



2023

2026

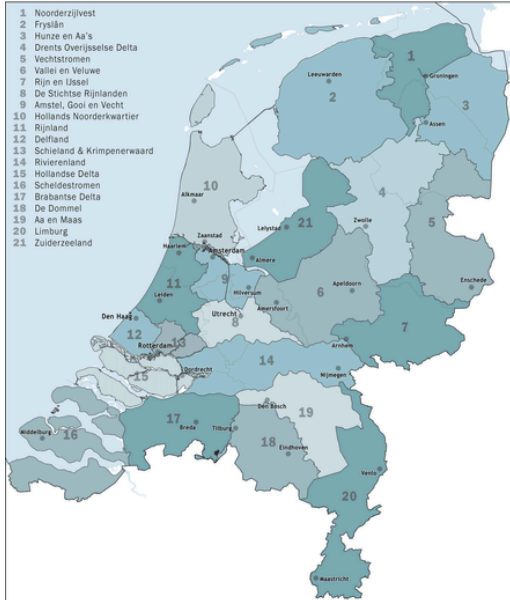
BELEIDSBRIEF | EFFECTIEVE PARTICIPATIE ALS SLEUTEL TOT DUURZAME WATERGOVERNANCE



Het RETOUCH NEXUS-project bevordert een sectoroverstijgende Water-Energie-Voedsel-Ecosystemen (WEFE) Nexus-benadering ter ondersteuning van een veerkrachtige Europese water economie. Het waarborgt dat water governance rekening houdt met ecologische, sociale en economische dimensies, en bevordert zo samenhang en effectiviteit tussen sectoren en bestuursniveaus.

WATERBEHEER 21 Waterschappen

2023



Map van Unie van Waterschappen

CONTEXT

Deze beleidsbrief beschrijft een route naar duurzamere en geïntegreerde water governance, met effectieve stakeholder participatie als uitgangspunt. Op basis van inzichten uit 21 waterautoriteiten, 11 expertinterviews worden belangrijke knelpunten geïdentificeerd bij het formaliseren van participatie binnen programma's en besluitvormingsprocessen, en stellen wij acties voor om deze knelpunten te adresseren. De analyse haalt ook inzichten uit de wetenschappelijke literatuur samen met beleidsdocumenten en biedt vervolgens praktische handvatten voor beleidsmakers en besluitvormers.

UITDAGINGEN EN BARRIÈRES

Nederland staat voor toenemend complexe wateropgaven. Het aanpakken van deze vraagstukken vraagt om responsieve maatschappelijke veranderingen via integrale bestuurlijke benaderingen, in plaats van uitsluitend gecentraliseerde en technocratische besluitvorming. Het is belangrijk om in milieu- en waterbeheer rekening te houden met onderlinge afhankelijkheden tussen sectoren, schaalniveaus en actoren. Participatie krijgt daarom steeds meer aandacht in besluitvormingsprocessen. **Effectieve participatie** is echter geen vanzelfsprekendheid: onvoldoende ontworpen of uitgevoerde participatie kan juist leiden tot wantrouwen, verlies van draagvlak en legitimiteit. Dit risico is vooral groot wanneer participatie wordt gezien als een "afvinkoefening" in plaats van een oprechte dialoog.

De 21 **Nederlandse waterschappen** werken steeds vaker vanuit integrale participatiepraktijken bij beleid en programma's. Hoewel zij van oudsher ervaring hebben met participatie binnen projecten, is adequate en effectieve betrokkenheid van belanghebbenden in beleidsprocessen nog een groot vraagstuk.

De uitdaging ligt in het begrijpen wanneer en hoe participatie op een betekenisvolle en effectieve manier kan worden ingebed in beleidsontwikkeling, op een wijze die aansluit bij de specifieke beleidsopgaven.

BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN VAN DEZE BRIEF

- Het is belangrijk om in water governance een integrale, adaptieve benadering van beleidsvorming te hanteren, via effectieve en betekenisvolle participatie.
- De belangrijkste knelpunten die waterautoriteiten ervaren in participatieve processen zijn van organisatorische en culturele aard, evenals op het gebied van kennis, procedures en interne capaciteit.
- Beleidsontwikkelingsprocessen vragen om participatieve processen en stakeholderbetrokkenheid die nexus-sensitief, passend en zorgvuldig vormgegeven zijn.
- Participatie in waterschappen vraagt om institutionalisering, capaciteitsversterking en aandacht bij het opzetten en de uitvoering.

JURIDISCHE EN INSTITUTIONELE KADERS

Twee nationale wettelijke kaders bepalen hoe overheidsorganisaties in Nederland participatie in beleids- en programmaontwikkeling organiseren en verantwoorden:

1. **De Omgevingswet (2024)** verplicht alle overheidsinstanties te verantwoorden hoe burgers, maatschappelijke organisaties en andere overheidsorganen zijn betrokken bij beleidsvoorbereiding en besluitvorming.
2. **De Wet versterking participatie op decentraal niveau (2025)** verplicht decentrale overheden een formele participatieverordening vast te stellen die specificeert hoe stakeholders worden betrokken bij het ontwerp, de uitvoering en de evaluatie van beleid.

Deze wettelijke kaders bieden een duidelijk mandaat om participatie te versterken. Echter ontbreken operationele richtlijnen zodat flexibiliteit blijft bestaan voor contextspecifieke invulling binnen verschillende bestuurscontexten en beleidsdomeinen. **Stakeholderbetrokkenheid** is wijdverbreid, maar ongelijkmatig ontwikkeld binnen de waterschappen. Hoewel de meeste waterschappen participatieverordeningen hebben, bieden slechts weinig daarvan uitvoeringsrichtlijnen en wordt vooral gewerkt met algemene uitgangspunten. Het grootste knelpunt ligt in het omzetten van participatieambities naar concrete processen.



Gefinancierd door de Europese Unie. De geuite standpunten en meningen zijn echter uitsluitend die van de auteur(s) en weerspiegelen niet noodzakelijkerwijs die van de Europese Unie of de REA. Noch de Europese Unie noch de subsidieverlenende autoriteit kan hiervoor verantwoordelijk worden gehouden.



HIATEN VOOR BETEKENISVOLLE PARTICIPATIE

Betrokkenheid van stakeholders vindt voornamelijk plaats via bestaande netwerken en consultatie met landbouworganisaties, NGO's, gemeenten, provincies, industrie en meer. Toch blijven er belangrijke hiaten bestaan rondom participatie:

- **Organisatorisch en cultureel:** Participatie wordt vaak niet overwogen als een mogelijk onderdeel bij beleidsvorming. Dit kan verklaard worden door de representatieve bestuursvorm van een waterschap. Een technische benadering, hiërarchische structuren en de indruk dat het veel werk kost beperken participatieve processen.
- **Kennis en verantwoordelijkheid:** Participatie is onvoldoende verankerd binnen de organisatie. Kennis is versnipperd en er is geen duidelijk personeel verantwoordelijk, wat leidt tot gefragmenteerd eigenaarschap en slecht op elkaar afgestemde activiteiten.
- **Procedureel:** Er bestaat onzekerheid over hoe participatieprocessen kunnen worden ingericht, hoe stakeholders kunnen worden geïdentificeerd en hoe samenwerking tussen sectoren kan worden gecoördineerd zonder participatiemoeiteit te veroorzaken.
- **Capaciteit:** Gebrek aan getraind personeel, tijd en middelen beperkt de mogelijkheden om betekenisvolle participatieve processen te ontwerpen en te begeleiden.

ROUTE NAAR EFFECTIEVE PARTICIPATIE

Begin op tijd en bepaal het participatie vraagstuk

Participatie moet vanaf het begin van beleid en programma's worden ingebed als een bewuste keuze, en niet pas achteraf. Participatie is geen doel an sich, maar een proces dat past bij de specifieke context en stakeholders. Vroege reflectie en een duidelijke probleemafbakening helpen bepalen wanneer participatie nodig is en hoe deze adequaat wordt vormgegeven. Kiezen voor participatie vraagt om bewustzijn van de beweegredenen en welgemeende aandacht, het vrijmaken van flexibiliteit en ruimte binnen beleid.

Ontwerp je proces duidelijk

Het zorgvuldig vormgeven van participatie is essentieel. Bepaal wie betrokken wordt, waarom en op welke manier, bij voorkeur samen met stakeholders. Het ontwerp van het proces, de verschillende kaders en beoogde resultaten worden expliciet gemaakt naar stakeholders, evenals de reikwijdte, planning, en de risico's. Hoewel beperkte participatie soms kan volstaan, wordt dit door stakeholders niet altijd zo ervaren. Zorg daarom voor transparantie in je visie en maak afspraken over beheermaatregelen en conflictoplossingen. Wees duidelijk over de mate van invloed die stakeholders krijgen op het eindresultaat, zodat verwachtingen realistisch blijven.

Betrek op een doordachte manier

Zorg voor passende en haalbare stakeholderbetrokkenheid. Stakeholders worden vroegtijdig geïdentificeerd en betrokken, en hun rollen via consultatie gevalideerd. Een nauwkeurige aanpak, met aandacht voor ondervertegenwoordigde groepen, helpt blinde vlekken te voorkomen. Participatiemethoden en -vormen sluiten aan bij het stakeholderlandschap, de beleidsopgave, de beschikbare middelen en de gewenste doelstellingen. Houd daarbij rekening met machtsverhoudingen.

Monitor, evalueer en leer samen

Effectieve participatie vraagt om duidelijkheid, transparantie en wederzijds voordeel en leren. Heldere verwachtingen, duidelijke rolverdeling en verantwoording dragen bij aan vertrouwen. Monitoring en evaluatie door een betrokken beleidsteam houden het proces adaptief en ontvankelijk. Door praktijkgericht leren te benadrukken en successen en lessen actief te delen tussen stakeholders, teams en netwerken, wordt collectieve kennis versterkt. Aanpassingsvermogen is van groot belang. De meeste misverstanden ontstaan door onvoldoende afgestemde verwachtingen, tegenstrijdige waarden en een gebrekkige resultatenverwerking.

Versterk kennis en capaciteit

Mobiliseer bestaande kennis binnen de organisatie, met name die van omgevings- en gebiedsmanagers, zonder hen te overbelasten. Praktijkervaring uit projecten vormt een belangrijke input voor participatie op beleidsniveau. Multidisciplinaire teams zorgen voor een verbinding tussen kennisdomeinen. Training van medewerkers draagt bij aan duurzame vaardigheden. Wanneer middelen beperkt zijn, kan het inhuren van externe expertise nuttig zijn. Externe ondersteuning kan soms helpen om capaciteit te versterken en leerprocessen te ondersteunen. Dit mag niet ten koste gaan van de betrokkenheid van het eigen beleidsteam.

Veranker participatie in de organisatie cultuur

Ontwikkel een duurzame, participatieve organisatiecultuur. De waarde van betekenisvolle participatie moet actief worden bevorderd door een bewuste organisatie en betrokken bestuurders. Het delen van goede voorbeelden, richtlijnen en een participatieroadmap – met nadruk op flexibiliteit en aanpassingsvermogen – kan helpen om participatie structureel te verankeren in programma's en beleidsvorming. Effectieve participatie vraagt om een ontwikkeling waarbij ambities uitgroeien tot een vast onderdeel van de bestuurlijke identiteit.

OPTIONELE MAATREGELEN

1. Checklists, reflectieformulieren en vragenlijsten gebruiken
2. Participatiemotieven bespreken en vastleggen
3. Het principe van "een plek aan tafel" toepassen in vroege planningsfasen
4. Een flexibele ontwerpgrad voor participatie ontwikkelen voor beleid en programma's
5. Ontwerp participatie gezamenlijk en iteratief binnen een ontwerpteam en toets het met stakeholders
6. Bestaande expertise mobiliseren en samenwerken tussen teams in het procesontwerp
7. Voer een stakeholder-analyse uit aan het begin van elk beleids- of programmatraject
8. Gebruik stakeholdermatrices om belangen, invloed en betrokkenheid inzichtelijk te maken
9. Vastleggen en communiceren hoe input wordt verwerkt en toegepast
10. Reflectieve evaluaties en leersessies organiseren
11. Samenwerken met kennisinstellingen en ervaringen uitwisselen met andere overheden
12. Een intern participatienetwerk, aanspreekpunt aanwijzen om activiteiten te coördineren
13. Trainingen en workshops organiseren voor medewerkers over participatieve methoden
14. Leerbijeenkomsten organiseren om ervaringen tussen afdelingen te delen
15. Deelnemen aan externe kennisnetwerken
16. Resultaten en reflecties over participatie opnemen in bestuursvergaderingen
17. Een leeragenda en een intern participatieplatform of -hub opzetten voor tools, templates, methoden en praktijkverhalen
18. Participatiedoelen afstemmen op programma's voor klimaatadaptatie, ruimtelijke planning en droogteresistentie

