

Participatie Waterschap Zuiderzeeland 2024

Besluit tot vaststelling Participatieverordening Waterschap Zuiderzeeland 2024 De Algemene Vergadering van Waterschap Zuiderzeeland;

gelezen het voorstel van het college van dijkgraaf en heemraden van 30 januari 2024;

gelet op artikel 79 van de Waterschapswet;

gelet op de Omgevingswet;

BESLUIT:

vast te stellen de Participatieverordening Waterschap Zuiderzeeland 2024 Paragraaf 1 Algemene bepalingen

Paragraaf 1 Begripsbepalingen

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. Waterschap: Waterschap Zuiderzeeland;
- b. Bestuursorgaan: het college van dijkgraaf en heemraden of de Algemene Vergadering;
- c. Ingezetene: ingezetene van het waterschap in de zin van artikel B 4 van de Kieswet
- d. Belanghebbende: belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht;
- e. Beleidsvoornemen: het voornemen van het bestuursorgaan tot het vaststellen of wijzigen van beleid;
- f. Participatie: een wederkerig proces, waardoor via doelbewuste communicatie en directe interacties individuen, groepen en organisaties invloed hebben op en verantwoordelijkheden delen over collectieve vraagstukken, beslissingen of diensten die hen aangaan.

Artikel 2 Onderwerp verordening

1. Deze verordening bevat regels over participatie voor de algemene vergadering en het college van dijkgraaf en heemraden bij initiatieven van het waterschap en/of ingezetenen/belanghebbenden tot wijziging van het waterschapsbeleid, bij het voorbereiden en uitvoeren van plannen en projecten en bij de uitvoering van overige waterschapstaken.
2. Deze verordening is niet van toepassing op participatie of andere initiatieven van ingezetenen en belanghebbende die op een andere wijze in regelgeving of procedures is geregeld.

Paragraaf 2 Participatie

Artikel 3 Object van participatie

1. Waterschap Zuiderzeeland besluit ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden of participatie wordt toegepast, in welke mate en op welke wijze, met in achtneming van het door de Algemene Vergadering vast te stellen participatiebeleid.
2. De Algemene Vergadering stelt het participatiebeleid vast.
3. Participatie wordt altijd toegepast in de gevallen waarin de wet daartoe verplicht, en op de wijze waartoe de wet verplicht.
4. Participatie hoeft niet te worden verleend:
 - a. Wanneer sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het waterschap weinig tot geen ruimte heeft om eigen afwegingen te maken en dus weinig tot geen beleidsvrijheid heeft;
 - b. Bij beslissingen over de financiën van het waterschap, zoals het opstellen en vaststellen van de begroting en de rekening, tarieven voor de dienstverlening door het waterschap en belastingen als bedoeld in de Waterschapswet;
 - c. Bij beslissingen of beleidsvoornemens die uitsluitend of hoofdzakelijk betrekking hebben op interne of organisatorische aangelegenheden, waaronder de inrichting en samenstelling van het waterschapsbestuur;
 - d. Wanneer het naar het oordeel van het waterschap gaat om een ondergeschikte (partiele) herziening van: eerder vastgesteld beleid, een besluit of een eerder vastgestelde verordening of regeling;

- e. Als de aard van de door het waterschap uit te oefenen bevoegdheid zich hiertegen verzet;
- f. Wanneer participatie bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten;
- g. Wanneer de besluitvorming over of uitvoering van een beleidsvoornemen naar het oordeel van het waterschap dermate spoedeisend is dat participatie niet kan worden afgewacht.

Artikel 4 Procedure participatie

1. Het waterschap beslist aan het begin van een beleidsvoornemen of voor de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van plannen en projecten de mogelijkheid tot participatie wordt geboden. Er wordt gemotiveerd vastgelegd waarom wel of niet de mogelijkheid tot participatie wordt geboden en op welk participatieniveau.
2. Wanneer de mogelijkheid tot participatie wordt geboden maakt het waterschap op passende wijze bekend op welke wijze de participatie zal plaatsvinden.
3. Bij initiatieven van ingezetenen en belanghebbenden geeft de initiatiefnemer aan hoe hij/zij het participatieproces wil inrichten. Een verzoek van initiatiefnemer kan worden ingediend op de website van het waterschap aangegeven wijze. Op basis van het in artikel 2, tweede lid vastgestelde participatiebeleid beslist het waterschap of en zo ja op welke wijze en met welke intensiteit het waterschap een bijdrage levert en kan daaraan voorwaarden stellen.
4. De in het derde lid bedoelde bijdrage wordt schriftelijk vastgelegd.

Artikel 5 Eindverslag bij participatie

1. Ter afronding van de participatie maakt het waterschap een eindverslag op.
2. Het eindverslag bevat in ieder geval: - een beschrijving van het gevolgde participatieproces; - een weergave van de inbreng en een reactie daarop, waarbij met redenen omkleed wordt aangegeven hoe hier mee is omgegaan.
3. Het waterschap maakt het eindverslag openbaar op de wijze waarop ook de bekendmaking voor participatie heeft plaatsgevonden.
4. In een bestuursvoorstel wordt melding gemaakt van het gevolgde participatieproces en wordt het eindverslag bijgevoegd.
5. De initiatiefnemer, zoals bedoeld in het derde lid van artikel 4 maakt een eindverslag dat inzicht geeft van wat is gedaan met de inbreng van het waterschap.

Aldus vastgesteld in de Algemene Vergadering d.d. 13 februari 2024.

*de secretaris,
Elektronisch ondertekend
W. Slob
op 19-02-2024
ing. W. Slob MSc.*

*de voorzitter,
Elektronisch ondertekend
H.C. Klavers
op 19-02-2024
ir. H.C. Klavers.*

Toelichting bij de Participatieverordening Waterschap Zuiderzeeland 2024

Algemeen

Deze verordening geeft uitvoering aan artikel 79 van de Waterschapswet en de bepalingen in Omgevingswet en Omgevingsbesluit over participatie. De verordening stelt regels met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van het beleid van het waterschapsbestuur worden betrokken. Voor wat betreft de inspraak wordt met deze verordening de bestaande regelgeving gecontinueerd. Participatie kan niet in de plaats komen van de wettelijke vormen van inspraak, deelnemers aan een participatietraject raken dus ook nooit hun recht op inspraak kwijt. Artikel 79 van de Waterschapswet verplicht het algemeen bestuur van het waterschap tot het vaststellen van een inspraakverordening waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen bij de voorbereiding van het beleid van dat bestuur worden betrokken. In artikel 79, tweede lid van de Waterschapswet is bepaald dat de inspraak wordt verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), voor zover in de verordening niet anders is bepaald. In de op handen zijnde Wet "versterking participatie op decentraal niveau" is een wijziging van artikel 79 Water-

schapswet opgenomen. Deze wijziging komt er op neer dat naast regels voor inspraak er ook regels voor participatie in een verordening dienen worden opgenomen. Ook zonder genoemde wijziging van artikel 79 Waterschapswet kunnen deze regels in een verordening worden opgenomen. De Omgevingswet zet in op vroegtijdige participatie om tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen. Daarom zijn in de Omgevingswet en in het Omgevingsbesluit regels over participatie opgenomen. De Omgevingswet vraagt een helder geformuleerd participatiebeleid. Er is behoefte aan een aangepaste verordening die naast de inspraakprocedure ook de participatieprocedure behandelt. Deze verordening moet worden beschouwd als een aanvulling op participatie- en inspraakregelingen die zijn opgenomen in formele wetten, algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen. Als een wet, een algemene maatregel van bestuur of een provinciale verordening een participatie- of inspraakregeling voor een specifiek besluit bevat, dient de betreffende regeling en niet deze verordening te worden toegepast.

Participatie

Participatie is het betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Het is een wederkerig proces waardoor via doelbewuste communicatie en directe interacties individuen, groepen en organisaties invloed hebben op en verantwoordelijkheden delen over collectieve vraagstukken, beslissingen of diensten die hun aangaan. In de Omgevingswet en in het Omgevingsbesluit zijn regels over participatie opgenomen. De Omgevingswet geeft het bevoegd gezag en de initiatiefnemer de vrijheid eigen keuzes te maken voor de inrichting van het participatieproces. Daarom is participatiebeleid vastgesteld door het waterschapsbestuur. De locatie, het soort besluit, de omgeving en de betrokkenen zijn immers elke keer anders. Met dit beleid wordt invulling gegeven aan participatie door het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (onze inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit. Daarnaast stelt het waterschap zich ontvankelijk en constructief op wanneer het wordt uitgenodigd om mee te denken in ruimtelijke initiatieven van anderen. De bepalingen in deze verordening zijn een weerslag van die beleidsmatige leidraad. Met deze bepalingen en de uitvoering van het participatiebeleid wordt zorggedragen dat participanten tevoren weten hoe en binnen welke kaders zij worden betrokken.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze bepaling worden enkele kernbegrippen omschreven.

Met het begrip bestuursorgaan wordt in deze verordening, afhankelijk van welk bestuursorgaan in de betreffende situatie bevoegd is, het algemeen bestuur of het college van dijkgraaf en heemraden bedoeld.

Met betrekking tot het begrip 'ingezetene' wordt aansluiting gezocht bij artikel B 4 van de Kieswet. Dit artikel bepaalt dat 'ingezetenen' degenen zijn die hun werkelijke woonplaats in het waterschap hebben. Degenen die volgens de gemeentelijke basisadministratie woonachtig zijn in het gebied worden, behoudens tegenbewijs, geacht de werkelijke woonplaats te hebben in het gebied en daarmee 'ingezetene' te zijn.

De Awb verstaat onder het begrip 'belanghebbende' in artikel 1:2 'degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken'. Dat betekent dat het belang bij het besluit reëel moet

zijn. Het belang moet bepaalbaar zijn, waardoor degene die zich persoonlijk onderscheidt van mensen die enig belang hebben bij het besluit. Het belang moet verder actueel zijn. Tenslotte geldt dat er voldoende verband (causaal verband) moet bestaan tussen de gevolgen van het initiatief/besluit en het geraakt worden van het belang. Voor bestuursorganen geldt verder dat de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd moeten worden. Voor andere rechtspersonen geldt dat onder hun belangen ook de belangen worden geschaard die zij krachtens hun doelstellingen en feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Met 'inspraak' wordt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb bedoeld, in aansluiting op artikel 79 van de Waterschapswet, waarin deze afdeling van toepassing wordt verklaard op de beleidsvoornemens van het waterschap. Het gaat hier om de voorbereiding van waterschapsbeleid, verordeningen, regelingen en overige besluiten van algemene strekking. Het begrip beleidsvoornemens is derhalve een ruim begrip en beperkt zich niet tot beleidsregels als bedoeld in titel 4.3 van de Awb.

Met 'participatie' wordt bedoeld het wederkerige proces, waardoor via doelbewuste communicatie en directe interacties individuen, groepen en organisaties (ingezetenen en belanghebbenden) invloed hebben op en verantwoordelijkheden delen over collectieve vraagstukken, beslissingen of die diensten die hen aangaan. Hieraan wordt invulling gegeven door ingezetenen en belanghebbenden in een vroeg stadium te betrekken bij het besluitvormingsproces van beleid, projecten en activiteiten. Daarnaast

stelt het waterschap zich ontvankelijk en constructief op na een uitnodiging van ingezetenen en belanghebbenden om mee te denken over een initiatief, met een relatie tot de waterschapstaken.

Participatie kan op verschillende niveaus plaatsvinden, deze zijn: meeweten, raadplegen/meedenken, co-creëren/meedoen en meebeslissen. Over het algemeen geldt: hoe groter de impact van een initiatief op de omgeving, hoe intensiever de participatie. Uiteraard kan naast participatie ook het informeren van belanghebbenden en ingezetenen een optie zijn.

Artikel 2 Onderwerp verordening

Dit artikel beschrijft het onderwerp van de verordening. Indien participatie al op een andere manier is geregeld, is deze verordening niet van toepassing.

Artikel 3 Object van participatie

Zoals in het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven bevat de Omgevingswet regels voor participatie, maar geeft het vrijheid aan het bevoegd gezag om eigen keuzes te maken.

Het eerste lid regelt dat een bestuursorgaan met in achtneming van het door het algemeen bestuur vast te stellen participatiebeleid, zoals opgenomen in het tweede lid, beslist of en hoe participatie plaatsvindt.

In het derde lid is opgenomen dat participatie altijd plaats vindt als dit wettelijk is voorgeschreven en indien voorgeschreven op de wijze zoals voorgeschreven.

In het vierde lid is aangegeven wanneer geen participatie hoeft plaats te vinden.

De onder a genoemde uitzondering betreft de besluiten die rechtstreeks voortvloeien uit formele wetgeving van hoger gezag, waarbij er voor het waterschap geen of nauwelijks keuze is. Het toepassen van participatie heeft dan bijzonder weinig zin. Ook bij de onder c genoemde uitzondering zou het toepassen van participatie niet proportioneel zijn en dus bijzonder weinig zin hebben. Het bestuursorgaan zal in voorkomende gevallen wel moeten motiveren waarom voor bepaalde onderwerpen op basis van dit artikel geen participatie wordt toegepast. Aan de onder d genoemde gevallen waarin de aard van de door het bestuursorgaan uit te oefenen bevoegdheid zich verzet tegen participatie, kan worden gedacht aan verzoeken tot nadeelcompensatie, verzoeken tot informatie op grond van de Wet open overheid of verzoeken met betrekking tot de rechten van betrokkenen op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming.

Artikel 4 Procedure participatie

Dit artikel regelt dat het bestuursorgaan zo vroegtijdig mogelijk beslist of participatie wordt toegepast en op welk niveau. In een document wordt vastgelegd of en hoe participatie wordt geboden en zo ja, op welk niveau participatie wordt toegepast. De mogelijkheid tot participatie wordt bekend gemaakt zodat voor mogelijke participanten duidelijk is wanneer en op welke wijze zij in de gelegenheid worden gesteld om te participeren. Bekendmaking kan op de wijze die passend is bij de doelgroep, het niveau van participatie en de omvang van de groep

belanghebbenden en dergelijke: dit kan onder andere zijn via een officiële bekendmaking, een bericht op de website, een brief of een email. Het derde lid ziet op initiatieven van derden waarbij het waterschap wordt gevraagd te participeren. Zo'n verzoek zal worden getoetst aan het vastgestelde participatiebeleid. De bijdrage van het waterschap zal schriftelijk worden vastgelegd

Artikel 5 Eindverslag bij participatie

Het eindverslag omvat een verantwoording van het participatieproces en een motivering van de verwerking van de inbreng van de participanten.

Participatie- en Samenwerkingsstrategie 2024

Een praktisch handvat om te betrekken bij overwegingen voor participatie en samenwerkingen

Indeling

- Inleiding
- Participatie
- Samenwerking
- Vertegenwoordiging en representatie

Inleiding

Het aanpakken van maatschappelijke opgaven, nu en in de toekomst, kan steeds minder vanuit één geïsoleerd perspectief. De ruimtelijke, maatschappelijke en organisatorische vraagstukken van deze tijd, vragen om samenwerking tussen besturen en bestuurslagen, en vaak ook met maatschappelijke organisaties, bedrijven en inwoners. Waterschap Zuiderzeeland organiseert, participeert of werkt samen om invulling te geven aan gedeelde lokale, regionale of (inter)nationale opgaven, zoals waterbeschikbaarheid, water en bodem sturend, klimaatadaptatie, energietransitie en biodiversiteit. Een ander motief is onze organisatie goed uit te rusten en te optimaliseren, bijvoorbeeld op het vlak van ICT, belastingen en laboratoria. Ook in de komende jaren willen we een herkenbare, betrouwbare en betekenisvolle partner zijn in het waterbeheer in Nederland, waarbij van het 'buiten naar binnen halen' een belangrijke factor is.

Participatie en samenwerking liggen in elkaars verlengde

In 2021 stelde Waterschap Zuiderzeeland de vernieuwde samenwerkingsstrategie vast. Met de komst van de Omgevingswet is niet alleen samenwerking belangrijker geworden. De Omgevingswet vraagt om invulling te geven aan participatie. Omdat participatie en samenwerking in elkaars verlengde liggen, is het een logische stap om de samenwerkingsstrategie hiermee uit te breiden.

Geen blauwdruk voor participatie en samenwerking

Participatie en samenwerking is er in vele soorten en maten, met verschillende partners, met verschillende vormen van governance, over veel verschillende vraagstukken en in verschillende stadia van ontwikkeling. Het waterschap is soms initiatiefnemer van participatie- of samenwerkingstrajecten, maar wordt ook steeds vaker door derden benaderd.

Er is dan ook niet één blauwdruk of marsroute voor een goed participatietraject of een goede samenwerking. Wel kunnen we onszelf vragen stellen om te kunnen bepalen wat we willen bereiken met een participatietraject of samenwerkingsverband en hoe we dit willen vormgeven. Dat geldt niet alleen bij de start van een traject, maar ook na verloop van tijd om te evalueren of we nog op de goede weg zijn. Dit helpt ons om te bepalen hoe we omgaan met (uitnodigingen tot) participeren of samenwerken: voor de rol van anderen in onze trajecten en onze eigen rol in trajecten van anderen.

Dit instrument geeft handvatten voor participatie en samenwerkingen, ook met een bestuurlijke component: hoeveel ruimte krijgen of geven we bij het maken van richtinggevend keuzes in beleid of uitvoering?

Op een passende manier invulling geven aan participatie en samenwerking

Met deze participatie- en samenwerkingsstrategie geven we invulling aan de behoefte aan een actueel, helder en praktisch toepasbaar instrument voor het vormgeven van participatie en samenwerking. Een instrument dat kan helpen bij het functioneren van diverse participatietrajecten en samenwerkingsverbanden, en de controle daarop. Deze behoefte blijkt uit het rapport 'Samenwerking tussen het Waterschap Zuiderzeeland en gebiedspartners' van de Rekenkamercommissie (2018) en het RKC-rapport naar Publiekparticipatie (2021).

In de nota Verbonden Partijen gaan we dieper in op samenwerkingsvormen via organisaties met eigen rechtspersoonlijkheid. De nota Verbonden Partijen vormt het formele kader voor het inzetten en evalueren van verbonden partijen en deelnemingen. De Watervisie geeft een beeld van de opgaven waarbij samenwerking aan de orde is.

Durf en zorgvuldigheid

De samenwerkingsstrategie stamt uit 2012 en had als vertrekpunt: 'wie alles zelf wil doen, komt niet aan vernieuwing en verbetering toe'. Dat is nog steeds van toepassing. Verdere professionalisering en verbeteren van de doelmatigheid blijven motieven om samenwerking met anderen aan te gaan. Ook de gedeelde (maatschappelijke) opgaven die voor ons liggen, kunnen we alleen door de inzet van meerdere partijen oplossen. Samenwerking is essentieel om ambities en opgaven te realiseren.

Ruimte geven aan samenwerking kan betekenen dat het waterschap een deel van de zeggenschap opgeeft voor een gezamenlijk doel dat we met anderen bereiken. Dit kan spanning opleveren met de wens om sturing te houden op wat er op afstand gebeurt. Net als wij, hebben onze partners ook wensen en belangen, zowel inhoudelijk als financieel. Het geven van deze ruimte vraagt om durf en zorgvuldigheid. Wat zijn onze motieven om samen te werken? Hoeveel beleidsruimte is er? Met wie en hoe willen we verbindingen aangaan? Wat zijn onze uitgangspunten of randvoorwaarden? Wat doen we als er tussentijds iets verandert? Onder welke omstandigheden concluderen we dat de samenwerking niets (meer) oplevert en beter kan stoppen? Deze set van vragen is hieronder schematisch weergegeven en wordt nader toegelicht in de volgende hoofdstukken. Het volledige stroomschema is opgenomen in bijlage 3. Deze Participatie- samenwerkingsstrategie 2024 vormt ons kompas om met een (nog) groter bewustzijn samenwerkingsrelaties aan te gaan.

Participatie

Bij participatie nodigt het waterschap ingezetenen en belanghebbenden uit om een bijdrage te leveren aan het opstellen of uitvoeren van beleid en projecten van het waterschap. Participatie kan zowel betrekking hebben op het ontwikkelen van beleid als op projecten of andere plannen en besluiten ter uitvoering van beleid. Participatie vindt plaats in de fase dat een beleidsnota of project nog in ontwikkeling is. Voorwaarde is dat er ruimte is voor invloed door de participanten, al kan de mate van invloed verschillen. Participatie kan verschillende doelen hebben, al dan niet gecombineerd. Ten eerste het doel de kwaliteit van besluiten te verhogen door gebruik te maken van de kennis en creativiteit van de participanten. Het tweede doel is bouwen aan draagvlak en een laatste doel is het stimuleren van eigenaarschap en verantwoordelijkheid. Participatie kan plaatsvinden in het allereerste beginstadium - het kan bijdragen aan de definitie van een probleem - of in een van de stadia die daarop volgen maar in elk geval vóórdat een uitgewerkt voorstel wordt voorgelegd aan het college of de Algemene Vergadering.

Participatie is dus een wederkerig proces, waardoor via doelbewuste communicatie en directe interacties, ingezetenen en belanghebbenden invloed hebben op en verantwoordelijkheden delen over collectieve vraagstukken, beslissingen of diensten die hen aangaan.

Doelen van participatie

De expliciete doelstellingen van participatie worden per situatie vastgesteld. Voorbeelden van concrete doelen zijn:

- Belangen: inzicht in welke belangen geraakt worden
- Wensen: inzicht in wensen voor toekomstige ontwikkeling
- Mogelijkheden: om tegemoet te komen aan belangen en wensen
- Deskundigheid: gebruik maken van beschikbare kennis en ervaring
- Creëren van betrokkenheid, eigenaarschap, verbondenheid en draagvlak
- Draagvlak peilen
- Ophalen van initiatieven
- Acceptatie bevorderen

Soorten participatie

We onderscheiden een tweetal vormen van participatie:

- Burgerparticipatie: ingezetenen, ondernemers en/of instellingen participeren in een initiatief van het waterschap.
- Overheidsparticipatie: het waterschap participeert in bestaande initiatieven van ingezetenen, geeft deze de ruimte en verbindt deze waar mogelijk met elkaar.

De Omgevingswet stelt regels voor participatie voor burger- en overheidsparticipatie. Participatie is verplicht voor: het programma (zoals gedefinieerd in de omgevingswet), projectbesluiten, de waterschapsverordening. Zie bijlage 1 voor de verplichtingen per instrument.

Overigens blijft de mogelijkheid tot verplichte inspraak van kracht bij de voorbereiding van waterschapsbeleid, verordeningen, regelingen en overige besluiten van algemene strekking zoals opgenomen in de inspraakverordening van waterschap Zuiderzeeland.

Communicatie is een veel breder begrip en altijd belangrijk, ook als er geen participatie of inspraak wordt georganiseerd. Het is een vast onderdeel van beleidsproces en uitvoeringspraktijk. Door goede communicatie worden mensen juist en op tijd geïnformeerd over het verloop en de voortgang van een proces, wordt duidelijk wat men mag verwachten van het waterschap en wordt in de toon rekening gehouden met emoties die beslissingen kunnen oproepen. Het gaat in feite om alle vormen van contact met Zuiderzeelanders (of anderen), eenzijdig of tweezijdig.

Als bijlage is de participatieverordening opgenomen. In de verordening zijn regels voor de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van het beleid van het waterschapsbestuur

worden betrokken. Is er een project of besluit waarbij participatie gewenst of verplicht is dan past Zuiderzeeland dit afwegingskader toe om te bepalen welk level van participatie geschikt is (zie bijlage 2).

Samenwerking

1. Motieven: stevige basis en toegevoegde waarde
2. Het vraagstuk: we zetten de opgave centraal
3. Het netwerk: we werken in wisselende coalities
4. Het perspectief: we zijn ons bewust van de rol(len) die we innemen
5. Reflecteren: we leren van de dynamiek

1. Motieven: stevige organisatorische basis en toegevoegde waarde

Als waterschap werken we veelvuldig samen. Daar liggen twee hoofdmotieven aan ten grondslag. Deze vormen de pijlers voor onze samenwerkingen.

Zuiderzeeland heeft een stevige organisatorische basis (bedrijfsvoering)

In 2012 behoorde Zuiderzeeland, qua grootte, tot de middengroep van waterschappen. Inmiddels is ons waterschap één van de kleinere waterbeheerders. Vanuit deze positie zijn we een ideale partner om mee samen te werken, flexibel, snel schakelend en met weinig bureaucratie. Samenwerking moet ook wat opleveren, voor ons is het van belang dat we continue verbeteren op de drie K's: Kwaliteit (professionalisering), verlaging van Kosten (doelmatigheid) en vermindering Kwetsbaarheid voor kritische bedrijfsfuncties. We zijn altijd op zoek naar optimalisatie van onze processen, zowel in de primaire taak als in ondersteunende activiteiten. Daarbij maken we ook de afweging of bepaalde activiteiten niet om een stevigere schaal vragen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het ontwikkelen van kennis op het vlak van waterbeheer, maar ook omgevingsmanagement, programmatisch werken of inkoop en aanbesteding. (Ook) samenwerking op het vlak van ICT, belastingen en laboratoria levert schaalvoordeel op, zoals kostenefficiëntie, het delen van risico's en vergroten van gezamenlijke slagkracht naar de markt.

Zuiderzeeland zorgt voor toegevoegde waarde in maatschappelijke vraagstukken (wateropgaven)

Als waterschap zijn we gewend om onze watertaken zelfstandig uit te voeren, dat doen we vakkundig en doelmatig. Ook watertaken raken steeds meer verweven met integrale maatschappelijke en ruimtelijke opgaven. Onze belangrijkste drijfveren voor samenwerking zijn het realiseren van onze eigen waterdoelen en het leveren van toegevoegde waarde in regionale vraagstukken en maatschappelijke opgaven. We zien een verschuiving van taakgericht werken naar samenwerken aan gedeelde opgaven, zoals klimaatadaptatie, energietransitie en biodiversiteit, maar ook duurzame landbouw en leefbare steden. Dit zijn maatschappelijke opgaven waar per definitie samenwerking met andere overheden nodig is. Bijvoorbeeld samenwerken in kennisdeling, beleidsafstemming of beleidsuitvoering.

2. Vraagstuk: we zetten de opgave centraal

Van oorsprong is het waterschap, net als andere organisaties, ingericht op basis van taakspecialisatie en functiescheiding. Hierdoor zijn we een professionele en deskundige waterbeheerorganisatie. Vanuit deze stevige basis voeren we onze taken uit. Tegelijkertijd zien we dat er soms schaalvergroting nodig is om (kritische) bedrijfsfuncties kosteneffectief op te pakken en dat er maatschappelijke opgaven of initiatieven zijn die samenhangen met ons werk. Dit brengt een verschuiving met zich mee van taakgericht werken naar opgavegericht werken. We zoeken actief samenwerking met partners of partners zoeken de samenwerking met ons. We bepalen zelfbewust wat wij willen doen en kunnen bieden.

Bij veel opgaven is het duidelijk welke taak het waterschap daarin heeft. Denk aan het aanleggen van duurzame oevers, de renovatie van Gemaal Vissering, het versterken van de Drontermeerdijk, dienstverlening, automatisering. Dit zijn uitdagende opgaven, (maar) het is helder welke doelen we nastreven en welke taak we moeten volbrengen. We bepalen zelf het ambitieniveau en de wijze van uitvoering. En ook de beleidsruimte die we willen geven voor inbreng van anderen.

Naast de eenvoudige en moeilijke opgaven zijn er ook complexe vraagstukken waarin het lastiger is om onze rol of taak af te bakenen, denk aan het aanpassen aan de effecten van klimaatverandering of bodemdaling, de toekomst van de landbouw of open data. Dit zijn maatschappelijke opgaven waarin alles met alles samenhangt en die niet door één organisatie opgelost (kunnen) worden. Als we de maatschappelijke vraag als uitgangspunt nemen, dan is het niet de vraag welke taak wij hebben, maar: wat is de bedoeling bij dit vraagstuk, welke waarde streven we hier na en wat kunnen wij bijdragen?

Welke vragen kunnen we onszelf stellen?

- **Is er sprake van een publiek belang?**

- o Wat is het vraagstuk?
- o Welke kwesties (issues) en (gedeelde) opgaven?
- **Willen wij iets / willen wij eraan bijdragen?**
 - o Wat is de bedoeling?
 - o Welk waterschapsbelang zien wij?
 - o Sluit de activiteit aan bij de visie en/of doelen van het waterschap?
 - o Wat zijn onze motieven, doelen of beoogde maatschappelijke effecten?
 - o Sluit deelname qua timing en prioriteiten aan op de programmering van het waterschap?
 - o Is er voldoende ruimte of openheid voor inbreng?
 - o Betreft het een makkelijke, moeilijke of complexe opgave?



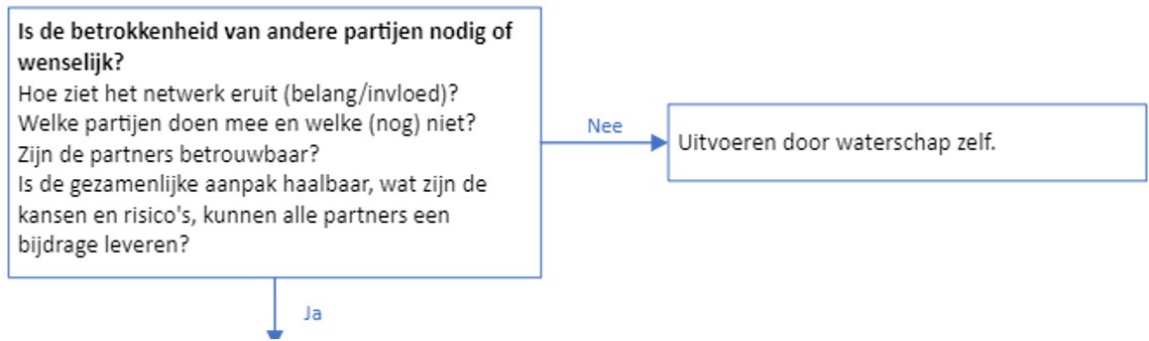
3. Netwerk: we werken in wisselende coalities

Waterschap Zuiderzeeland is een adaptief waterschap. Het aangaan van allianties voor korte of langere duur is aan de orde van de dag. Per opgave of vraagstuk wegen we af of we taken dichtbij houden of juist de samenwerking aangaan met andere partijen, mogelijk met de regie bij andere partijen.

Als de opgave het vraagt, dan kiezen we voor samenwerking met betrouwbare partners in wisselende coalities ('meervoudig samenwerken'). Dat zijn niet altijd dezelfde partners. Geografisch gezien hebben we zowel binnen als buiten de regio veel mogelijkheden. Toekomstbestendigheid en duurzaamheid zijn belangrijke pijlers bij het aangaan (en beëindigen) van samenwerkingsrelaties.

Welke vragen kunnen we onszelf stellen?

- **Is de betrokkenheid van andere partijen nodig of wenselijk?**
 - o Hoe ziet het netwerk eruit, wie zijn de stakeholders, wat zijn hun belangen?
 - o Welke rol of positie heeft het waterschap in het speelveld (bijv. het waterschap beschikt over benodigde/ gevraagde assets, kennis, sleutelpositie of gereserveerde financiële middelen)
 - o Welke partijen doen mee en welke (nog) niet?
 - o Zijn de partners betrouwbaar?
 - o Is de gezamenlijke aanpak haalbaar, wat zijn de kansen en risico's, kunnen alle partners een bijdrage leveren (tijd en geld), is er energie en resultaatgerichtheid?

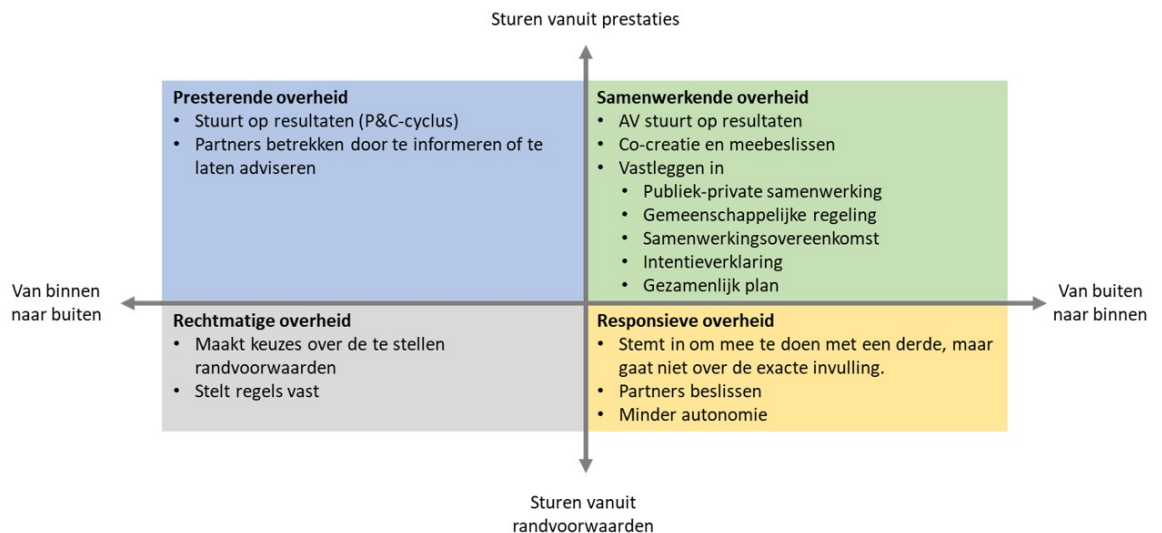


4. Perspectief: we zijn ons bewust van de rol(len) die we innemen

Elke (overheids)organisatie kan meerdere rollen innemen in samenwerkingen. De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) heeft een model ontwikkeld om deze rollen te duiden: pakken we opgaven zelfstandig aan (van binnen naar buiten), of samen met anderen (van buiten naar binnen)? En werken we daarbij toe naar resultaten, of hanteren we juist randvoorwaarden om het doel te bereiken? Op basis van deze twee vragen (assen) ontstaan vier perspectieven (kwadranten) op overheidssturing: de rechtmatige overheid, de presterende overheid, de samenwerkende overheid en de faciliterende overheid. Een nadere toelichting staat in bijlage .

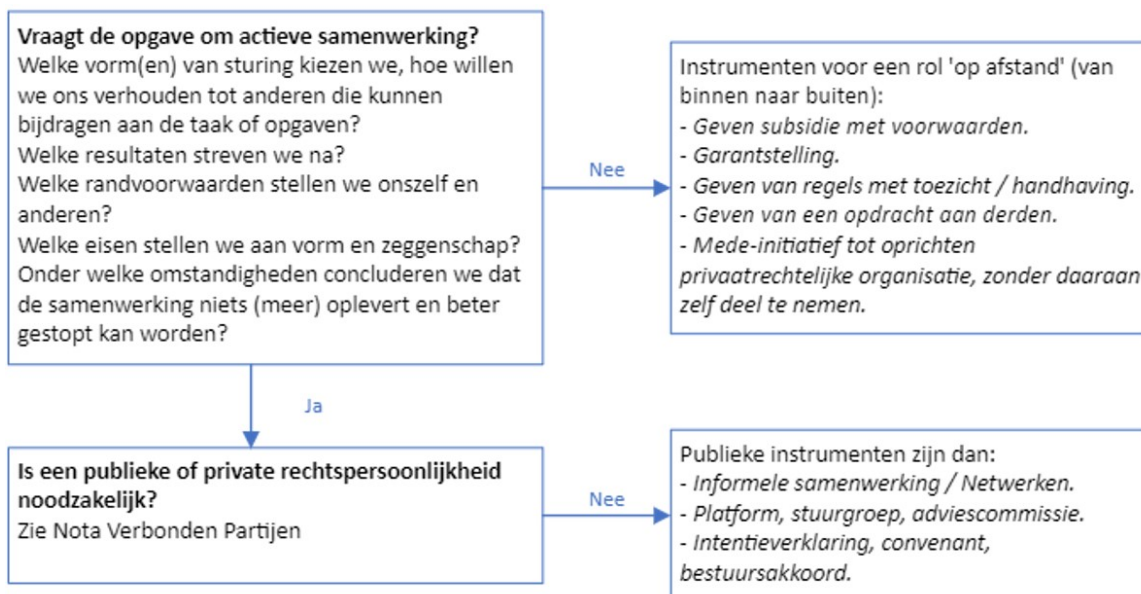
Dit model laat zien dat er meerdere strategieën mogelijk zijn om onze doelen te bereiken. Daarbij is de vraag hoe we ons willen verhouden tot andere partijen: leggen we regels op, nemen we zelf initiatief, nemen we deel aan gezamenlijke planvorming of geven we het uit handen? De rol die we (willen) innemen, passen we aan aan de taak of opgave die op tafel ligt. Het is mogelijk om meerdere rollen naast elkaar in te nemen binnen één taak of opgave, bijv. doordat we regels opleggen als vergunningverlener en tegelijkertijd medeontwikkelaar of facilitator zijn.

Tabel Rol AV per sturingsperspectief



Welke vragen kunnen we onszelf stellen?

- **Vraagt de opgave om actieve samenwerking?**
 - o Welke vorm(en) van sturing kiezen we, hoe willen wij ons verhouden tot anderen die kunnen bijdragen aan de taak of opgave?
 - o Welke resultaten streven we na?
 - o Wat zijn de risico's en kansen?
 - o Welke randvoorwaarden stellen we onszelf en anderen?
 - o Welke eisen stellen we aan vorm en zeggenschap?
 - o Onder welke omstandigheden concluderen we dat de samenwerking niets (meer) oplevert en beter gestopt kan worden?



5. Reflecteren: we leren van de dynamiek

Waterschap Zuiderzeeland werkt op allerlei schaalniveaus en met wisselende partners samen op het vlak van bedrijfsvoering en waterthema's. Het bestuur stelt aan de voorkant inhoudelijke en financiële kaders vast en controleert deze. Samen werken aan een gedeelde (maatschappelijke) opgave kan leiden tot minder politieke controle en sturing. Dit kan gebeuren als de regie bij derden ligt, maar ook als we zelf de leiding hebben. In gesprek of onderhandeling met de samenwerkingspartner(s) kan het zich voordoen dat we onze doelen of gewenste resultaten tussentijds moeten bijstellen.

Elke samenwerking kent zijn eigen dynamiek en heeft tijd nodig om te groeien en ontwikkelen. Hierbij gaan reflecteren, leren en onderhandelen hand in hand.

Welke vragen kunnen we onszelf stellen?

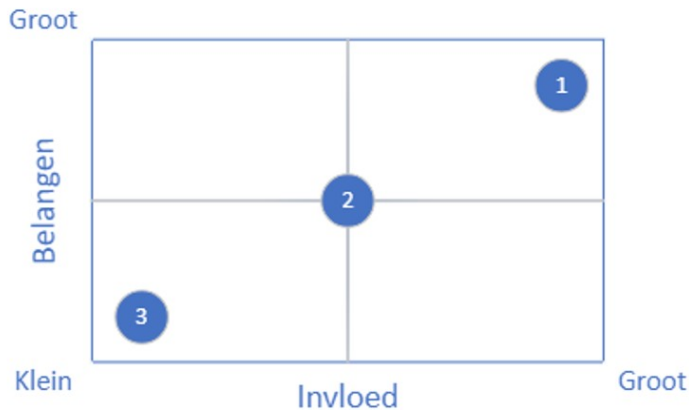
- Zijn we nog tevreden?
- Werken we nog aan het realiseren van onze doelen?
- Is er een gedeelde manier van denken en handelen?

Vertegenwoordiging en representatie

Het aantal samenwerkingen neemt toe waarbij het niet altijd mogelijk zal zijn om bestuurlijk overal aan tafel te zitten. Een afwegingskader helpt om te bepalen of Zuiderzeeland zelf aan tafel zit, zich laat vertegenwoordigen door een andere samenwerkingspartner of agenda lid is. Deze vorm van samenwerking dient ook ter versterking van de collegiale samenwerking tussen andere overheden en gebiedspartners. Er worden drie soorten vertegenwoordiging en representatie onderscheiden:

1. Deelname overleg: actieve rol waarbij we zelf aan tafel zitten
2. Inspraak via andere overheid of gebiedspartner: minder actieve rol waarbij we ons laten representeren door ander overheden
3. Agenda lid: inactieve rol waarbij we de agenda en notulen van een vergadering ontvangen maar (meestal) niet zelf aan tafel zitten.

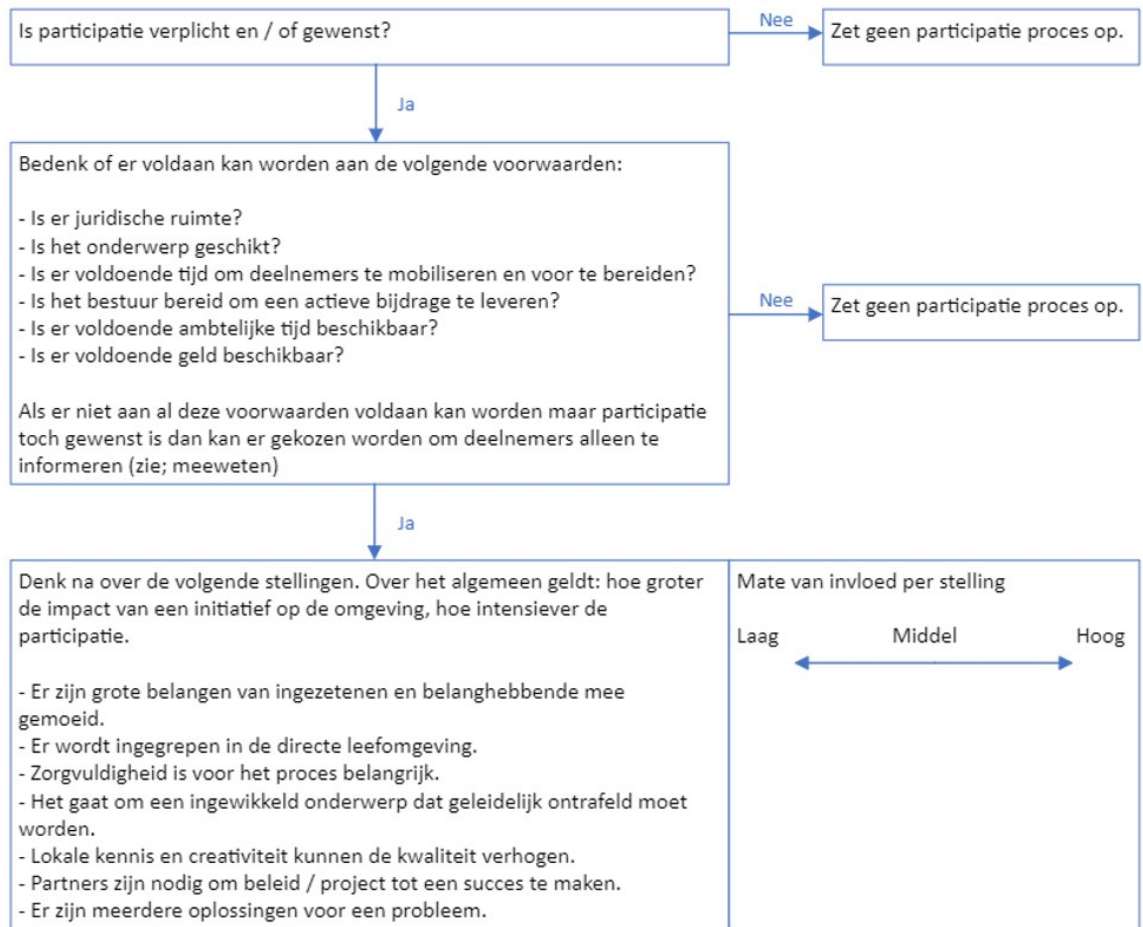
Gebruik het onderstaande kader om te bepalen welke rol van toepassing is.



Bijlage 1: Wettelijke verplichtingen Participatie per instrument

Instrument	Regels	Verantwoordelijke partij	Regelgeving
Programma	<p>Motiveringsplicht</p> <p>Bij het vaststellen van een programma door de Algemene Vergadering van het waterschap wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken, wat de resultaten daarvan zijn en hoe invulling gegeven is aan het eigen participatiebeleid.</p>	Bevoegd gezag	Omgevingsbesluit (art. 10.7)
Project besluit	<p>Motiveringsplicht</p> <p>Zowel voor de voorkeursbeslissing als voor het projectbesluit geldt een motiveringsplicht. Het bevoegd gezag geeft hierbij aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen 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.</p> <p>Kennisgeving</p> <p>Het bevoegd gezag doet uiterlijk bij de start van de verkenning voor het projectbesluit een 'kennisgeving participatie'. In de kennisgeving van de wijze waarop burgers, 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.</p>	<p>Bevoegd gezag</p> <p>Als een ander dan het bevoegd gezag initiatiefnemer is. Kan het participatietraject wel een gezamenlijke actie zijn. Het bevoegd gezag en de initiatiefnemer bepalen samen de rolverdeling, waarbij het bevoegd gezag uiteindelijk beslist. Het bevoegd gezag geeft in de kennisgeving participatie aan dat de rollen zijn van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer.</p>	Omgevingswet (art. 5.47, 5.48 en 5.51) en Omgevingsbesluit (art. 5.3 en 5.5)
Waterschapsverordening	<p>Motiveringsplicht</p> <p>Bij het vaststellen van de waterschapsverordening wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn en hoe invulling gegeven is aan het eigen participatiebeleid.</p>	Bevoegd gezag	Omgevingsbesluit (art. 10.3 b)

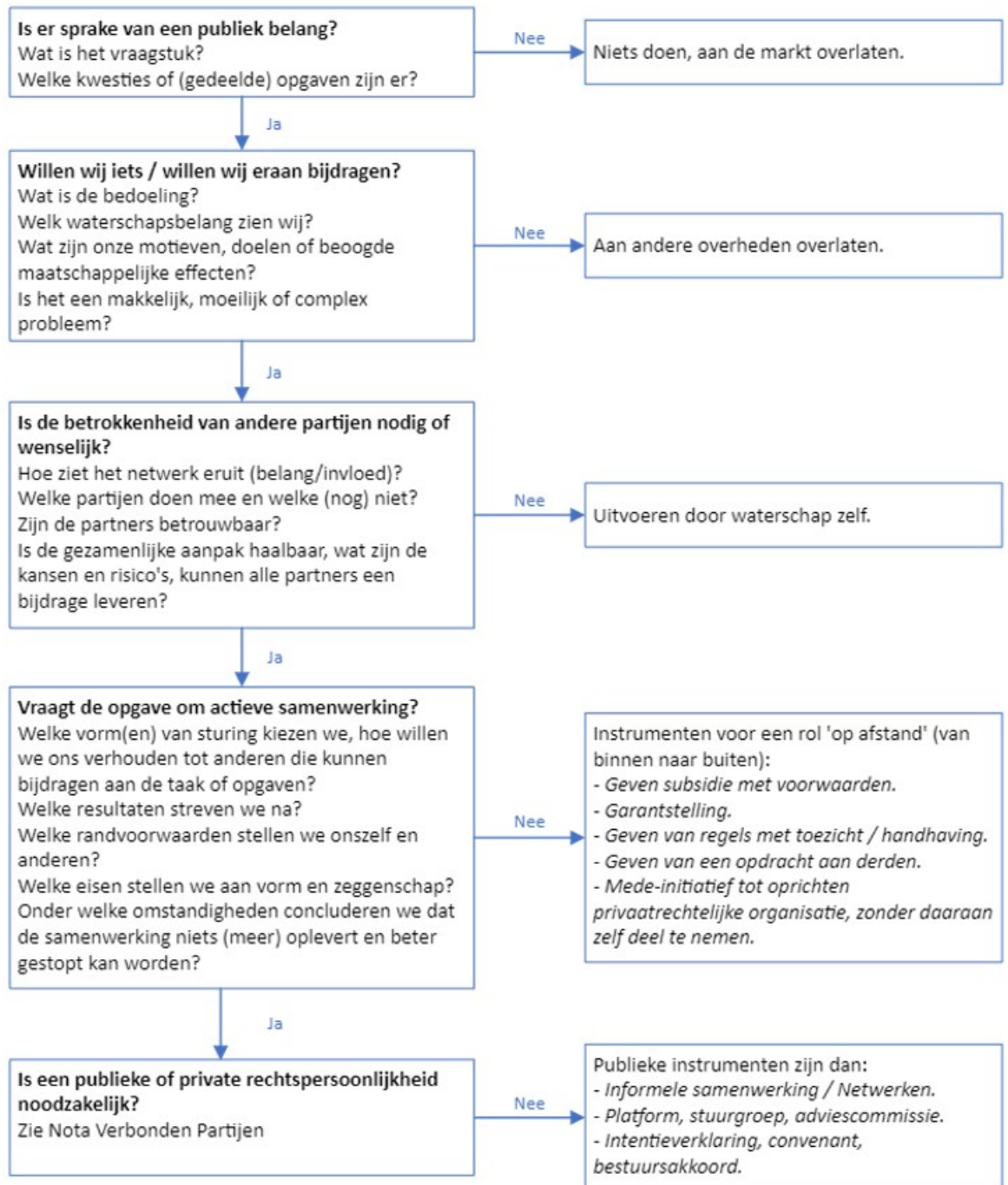
Bijlage 2: Afwegingskader Participatie



Participatie level

Meeweten	De participanten worden geïnformeerd	
Meedenken	De participanten kunnen al vanaf een vroeger stadium meepraten over hoe de uitkomsten eruit koen te zien	
Meebeslissen	De participanten hebben een stem in de uiteindelijke besluitvorming	
Meedoen	Een deel van de uitvoering ligt bij de participanten	

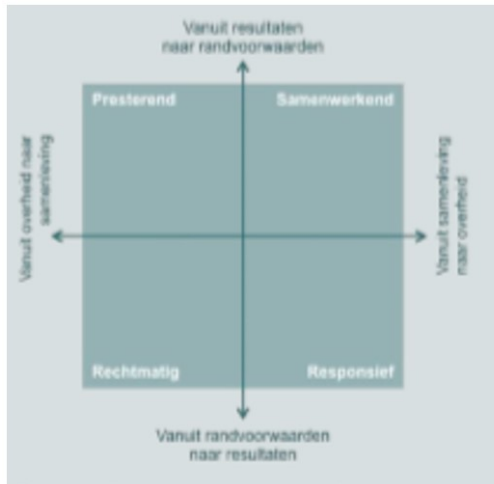
Bijlage 3: Stroomschema Samenwerkingsstrategie



Bijlage 3: Model voor overheidssturing

Bron: ZZL2045, essay Martijn van der Steen (NSOB)

De NSOB heeft een model ontwikkeld voor overheidssturing, dat helpt bij het bepalen van de rol die het waterschap inneemt. Pakken we opgaven zelfstandig aan (van binnen naar buiten), of toch samen met anderen (van buiten naar binnen)? En werken we daarbij toe naar resultaten, of hanteren we juist randvoorwaarden om het doel te bereiken? Op basis van deze twee vragen (assen) ontstaan vier perspectieven (kwadranten) op overheidssturing.



Het NSOB-model gaat uit van het beginsel dat elk kwadrant mogelijk is, dat ze naast elkaar kunnen bestaan en dat het ene kwadrant niet beter is dan het andere. Wel is er een verschuiving zichtbaar naar de rechterzijde van het model. We zijn een netwerksamenleving waarin partijen elkaar steeds beter weten te vinden om aan gedeelde opgaven samen te werken. Ook als waterschap gaan we steeds vaker samenwerkingen aan met andere partijen. Daarbij kunnen bestaande structuren en procedures maar ook politieke controle en sturing soms onder spanning komen te staan.

In de volgende paragrafen zijn de sturingsstijlen, ofwel strategieën, nader toegelicht. Door hier inzicht in te hebben, kunnen we een bewustere afweging maken hoe we aan onze beleidsdoelen kunnen werken.

De rechtmatige overheid (linksonder)

Het perspectief van de rechtmatige overheid stelt legitimiteit en rechtmatigheid centraal. De verhouding met de samenleving is gericht op het borgen van rechten en plichten. De overheid stuurt door een norm te handhaven of een nieuwe regel te maken, waarbij voor elk handelen een juridische basis moet zijn. De overheid doet het goed als er sprake is van heldere procedures om politieke doelen te formuleren, die vervolgens neutraal worden vertaald in ambtelijk handelen. Dat is in alle sturingsprincipes het uitgangspunt, maar in dit perspectief is het hét uitgangspunt.

De presterende overheid (linksboven)

In het perspectief van de presterende overheid gaat overheidssturing primair om het op een effectieve en efficiënte manier bereiken van de vooraf afgesproken resultaten. De overheid is verantwoordelijk voor het doelmatig realiseren van afgesproken prestaties. Een goede overheid haalt zijn targets. Wetten en procedurele bepalingen zijn instrumenten om het doel te bereiken. Er ligt een sterke nadruk op verantwoording van resultaten, op laten zien wat je hebt gedaan en wat daarvan de opbrengst is. Control, audit en verantwoording zijn hier cruciale onderdelen van goede sturing, omdat ze inzicht bieden in de mate waarin prestaties efficiënt gehaald zijn: ze representeren dus de kernwaarde van deze vorm van sturing. Dat krijgt vorm in bijvoorbeeld dashboards, indexen en stoplichten.

De netwerkende overheid (rechtsboven)

Bij de netwerkende overheid staat het principe centraal dat beleidsdoelen vaak worden bereikt in de samenwerking met anderen. Om de eigen doelen te realiseren, moet de organisatie de weg naar buiten kunnen bewandelen. Ze gaat op zoek naar partners die kunnen bijdragen aan die doelen, omdat ze dezelfde, gelijksoortige of deels overlappende belangen en doelen hebben. Het bij elkaar brengen van die uiteenlopende belangen vormt de kern van het perspectief van de netwerkende overheid. Veel netwerken leggen hun samenwerking vast in convenanten, akkoorden, of publiek-private samenwerkingen (PPS-en), die partijen binden aan afspraken. De kern van een netwerkende overheid is het vermogen tot het smeden van resultaatgerichte coalities en het vermogen om die coalities ook tot de eindstreep van gerealiseerde resultaten te brengen.

De participerende overheid (rechtsonder)

In het perspectief van de participerende overheid staat maatschappelijke energie centraal. Publieke waarde wordt niet alleen door de overheid 'gemaakt', maar komt net zo goed van anderen. Op de manier die zij willen, vanuit de doelen die zij zichzelf stellen. De overheid gaat niet naar buiten om daar bondgenoten te werven voor de eigen uitvoeringsagenda, maar komt in aanraking met maatschappelijke dynamiek die er al is. Soms is dat een initiatief dat aansluit bij de eigen agenda en dat past binnen kaders die de overheid hanteert. Vaak zijn het initiatieven die gedeeltelijk passen binnen de doelen en kaders

van de overheid. De vraag is dan hoe om te gaan met praktijken die niet helemaal passen binnen de overheidsdoelen, maar wel bijdragen aan maatschappelijke belangen. Dat vereist politieke afweging hoe de overheid zich verhoudt tot het initiatief: meebewegen of terugduwen, laten begaan of toch bijsturen? Bewegen, of toch nog even niets doen?

Bijlage 4: Verder lezen

https://vng.nl/sites/default/files/werkende-samenwerking-handreiking_20180611.pdf

https://vng.nl/sites/default/files/202005/een_praktische_handreiking_voor_succesvol_interbestuurlijk_samenwerken.pdf

<https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2020-02/NSOB-2020-Het%20nieuwste%20waterschap.pdf>

Eindpublicatie visietraject ZZL2045, in het bijzonder de essays van Martijn van der Steen (sturingsperspectieven) en Gerda van Dijk (makkelijke, moeilijke en complexe opgaven).