



Waterschap **Scheldestromen**

# Beleidsnotitie Publiekspartici- patie 2022-2027

Datum : donderdag 3 maart 2022  
Versie : 1  
Registratienummer: 2022007014

Behandeld in db: 28 juni 2022  
Behandeld in commissie **BEZ**: 28 september  
2022  
Behandeld in av:

## Inhoudsopgave

|       |                                                            |    |
|-------|------------------------------------------------------------|----|
| 1     | Samenvatting.....                                          | 3  |
| 2     | Inleiding.....                                             | 5  |
| 2.1   | Inleiding .....                                            | 5  |
| 2.2   | Definitie en reikwijdte .....                              | 5  |
| 2.3   | Wat willen we met dit beleid bereiken?.....                | 6  |
| 2.4   | Visie, uitgangspunten en werkwijze .....                   | 6  |
| 3     | Context en huidige situatie .....                          | 9  |
| 3.1   | Huidige situatie .....                                     | 9  |
| 3.2   | Wettelijke kaders en beleid.....                           | 9  |
| 3.2.1 | Omgevingswet .....                                         | 9  |
| 3.2.2 | Wet versterking participatie decentrale overheden .....    | 10 |
| 3.2.3 | Waterschapsbeheerprogramma 2022-2027 .....                 | 10 |
| 3.2.4 | Verbeteragenda Quick Scan Waterschapsdemocratie (QSW)..... | 11 |
| 3.2.5 | Communicatiebeleid Scheldestromen .....                    | 11 |
| 3.3   | Participatierollen waterschap Scheldestromen .....         | 11 |
| 3.3.1 | Het waterschap als initiatiefnemer (Rol 1) .....           | 11 |
| 3.3.2 | Het waterschap als bevoegd gezag (Rol 2) .....             | 14 |
| 3.3.3 | Het waterschap als participant (Rol 3).....                | 15 |
| 3.4   | Jongerenparticipatie .....                                 | 16 |
| 3.5   | Right to Challenge .....                                   | 18 |
| 4     | Participatie bij waterschap Scheldestromen .....           | 19 |
| 4.1   | Inleiding .....                                            | 19 |
| 4.2   | Omgevingsanalyse .....                                     | 19 |
| 4.2.1 | Stakeholderanalysemodel .....                              | 19 |
| 4.2.2 | Stakeholders waterschap.....                               | 20 |
| 4.3   | Participatieniveaus .....                                  | 20 |
| 4.4   | Fasering participatieniveau waterschap Scheldestromen..... | 22 |
| 4.5   | Cultuur .....                                              | 25 |
| 4.6   | Hoe meten we de voortgang? .....                           | 26 |
| 5     | Gevolgen voor de organisatie.....                          | 27 |
| 5.1   | Inleiding .....                                            | 27 |
| 5.2   | GROTIK .....                                               | 28 |

## 1 Samenvatting

Voor u ligt de Beleidsnotitie Publieksparticipatie van waterschap Scheldestromen. Deze beleidsnotitie geeft de kaders en uitgangspunten voor de invulling van participatie van burgers bij beleidsvorming en projecten van het waterschap. Daarnaast wordt aandacht besteed aan participatie bij beheer en onderhoud. Hieraan ligt vaak (uitvoerings)beleid aan ten grondslag, echter het waterschap staat middenin de maatschappij en neemt als omgevingsgerichte overheid de wensen van burgers, belangengroepen en bedrijven serieus als het gaat om het leveren van maatwerk in de uitvoering van het waterschapswerk.

Het uitgangspunt van deze beleidsnotitie publieksparticipatie is dat participatie maatwerk is. Er bestaat geen 'gouden formule' voor goede participatie. Het is evenmin mogelijk om het iedereen naar de zin te maken. Dit beleid biedt de kaders en uitgangspunten waaraan een goed participatieproces moet voldoen. Ook nu, zonder dit beleid gebeurt er al veel op het gebied van participatie. Dit speelt zich voornamelijk af op het gebied van projecten. Omgevingsmanagement is de afgelopen vijf jaar steeds belangrijker geworden. Dit heeft erin geresulteerd dat deze discipline is uitgegroeid tot een volwaardige functie binnen waterschap Scheldestromen. Voorbeelden zijn het omgevingsmanagement bij infrastructurele projecten en de dijkversterkingen. Ook bij de Planvorming Wateropgave en de herinrichting van het watersysteem in het gebied Kruispolder (gemeente Hulst) zijn leerzame ervaringen opgedaan met participatie van belanghebbenden. Het meest recente voorbeeld is de organisatie van de Zeeuwse Watertafel waarbij het waterschap in dialoog ging met diverse watergerelateerde partners over de toekomst en de houdbaarheid van het Zeeuwse waterbeheer.

Een ander uitgangspunt van dit beleid is dat (publieks)participatie niet ten koste kan gaan van de uitvoering van de wettelijke kerntaken. Waterschap Scheldestromen heft immers belastingen hiervoor en is een goede uitvoering die voldoet aan de wettelijke bepalingen verplicht aan de Zeeuwse belastingbetalers en de lokale medeoverheden, alsmede het Rijk en de EU.

Toch biedt deze beleidsnotitie voldoende aanknopingspunten om de omgeving meer te betrekken bij het waterschapswerk. Als functionele democratie doen we dit met partijen die een functionele relatie hebben bij de uitvoering van onze taken, hetzij als directe stakeholder, hetzij als belangenorganisatie voor een bepaald onderwerp.

In hoofdstuk twee en drie wordt beschreven wat waterschap Scheldestromen de komende jaren gaat doen op het gebied van participatie. Het tweede hoofdstuk begint met gewenste beleidsdoelen en het schetsen van de uitgangspunten waarlangs deze bereikt worden, alsmede de achterliggende visie en de werkwijze van het waterschap bij participatie. In hoofdstuk drie worden de wettelijke kaders en ander waterschapsbeleid beschreven die een relatie hebben met deze beleidsnotitie. Tevens gaat dit hoofdstuk in op de drie verschillende rollen die het waterschap bij participatie kan invullen. Als initiatiefnemer, verlener van een omgevingsvergunning voor watergerelateerde activiteiten en de rol als participant in een initiatief van derden.

Hoofdstuk vier en vijf betreffen de consequenties van dit beleid voor de waterschapsorganisatie. In deze beleidsnotitie zijn beleid en de uitvoering daarvan dicht bij elkaar gebracht. Dit maakt niet alleen transparant wat het waterschap de komende jaren wil bereiken op het gebied van publieksparticipatie, maar geeft ook inzicht over de wijze waarop dit bereikt wordt.

Participatie is een groeimodel. Na de vaststelling van dit beleid door de algemene vergadering continueren we de bestaande werkwijze en voldoen we aan de wet. De komende jaren zal dit telkens uitgebreid worden met een nieuwe stap. Kern van het beleid is dat participatie iets is wat je moet doen. Dit vraagt om een omgevingsgerichte blik van alle medewerkers en het bestuur. Dit sluit aan op de doelstelling van onze organisatie om omgevingsgericht te willen werken. Van het bestuur wordt gevraagd om participatiekansen te herkennen en wanneer de keuze

gemaakt wordt om een participatieproces te starten aan de voorkant de verwachtingen te managen. Participatie brengt consequenties met zich mee in de vorm van geld en tijd. Bewustzijn van het adagium 'baat het niet, dan schaadt het wel' is een belangrijk uitgangspunt voor het dagelijks bestuur. Als er eenmaal bestuurlijk gekozen is voor een participatieproces, doe het dan goed. Het is belangrijk om vooraf de politieke en financiële consequenties te overwegen, alsmede het effect op de doorlooptijd van een project of beleidsproces.

## 2 Inleiding

### 2.1 Inleiding

Op 1 januari 2023 wordt de Omgevingswet van kracht. Deze wet verplicht lokale overheden om een participatiebeleid te ontwikkelen in combinatie met een Participatieverordening. Deze beleidsnotitie publieksparticipatie vormt het beleidskader.

Dit beleid is niet enkel ontwikkeld vanuit een wettelijke verplichting. Waterschap Scheldestromen wil omgevingsgericht werken. Dit is een speerpunt van de besturingsfilosofie van het waterschap. De reden hiervoor is dat het waterschap midden in de maatschappij staat en werkt voor inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen in Zeeland. De taakuitvoering van het waterschap gebeurt in het belang van de Zeeuwse belastingbetalers. Het is daarom belangrijk dat zij bij het werk van het waterschap betrokken worden. Bovendien is de maatschappij complexer geworden. Het waterschap kan niet zonder samenwerking met andere partijen de wettelijke taken uitvoeren. We hebben elkaar nodig en werken samen in netwerken van afhankelijkheden. Deze beleidsnotitie publieksparticipatie schept de kaders hiervoor.

Deze beleidsnotitie Publieksparticipatie levert ook een bijdrage aan het investeren in de relaties van het waterschap op de lange termijn. Door het vroegtijdig betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke instellingen en belangengroeperingen wordt het draagvlak en het begrip voor het waterschap en de manier waarop taken worden uitgevoerd, alsmede de keuzes die daaraan ten grondslag liggen, vergroot.

Een bijzonder aandachtspunt in dit beleid is de participatie van jongeren. Zij zijn de toekomstige belastingbetalers en wellicht werknemers van het waterschap. Het meer betrekken van deze doelgroep bij het waterschap en de maatschappelijke uitdagingen is daarom een apart onderdeel van deze beleidsnotitie.

### 2.2 Definitie en reikwijdte

De Omgevingswet verstaat onder participatie ‘het in een vroeg stadium betrekken van belanghebbenden (inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van besluitvorming over een project of activiteit. Het doel hiervan is om verschillende perspectieven, belangen, kennis en creativiteit snel op tafel te laten komen. Goede participatie zorgt voor meer draagvlak en betere besluiten.’

Participatie is maatwerk en geen doel op zich. Participatie is een aanvulling op de wettelijk verplichte inspraakprocedures. Hoe het waterschap participatie vorm geeft, hangt sterk af van de opgave (eenvoudig of complex), de samenstelling van de groep belanghebbenden en wie er regie voert en kaders stelt. De invulling van participatie hangt dus af van de specifieke situatie. Dit participatiebeleid gaat in de op verschillende rollen van het waterschap bij participatie. Deze rollen betreffen het waterschap als initiatiefnemer en als bevoegd gezag. De rol van het waterschap als participant in een initiatief van een andere partij valt hier niet onder. De scope van dit beleid betreft publieksparticipatie. De wijze waarop wij zelf participeren in andere initiatieven valt niet onder deze noemer, maar is waterschapsparticipatie. Er zijn hierover wel een aantal uitgangspunten opgenomen. Daarnaast gaat dit beleid in op de terreinen waarop participatie zich kan afspelen. Deze zijn beleids- en planvorming, projecten en beheer en onderhoud en vergunningen.

### 2.3 Wat willen we met dit beleid bereiken?

Het doel van dit beleidsplan is het scheppen van duidelijke kaders ten aanzien van publieksparticipatie. Hoe wil het waterschap voldoen aan de wettelijke verplichtingen en zijn rol als omgevingsgerichte overheid invullen? Dat doen we door het continueren van wat we al doen. Dit gebeurt door het formeel vastleggen hiervan in dit beleid en de Participatieverordening. Met name op het gebied van projecten zijn er al tamelijk veel initiatieven geweest op het gebied van publieksparticipatie. Dit beleid voorziet erin om dat vast te houden en daarnaast ook participatie initiatieven te ontplooiën op het gebied van publieksparticipatie bij beleids- en planvorming, en waar mogelijk bij beheer en onderhoudswerkzaamheden. Hierbij gaat het om het invullen van de rol van het waterschap als initiatiefnemer.

Het maximaliseren van het beïnvloedingsniveau van de omgeving is geen doelstelling van dit beleid. Publieksparticipatie bij waterschap Scheldestromen is erop gericht om de omgeving te betrekken op een wijze die recht doet aan de belangen die spelen en de ruimte tot beïnvloeding die het waterschap kan bieden. Participatie is hierbij een aanvulling op het democratische proces, geen vervanging daarvan. Belanghebbenden van het waterschap kunnen zich altijd door het uitbrengen van een stem of door zich verkiesbaar te stellen, laten vertegenwoordigen in het democratisch gekozen bestuur van het waterschap.

De doelen van dit participatiebeleid staan hieronder puntsgewijs weergegeven:

- Creëren van groter draagvlak bij beleidsvorming, projecten en beheer en onderhoudswerkzaamheden: omgevingsgericht werken en daaruit voortvloeiend participatie. Het vroegtijdig betrekken van belangengroepen en stakeholders draagt hieraan bij.
- Meer draagvlak voor het waterschap in de Zeeuwse samenleving: publieksparticipatie draagt bij aan de legitimiteit van het waterschap in Zeeland. Dit is belangrijk om ook voor de toekomst het bestaansrecht van het waterschap te verzekeren. Daarnaast verhoogt het de legitimiteit van de uitvoering van het waterschapswerk en de beleidsvorming.
- Omgevingsgericht te werk gaan: Participatie is een onderdeel van omgevingsgericht werken. Het waterschap voert de taken niet voor zich zelf uit, maar voor de Zeeuwse burger. We willen zichtbaar en aanspreekbaar zijn op wat we doen en hoe we dat doen. Belastingbetalers, burgers en bedrijven stellen terechte eisen aan de uitvoering van het waterschapswerk. Het waterschap doet hierbij recht aan grote maatschappelijke opgaven als klimaatverandering, duurzaamheid en circulariteit. Het waterschap staat hiermee dicht bij de burger en draagt bij aan het oplossen van problemen op het gebied van de kerntaken in de directe leefomgeving van de Zeeuwen. Zij beschikken over vaak over specifieke gebiedskennis die nuttig is voor het waterschap. Dit vergroot de kwaliteit van besluitvorming of uitvoering. Bovendien kan dit een beter inzicht in de lokale belangen of de impact van een besluit geven.
- Jongeren meer betrekken bij het waterschap: Jongeren zijn de toekomstige belastingbetalers, toekomstige werknemers en ook toekomstige kiesgerechtigden. Bekendheid met het waterschapswerk draagt bij aan het vergroten van het draagvlak voor het waterschap en versterkt de positie van het waterschap als toekomstig werkgever in een steeds vergrijzender en ontgroenende arbeidsmarkt.
- Voldoen aan de wettelijke verplichtingen ten aanzien van participatie: het waterschap heeft als overheid een voorbeeldfunctie in het naleven van wetten en regels. De bepalingen uit de Omgevingswet zijn hierin leidend voor waterschap Scheldestromen.

### 2.4 Visie, uitgangspunten en werkwijze

Waterschap Scheldestromen richt zich in eerste instantie op de kerntaken. De zorg voor veilige waterkeringen, wegen, voldoende schoon water in het watersysteem en het zuiveren van huis-

houdelijk afvalwater zijn maatgevend voor de toepassing van dit participatiebeleid. Deze kerntaken voert het waterschap uit met inachtneming van een aantal belangrijke strategische ontwikkelingen en trends: inspelen op klimaatverandering (klimaatadaptatie), op een duurzame, circulaire manier, met toepassing van innovatieve methoden en technieken en aandacht voor de leefomgeving op het gebied van biodiversiteit en cultuurhistorie.

Daarbij neemt het waterschap de volgende uitgangspunten in acht:

- Participatie is geen doel op zich, maar wel een vanzelfsprekend onderdeel van ons werk en draagt bij aan onze ambitie om omgevingsgericht te werken.
- Participatie is maatwerk. Per project, beleid of werk kijkt het waterschap naar de maatschappelijke meerwaarde en kansen van publieksparticipatie. In situaties waarin participatie niet zinvol of doelmatig is, wordt dit instrument niet ingezet. Bij het betrekken van belanghebbenden bij waterschapsprojecten- of activiteiten wordt per procesfase gekeken welke participatiebenadering hier het beste bij past.
- Belanghebbenden bij onze activiteiten worden op een toegankelijke manier betrokken of geïnformeerd. Gelijkwaardigheid, respect en eerlijkheid zijn hierbij de uitgangspunten van het waterschap.
- Indien participatie als instrument wordt ingezet, zorgt het waterschap voor een toegankelijk en transparant proces, waarbij de spelregels en criteria voor deelname en besluitvorming vooraf duidelijk worden gemaakt.
- Bij publieksparticipatie vormt goed relatiebeheer het uitgangspunt, alsmede het managen van verwachtingen met heldere spelregels van het proces. Onderdeel hiervan is de status van de participanten en de wijze en de momenten van besluitvorming.
- Participatie mag nooit ten koste gaan van de wettelijke taakuitvoering en opgaven van waterschap Scheldestromen. Participatie kan nooit de democratische besluitvorming van de gekozen volksvertegenwoordigers in de algemene vergadering vervangen.
- Waterschap Scheldestromen is bereid om te leren. We leren en evalueren met participerende partijen het uitgevoerde participatieproces en passen daar waar nodig onze werkwijze op aan. Conform het principe van de PDCA-cyclus.

De genoemde uitgangspunten resulteren in de volgende werkwijze:



Figuur 1: Stroomschema om de participatierol van waterschap Scheldestromen te bepalen (naar een voorbeeld van waterschap Delfland)

In bovenstaande figuur staan de drie rollen die Scheldestromen kan vervullen bij participatie weergegeven. Deze rollen worden nader uitgewerkt in paragraaf 3.3.



### 3 Context en huidige situatie

In dit hoofdstuk wordt de context van dit participatiebeleid beschreven. De huidige situatie wordt in beeld gebracht, alsmede de samenhang met relevante wetgeving en beleid van het waterschap. Ook wordt ingegaan op de verschillende rollen die het waterschap kan vervullen bij publieksparticipatie. Ten slotte volgt een omgevingsanalyse, waarin de belangrijkste spelers op het gebied van publieksparticipatie in beeld worden gebracht.

#### 3.1 Huidige situatie

Publieksparticipatie wordt op dit moment toegepast bij (grote) projecten. De wens tot omgevingsgericht werken heeft er toe geleid dat de discipline omgevingsmanagement is vertaald in een volwaardige functie. Op dit moment zijn er drie omgevingsmanagers in dienst bij het waterschap. Zij worden enkel ingeschakeld bij projecten. Voorbeelden hiervan zijn de dijkversterking te Hansweert, het project Kruispolder en infrastructurele projecten als wegreconstructies en de aanleg van vrijliggende fietspaden. Hieraan gaan intensieve inspraak- en informatietrajecten vooraf. Belanghebbenden kunnen hier hun wensen en aandachtspunten inbrengen.

Algemeen kan worden gesteld dat publieksparticipatie bij projecten steeds beter ontwikkeld wordt. Maar bij beleids- en planvorming, alsmede de uitvoering van de dagelijkse werkzaamheden (beheer en onderhoud) liggen kansen die verzilverd kunnen worden. Publieksparticipatie bij het ontwikkelen van beleid is geen vast onderdeel van onze werkwijze. Een stakeholderanalyse en het consulteren van externen over de beleidskeuzes zijn wel als mogelijkheid opgenomen in het vastgestelde proces. Overleg met andere overheden en belangenpartijen is steeds vaker onderdeel van het ontwikkelen van beleid. Gebruikte vormen zijn onder andere schriftelijke consultaties, bespreking in bestuurlijke overleggen, stakeholdersbijeenkomsten en inspraakprocedures achteraf. Het Waterschapsbeheerprogramma is hier een voorbeeld van.

Ook ten aanzien van beheer en onderhoud is participatie niet altijd onderdeel van de manier van werken. Op het moment dat deze werkzaamheden worden uitgevoerd is daar al over besloten, conform een voorliggende beleidsnotitie. Behalve bij maaien en baggeren. Zo gebeurt afzet van baggerspecie altijd in overleg met eigenaren en is er ook overleg over het tijdstip van maaien. De ambitie van deze beleidsnotitie is om ervaring op te doen met pilots op het gebied van beheer en onderhoud en daarvan te leren. Daarnaast om de omgeving te betrekken bij grote beleidsherzieningen of het ontwikkelen van nieuw beleid op dit terrein.

#### 3.2 Wettelijke kaders en beleid

In onderstaande deelparagrafen volgt een opsomming van relevante wetgeving en beleidsnotities die van invloed zijn op deze beleidsnotitie publieksparticipatie. Deze notitie is bedoeld om op centraal niveau richting te geven aan publieksparticipatie. Het ambitieniveau van landelijke wetgeving is bepalend voor dit participatiebeleid. Ook de ambities in gerelateerd waterschapsbeleid hebben hierop een sturende invloed.

##### 3.2.1 Omgevingswet

De invoering van de Omgevingswet vormt de directe aanleiding voor het waterschap om dit Participatiebeleid op te stellen. De wens om omgevingsgericht te werken is neergelegd in diverse plannen en was een speerpunt in de Strategienota 2019-23, waarin het dagelijks bestuur, gezamenlijk met de algemene vergadering de beleidsdoelen voor de huidige zittingsperiode bepaalde. De wens tot omgevingsgericht werken is vervolgens vertaald in het Waterschapsbeheerprogramma 2022-2027 en dit Participatiebeleid vloeit daar uit voort.

De Omgevingswet schrijft niet voor hoe participatie moet plaatsvinden, maar bepaalt dat participatie verplicht is voor een aantal in deze wet opgenomen onderwerpen. Deze zijn het Water(schaps)beheerprogramma, de waterschapsverordening en projectbesluiten. In alle drie de gevallen is het waterschap initiatiefnemer. Het Waterschapsbeheerprogramma 2022-2027 is eind 2021 vastgesteld en bij het opstellen ervan is gebruik gemaakt van participatie door belangengroepen. De Omgevingswet stelt ook eisen aan het waterschap als verlener van Omgevingsvergunningen voor watergerelateerde activiteiten. In dat geval moet het waterschap nagaan of de aanvrager van een dergelijke vergunning voor watergerelateerde activiteiten belanghebbenden bij de aanvraag heeft betrokken. De wettelijke verplichtingen uit de Omgevingswet worden in paragraaf 3.3.1 nader uitgewerkt.

### 3.2.2 Wet versterking participatie decentrale overheden

De Wet versterking participatie decentrale overheden verplicht lokale overheden (provincie, gemeente, waterschap) de inspraakverordening te verbreden naar een participatieverordening. Het waterschap is dan verplicht om te zorgen dat inwoners en belanghebbenden kunnen participeren bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Deze wet biedt de mogelijkheid om ook het zgn. uitdaagrecht op te nemen in de Participatieverordening. Hiermee wordt bedoeld dat inwoners en maatschappelijke partijen (gedeeltelijk) de feitelijke uitvoering van waterschapstaken op zich nemen. Het opnemen van het uitdaagrecht (right to challenge) in de Participatieverordening is echter niet verplicht. Waterschap Scheldestromen kiest ervoor om dit niet te doen. De reden hiervoor is dat participatie maatwerk is en dit recht dus niet als generiek beginsel in een verordening opgenomen kan worden. Ook is het afstoten van taken door het waterschap wettelijk gezien erg moeilijk, omdat deze aan het waterschap vanuit hogere wetgeving zijn opgelegd. Mocht er zich een situatie voordoen waarin het waterschap wordt uitgedaagd om taken af te staan, dan wordt hierover per geval over beslist door het dagelijks bestuur.

### 3.2.3 Waterschapsbeheerprogramma 2022-2027

Het Waterschapsbeheerprogramma 2022-2027 (WBP) is eind 2021 vastgesteld. In het WBP komen de strategie van het waterschap en externe visies en plannen samen. Het geeft inzicht in de doelen die het waterschap de komende zes jaar wil realiseren en de manier waarop dat gebeurt. De doelen zijn verdeeld over de verschillende programma's, waarin de speerpunten duurzaamheid, klimaatadaptatie, innovatie en de Zeeuwse leefomgeving zijn verweven. Het WBP plaatst nadrukkelijk de omgeving centraal bij de uitvoering van ons werk en de realisering van onze doelen. Het WBP is de kapstok waaraan andere beleidsplannen worden opgehangen. De wens om de omgeving centraal te stellen is hierbij de haak, waaraan dit participatiebeleid hangt.

Het betrekken van de Zeeuwse burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen vergroot het draagvlak bij de uitvoering van ons werk en de betrokkenheid van de burger bij het waterschap. We doen ons werk voor hen. Het leveren van maatwerk waar dat kan en het combineren van ons werk met andere initiatieven kunnen in sommige gevallen 'win-win-situaties' opleveren. Samenwerken om de meest effectieve oplossing te realiseren is een voorbeeld van omgevingsgericht werken, zoals beoogd wordt in het WBP. Dit Participatiebeleid draagt daaraan bij.

Bij het opstellen van het WBP waren diverse belangengroepen betrokken. Om het programma op te stellen zijn agrariërs, opleidingsinstellingen, milieubewegingen en het bedrijfsleven geconsulteerd. Op de participatieladder is dit het niveau 'raadplegen of consulteren'.

De participatieladder (zie par. 4.2, figuur 3) is een grafische weergave van de diverse niveaus waarop belanghebbenden betrokken kunnen worden. Bij het niveau raadplegen/consulteren kunnen betrokkenen inbreng leveren via een formele dialoog, bijvoorbeeld via klankbordgroepen of workshops. Bij het opstellen van het WBP is gekozen voor een interactieve paneldiscussie.

### 3.2.4 Verbeteragenda Quick Scan Waterschapsdemocratie (QSW)

In de zomer van 2021 werd er een onderzoek onder bestuurders, medewerkers en de Zeeuwse burger uitgevoerd naar hoe zij de transparantie, toegankelijkheid en het functioneren van de waterschapsdemocratie ervaren. De QSW is een enquête die werd ontwikkeld door de Unie van Waterschappen die waterschappen konden inzetten om te peilen hoe de interactie op diverse gebieden verloopt. Het zwaartepunt van de vragen lag bij de onderwerpen communicatie, participatie en de mate van betrokkenheid en invloed op het waterschapswerk en beleidsformulering. Tussen de antwoorden van bestuurders en medewerkers en die van de burgers bleken grote verschillen te zijn. Slechts een kwart van de geïnterviewde burgers vond dat hun mening door het waterschap werd gehoord. Ook werd de mogelijkheid tot participatie als zeer laag ervaren. Weliswaar was de enquête niet representatief, toch kon er wel een trend uit worden afgeleid, die de basis vormde voor een verbeteragenda die door algemene vergadering in oktober 2021 is vastgesteld. Concreet komt deze agenda op het volgende neer:

- Het waterschap gaat actief aan de slag met participatie door het organiseren van een algemene vergadering waar kansen en risico's worden gedefinieerd. Deze vergadering heeft in maart 2022 plaatsgevonden. De tijdens deze algemene vergadering gedefinieerde kansen en risico's zijn onderdeel van dit beleid.
- Doorontwikkeling van het maaibeeld van alle programma's met behulp van pilots in overleg met relevante stakeholders.
- Verder ontwikkelen de gebieds- en projectgerichte aanpak die het waterschap nu al hanteert bij de Planvorming Wateropgave en grote projecten.

Dit participatiebeleid is een verdere uitwerking van deze verbeteragenda.

### 3.2.5 Communicatiebeleid Scheldestromen

Het communicatiebeleid van het waterschap is opgesteld in 2020 en rechtstreeks afgeleid van de Strategienota 2019-2023. Weliswaar is dit niet door de algemene vergadering van het waterschap vastgesteld en is het dus niet kader stellend voor dit participatiebeleid, het geeft er wel richting aan. Het communicatiebeleid signaleert dat de verhouding tussen het waterschap en de burgers verandert als gevolg van het feit dat inwoners steeds meer zelf organiseren. Dit gebeurt via belangengroepen en burgerinitiatieven. De trend is dat burgers veel meer dan vroeger verantwoordelijkheid (willen) nemen voor de eigen leefomgeving. Maatschappelijke verantwoordelijkheid is een trend gebaseerd op tal van motieven. De wens om bij te dragen aan een betere wereld, de zorg voor een schonere directe leefomgeving of bijdragen aan de leefbaarheid van woonkernen zijn hier voorbeelden van. Wat de achterliggende gedachten ook zijn: de relatie tussen het waterschap en burgers verandert hierdoor. Dit participatiebeleid schept kaders waarbinnen deze verandering vorm kan worden gegeven.

## 3.3 Participatierollen waterschap Scheldestromen

In deze paragraaf worden de rollen die Scheldestromen speelt bij publieksparticipatie nader uitgewerkt. Deze rolverdeling is gebaseerd op het stroomschema dat in paragraaf 2.4 (figuur 1) staat weergegeven.

### 3.3.1 Het waterschap als initiatiefnemer (Rol 1)

De rol van het waterschap als initiatiefnemer strekt zich uit over drie terreinen. Deze zijn:

- Participatie bij projecten
- Participatie bij planvorming en beleid
- Participatie bij beheer en onderhoud

De Omgevingswet geeft voor drie instrumenten richting aan de manier waarop het waterschap participatie moet invullen. Deze zijn het projectbesluit, de Waterschapsverordening en het Waterschapsbeheerprogramma (WBP). Voor overige beleidsstukken is participatie niet verplicht. Het projectbesluit valt onder het terrein participatie bij projecten. Het WBP en de Waterschapsverordening vallen onder participatie bij planvorming en beleid. Deze drie wettelijk verplichte instrumenten worden hieronder kort behandeld.

1. Projectbesluit

Kennisgeving: Het bevoegd gezag doet uiterlijk bij de start van de verkenning voor het projectbesluit een ‘kennisgeving participatie’. In de kennisgeving van de wijze waarop inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zullen worden betrokken wordt in ieder geval aangegeven wie worden betrokken, waarover zij worden betrokken, wanneer zij worden betrokken, wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer en waar aanvullende informatie beschikbaar is. Bij het voornemen stelt het bevoegd gezag met het oog op de verkenning een ieder in de gelegenheid, binnen een door hem te stellen termijn, mogelijke oplossingen voor de opgave aan te dragen. Het bevoegd gezag geeft daarbij uitgangspunten aan voor het redelijkerwijs in beschouwing nemen van die oplossingen.

Motiveringsplicht: Zowel voor de voorkeursbeslissing als voor het projectbesluit geldt een motiveringsplicht. Het bevoegd gezag geeft daarbij aan hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganisaties bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten zijn van de uitgevoerde verkenning, waarbij in ieder geval wordt ingegaan op de door derden voorgedragen mogelijke oplossingen en de daarover door deskundigen uitgebrachte adviezen. (*Omgevingswet art. 5.47 lid 3 e 5.51 en Omgevingsbesluit art. 5.3 en 5.5 lid 2*).

2. Waterschapsverordening

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

3. Waterschapsbeheerprogramma (WBP)

Motiveringsplicht: Bij het vaststellen van een programma door het algemeen bestuur van het waterschap wordt aangegeven hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken, wat de resultaten daarvan zijn en hoe invulling is gegeven aan het eigen participatiebeleid. (*Omgevingsbesluit art. 10.8*).

Projecten

Bij projecten die diep ingrijpen in de leefomgeving is het projectbesluit verplicht. Voor waterschappen betreft dat alleen dijkversterkingsprojecten. De Omgevingswet en het Omgevingsbesluit regelen de procedure, maar hoe het waterschap daaraan invulling geeft, is beschreven in deze en in paragraaf 3.2.1.

In de huidige situatie past het waterschap participatie toe als instrument bij infrastructurele projecten. Hierbij valt te denken aan dijkversterkingsprojecten, wegreconstructies of ingrijpende aanpassingen van het watersysteem. Participatie wordt hier vormgegeven door een omgevingsmanager of beleidsmedewerker in samenwerking met het team Communicatie. De rol van de omgevingsmanager is hierin leidend. Deze functie is sinds 2017 ingevoerd bij het waterschap en is inmiddels gemeengoed bij grote projecten. Als een project geen impact heeft op de leefomgeving, dan is participatie niet zinvol. Een voorbeeld hiervan is de aanpassingen van een zuiveringsinstallatie in een afgelegen gebied. In sommige gevallen is er weinig of geen ruimte in de keuzes binnen een project. Een participatieproces heeft dan geen toegevoegde waarde en kan

zelfs averechts werken. In deze gevallen wordt de omgeving alleen geïnformeerd. Dit kan gebeuren middels een officiële bekendmaking, per brief of een persbericht. Bij projecten waarop zienswijzen kunnen worden ingediend wordt de hiervoor geldende procedure gevolgd.

Bij de voorbereiding van een project wordt de keuze gemaakt of het inzetten van participatie zinvol is en zo ja, in welke vorm. Dit gebeurt door middel van een omgevings- en stakeholder-analyse, waaruit blijkt wat de impact is van een project, op welke partijen en welke belangen er spelen. Op basis hiervan wordt een participatieplan geschreven. Deze uitgangspunten voor deze randvoorwaarden zijn in lijn met de algemene uitgangspunten voor publieksparticipatie en belangen:

- Heldere en correcte verwachtingen scheppen (verwachtingsmanagement)
- Waar mogelijk meekoppelkansen en co-creatie mogelijk maken
- De doelen van het waterschap zijn bepalend
- Er is budget voor participatie
- De financiële kaders uit de begroting en meerjarenraming zijn bepalend
- Vooraf aangeven binnen welke kaders participatie kan plaatsvinden
- Geen voorkeursbehandeling voor een bepaalde partij

Echter, niet in alle gevallen is er onderliggend beleid en budget aanwezig. Een voorbeeld hiervan is het plankier Zuiderhoofd in Westkapelle. Dit is zwaar beschadigd en heeft een grote onderhoudsbeurt nodig. Het Zuiderhoofd is een geliefde plek voor wandelaars en vissers om te recreëren. Ook heeft het gezien de hoge leeftijd een cultuurhistorische waarde. Het waterschap beschikt echter niet over een beleid voor cultuurhistorie, zodat niet vastligt op welke wijze we met dergelijke situaties omgaan. Het plankier heeft geen zwaarwegende waterkerende functie. Een grote investering in herstel voor enkel het behoud van de cultuurhistorische waarde of de recreatieve functie is vanuit financieel oogpunt niet verantwoordelijk en schept precedents voor gelijksoortige gevallen.

In deze situaties maakt het waterschap een gedegen probleemanalyse in combinatie met een grondige omgevingsanalyse. Vervolgens wordt het probleem/dilemma voorgelegd aan de belanghebbenden. Hiermee wordt vanaf het begin duidelijkheid geschapen bij de omgeving over de belangenafweging die het waterschap moet maken en worden de verwachtingen gemanaged. Dit beleid kan daarbij helpen, want participatie is dan een onderdeel van de voorbereiding van het project. Weliswaar kan dit tot uitkomsten leiden die belanghebbenden liever anders hadden gezien, maar er ontstaat in elk geval begrip voor de gekozen handelwijze en de achterliggende motieven van het waterschap. Nog voordat er concreet tot actie wordt overgegaan of er een besluit wordt genomen.

#### Planvorming en beleid

Alleen voor het Waterschapsbeheerprogramma is participatie verplicht. Vorig jaar stelde het waterschap het WBP 2022-2027 vast. Bij het opstellen van het WBP werden externe stakeholders betrokken. Dit gebeurde door middel van een stakeholders bijeenkomst waarin gediscussieerd werd over de waterschapstaken, toekomstige maatschappelijke opgaven en de wijze waarop stakeholders daarbij betrokken wens te worden. Hieraan lag een stakeholderanalyse ten grondslag, waarbij belangen en invloed in beeld zijn gebracht. Dit vormde de basis voor het bepalen van het niveau van betrokkenheid. Stakeholders werden vooraf geïnformeerd over hoe vaak, wanneer en de wijze waarop zij betrokken zouden worden bij het planvormingsproces.

Voor overige beleidsnotities stelt de Omgevingswet participatie niet verplicht. In de Omgevingswet staan geen regels ten aanzien van participatie voor de Waterschapsverordening. Echter, waterschap Scheldestromen heeft de ambitie tot omgevingsgericht werken. Om het draagvlak voor het waterschap te vergroten en bij de uitvoering van beleid mogelijke weerstanden zoveel

mogelijk weg te nemen wil het waterschap ook bij de ontwikkeling van beleid waar mogelijk en relevant burgers en belangengroepen betrekken. Het gaat hierbij om twee zaken:

- De ontwikkeling van beleid met veel impact op ingezetenen en belangengroepen
- Ingrijpende herzieningen van bestaand beleid

Deze ambitie vloeit tevens voort uit de Verbeteragenda die is vastgesteld door de algemene vergadering op 6 oktober 2021. Concreet betekent dit dat het waterschap middels pilots ervaring op doet met participatie bij beleidsontwikkeling- of herziening. Een voorbeeld hiervan is het maaibeeld waarvan besloten is dat dit doorontwikkeld wordt in overleg met relevante belangengroepen. De uitvoering van dit beleid is een van de meest in het oog springende werkzaamheden van het waterschap en roept regelmatig controverse op. Gedurende de looptijd van dit beleid, worden participatiekansen op dit terrein herkend en verkend. Dit vraagt om een omgevingsgerichte attitude van alle medewerkers. Dit resulteert op termijn in het inzetten van publieksparticipatie op relevant nieuw beleid en bij grote beleidsherzieningen. Waar publieksparticipatie niet mogelijk of zinvol is, wordt het niet toegepast. Ook hierbij wordt een omgevings- en stakeholderanalyse opgesteld.

Een doelstelling is wel dat het waterschap in 2027 bij elke beleidsontwikkeling die voldoet aan een van de twee genoemde criteria een omgevings- en stakeholderanalyse uitvoert en kijkt op welke manier belanghebbenden betrokken worden. Tenzij het dagelijks bestuur heeft besloten dat dit voor de betreffende beleidsontwikkeling niet mogelijk of zinvol is. Ook heeft het waterschap in 2027 met één of meer beleidsontwikkelingen ervaring opgedaan met een adviserende rol van belanghebbenden.

#### Beheer en onderhoud

Maaien van wegbermen, het beheren van het groenareaal of onze dijken, duinen en strekdammen is het dagelijkse werk van het waterschap. Het is misschien ook het meest zichtbare onderdeel van het waterschapswerk. Het gebeurt buiten, in de openbare ruimte en soms hebben objecten als strekdammen, paalhoofden, dijken en duinen een recreatieve functie. Het is vaak werk dat is gebaseerd op door de algemene vergadering vastgesteld beleid. Bij herziening van dit beleid, moet het publieke omgevingsaspect meegewogen worden.

Op het moment dat beheer en onderhoud worden uitgevoerd is het voorliggende beleidsproces afgerond. Publieksparticipatie op detailniveau van beheer en onderhoud is op dit moment geen vaststaande praktijk. Er zijn wel voorbeelden die de moeite waard zijn om te continueren en waar mogelijk uit te breiden. Dit is bijvoorbeeld het zoeken van afstemming met natuurbeschermingsverenigingen om bedreigde natuurwaarden te beschermen bij beheer en onderhoud. Een voorbeeld hiervan is het zodanig onderhouden en inrichten van strekdammen dat bontbekplevieren zich kunnen nestelen.

Het participatieproces op dit gebied beperkt zich tot het betrekken van belanghebbenden bij de ontwikkeling van (uitvoerings)beleid op de diverse beheer- en onderhoudswerkzaamheden. Dit is het voorliggende stadium. Wel voert het waterschap pilots uit om ervaringen op te kunnen doen en hiervan te leren. Een voorbeeld hiervan is de geplande pilot ten aanzien van het maaibeeld die in diverse werkgebieden uitgevoerd zal worden in het kader van de Verbeteragenda (zie paragraaf 3.2.4).

### **3.3.2 Het waterschap als bevoegd gezag (Rol 2)**

De Omgevingswet bepaalt dat bij de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een watergerelateerde activiteit aangegeven moet worden of en op welke wijze de omgeving betrokken is en wat daar vervolgens mee is gedaan. Dit moet de aanvrager, de initiatiefnemer (particulier, ondernemer, etc.) doen. In veel gevallen is het niet nodig om de omgeving (uitgebreid) te betrek-

ken, omdat de activiteit waarvoor vergunning wordt aangevraagd niet of nauwelijks impact heeft op de omgeving. Daarom is participatie niet per definitie verplicht en vormvrij. Dit betekent voor waterschap Scheldestromen dat het ontbreken van een participatieproces bij de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een watergerelateerde activiteit met grote impact op de omgeving op zich geen reden is om een vergunning te weigeren.

Omdat het een doelstelling van het waterschap is om omgevingsgericht(er) te werken, vraagt het waterschap dit ook van aanvragers van vergunning met grote impact op de omgeving. We vragen aandacht voor de gevolgen van hun initiatief voor anderen. Concreet betekent dit:

- We nemen op in ons vergunningsbeleid dat aanvragers van een omgevingsvergunning voor een watergerelateerde activiteit bij de aanvraag moeten aangeven of er participatie is toegepast en wat er met de resultaten is gedaan.
- Bij contacten met vergunningaanvragers wijzen we op het belang om de omgeving te betrekken bij het initiatief.
- In het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) is een standaardset vragen opgenomen m.b.t. participatie. Deze vragen zijn landelijk bepaald. Uit de beantwoording blijkt of en in hoeverre inwoners, bedrijven, maatschappelijke instellingen of andere overheden zijn betrokken bij de vergunningaanvraag en wat daarmee is gedaan.
- Te weinig of geen participatie is geen reden tot weigering van een omgevingsvergunning. Het kan wel zo zijn dat het waterschap geen zorgvuldige afweging kan maken, wegens het ontbreken van voldoende informatie op dit gebied. In dat geval neemt het waterschap contact op met de initiatiefnemer, teneinde deze informatie alsnog aangeleverd te krijgen. Er zijn dan vier mogelijkheden:
  1. In overleg met de aanvrager van de omgevingsvergunning legt het waterschap als bevoegd gezag de ontwerp-vergunningaanvraag ter inzage en communiceert dit via een elektronische bekendmaking.
  2. Het waterschap legt de vergunningaanvraag ter inzage voor zienswijzen. Deze zienswijzen weegt het dagelijks bestuur af in de besluitvorming over de aanvraag.
  3. Het waterschap informeert de aanvrager en verzoekt deze alsnog de informatie aan te leveren.
  4. Als bevoegd gezag neemt het waterschap zelf rechtstreeks contact op met de belanghebbenden.

De voorkeur voor behandeling van de gevallen waarin geen of te weinig informatie is verschaft over de wijze waarop de aanvrager van een omgevingsvergunning voor watergerelateerde activiteiten aan participatie heeft gedaan, gaat uit naar mogelijkheid 1,2 of 3. De vierde mogelijkheid past het waterschap alleen toe in uiterste gevallen.

Waterschap Scheldestromen streeft ernaar zo publieksvriendelijk mogelijk te werken. Dit vloeit voort uit de wens tot omgevingsgericht te willen werken. Daarom hanteert het waterschap in gevallen waarbij een aanvraag voor een omgevingsvergunning door meer overheden moet worden beoordeeld het 'één-overheid-principe'. Dit betekent dat het waterschap vooroverleg zoekt met mede-overheden bij het beoordelen van aanvraag. Ook qua participatie. Zodat er een zorgvuldige afweging gemaakt kan worden door alle bevoegde gezagen. Hierbij wordt aansluiting gezocht op de intake- en omgevingstafels van gemeenten. Dit is een overlegstructuur waarbij de initiatiefnemer (aanvrager), bevoegde gezagen en belanghebbenden elkaar ontmoeten. Ook biedt het DSO een digitale ontmoetingsruimte waarbinnen samengewerkt kan worden.

### 3.3.3 Het waterschap als participant (Rol 3)

De rol van het waterschap als participant in een initiatief van een andere partij valt in principe buiten de scope van deze beleidsnotitie. De reden hiervoor is dat het hierbij niet gaat om pu-

bliksparticipatie, waarbij de nadruk ligt op het betrekken van de omgeving bij het werk van het waterschap of watergerelateerde activiteiten van anderen, maar om *waterschaps*participatie. Hierbij wordt het waterschap gevraagd om bij te dragen in een initiatief. Het uitgangspunt van het waterschap is dat we open staan voor initiatieven van derden, (inwoners, bedrijven of maatschappelijke instellingen) zolang deze gerelateerd zijn aan de kerntaken van het waterschap. Het waterschap maakt deel uit van de maatschappij en staat daarom open voor initiatieven van bewoners, bedrijven, maatschappelijke instellingen en mede-overheden. Waterschap Scheldestromen kan niet op elk initiatief proactief reageren, maar daar waar waterschapsbelangen worden geraakt denkt Scheldestromen mee met de omgeving.

Of het waterschap deelneemt als participant in een initiatief van derden hangt af van een aantal criteria:

- De mate waarin het initiatief een relatie heeft met de kerntaken van het waterschap. Als een initiatief mogelijkheden biedt om waterschapsbelangen beter te dienen of doelen eerder te realiseren (meekoppelkansen) of in hoeverre een initiatief potentieel schadelijk is voor de belangen van het waterschap.
- De hoeveelheid tijd, geld en capaciteit die de gevraagde participatie van het waterschap vraagt in relatie met de verwachte voordelen voor de ambities in ons Waterbeheerprogramma.
- Het maatschappelijk belang dat met een initiatief gemoeid is. Hierbij kan gedacht worden aan projecten die van groot belang zijn voor onze provincie of met een grote maatschappelijke impact, als klimaatadaptatie en energie transitie.

In zwaarwegende gevallen beslist het bestuur of het waterschap Scheldestromen participeert in een initiatief van een derde partij. Het gaat hierbij om initiatieven met beleidsaspecten. Concreet betekent dit:

- Het initiatief is een aanvulling of aanpassing van een eerder vastgestelde beleidslijn (vastgesteld beleid).
- Het initiatief heeft niet voorziene financiële of andere belangrijke consequenties.
- Als het dagelijks bestuur in een eerder stadium heeft besloten hierover te willen besluiten.
- Het initiatief is politiek gevoelig.

Kleine initiatieven (qua impact op de waterschapstaken, inzet ambtelijke capaciteit en kosten) worden volgens de bestendige praktijk, ambtelijk afgedaan.

### 3.4 Jongerenparticipatie

Het waterschap hecht eraan om jongeren te betrekken bij en bekend te maken met het waterschap en het waterschapswerk. Het doel hiervan is het creëren van draagvlak bij toekomstige belastingbetalers en het positioneren van het waterschap als interessante werkgever. Dit laatste doel wordt steeds urgenter omdat Zeeland in snel tempo vergrijsst en ontgroent, waardoor de Zeeuwse arbeidsmarkt erg krap wordt. Ook kijken jongeren vaak vanuit een andere invalshoek naar projecten en beleid. Zij zien vaak andere oplossingen voor de problemen waar het waterschap tegenaan loopt dan de bestuurlijke en ambtelijke organisatie. Bovendien zijn zij op de hoogte van de nieuwste ontwikkelingen in hun vakgebied. Dit toepassen op de waterschapstaken kan leiden tot vernieuwing en meer kwaliteit.

Het waterschap beschikt al over een uitgebreid educatieprogramma. Dit richt zich op met name jonge kinderen tussen de 10 en 15 jaar oud. De nadruk van dit educatieprogramma ligt voornamelijk op het verstrekken van informatie over het waterschapswerk door middel van interactie-



ve lessen en bezoeken aan waterzuiveringen. Dit gebeurt via de lagere school en de onderbouw van het voortgezet onderwijs.

De doelgroep 18 t/m 30 jaar is aanmerkelijk lastiger te bereiken. Terwijl deze categorie Zeeuwen wel heel interessant is voor het waterschap. Allereerst betreft het de toekomstige belastingbetalers. Bekendheid met en draagvlak voor het waterschap en de waterschapstaken moet ook voor de toekomst geborgd zijn om de continuïteit van de taakuitvoering te verankeren. Daarnaast vormen zij het toekomstige medewerkerspotentieel. In een sterk vergrijzende en ontgroenende provincie als Zeeland is het betrekken van jongeren noodzakelijk om de waterschapstaken te kunnen blijven uitvoeren.

In algemene zin kan gesteld worden dat waterschappen en ook gemeenten worstelen met het bereiken van deze doelgroep. Hiertoe zijn diverse initiatieven ondernomen, zoals het vormen van jeugdbesturen, compleet met een jeugddijkgraaf of kinderburgemeester. Uit onderzoek blijkt dat dergelijke initiatieven over het algemeen weinig toevoegen. Het overgrote deel van jongeren is niet intrinsiek geïnteresseerd in politiek en overheidsbestuur. Dit betekent niet dat het bereiken van jongeren helemaal onmogelijk is. Duidelijk is wel dat het onderwijs hierin een schakelfunctie vervult. Uit onderzoek blijkt dat de beste manier is om jongeren te betrekken bij het waterschap vanuit de specifieke studierichting is. Hierbij valt te denken aan het uitvoeren van schaduwprojecten, onderzoeksopdrachten en als belangrijkste onderdeel: het uitvoeren van stages voor het waterschap.

Omdat het waterschap niet de enige overheid is die worstelt met het betrekken van jongeren tussen de 18 en 30 jaar is het verstandig om ervaringen uit te wisselen met andere waterschappen en andere Zeeuwse overheden. Waar mogelijk haakt het waterschap aan bij bestaande initiatieven. Een voorbeeld hiervan is interactieve platform JouwZeeland, dat een initiatief is van de Provincie. Ook in het op te stellen communicatieplan voor de waterschapsverkiezingen zal specifiek aandacht besteed worden aan deze doelgroep en waarom het waterschap voor hen belangrijk is. Deze waterschapsverkiezingen vallen samen met die voor de Provinciale Staten. Onderzocht wordt of er mogelijkheden zijn om elkaar te versterken in het bereiken van jongeren tussen de 18 en 30 jaar om naar de stembus te gaan.

Concreet betekent dit:

- We zoeken actief verbinding met initiatieven van andere Zeeuwse overheden, hieronder valt ook het Regiobureau.
- Voor de waterschapsverkiezingen onderzoeken we samenwerkingsmogelijkheden met de Provincie teneinde jongeren te bereiken (JouwZeeland).
- We blijven investeren in arbeidsmarktcommunicatie onder jongeren. Dit heeft in het verleden aantoonbare resultaten opgeleverd.
- We blijven investeren in onze jaarlijkse publiekscampagnes. Deze worden vaak via de Unie van Waterschappen, onder een gezamenlijke paraplu gelanceerd, zodat waterschappen gezamenlijk investeren in landelijke en regionale bekendheid onder jongeren (campagne Waterbazen).
- We betrekken jongeren bij actuele waterschapsuitdagingen, bijv. via enquêtes op sociale mediaplatformen.
- We investeren op bestuurlijk en ambtelijk niveau in onze contacten met Zeeuwse onderwijsinstellingen.
- We maken actief gebruik van sociale mediaplatformen bij communicatie over de waterschapsverkiezingen. Jongeren maken hier relatief veel gebruik van.

### 3.5 Right to Challenge

Het right to challenge staat voor uitdaagrecht. Dit houdt in dat een groep georganiseerde inwoners taken van een overheid kan overnemen als zij denken dat deze anders, beter, goedkoper of slimmer uitgevoerd kunnen worden. Het opnemen van het right to challenge in de Participatieverordening is niet verplicht.

Het uitdaagrecht vormt onderdeel van de Wet versterking participatie decentrale overheden die in voorbereiding is. Deze beleidsnotitie anticipeert hierop. In deze wet wordt een verdeling gemaakt tussen autonome taken en medebewindstaken. Autonome taken zijn taken die gaan over de huishouding van een bestuursorgaan. Ten aanzien van deze taken heeft de algemene vergadering de vrijheid om hiervoor een regeling te treffen, of het dagelijks bestuur op te dragen om dit te doen. Medebewindstaken komen voort uit hogere wetgeving. Deze taken *moet* een bestuursorgaan dus zelf uitvoeren. Het overnemen van dergelijke taken kan alleen als de wet daarvoor de ruimte biedt.

Als er in een verordening of (medebewinds)wetgeving taken aan het dagelijks bestuur worden opgedragen, zonder dat er ruimte is voor beleidsvrijheid, dan betekent dit dat een dergelijke taak niet door anderen uitgevoerd kan worden. Omdat waterschappen, in tegenstelling tot gemeenten en provincies alleen volgens de wet en provinciale verordeningen uit te voeren taken hebben, is het overnemen van waterschapstaken slechts zeer beperkt mogelijk. Daarom wordt hier geen nader beleid voor opgesteld. Als er zich een situatie voordoet waarin het waterschap wordt uitgedaagd om taken over te dragen, dan wordt hierover per geval beslist door het dagelijks bestuur. Dit alleen als daar een wettelijke basis voor bestaat. De wenselijkheid van het overdragen van de taak wordt dan afgewogen. Voorwaarde hierbij is dat de uitvoering van de over te dragen taak aantoonbaar goedkoper of kwalitatief beter plaatsvindt.

Bovendien heeft deze beleidsnotitie als uitgangspunt dat participatie maatwerk is. Daarom kan dit niet als generiek beginsel in een verordening worden opgenomen.

## 4 Participatie bij waterschap Scheldestromen

### 4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de doelstellingen en uitgangspunten van participatie bij waterschap Scheldestromen benoemd. Dit hoofdstuk behelst de vertaling daarvan naar de organisatie. Met andere woorden: hoe geeft het waterschap vorm aan deze doelen en uitgangspunten?

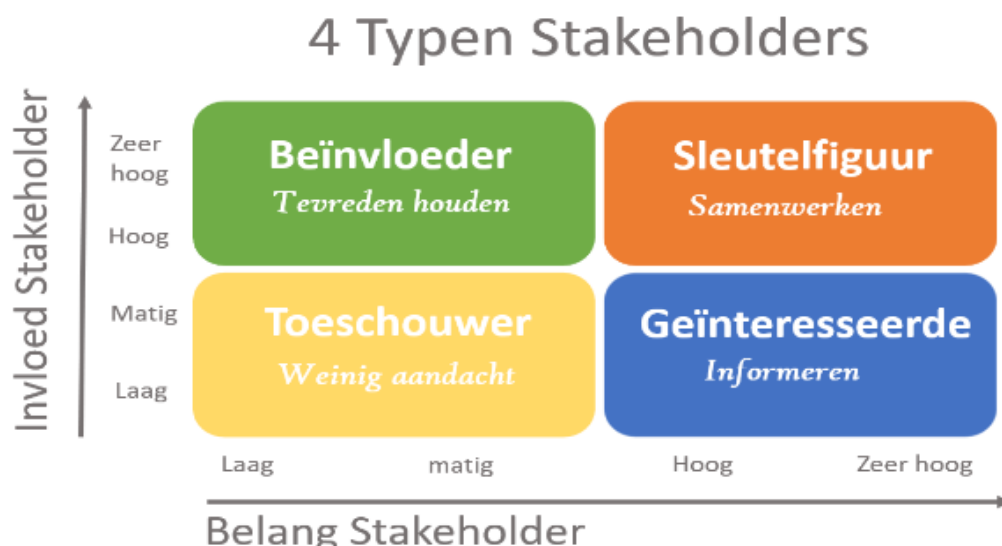
Dit gebeurt in de eerste plaats door het uitvoeren van een omgevingsanalyse, waarbij de verschillende belanghebbenden en hun belangen in kaart worden gebracht. Vervolgens wordt het niveau van participatie bepaald, waarna tot slot het participatieplan wordt geschreven.

### 4.2 Omgevingsanalyse

Voor het succesvol toepassen van publieksparticipatie is het belangrijk dat het speelveld in kaart is gebracht. Een middel hiervoor is het uitvoeren van een omgevingsanalyse. De omgeving van het waterschap is de afgelopen jaren steeds dynamischer geworden en de taakuitvoering daarmee uitdagender. Het waterschap kan niet meer zelfstandig projecten of beleid ontwikkelen, zonder daar andere partijen bij te betrekken. Er is altijd een relatie met een andere partij, belang of maatschappelijke ontwikkeling.

#### 4.2.1 Stakeholderanalysemodel

Een veel gebruikte methode om de omgeving in kaart te brengen is de zgn. stakeholderanalyse. Hiervoor zijn diverse modellen beschikbaar. De overeenkomst hiertussen is dat ze ingedeeld zijn in kwadranten, waarin de mate van invloed van de stakeholders is afgezet tegen het belang. Onderstaand model is goed toepasbaar voor het uitvoeren van een omgevingsanalyse ten behoeve van beleid en zal derhalve verankerd worden in het proces beleidsontwikkeling- en implementatie. Bij projecten zal vaak een uitgebreidere omgevingsanalyse worden uitgevoerd en worden stakeholders verder verfijnd.



Figuur 2: Model voor stakeholderanalyse

In het gele kwadrant worden belanghebbenden geplaatst met weinig invloed en die ook geen belang hebben bij een activiteit van het waterschap. Op deze groep is het participatieniveau 'informeren' voldoende. In het groene kwadrant wordt de groep belanghebbenden geplaatst met veel invloed, maar met een gering belang bij een initiatief van het waterschap. Deze stakehol-

ders kunnen door middel van procedures besluitvorming over beleid of de uitvoering van een project vertragen. In het oranje gekleurde kwadrant staan de belanghebbenden met veel invloed en belang. Zij zijn de partijen die primair benaderd moeten worden in een vroeg stadium. Hiermee dient samenwerking gezocht te worden. In het blauwe kwadrant staan tenslotte de stakeholders die een groot belang kunnen hebben, maar betrekkelijk weinig invloed uitoefenen. Vaak is de positie in dit kwadrant mobiel. Al naar gelang de fase in een project of beleidsontwikkelingsproces of externe ontwikkelingen kunnen zij verschuiven naar het oranje kwadrant.

#### 4.2.2 Stakeholders waterschap

Veel voorkomende stakeholders van het waterschap zijn:

##### Extern

Gemeenten  
Provincie  
Rijkswaterstaat  
Unie van Waterschappen  
Ministeries  
Verstrekkers van subsidie  
Dorpsraden  
Zuidwestelijke Delta  
Natuurbeschermingsverenigingen (ZMF, Steltkluut, Natuurmonumenten, etc.)  
Belangenverenigingen agrariërs (ZLTO)  
Recreatieverenigingen (sport, water, wandelen, etc.)  
HWBP  
Bedrijfsleven (KvK, Evides, Delta, MKB)  
Onderwijsinstellingen (HZ, MBO, Technasia)  
Media  
Burgers (ook op sociale media)

##### Intern

Algemene Vergadering  
Commissies  
Dagelijks Bestuur  
OR  
Managementoverleg  
Teamleiders  
De verschillende afdelingen

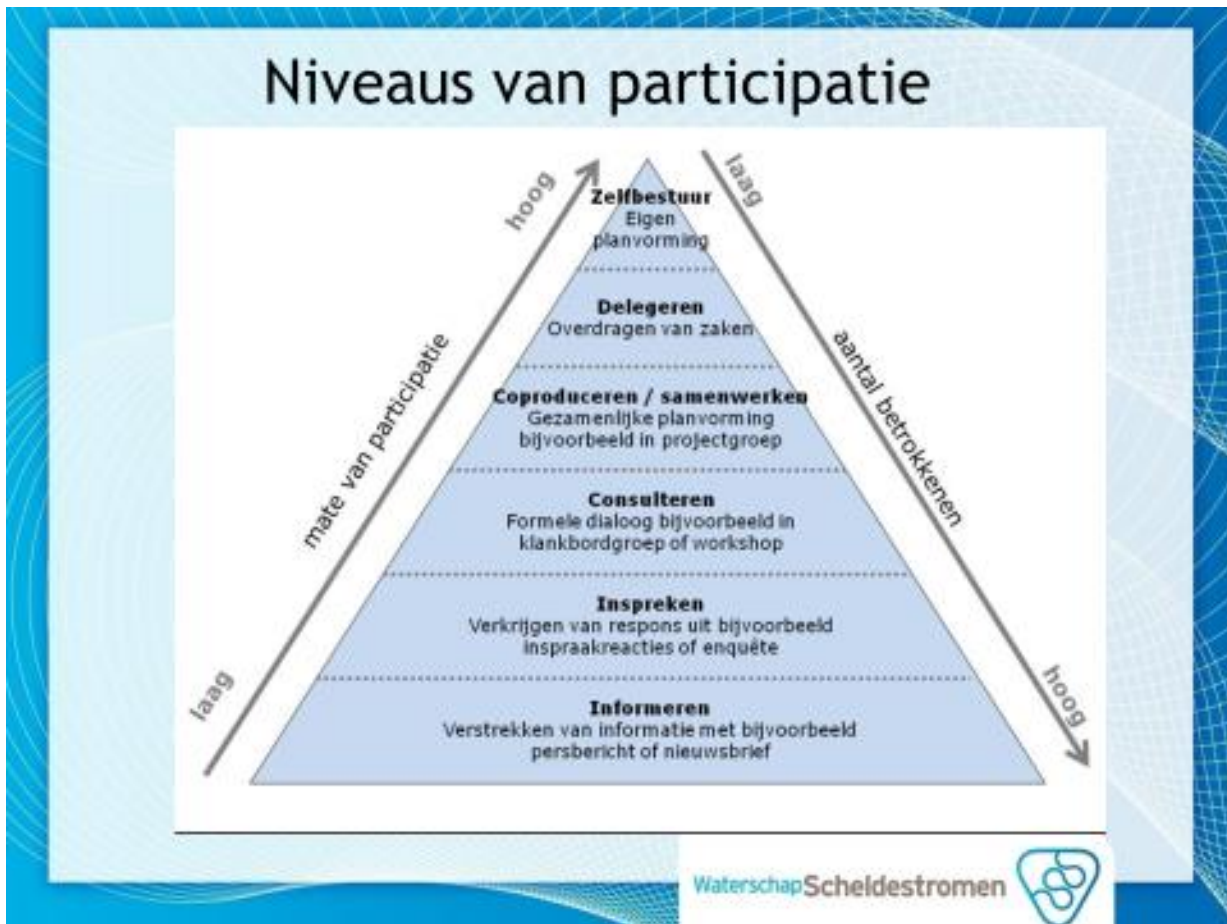
Afhankelijk van het te ontwikkelen beleid of uit te voeren projecten vervullen zij de rol van beïnvloeder, sleutelfiguur, toeschouwer of geïnteresseerde. Gedurende een participatietraject kunnen zij van in het kwadrantenschema van positie veranderen.

Een aantal partijen staat vermeld in twee kwadranten. Dit betreft voornamelijk overheidspartijen. Zij kunnen optreden als beïnvloeder, maar zijn vaak ook samenwerkingspartner of worden dat gedurende de uitvoering van een beleidstraject of project.

#### 4.3 Participatieniveaus

Nadat de omgeving en de stakeholders in beeld zijn gebracht en hun belangen geïnventariseerd, wordt het niveau van participatie bepaald. Er zijn diverse niveaus waarop participatie kan plaatsvinden. Deze zijn weergegeven in de zgn. 'participatieladder'. Welk niveau van participatie wordt gehanteerd hangt af van de situatie. Eerder werd al aangegeven dat participatie bij waterschap Scheldestromen maatwerk is.

De mate van participatie moet passen bij de ruimte die er is om inbreng te leveren door belanghebbenden. Elk initiatief vraagt een eigen afweging over het te hanteren participatieniveau. Dit is afhankelijk van de impact op de omgeving, de complexiteit en de (wettelijke) ruimte voor participatie. De participatiepiramide is van toepassing op situaties waarin het waterschap optreedt als initiatiefnemer (rol 1).



Figuur 3: Participatieniveaus met ruimte voor beïnvloeding en sturing waterschap

Op de participatiepiramide zijn zes niveaus van beïnvloeding te onderscheiden. Naarmate het aantal betrokken belanghebbenden afneemt, groeit de mogelijkheid tot beïnvloeding. Hoe meer invloed derden kunnen uitoefenen, neemt de mogelijkheid tot sturing van het waterschap af. De verschillende participatieniveaus worden hieronder kort besproken.

**Informeren:** Het laagste niveau van de participatiepiramide. Het informeren van belanghebbenden is feitelijk geen participatie, omdat zij geen mogelijkheid hebben om invloed uit te oefenen. Het waterschap bepaalt de besluitvorming en belanghebbenden worden hiervan op de hoogte gesteld.

**Inspreken:** Op dit niveau in de piramide is er sprake van interactie tussen belanghebbenden en het waterschap. Het waterschap is bepalend voor de agenda, maar raadpleegt belanghebbenden die hun standpunten en belangen inbrengen. Het is een inventarisatie van meningen, echter deze is niet bindend.

**Consulteren:** Op dit niveau hebben belanghebbenden een adviserende rol. De agenda wordt nog steeds bepaald door het waterschap, maar belanghebbenden kunnen problemen, oplossingen en hun visie aandragen. De participatie vindt op dit niveau plaats in de vorm van klankbordgroepen en ronde tafelgesprekken. De meningen van belanghebbenden worden meegenomen in de besluitvorming of beleidsontwikkeling. Het waterschap kan op basis van argumenten afwijken van de door belanghebbenden geleverde inbreng.

**Coproduceren/samenwerken:** Het waterschap bepaalt samen met de belanghebbenden de aanpak. Alle partijen brengen op gelijkwaardige basis kennis en kunde in. Dit gebeurt op basis van een dialoog. De initiatiefnemer bewaakt het publieke belang.

**Delegeren:** Belanghebbenden voeren taken uit voor het waterschap, waarbij het waterschap de kaders en randvoorwaarden stelt waarbinnen dit gebeurt en hier vervolgens op controleert. Een voorbeeld hiervan is een groep particulieren die een waterloop of wegberm in hun leefomgeving beheren en onderhouden.

**Zelfbestuur:** Inwoners, ondernemers of maatschappelijke instellingen nemen een initiatief dat invloed heeft op de waterschapstaken. De beslissingsbevoegdheid ligt bij de genoemde partijen en niet bij het waterschap. Voorbeelden hiervan zijn initiatieven van derden die zich afspelen op terreinen van het waterschap of het ontwerpen en ontwikkelen van een watersysteem voor een vakantiepark of woonwijk.

Maximaliseren van de invloed van belanghebbenden is geen doel op zich. Participatie is maatwerk en wordt georganiseerd op een manier die recht doet aan de belangen van de betrokken partijen en de ruimte tot beïnvloeding die het waterschap wil bieden. In verreweg de meeste gevallen komt het participatieniveau neer op inspreken en consulteren. Informeren is geen vorm van participatie. Dit doen we als het goed is altijd. Coproduceren/samenwerken is zeldzamer. Dit doet het waterschap wel, echter hier liggen vaak samenwerkingsovereenkomsten aan ten grondslag (Projectorganisatie Waterveiligheid, Waterdunen, Gladheidsbestrijding, etc.). Uitgangspunten bij het ontwikkelen van beleid en voorbereiden van projecten is:

- Elk beleidsplan of project wordt begonnen met een analyse van het vraagstuk: wie moeten er bij betrokken worden, hoe en wat valt er te kiezen?
- Per plan of project wordt gekeken op welke wijze participatie wordt georganiseerd (maatwerk).
- Vanaf de start is er (meer) aandacht voor betrokkenheid.
- Vanaf het begin wordt duidelijkheid gecreëerd over de ruimte die men heeft tot meebeslissen, de rolverdeling, taken, budgetten en wijze van besluitvorming
- Tijdens het proces blijft het waterschap communiceren en staan we open voor vragen.

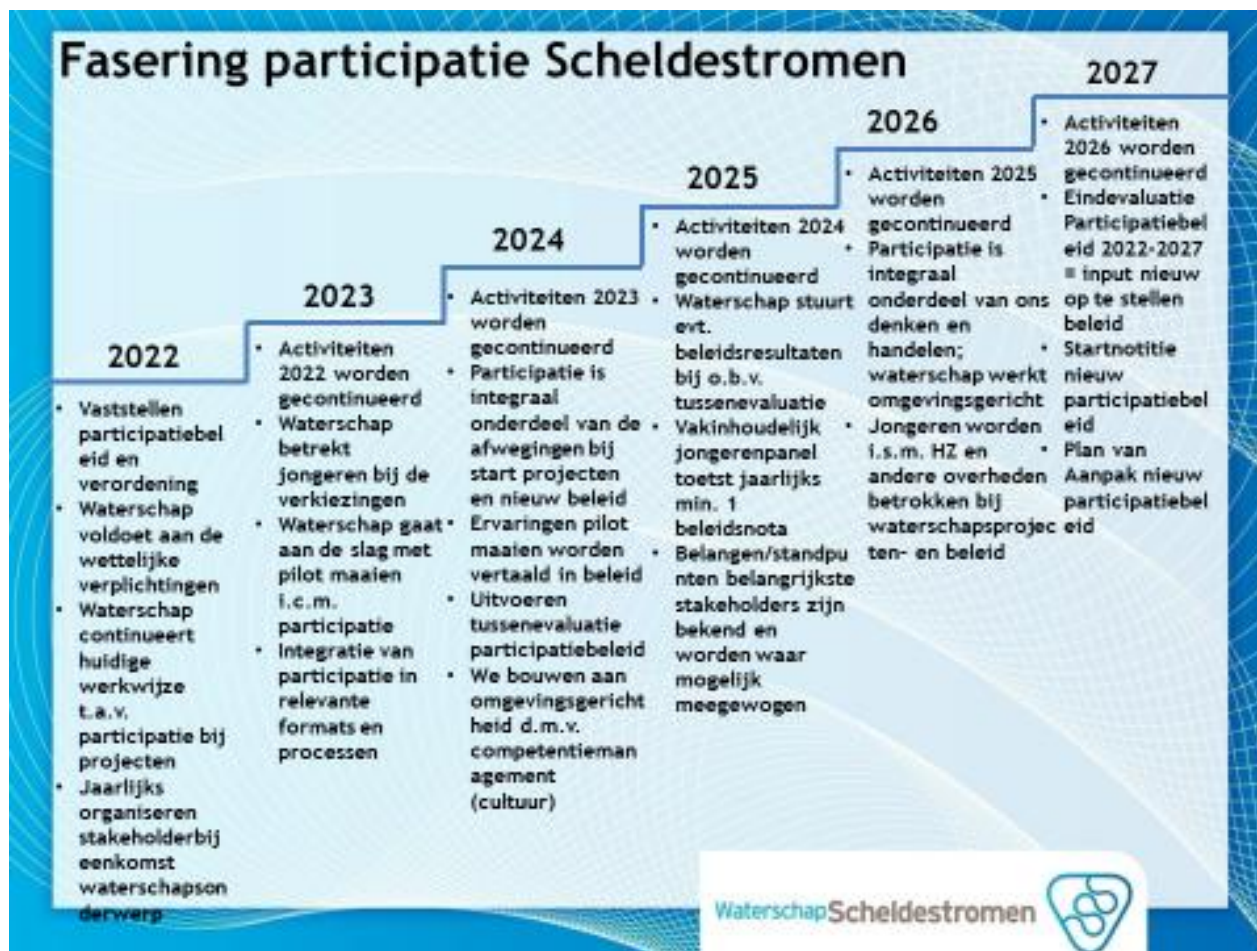
Een risico is dat als participatie niet goed voorbereid wordt of dat er aan het begin van het proces verkeerde verwachtingen worden gewekt, dit in het nadeel van het waterschap kan werken. Het adagium luidt hier: 'Baat het niet, dan schaadt het wel!' Om dit risico te verkleinen worden de volgende vragen gesteld:

- Welke ruimte is er voor beïnvloeding, meepraten of meebeslissen?
- Is er budget en tijd?
- Is het waterschap bereid om plannen aan te passen op basis van de geleverde inbreng van participanten?
- Is er ruimte voor initiatieven uit de stad of het landelijk gebied om bestaande plannen aan te vullen, uit te breiden of te versterken?
- Duidelijk maken aan participanten op welk niveau participatie plaatsvindt.

#### 4.4 Fasering participatieniveau waterschap Scheldestromen

Deze beleidsnotitie publieksparticipatie heeft een horizon van 5 jaar, te weten vanaf de vaststelling in het najaar van 2022 tot en met 2027. Deze valt grofweg gelijk met de nieuwe bestuursperiode. Een nieuw bestuur is een natuurlijk moment voor herijking van (strategische) doelstellingen en beleid. Deze beleidsnotitie is daar onderdeel van, los van de wettelijke verplichtingen die het waterschap heeft op het gebied van participatie en de bestuurlijke wens tot omgevingsgericht(er) werken. Deze beleidsnotitie voorziet in een groeimodel voor participatie dat loopt langs diverse stadia. Dit groeipad staat in onderstaande figuur weergegeven.





Figuur 5: Groeimodel ontwikkeling participatie waterschap Scheldestromen

Het geschetste groeimodel voorziet erin dat we na vaststelling van dit beleid voldoen aan de bepalingen van de Omgevingswet en dat het waterschap de huidige werkwijze voortzet. Op het gebied van (grote) projecten maakt het waterschap op dit moment al gebruik van omgevingsmanagement. Dit is een volwaardige functie in het medewerkersbestand. Het doel is om conform de verschillende stadia in het model deze werkwijze uit te bouwen tot en met 2027 waarin participatie is verankerd in de werkwijze van het waterschap.

## 2022

Het doel voor 2022 is te voldoen aan de bepalingen van de Omgevingswet door het vaststellen van deze beleidsnotitie en een Participatieverordening. Mocht de invoering van de Omgevingswet weer uitgesteld worden, dan past het waterschap participatie toe in de geest van de bepalingen van de Omgevingswet. Het instrument publieksparticipatie wordt op dit moment al ingezet bij (grote) projecten. Deze werkwijze continueren we. Daarnaast borgen we uitbreiding van participatie en de bewustwording daarover door in het format van de startnotitie en het plan van aanpak standaard een paragraaf 'participatie' op te nemen.

Tevens verankeren we het onderdeel participatie in het vergunningenbeleid van het waterschap. Ook wordt er een keer per jaar een ronde tafel bijeenkomst c.q. paneldiscussie georganiseerd met stakeholders van het waterschap over een waterschapsgerelateerd onderwerp. De door partijen geleverde inbreng wordt gebruikt bij beleidsvorming, projecten of beheer en onderhoud.

**2023**

Dit is het verkiezingsjaar. In de communicatie rond de verkiezingen gaan we actief op zoek naar manieren om jongeren (18-30 jarigen) te betrekken bij het waterschap, zodat onder deze doelgroep de opkomst toeneemt. Hierbij kijken we of samengewerkt kan worden met de Provincie Zeeland via het platform 'JouwZeeland' dat zich richt op deze doelgroep.

Daarnaast wordt publieksparticipatie geborgd door het te verankeren in de relevante bedrijfsprocessen en participatie op te nemen in het te ontwikkelen integrale VTH-beleid. Hiertoe is het belangrijk dat bekend is dat dit participatiebeleid bestaat en wat de doelen ervan zijn en hoe relevante medewerkers dit kunnen toepassen in hun werkzaamheden. Hiervoor worden enkele workshops georganiseerd die eind 2022 voorbereid worden. Het gaat dan met name om het toepassen van participatie bij beleidsontwikkeling en de verdere uitbouw van participatie bij projecten. Tot slot doen we ervaringen op met een pilot op het gebied van het maaibeleid. De hiermee opgedane ervaringen passen we toe in toekomstige beleidstrajecten.

Daarnaast wordt er op omgevingsgerichtheid gestuurd vanuit het cultuurveranderingstraject en de waterschapscompetenties 'luisteren', 'samenwerken', 'initiatief' en 'discipline'. Deze competenties liggen het dichtst bij omgevingsgericht werken. Dit vergt een inspanning van teamleiders en afdelingshoofden om hier blijvend op te sturen.

**2024**

In 2024 is participatie een integraal onderdeel geworden van de werkwijze bij projecten en beleidsontwikkeling. Het uitvoeren van een stakeholderanalyse aan het begin van beleidsontwikkeling en projecten is gemeengoed, evenals het nadenken over participatie. Als er geen participatie wordt ingezet, geven we gemotiveerd aan wat daar de reden van is. Participatie is niet in alle gevallen zinvol en is maatwerk. Het is geen doel op zich.

De opgedane ervaringen met de pilot in het maaibeleid worden vertaald in concrete acties en we passen deze ervaringen waar mogelijk toe op ander beleid. Tevens voeren we medio 2024 een tussenevaluatie uit van het participatiebeleid, zodat het waterschap leert van de tot dan toe opgedane ervaringen en inzichten. Deze evaluatie richt zich ook op de doelstellingen van dit beleid. Hierop wordt deze beleidsnotitie aangepast.

**2025**

In dit jaar is er een duurzame relatie opgebouwd met de belangrijkste stakeholders van het waterschap. Deze zijn (vertegenwoordigers van) dorpsraden, heemkundige kringen, milieugerelateerde organisaties, agrariërs, onderwijsinstellingen en bedrijfsleven. De belangen, meningen en standpunten van de diverse stakeholders zijn bekend bij het waterschap en maken waar mogelijk deel uit van het afwegingskader bij het uitvoeren van projecten, opstellen van beleid en bij het uitvoeren van beheer en onderhoud. Ook maakt het waterschap een start met de voorbereidingen van het nieuwe WBP, waarbij minimaal het participatieniveau 'consulteren' wordt toegepast. Deze consultatie vindt plaats met zowel het bestuur, als met externe belanghebbenden.

**2026**

In 2026 is de afweging of er al dan niet participatie moet worden toegepast bij het formuleren van nieuw beleid, grote beleidsherzieningen en projecten integraal onderdeel van de werkwijze van het waterschap. Dit draagt bij aan de ambitie tot omgevingsgericht werken. Naast de eerder genoemde activiteiten worden ook jongeren gericht betrokken bij het werk van het waterschap. Dit kan in de vorm van het ontwikkelen van zgn. schaduwprojecten waarbij een team scholieren projectvoorstellen voor het waterschap maakt op het gebied van civiele techniek, ict-projecten en het geven van een visie op beleid. Waar dat relevant is, maken we gebruik van deze inzichten.



2027

Dit is het einde van de looptijd van deze beleidsnotitie. In dit jaar wordt het participatiebeleid geëvalueerd. De resultaten van deze evaluatie vormen het startpunt voor het opstellen van een nieuw beleid. In dit jaar worden de startnotitie en het Plan van Aanpak hiervoor geschreven, alsmede de aanzet voor het opvolgende participatiebeleid, zodat dit in het voorjaar van 2028 vastgesteld kan worden door de algemene vergadering van het waterschap.

#### 4.5 Cultuur

Deze beleidsnotitie zet in op omgevingsgericht werken. Publieksparticipatie is daar een onlosmakelijk onderdeel van. Omgevingsgericht werken en daarmee ook nadenken over het inzetten van participatie bij beleidsontwikkeling en projecten en dit door te vertalen naar beheer en onderhoud vraagt om een andere mentaliteit. Hiertoe zet het waterschap in op het veranderen van de organisatiecultuur.

De organisatiecultuur is van iedereen binnen Scheldestromen. Medewerkers en bestuursleden maken deze samen. De Kadernotitie Cultuur (waterschap Scheldestromen, 2021) stelt dat cultuur en structuur hand in hand gaan. Inmiddels is de structuur van de organisatie aangepast en het cultuurontwikkelingstraject op stoom gekomen. De maatschappelijke context en de uitdagingen waar het waterschap voor staat veranderen in snel tempo. Burgers nemen vaker zelf verantwoordelijkheid voor hun directe leefomgeving en willen daar zeggenschap over. Dit vertaalt zich in de taakuitvoering van het waterschap. Daarnaast in de wens om omgevingsgericht te willen werken als een transparante en klantvriendelijke overheid die de maatschappij daar waar dat mogelijk is de ruimte geeft om invloed uit te oefenen. Waterschap Scheldestromen heeft dit neergelegd in vijf competenties die onderdeel zijn van het profiel waar medewerkers aan moeten voldoen. Deze zijn: samenwerken, luisteren, initiatief, discipline en zelfontwikkeling. Participatie raakt met name aan de eerste vier competenties.

Participatie is een vorm van luisteren naar omgeving om daar vervolgens gemotiveerd al dan niet iets mee te doen. Daarnaast is participatie een vorm van samenwerken met de omgeving met het doel om deze via een gezamenlijke inspanning beter en leefbaarder te maken. Maar participatie heeft ook een raakvlak met de competenties initiatief en discipline. Zonder discipline gaat participatie vaak mis, omdat men continu alert moet zijn op het tijdig delen van informatie aan alle partijen. Hierbij is het adagium: 'Doe wat je zegt en zeg wat je doet!'. De competentie initiatief raakt aan participatie, omdat zonder het nemen van initiatief en verder kijken dan de grenzen van de waterschapsorganisatie, een participatieproces überhaupt niet van de grond komt.

Sturen op de waterschapscompetenties draagt bij aan het slagen van dit beleid. Dit begint bij bewustwording. Medewerkers moeten hiertoe allereerst op de hoogte zijn van het bestaan van dit beleid. Vervolgens worden het de relevante procesbeschrijvingen aangepast, alsmede de formats van de startnotitie, het Plan van Aanpak, de beleidsnotitie en het projectplan.

Participatie wordt nadrukkelijk niet centraal belegd. De reden hiervoor is dat het een onderwerp is dat iedereen bij het waterschap aangaat. Zowel bestuur als medewerkers. Wel zullen er binnen het waterschap ambassadeurs worden aangewezen, waarbij men te rade kan gaan met vragen over hoe participatie vorm te geven in beleid, projecten of de praktijk. Daarnaast wordt van het management en het bestuur een inspanning gevraagd om te sturen op participatie en de genoemde waterschapscompetenties luisteren en samenwerken, teneinde het omgevingsgericht(er) werken een stap dichterbij te brengen.

Dit heeft ook gevolgen voor het proces van werving en selectie. We zoeken medewerkers die omgevingsgericht zijn en die een antenne hebben voor de gevolgen van projecten, beleid of beheer en onderhoud op de omgeving. En dit ook op een heldere wijze weten te communiceren. De

faciliterende rol van het waterschap staat hierbij centraal in plaats van de vakinhoud of uit te voeren projecten. Medewerkers die reeds in dienst zijn bij het waterschap worden waar nodig geholpen om deze competenties te ontwikkelen. Dit beleid heeft dus ook een relatie met opleiding en training.

#### 4.6 Hoe meten we de voortgang?

Met kritische succesfactoren wordt gemeten in hoeverre doelstellingen zijn behaald. Het zijn heldere, meetbare en realistische (sub)doelstellingen die bijdragen aan de doelen van de organisatie. Bij het participatiebeleid is dat draagvlak voor het waterschap en omgevingsgericht werken. Het uitgangspunt van dit beleid is dat participatie maatwerk is. Dat maakt het formuleren van concrete prestatie indicatoren complexer. Echter, de uitgangspunten van dit beleid vormen de peilers waarop de beleidsdoelen zijn gebaseerd en kunnen derhalve fungeren als prestatie indicator of kritische succesfactor (KSF).

De bij dit beleid horende kritische succesfactoren zijn:

1. Na vaststelling van het participatiebeleid en de Participatieverordening waterschap Scheldestromen voldoet het waterschap aan alle wettelijke verplichtingen die op dit gebied gesteld worden (2022).
2. Na vaststelling van het participatiebeleid en de verordening wordt het format van de Startnotitie, het Plan van Aanpak en de Beleidsnotitie uitgebreid met een paragraaf 'Participatie'. (2022).
3. Na vaststelling van het participatiebeleid en de verordening worden de relevante hoofd- en werkprocessen aangepast (2022).
4. Na vaststelling van het participatiebeleid en de verordening worden de omgevings- en stakeholderanalyse die onderdeel zijn van het proces beleidsontwikkeling en relevante projectprocessen ook daadwerkelijk uitgevoerd. (2022/23).
5. Na vaststelling van het participatiebeleid- en de verordening is het vergunningenbeleid van het waterschap hierop aangepast. (2022).
6. Medewerkers weten van het bestaan van het participatiebeleid en passen dit waar dat relevant is, toe in hun werkzaamheden. (2022/23). Teamleiders en afdelingshoofden sturen hier op.
7. Er wordt een ambassadeursteam geformeerd waar waterschapscollega's terecht kunnen met vragen over het vormgeven van participatie. (2022/23).
8. Tussen 2023 en 2027 voert het waterschap elk jaar minimaal één pilot uit op het gebied van beleidsontwikkeling waarbij relevante stakeholders betrokken worden.
9. In de campagne voor de waterschapsverkiezingen van 2023 en 2027 wordt er communicatie ontwikkeld die gericht is op jongeren in de leeftijd van 18-30 jaar.
10. Tussen 2023 en 2027 voert een team scholieren jaarlijks minimaal 1 beleidsevaluatie of schaduwproject uit. (2023-27).

## 5 Gevolgen voor de organisatie

### 5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behelst de vertaling van de in Hoofdstuk vier beschreven werkwijze naar de organisatie. Met andere woorden: hoe geeft het waterschap vorm aan deze doelen en uitgangspunten?

Publieksparticipatie is een nieuw beleidsterrein dat voortkomt uit de wens tot omgevingsgericht(er) te werken en maatschappelijke ontwikkelingen, alsmede de wettelijke bepalingen van de Omgevingswet. Volgens de beleidswetenschappers Hoogerwerf & Herweijer (Overheidsbeleid, 2008) is beleid willens en wetens handelen, gericht op het bereiken van bepaalde doelstellingen.

Voorwaarde voor het bereiken van deze (beleids)doelen is de manier waarop de individuele uitvoerders het beleid uitvoeren. Beleidsnotities met helder geformuleerde doelen en uitgangspunten vormen een taakstelling voor degenen die dit beleid uitvoeren. Hiervoor moeten de uitvoerders over de volgende kenmerken beschikken (Hoogerwerf & Herweijer, 2008):

Weten: Dit is de belangrijkste voorwaarde. Medewerkers op wie dit beleid betrekking heeft moeten op de hoogte zijn van het bestaan van deze beleidsnotitie en kennis hebben van de inhoud, zodat zij participatie en de daarbij behorende uitgangspunten kunnen toepassen in hun werk. Gebrekkige kennis leidt tot eigen interpretatie en eigen inzichten die mogelijk niet in lijn zijn met de doelen die aan dit beleid ten grondslag liggen.

- De vaststelling van de beleidsnotitie publieksparticipatie wordt intern gecommuniceerd bij het waterschap.
- De beleidsnotitie publieksparticipatie wordt intern beschikbaar gesteld
- Er worden informatiebijeenkomsten georganiseerd over het participatiebeleid

Kunnen: Om dit participatiebeleid uit te kunnen voeren is het belangrijk dat medewerkers over de juiste capaciteiten en competenties beschikken. Dit betekent een omgevingsgerichte houding. Het waterschap stuurt hierop met de waterschapscompetenties (luisteren, samenwerken, initiatief, discipline en zelfontwikkeling) die een rol spelen de jaarlijkse gesprekscyclus tussen medewerkers en leidinggevenden. Dit participatiebeleid raakt sterk aan de eerste vier competenties. Daarnaast is een cultuurontwikkelingstraject opgestart, waarin ook omgevingsgericht werken onderdeel is. De cultuurontwikkeling en dit participatiebeleid hangen sterk met elkaar samen. Onder kunnen wordt ook verstaan dat de organisatie medewerkers de juiste hulpmiddelen verschaft om dit beleid goed uit te kunnen voeren.

- Om de doelen van de organisatie ontwikkeling te realiseren is onder meer een cultuurtraject gestart, zodat het waterschap procesgericht, omgevingsgericht en risicogestuurd te werk gaat. Het doel omgevingsgericht wordt gediend met publieksparticipatie. Derhalve wordt gestuurd op de competenties luisteren, samenwerken, initiatief en discipline.
- Medewerkers weten waar ze terecht kunnen met vragen over participatie in hun werkveld en krijgen desgevraagd advies en ondersteuning.
- Medewerkers werken integraal, d.w.z. zij zien de samenhang van hun werk met andere beleidsplannen en de omgeving van het waterschap.
- Waar nodig zetten we in op het ontwikkelen van omgevingsgerichte competenties van medewerkers door middel van opleiding en training.
- We werven nieuwe medewerkers met een omgevingsgerichte attitude die zich vertaalt in de vijf waterschapscompetenties.
- De capaciteit en tijd die nodig is om een participatieproces zorgvuldig in te richten en vorm te geven wordt beschikbaar gesteld.

Willen: Medewerkers zijn gemotiveerd om dit beleid uit te voeren. Dat betekent dat zij achter de beleidsdoelstellingen staan. Dit geldt niet alleen voor medewerkers, maar ook voor bestuurders. Indien een beleid onvoldoende politiek-bestuurlijke steun geniet, en wordt opgevat als een noodzakelijk kwaad, zal er ook bij medewerkers geen of weinig motivatie zijn om het uit te voeren.

- Medewerkers van het waterschap beschikken over een omgevings- en klantgerichte instelling. Zij voeren hun werk uit ten dienste van de Zeeuwse burger.
- Medewerkers zijn gemotiveerd om de belangen van burgers mee te nemen in hun werkzaamheden en zijn sensitief voor evt. maatschappelijke gevoeligheden die dit werk soms met zich meebrengt.

Moeten: Deze factor klinkt onsympathiek. Maar kan ook een hulpmiddel zijn bij het op de juiste manier uitvoeren van het beleid. Door medewerkers bij projecten en beleidsvorming te dwingen om na te denken over de omgeving en mogelijkheden tot participatie wordt de uitvoering (in elk geval deels) automatisch geborgd.

- In het format van de startnotitie en het Plan van Aanpak die vooraf gaan aan het ontwikkelen van een inhoudelijk beleidsnotitie, is standaard een paragraaf 'participatie' opgenomen.
- In het format van nieuwe beleidsnotities is standaard een paragraaf 'participatie' opgenomen.
- De relevante bedrijfsprocessen zijn aangepast op het onderwerp participatie.
- Leidinggevend en sturen actief op de waterschapscompetenties, waarvan participatie een vanzelfsprekend onderdeel is.

## 5.2 GROTIK

De impact van dit participatiebeleid valt onder te verdelen in drie activiteiten. Deze zijn het implementeren van het participatiebeleid, de uitvoering ervan en tot slot de tussen- en eindevaluatie van dit beleid. De impact van dit beleid op de organisatie van het waterschap wordt beschreven aan de hand van GROTIK. Deze afkorting staat voor de eerste letters van de woorden geld, risico's, organisatie, tijd, informatie en kwaliteit.

Geld: Qua geld wordt een beroep gedaan op de urencapaciteit van medewerkers. Bij beleids- en projectvoorbereiding moet rekening gehouden worden met en een paragraaf geschreven worden over participatie. Dit vergt tijd van de medewerkers die een plan van aanpak of een startnotitie schrijven. Daarnaast wordt er een beroep gedaan op capaciteit in uren van de medewerkers die als ambassadeur voor participatie worden ingezet in de vorm van het verzorgen of ondersteunen van workshops of het op weg helpen van medewerkers.

Gedurende de uitvoeringsfase zal er verspreid over de organisatie urencapaciteit gemoeid zijn met het realiseren van de beleidsdoelen en het concreet vorm geven van participatie. Het spreekt voor zich dat het toepassen van participatie bij beleid en projecten per geval wel financiële consequenties kan hebben. Het toepassen van participatie heeft ook gevolgen voor de doorlooptijd van projecten en de ontwikkeling van beleid. Een zorgvuldig participatieproces kost nu eenmaal tijd en daarmee geld. De snel veranderende en complexer worden maatschappij dwingt het waterschap tot het investeren in omgevings- en gebiedsgerichte werken en daarmee in te investeren in participatie. Dit heeft financiële consequenties die per situatie zullen moeten worden meegenomen bij het plannen en begroten van investerings- en beleidsprojecten.

Ook het ontwikkelen van omgevingsgerichte competenties van medewerkers, indien nodig, heeft financiële gevolgen. Deze kosten komen ten laste van het centraal opleidingsbudget.

Risico's: De zwakste schakel is de mens. Het risico bestaat dat het beleid wordt vastgesteld en er vervolgens niets mee wordt gedaan. De kans dat participatie geborgd wordt via formats en in de relevante processen is weliswaar groot, maar naarmate een beleid langer vigeert bestaat het risico dat het naar de achtergrond zakt, als gevolg van ontwikkelingen die vallen onder de noemer 'waan van de dag.' Gevolg kan zijn dat participatie niet of niet goed vorm gegeven wordt. Omgevingsgericht en gebiedsgericht werken is een vak en zijn vaardigheden die gericht in de praktijk moeten worden toegepast. Dit kunnen medewerkers er niet 'even bij' doen. Er moet dus echt tijd en capaciteit voor beschikbaar gesteld worden.

Een ander risico is onvoldoende verwachtingsmanagement. Eerder werd in dit beleid de stelling gebezigd 'baat het niet, dan schaadt het wel'. Duidelijkheid over de mate van participatie en het beschikbare budget zijn de eerste vereisten. Als deze onvoldoende wordt verschaft, dan bestaat het risico op teleurstellingen. Dit heeft consequenties voor de reputatie en het imago van het waterschap.

Echter, omdat het waterschap sinds de laatste jaren steeds meer gebruik maakt van omgevingsmanagement bij projecten en deze kennis steeds meer als functie opneemt in de organisatie, is dit risico bij het uitvoeren van projecten minder groot, dan bij het opstellen van beleid. In de toekomst is het raadzaam ook bij beleidsontwikkeling omgevingsmanagers in te schakelen.

Organisatie: Het goed implementeren en daarna 'levend' houden van dit participatiebeleid vraagt om creativiteit, enthousiasme en kennis van meerdere disciplines uit de organisatie. Het in de praktijk brengen van dit participatiebeleid is niet centraal belegd, maar is een verantwoordelijkheid van alle (beleids)medewerkers, teamleiders, afdelingshoofden en het dagelijks bestuur. Daarnaast hangt het samen met de cultuur van de organisatie. Het waterschap streeft ernaar om deze omgevingsgerichter te maken. Dat vraagt actieve sturing op de waterschapscompetenties door teamleiders en afdelingshoofden. Het bijsturen op de resultaten van dit beleid gebeurt door het uitvoeren van een tussenevaluatie en een eindevaluatie. Zowel op de voortgang van de realisatie als op de beleidsdoelen zelf. De resultaten hiervan vormen de basis voor bijsturing aan de hand van de PDCA-cyclus.

Daarnaast moet er geïnvesteerd worden in de juiste competenties van de medewerkers. Nieuwe medewerkers moeten hierop geselecteerd worden, dus ook het proces van werving en selectie moet hierop ingericht worden. Participatie is iets van de hele organisatie en wordt niet belegd bij slechts enkele medewerkers.

Tijd: De looptijd van deze beleidsnotitie is vijf jaar. Met name in de eerste anderhalf jaar zal de implementatie van het beleid tijd vergen van de organisatie. Verankering van participatie in de formats en de werkprocessen zijn de eerste activiteiten die moeten plaatsvinden. Participatie is onderdeel van gewenste cultuur om omgevingsgerichter te werken. In die zin kan de implementatie meelopen met de cultuurverandering die momenteel bij het waterschap ontplooid wordt.

Sturing op omgevingsgericht werken en daarmee de competenties 'luisteren', 'samenwerken', 'discipline' en 'initiatief' is een activiteit die voornamelijk bij het management van het waterschap zal komen te liggen. Punt van aandacht is wel dat het toepassen van participatie projecten of het ontwikkelen van beleid kan vertragen. een zorgvuldig uitgevoerd participatieproces vergt nu eenmaal tijd (en geld), maar biedt wel meerwaarde voor het waterschap. De doorlooptijd van projecten en beleidsontwikkelingen wordt hiermee langer.

Informatie: Het borgen van informatie over het toepassen van participatie en de daarvoor geschikte hulpmiddelen vindt allereerst plaats via de relevante procesbeschrijvingen. Hierbij kan gedacht worden aan een soort algemene handreiking participatie die als hulpdocument ter beschikking gesteld wordt. Ook is kennis over participatie en de achterliggende gedachten belangrijk, zodat medewerkers 'weten' over participatie en dit 'kunnen' toepassen (zie par. 4.1).

Het verkrijgen van informatie begint bij de start van een project/ nieuw beleid met een stakeholderanalyse evt. in combinatie met een omgevingsanalyse. Belanghebbenden en relevante omgevingsfactoren zijn dan in beeld. Vervolgens worden deze benaderd voor het verkrijgen van relevante informatie over hun wensen en ideeën. Tijdig kunnen beschikken over de juiste informatie is van wezenlijk belang voor een goed participatietraject. Even wezenlijk is het tijdig verschaffen van informatie vanuit het waterschap aan belanghebbenden. Dit betreft in de eerste plaats de kaders en mogelijkheden ten aanzien van een participatieproces. Ook het zo snel mogelijk delen van relevante ontwikkelingen en informatie tijdens een participatieproces. Het monitoren van de voortgang van dit beleid vraagt eveneens op geregelde momenten, tijd.

Kwaliteit: De kwaliteit van de uitgevoerde participatietrajecten hangt in sterke mate af van de kennis van participatie en de motivatie van bestuur en medewerkers om dit toe te passen bij beleidsvorming, projecten en in mindere mate ook bij beheer en onderhoud door het verzorgen van lokaal maatwerk bij de uitvoering van waterschapstaken. Er zal moeten worden geïnvesteerd in de kennis en competenties van medewerkers om participatie gedurende de looptijd van deze beleidsnotitie te laten groeien tot het gewenste eindniveau. Dit beleid draagt bij aan het realiseren van de doelen van het WBP, alsmede de wens tot omgevingsgericht te werken. Participatie moet worden tot een vast onderdeel in het afwegingskader bij beleid en projecten van het waterschap. Kwaliteitsborging kan verkregen worden door voortdurend bij te sturen met de opgedane leerervaringen van participatietrajecten, alsmede voortdurende aandacht van medewerkers, bestuur en management voor dit onderwerp. Zowel via de PDCA-cyclus als competentie management in de AVB-gesprekscyclus die leidinggevend voeren met medewerkers.