

Praktijkhandleiding voor participatie in het waterbeheer

Steeds vaker worden burgers actief betrokken bij het waterbeheer. Toch is participatie niet per definitie een garantie voor succes. Het slagen van burgerparticipatie hangt onder andere samen met het gestelde doel, het vinden van de juiste vorm en de mogelijkheid om het doel aan te laten sluiten bij bredere vormen van gebiedsontwikkeling. Alterra maakte drie praktijkhandelingen voor participatie, belevingsonderzoek en communicatie in het waterbeheer.

Water vraagt steeds meer aandacht binnen het (ruimtelijke) beleid van de Nederlandse overheid. Mede onder invloed van het debat over de gevolgen van het versterkte broeikas effect en de te nemen maatregelen om de klimaatverandering die daarvan het gevolg is, te temperen, verandert het waterbeleid. Water wordt meer en meer uitgangspunt van ruimtelijke ordening: water als ordenend principe.

Het feit dat letterlijk en figuurlijk meer ruimte wordt geboden aan water, betekent ook dat de maatschappij en haar burgers vaker met watervraagstukken en -opgaven geconfronteerd worden. Hiermee krijgen de veranderende wateropgaven ook een nieuwe dimensie. De maatschappij en haar burgers op hun beurt confronteren waterbeheerders met uiteenlopende wensen, ideeën en beelden ten aanzien van het waterbeheer. Het ligt voor de hand dat waterbeheerders hier rekening mee proberen te houden in plannen en beleid. Participatie is daarbij tegenwoordig vaak een sleutelwoord. Dat participatie echter makkelijker gezegd dan gedaan is en niet altijd nodig of de beste oplossing is, blijkt onder andere uit de ervaringen binnen het project Watertekens (zie kader).

Volgens de Van Dale betekent participatie: 'het deelhebben in iets'. In de praktijk van waterbeheerders staat participatie over het algemeen voor het deelnemen of deelhebben van burgers of organisaties in een (watergerelateerd) plan- of beleidsproces. Er bestaat geen vast protocol voor het vormgeven van participatie. De mate van deelname door burgers zal van proces tot proces verschillen. Participatie-

processen zijn maatwerk. Dat is niet alleen een voordeel; het stelt ook hoge eisen aan de betrokkenen, met name aan de initiatiefnemer.

Binnen het project Watertekens hebben waterbeheerders samen met onderzoekers en deskundigen in zes praktijkcasussen onderzocht en ervaren hoe participatieprocessen in de praktijk verlopen en hoe deze verbeterd kunnen worden. De lessen uit deze casussen zijn inmiddels vertaald in een praktijkhandleiding, die deze week beschikbaar komt.

De achtergrond van de casussen is op het eerste gezicht zeer divers. In drie casussen ging het om de herinrichting van een gebied of beek waarbij ook ruimte werd gecreëerd voor andere doelen (recreatie, natuur, etc.). Bij één casus ging het om de herziening van het waterpeil in een polder. In een andere casus was de aanleiding voor het participatieproces het bepalen van het gewenste grond- en oppervlaktewaterregime. In een laatste casus kwam het initiatief om burgers te betrekken van enkele ondernemers die hun terrein wilden uitbreiden en de wensen van deze burgers mee wilden nemen in de vereiste MER-procedure.

Ondanks de verschillen in de achtergrond van de casussen bleken er opvallende overeenkomsten te zijn tussen de doelstellingen ten aanzien van het participatieproces. Grofweg drie categorieën kunnen worden onderscheiden: kwaliteitsdoelen, instrumentele doelen en democratische doelen.

In alle casussen was sprake van een instrumentele doelstelling ten aanzien van het participatieproces. Bij de instrumentele doelstelling wordt participatie hoofdzakelijk vanuit een pragmatische reden toegepast, om 'tegenwerken' om te zetten in 'meewerken' of om draagvlak te krijgen voor de plannen.

In vier van de zes casussen was naast de instrumentele doelstelling ook sprake van andere, meer bevlogen, doelstellingen, zoals de overtuiging dat participatie de kwaliteit van de plannen kan versterken (praktische redenen) of het idee dat de belanghebbenden het recht hebben om te participeren (princiële redenen). Opvallend genoeg zijn de twee casussen met alleen een instrumentele doelstelling ook de casussen met de minst positieve ervaringen van het participatieproces. Eén van de verklaringen hiervoor is dat bij de deelnemers veel onduidelijkheid bestond over het precieze doel van participatie en over hun eigen rol daarin. De ervaringen uit 'Watertekens' lijken er op te wijzen dat alleen instrumentele doelstellingen of pragmatische redenen niet voldoende zijn voor het slagen van een participatieproces.

Het effect van de doelstellingen ten aanzien van participatie is ook terug te zien in de gebruikte vorm van participatie. Onderscheid wordt gemaakt tussen zes niveaus van participatie. Uit de casussen van 'Watertekens' bleek dat hogere treden op de 'participatieladder' werden opgezocht naarmate de initiatiefnemer meer waarde hechtte aan de kwaliteitsdoelstelling. Hoe

De praktijkervaringen die worden aangehaald in dit artikel komen uit het vierjarig onderzoeksproject Watertekens, dat deel uitmaakt van 'Leven met Water'. In dat project staat de communicatie tussen waterbeheerders en burgers in het kader van wateropgaven en gebiedsprocessen centraal. Waterbeheerders, communicatie-deskundigen en deskundigen op andere gebieden werken samen met als doel de betrokkenheid van burgers bij die opgaven te versterken. Begin volgend jaar wordt 'Watertekens' afgerond, onder andere met een bijeenkomst voor waterbeheerders.



overtuigder de initiatiefnemer is ten aanzien van de meerwaarde van het participatieproces, des te meer ruimte gecreëerd wordt voor de deelnemers om ook daadwerkelijk te participeren. Opvallend was wel dat in alle gevallen de regie van het proces duidelijk bij de waterbeheerder bleef liggen. De casussen met alleen een instrumentele doelstelling namen ook de laagste sport op de participatieladder in, wat verklaarbaar is uit de meer pragmatische doelstelling.

Hiermee is niet gezegd dat maximale participatie altijd de beste strategie is. In enkele casussen bleek bij de deelnemers zelf weinig behoefte te bestaan aan een intensief participatietraject. Vooral wanneer de belangen klein zijn, valt niet te verwachten dat betrokkenen erg gemotiveerd zijn om te participeren. In dat soort situaties kan het beter zijn om te kiezen voor een lage trap op de participatieladder en om zelf extra te investeren in het achterhalen van de diversiteit in beelden en belangen van betrokkenen.

Het andere uiterste is wanneer de belangen en/of spanningen in een proces erg groot blijken te zijn. In die gevallen kan een participatieproces soms (te) ingewikkeld en risicovol zijn. Het aangaan van intensieve vormen van participatie heeft dan alleen zin wanneer voldoende extra tijd, middelen en deskundigheid beschikbaar zijn. Als dat niet het geval is, kan het de voorkeur hebben om

te kiezen voor een lagere trede op de participatieladder maar wel een intensieve vorm van informatieverzameling.

De voorgeschiedenis speelt vaak een cruciale rol bij participatietrajecten. Eén ding is zeker; voor welk gebied in Nederland je ook een plan maakt, er zijn eerder plannen voor gemaakt. En in die planprocessen zijn ook dingen gebeurd: argumenten zijn uitgewisseld, doelen zijn vastgesteld. Wat tijdens vroegere planprocessen is gebeurd, kan een duidelijke invloed hebben op de wijze waarop mensen naar huidige planprocessen kijken.

Belevingsonderzoek

De aard en het niveau van participatie verschilde sterk in de diverse casussen. Wat wel in alle casussen een voorwaarde bleek te zijn voor het welslagen van het proces, was een gedegen voorkennis van het gebied en de deelnemers.

Naast de eigen kennis en ervaring binnen de organisatie van de waterbeheerder speelde ook het belevingsonderzoek hierin een belangrijke rol. Zo'n onderzoek biedt de mogelijkheid om al vroegtijdig de meningen, beelden en belangen van de belanghebbenden scherp te krijgen. Misschien nog wel belangrijker is dat zo'n onderzoek ook kan helpen om de achtergrond van die meningen te verhelderen.

Plannen voor waterbeheer leiden meestal tot een ingreep in de omgeving. Waar veel waterbeheerders zich niet van bewust zijn, is dat ingrepen in die omgeving tegelijkertijd vaak een ingreep in de belevingswereld van de betrokkenen betekenen. Dit leidt tot specifieke meningen over de plannen van het waterschap. Bij het starten van een participatieproces en voor de herkenning van belangen en belanghebbenden bleek het van groot belang om te kunnen anticiperen op de beelden en overtuigingen van de belanghebbenden.

Opvallend aan de casussen binnen Waternet is dat in de meeste gevallen behoudend met methoden en instrumenten wordt omgegaan. Met name informatieavonden en stuur- en klankbordgroepen zijn een beproefd recept. Dit lijkt samen te hangen met het feit dat de meeste waterbeheerders de begeleiding van het participatieproces binnenshuis houden. Aangezien participatieprocessen vaak niet de primaire expertise van de projectleider zijn, wordt weinig geëxperimenteerd met methoden en instrumenten.

In een aantal gevallen zijn wel externe deskundigen ingeschakeld, bijvoorbeeld voor het uitvoeren van belevingsonderzoek of het faciliteren van (delen van) het proces.

Uiteraard zijn wel extra middelen nodig. In een aantal gevallen zijn daarvoor creatieve constructies bedacht, bijvoorbeeld de koppeling aan subsidies of aan andere projecten.

Kenmerkend voor de meest succesvolle casus is sowieso dat aansluiting is gezocht bij andere projecten en initiatieven in hetzelfde gebied, bijvoorbeeld een dorpsontwikkelingsplan. Zo blijken niet de waterdoelen op zich, maar een bredere vorm van gebiedsontwikkeling de beste basis voor succesvolle participatie.

Bas Breman, Marcel Pleijte en Arjen Buijs (Alterra)

De praktijkhandleidingen over participatie, belevingsonderzoek en communicatie in het waterbeheer zijn op te vragen bij Alterra: (0317) 48 16 36.

