

Een onderzoek naar participatie bij waterschap Amstel, Gooi en Vecht
in opdracht van de rekenkamer van waterschap Amstel, Gooi en Vecht
uitgevoerd door Onno de Vries en Evy Heugen van bureau +Anderen



Voorwoord

Het onderzoeksprogramma van de Rekenkamer over 2025 bestaat uit drie aan elkaar gelieerde onderzoeken: Implementatie en impact invoering Omgevingswet, Samenwerking met inliggende gemeenten (minus Amsterdam) en Participatie – beleid en uitvoering.¹

Voor u ligt de rapportage van het onderzoek naar hoe participatie binnen AGV wordt vormgegeven. Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet, en ook de Wet versterking participatie op decentraal niveau wijst op het belang dat de overheid hecht aan betrokkenheid van burgers en andere partijen bij beleid en uitvoering.

De rekenkamer heeft onderzoeksbureau + anderen gevraagd om het participatie beleid en de uitvoering daarvan bij AGV te onderzoeken, mede om het Algemeen bestuur te ondersteunen bij het aanscherpen van het participatiebeleid.

De titel van dit rapport, *De vrijblijvendheid voorbij*, weerspiegelt twee samenhangende ontwikkelingen. Ten eerste: het belang van participatie binnen de veranderende maatschappelijke context waarin het waterschap opereert. Klimaatverandering, ruimtelijke druk en andere complexe maatschappelijke opgaven maken samenwerking en betrokkenheid noodzakelijk. Participatie is daarmee niet langer een vrijblijvende keuze, maar een onmisbaar instrument voor gedragen en uitvoerbare oplossingen.

Ten tweede: hoe de organisatie participatie aanpakt. De afgelopen jaren is op ambtelijk niveau veel werk verzet en is er geëxperimenteerd met verschillende vormen van participatie. Dat gebeurde soms vanuit een heldere bestuurlijke opdracht, soms ook vanuit intrinsieke motivatie en professionele overtuiging. Deze experimenteerfase heeft waardevolle ervaringen en inzichten opgeleverd.

Tegelijkertijd is het nu tijd is om deze ervaringen te benutten voor een samenhangende en volwassen aanpak van participatie, met expliciete keuzes en stevige verankering in sturing, organisatie en besluitvorming.

¹ Het onderzoek naar de implementatie van de Omgevingswet wordt aan u gepresenteerd in de commissie Waterkwaliteit van 4 juni. Het onderzoek naar Samenwerking met de inliggende gemeenten is door omstandigheden uitgesteld en wordt later in 2026 uitgevoerd.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Inhoudsopgave.....	3
1. Inleiding.....	4
1.1 Context en aanleiding.....	4
1.2 Doel van het onderzoek	4
1.3 Onderzoeksopzet en werkwijze	5
1.4 Leeswijzer	6
2. Bestuurlijke Nota	7
2.1 Samenvatting.....	7
2.2 Conclusies	8
2.3 Aanbevelingen.....	9
3. Bestuurlijke reactie	11
4. Nawoord rekenkamer	13
5. Nota van Bevindingen	14
5.1 De veranderende rol van het waterschap	14
5.2 Richtinggevende kaders voor participatie	15
5.3 Participatie in de praktijk: twee onderzochte projecten	16
5.3.1 Het Waterbeheerprogramma	16
5.3.2 Watergebiedsplan Derde Bedijking.....	20
5.4 Participatie als organisatievraagstuk.....	22
6. Beantwoording van de onderzoeksvraag	26
7. Bijlagen	28
Bijlage 1 Normenkader	28
Bijlage 2 Documenten	31

1. Inleiding

1.1 Context en aanleiding

Waterschap Amstel, Gooi en Vecht (AGV) opereert in een dynamische context waarin opgaven zoals waterveiligheid, waterkwaliteit en biodiversiteit steeds complexer worden. Tegelijkertijd groeit de maatschappelijke behoefte van inwoners en andere belanghebbenden om betrokken te worden bij het formuleren en uitvoeren van beleid en plannen. Deze maatschappelijke dynamiek vraagt van het waterschap naast technisch inhoudelijke expertise ook aandacht voor het organiseren van maatschappelijke betrokkenheid en transparante besluitvorming.

Participatie staat daarom expliciet in de formele kaders van AGV.² De participatie-verordening verplicht het waterschap om vooraf na te denken over de manier waarop participatie wordt georganiseerd bij beslissingen over de fysieke leefomgeving, met het oog op draagvlak, kwaliteit van besluitvorming en betrokkenheid van relevante doelgroepen. De Leidraad Participatie werkt deze verplichting verder uit door aandacht te schenken aan rollen, fasering en randvoorwaarden van participatie.³ In het coalitieakkoord voor de huidige bestuursperiode is aangegeven dat instrumenten als een burgerberaad kunnen worden verkend als manier om inwoners te betrekken bij opgaven die raken aan hun leefomgeving.⁴

AGV heeft de bereidheid en mate van betrokkenheid van inwoners in kaart gebracht via het *Motivaction* onderzoek naar Waterbetrokkenheid 2025.⁵ Deze kwantitatieve meting laat zien dat een groot deel van de bevolking de rol van het waterschap kent en belangrijk vindt: 79% van de respondenten geeft aan dat het werk van het waterschap (zeer) belangrijk is en ruim 60% zegt dat het waterschap ook een rol moet spelen bij het oplossen van vraagstukken als droogte en waterkwaliteit. Tegelijkertijd is slechts 37% van de inwoners op de hoogte van het feit dat zij actief kunnen meedenken over besluiten van het waterschap, terwijl 52% het belangrijk vindt dat deze mogelijkheid er is.

1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de participatieambitie van Waterschap Amstel, Gooi en Vecht, de wijze waarop deze ambitie richting krijgt via beleid en kaders, en hoe hier in de dagelijkse praktijk invulling aan wordt gegeven.

² Verordening participatie, inspraak en elektronische bekendmaking, Waterschap AGV 2025 (bijlage 5)

³ WBP Leidraad participatie (bijlage 4)

⁴ Coalitieakkoord Waterschap Amstel Gooi en Vecht 2023-2027 (bijlage 2)

⁵ Motivaction – Waterbetrokkenheid, onderzoek oktober 2025

Het onderzoek richt zich daarbij op de samenhang tussen ambitie, beleid, organisatie en uitvoering. De hoofdonderzoeksvraag luidt:

Wat is de participatieambitie van Waterschap Amstel, Gooi en Vecht, hoe geeft het beleid daar richting aan en hoe wordt daar invulling aan gegeven in de (dagelijkse) praktijk?

Deelvragen

1. Wat zijn de kaders waarin participatie bij AGV wordt vormgegeven (Wet versterking participatie op decentraal niveau, Participatieverordening AGV, participatiebeleid AGV en (de ambities uit) het coalitieakkoord?
2. Hoe wordt participatie praktisch vormgegeven door AGV?
3. Worden de middelen van het waterschap efficiënt aangewend om het beoogde participatiedoel te bereiken?
4. In hoeverre worden de ambities van het waterschap voor wat betreft participatie gerealiseerd?

1.3 Onderzoeksopzet en werkwijze

Het onderzoek is door Onno de Vries en Evy Heugen van +Anderen uitgevoerd van oktober 2025 t/m januari 2026 en heeft een kwalitatief karakter. De Rekenkamer heeft gekozen voor een aanpak die zowel de formele inrichting (beleid, kaders, plannen) als de praktijk (ervaringen, uitvoering, interactie in bijeenkomsten) in beeld brengt. Door het combineren van bronnen ontstaat een beeld van dagelijkse werkwijze voor participatie bij het waterschap.

Het onderzoek bestaat uit de volgende onderdelen:

1. Documentanalyse

Allereerst zijn relevante beleidsdocumenten en interne stukken geanalyseerd. Hiermee is in beeld gebracht welke ambities en normen AGV formeel hanteert, welke procedures en formats worden gebruikt en hoe participatie in bestuurlijke stukken wordt gepositioneerd. De documentanalyse biedt het kader waartegen de praktijk kan worden gespiegeld.

2. Interviews

Er zijn 10 interviews afgenomen met verschillende actoren binnen AGV. Denk aan projectleiders, adviseurs, omgevingsmanagers, management en bestuurders. De geïnterviewden vertegenwoordigen bestuurlijke en ambtelijke perspectieven. In de interviews is gesproken over ambities, ontwerpkeuzes, ervaringen, knelpunten, dilemma's en leerpunten rondom participatie. De interviews zijn gebruikt om te begrijpen hoe participatie in de organisatie wordt geïnterpreteerd, waar onzekerheid bestaat en hoe betrokkenen omgaan met spanning tussen maatschappelijke verwachtingen en bestuurlijke verantwoordelijkheid. De geïnterviewden zijn anoniem en daarom wordt in de nota van bevindingen enkel verwezen naar "interview x".

3. Observaties

Om participatie in de praktijk te beoordelen, zijn drie bijeenkomsten geobserveerd:

1. Het plekberaad voor stedelingen in het kader van het Waterbeheerprogramma 2028–2033 (WBP) - in Pakhuis de Zwijger (Amsterdam) op 28 november 2025
2. Een inloopbijeenkomst over het Watergebiedsplan Derde Bedijking in 't Oude Parochiehuys te Mijdrecht, 2 december 2025.

Tijdens deze bijeenkomsten is gekeken naar de opzet van de bijeenkomst, de interactie tussen deelnemers en medewerkers, de aanwezigheid en rol van bestuurders, de wijze waarop kaders en participatieruimte werden gecommuniceerd, en hoe inbreng werd opgehaald en vastgelegd.

3. Kennissessie 2 van het interne processpoor 'begeleiding participatie AGV' – in het hoofdkantoor van het waterschap, 15 december 2025.

Tijdens deze bijeenkomst is informatie verzameld over de onderwerpen die als onderdeel van dit leertraject werden besproken. Zoals bijvoorbeeld de rol van de organisatiecultuur bij participatie, de verschillende rolopvattingen over omgevingsmanagement en doelstellingen voor het organisatiebrede ontwikkeltraject.

4. Afsluitende bijeenkomst met het Algemeen Bestuur, Dagelijkse Bestuur en Directie

Tijdens deze sessie is gereflecteerd op de rol van het waterschap in participatie, de verwachtingen ten aanzien van participatieprocessen en de spanning tussen maatschappelijke betrokkenheid en de bestuurlijke en wettelijke verantwoordelijkheden van een functionele overheid. De sessie bood ruimte om ervaringen te delen en om bestuurlijke uitgangspunten en dilemma's expliciet te maken.

De opbrengsten van deze sessie zijn niet afzonderlijk beoordeeld, maar zijn gebruikt als context en duiding voor de analyse van documenten, gesprekken en praktijkvoorbeelden. Op deze manier is geborgd dat het onderzoek niet alleen is gebaseerd op uitvoeringspraktijk, maar ook rekening houdt met bestuurlijke en strategische perspectieven op participatie.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen: een bestuurlijke nota en een nota van bevindingen. De bestuurlijke nota bevat een samenvatting van de bevindingen, de conclusies van het onderzoek en de aanbevelingen van de Rekenkamer, en sluit af met de reactie van het dagelijks bestuur op de aanbevelingen.

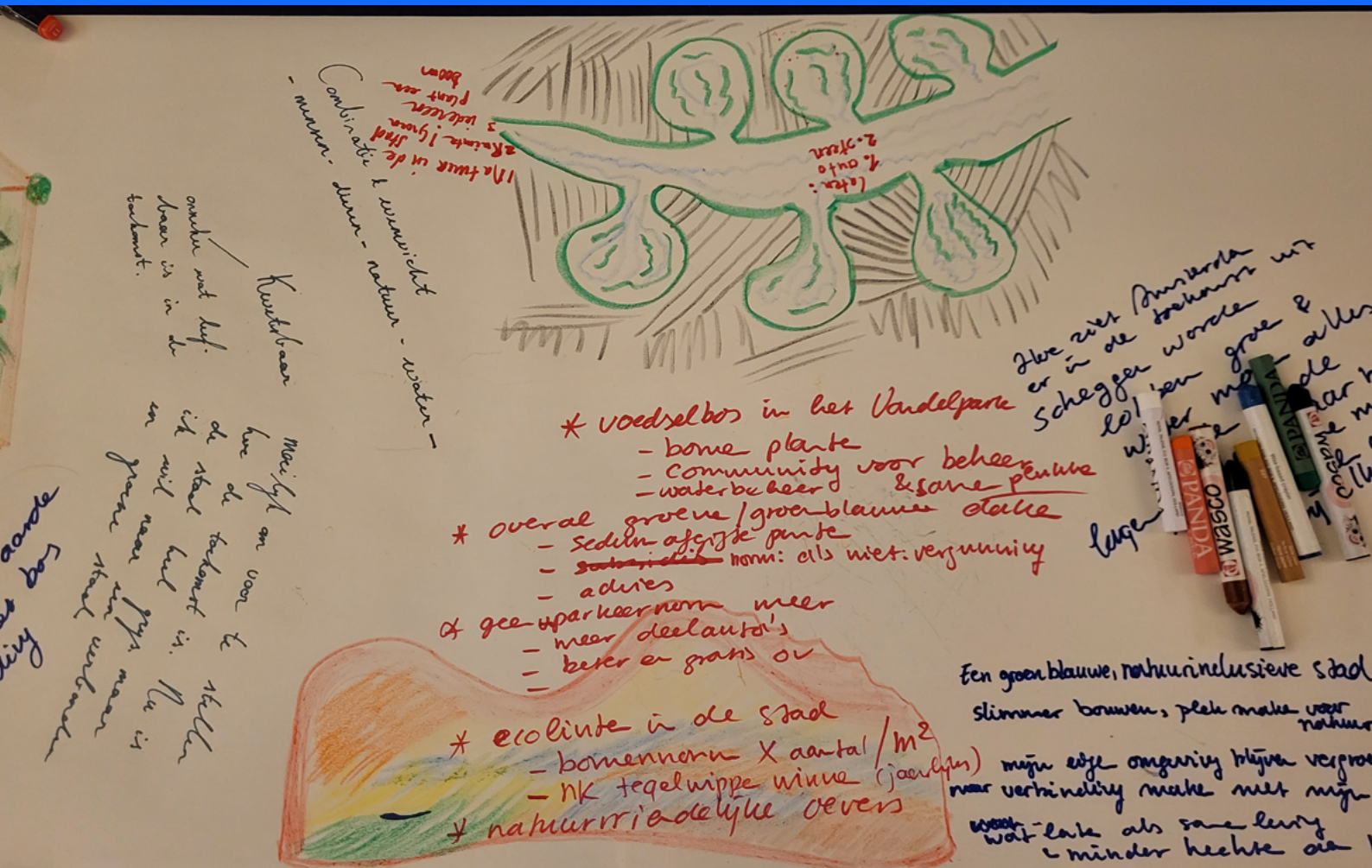
De nota van bevindingen vormt de inhoudelijke basis van het onderzoek. In dit deel worden de waarnemingen en bevindingen uit het onderzoek beschreven en geduid. De nota van bevindingen is beschrijvend en reflectief van aard. Er wordt eerst ingegaan op de veranderende rol van het waterschap en de beleidsmatige kaders voor participatie. Vervolgens worden twee casussen beschreven als voorbeelden van participatie in de praktijk. Afsluitend wordt gereflecteerd op participatie als organisatievraagstuk. De nota wordt afgerond met een normenkader en bijlagen.

Deel 1 - Bestuurlijke nota

Samenvatting en conclusies

Aanbevelingen

Bestuurlijke reactie



tekening gemaakt door deelnemers van het Plekberaad Amsterdam (WBP participatie)

2. Bestuurlijke Nota

2.1 Samenvatting

Waterschap Amstel, Gooi en Vecht heeft participatie formeel verankerd in de Participatieverordening en een Leidraad. Daarmee is er ook een verplichting om participatieplannen op te stellen bij projecten. In de praktijk wordt participatie toegepast, zowel bij strategische beleidsprocessen als bij gebiedsgerichte projecten met directe gevolgen voor bewoners en grondeigenaren. Dit gebeurt echter nog niet consequent en consistent.

Uit het onderzoek blijkt dat AGV experimenteert met het thema participatie. Participatie krijgt aandacht en wordt serieus genomen, maar het vermogen om participatie bewust, consistent en organisatiebreed in te zetten is nog beperkt uitgewerkt.

Afwegingen over participatie worden in de praktijk vooral gemaakt op projectniveau, in de specifieke context van een opgave. Daarbij wordt niet altijd expliciet stilgestaan bij de vraag of en in welke mate er ruimte is voor participatie, welke randvoorwaarden daarbij bepalend zijn (zoals tijd, budget en wettelijke of beleidsmatige kaders) en hoe deze keuzes vooraf helder worden gecommuniceerd. Ook is de relatie tussen participatiedoelen (bijvoorbeeld informeren of raadplegen) en de inzet van middelen en werkvormen niet altijd expliciet uitgewerkt.

De onderzochte projecten laten deze experimenteerfase duidelijk zien. Bij het Waterbeheerprogramma is geëxperimenteerd met creatieve en verbeeldende vormen van participatie die bijdragen aan bewustwording en dialoog. Vervolgens bleek het lastig om de opbrengsten te concretiseren en zichtbaar te verbinden aan keuzes en vervolgstappen. Bij het Watergebiedsplan Derde Bedijking is participatie duidelijker begrensd en gericht op raadplegen. Dit riep bij betrokkenen vragen op over de invloed en de rol van participatie in de planvorming. De verschillen in aanpak zijn niet zozeer het gevolg van bewuste beleidsmatig onderbouwde keuzes, maar vooral gestoeld op persoonlijke voorkeuren of gewoonten.

Organisatiebreed leunt participatie sterk op de inzet van individuele medewerkers, met name projectleiders en omgevingsmanagers. Zij vervullen een sleutelrol in het contact met de omgeving, het managen van verwachtingen en het organiseren van participatie. Deze werkwijze biedt ruimte voor maatwerk, maar maakt participatie ook persoonsafhankelijk en kwetsbaar. Rollen, mandaat, capaciteit en ondersteuning zijn beperkt expliciet en structureel georganiseerd. De beoogde aanstelling van een participatieadviseur wijst op de ambitie om participatie verder te professionaliseren, maar onduidelijk is hoe de ondersteuning op uitvoerend niveau vorm krijgt.

Het bestuur heeft behoefte aan betere inhoudelijke verantwoording over participatie. Terugkoppeling vindt nu formeel plaats via participatie- of eindverslagen, maar deze zijn

vooral procesmatig van aard en krijgen in het bestuurlijk proces niet altijd aandacht. Het blijft daardoor onvoldoende zichtbaar hoe participatie heeft bijgedragen aan inhoudelijke keuzes en besluitvorming. De sturing door het management op participatie is nog terughoudend en gericht op het bieden van ruimte en vertrouwen. Participatie is geen vast onderdeel van de managementcyclus en wordt beperkt besproken in termen van doelen, resultaten en leeropbrengsten. Hierdoor ontbreekt een duidelijk en gedeeld beeld waarop wordt gestuurd en hoe participatie bijdraagt aan bredere organisatiedoelen.

2.2 Conclusies

De overall conclusie van dit onderzoek is dat AGV zich met het thema participatie in de experimenteerfase bevindt. Er zijn waardevolle stappen gezet in het toepassen van participatie, maar er wordt onvoldoende geëvalueerd en geleerd. Daardoor is participatie nog onvoldoende samenhangend en bestuurlijk verankerd om als volwaardig instrument te functioneren.

1. Participatie is formeel verankerd, maar ontbreekt als expliciet strategisch sturingsinstrument

De bestuurlijke ambitie is uitgesproken om participatie in te zetten als middel om besluitvorming te verrijken, draagvlak te vergroten en maatschappelijke opgaven beter te realiseren. AGV beschikt over formele kaders voor participatie, waaronder een participatieverordening, een Leidraad en de verplichting tot het opstellen van participatieplannen. Deze kaders borgen dat participatie aandacht krijgt in projecten en beleidstrajecten.

2. De kaders voor participatie zijn onvoldoende uitgewerkt

In de praktijk functioneren de kaders vooral legitimerend en uitvoeringsgericht en slechts in beperkte mate als sturingsinstrument. De kaders worden onvoldoende vertaald naar passende ontwerpprincipes en keuzes op organisatieniveau over de bijdrage die participatie moet leveren aan besluitvorming, beleidsontwikkeling of uitvoering. Hierdoor blijft de relatie tussen ambitie, beleid en uitvoering diffuus en is participatie nog onvoldoende gepositioneerd als integraal onderdeel van de sturing van het waterschap.

3. Keuzes over participatie zijn impliciet en persoonsafhankelijk

De afwegingen over de inzet van participatie, zoals het moment in het proces, het participatieniveau en de ruimte voor invloed, zijn vaak impliciet en worden niet systematisch onderbouwd of vastgelegd. Dit geeft ruimte voor maatwerk en experimenteren, maar vergroot het risico op uiteenlopende verwachtingen bij deelnemers en bemoeilijkt zowel interne verantwoording als bestuurlijke reflectie. Bovendien leidt het tot het inzetten van niet effectieve of zelfs elkaar tegenwerkende instrumenten. De uitvoering van participatie leunt in hoge mate op de inzet, vaardigheden en motivatie van individuele projectleiders en omgevingsmanagers. Hierdoor zijn verschillen tussen participatietrajecten vaker het gevolg van context, ervaring en persoonlijke afwegingen dan van bewuste beleidsmatig onderbouwde keuzes.

4. Bestuur en management hebben onvoldoende informatie om te evalueren en te leren

Hoewel participatie formeel wordt verantwoord via participatie- en eindverslagen, ligt de nadruk daarbij vooral op het proces en minder op de inhoudelijke doorwerking van participatie in besluitvorming. Voor het bestuur blijft daardoor onvoldoende zichtbaar welke inbreng is opgehaald, hoe deze is gewogen en welke invloed participatie daadwerkelijk heeft gehad op keuzes.

Het management kiest bewust voor terughoudende sturing op participatie en participatie is geen vast onderdeel van de managementcyclus. Er worden wel ervaringen gedeeld en dilemma's besproken, maar leren vindt grotendeels informeel en projectgebonden plaats. Daarmee worden bestuur noch management voldoende ondersteund om richting te geven, te reflecteren en te leren op het thema participatie.

2.3 Aanbevelingen

De organisatie staat voor de uitdaging om de experimenteerfase te verlaten en met de opgedane ervaringen door te groeien naar de fase waarin participatie structureel en beleidsmatig onderbouwd wordt ingezet.

1. Neem de strategische doelen van participatie op in de participatieverordening

Het Algemeen en Dagelijks bestuur beschikken over een duidelijke visie op participatie en zien participatie als een strategisch instrument dat kan bijdragen aan de realisatie van maatschappelijke opgaven en aan de relatie met de samenleving.

Positioneer participatie expliciet als strategisch thema met helder bestuurlijk en ambtelijk eigenaarschap, zodat de kloof tussen bestuurlijke ambitie en uitvoering kleiner wordt.

Maak de doelen van participatie expliciet en veranker dit in het participatiebeleid. Leg daarbij niet alleen het *hoe*, maar ook het *waarom* van participatie vast. Geef hierbij ook aan waar participatie niet aan de orde is, bijvoorbeeld vanwege strenge wettelijke kaders.

Hiermee ontstaat meer houvast voor bestuur, directie, management en ambtenaren.

Bovendien vergroot het de samenhang tussen ambitie, beleid en uitvoering en verkleint het de afhankelijkheid van individuele motivatie en interpretatie van betrokken bestuurders en ambtenaren.

2. Investeer in aanpak en methoden van participatie

Maak participatieplannen onderdeel van de bestuurlijke besluitvorming. Leg in de plannen vast wat het doel van participatie is, welke onderdelen openstaan voor inbreng en welke onderdelen vastliggen. Ook het gekozen participatieniveau (informerende, raadplegende, adviserende of meebeslissende) en het moment van participeren dienen bewust te worden afgewogen en onderbouwd. Neem een communicatieparagraaf op over de wijze waarop de verwachtingen worden gemanaged.

Door participatieruimte en invloed expliciet te maken, ontstaat helderheid voor deelnemers, wordt verwachtingsmanagement versterkt en wordt het intern eenvoudiger om participatie passend te ontwerpen en transparant te verantwoorden.

Vernieuwende werkvormen kunnen bijdragen aan inclusie en effectiviteit, mits zij doelgericht worden ingezet. Experimenteren is waardevol om van te leren, maar mag geen doel op zich zijn. Ook standaardmethoden hebben voordelen. Steeds dient kritisch te worden afgewogen welke aanpak het meest passend is om relevante perspectieven te betrekken en participatie betekenisvol te laten zijn.

3. Maak evalueren en leren een vast onderdeel van elk participatietraject

Zowel deelnemers als bestuur en ambtenaren missen nu inzicht in wat er met opgehaalde inbreng gebeurt. Maak daarom terugkoppeling, evaluatie en leren structureel onderdeel van ieder participatietraject. Maak daarbij zichtbaar welke input is opgehaald, hoe deze is gewogen en wat ermee is gedaan, zowel richting deelnemers als richting bestuur.

Daarnaast ondersteunt dit systematische evaluatie aan de hand van een toetsingskader en het organisatiebreed delen van leerpunten. Participatie is dan niet alleen vastgelegd in kaders en plannen, maar wordt ook structureel geagendeerd in bestuurlijke besluitvorming, verantwoording en managementdialogen.

3. Bestuurlijke reactie

Rekenkamer AGV
Korte Ouderkerkerdijk 7
1096 AC AMSTERDAM


Geachte leden van de Rekenkamer,

Het Dagelijks bestuur dankt de Rekenkamer voor het rapport *De vrijblijvendheid voorbij*. Het rapport bevestigt dat participatie binnen waterschap Amstel, Gooi en Vecht een vanzelfsprekend onderdeel is geworden van ons handelen, maar maakt ook duidelijk dat de organisatie toe is aan een volgende fase waarin participatie steviger, consistentier en explicieter wordt gepositioneerd. AGV zet zich in om vanuit openheid, vertrouwen en dialoog samen met inwoners, agrariërs, bedrijven en andere betrokkenen te werken aan de maatschappelijke opgaven, de gebiedsvraagstukken en inhoudelijke uitdagingen van deze tijd.

Wij waarderen met name dat:

- Medewerkers zich met grote betrokkenheid en professionaliteit inzetten voor participatie, vaak vanuit intrinsieke motivatie;
- Er bereidheid is om te experimenteren met nieuwe vormen van inwonerp participatie, passend bij zowel strategische als gebiedsgerichte opgaven;
- Participatie al wordt toegepast op uiteenlopende niveaus, van beleidsvorming tot concrete projecten;
- De organisatie ruimte biedt voor reflectie en leren, onder andere via het interne kennisspoor participatie.

Deze inzet en leerhouding vormen een stevige basis voor verdere ontwikkeling.

Tegelijkertijd delen wij de hoofdconclusie van de Rekenkamer dat participatie zich binnen AGV nog in een ontwikkelfase bevindt. Dat is ook logisch als je kijkt waar we vandaan komen. Het Participatieframework is in 2020 ontwikkeld. Daaruit zijn de verordening participatie, inspraak en elektronische bekendmaking Waterschap Amstel, Gooi en Vecht 2025 en de participatie leidraad (bijlage in Waterbeheerprogramma 2022-2027) voortgekomen. De organisatie implementeert nu deze kaders. In de formatie van 2026 is al een beleidsadviseur participatie opgenomen. Op 1 mei 2026 is een medewerker gestart in deze rol. Het Rekenkamerrapport is een stap in het traject om participatie beter te borgen.

Het Dagelijks bestuur onderschrijft de titel van het rapport: de vrijblijvendheid voorbij. Daarbij willen wij de positieve energie en professionele ruimte behouden, en tegelijkertijd participatie steviger verankeren in sturing en organisatie.

Hieronder volgen de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie voor waterschap Amstel, Gooi en Vecht en de reactie van het Dagelijks bestuur daarop:

1. Neem de strategische doelen van participatie op in de participatieverordening

Het Dagelijks bestuur onderschrijft de aanbeveling om participatie expliciet te positioneren als strategisch thema met helder bestuurlijk en ambtelijk eigenaarschap. De onderzoekers

concluderen dat de strategische doelen onderdeel zouden moeten vormen van de verordening. Naar het oordeel van het Dagelijks bestuur is dit al het geval (Artikel 2.2 toepassen van participatie en Artikel 2.3 Oogmerk participatie¹). Wij willen voortbouwen op de bestaande kaders en praktijk door in projecten en beleidstrajecten, participatieplannen consistent in te zetten, beter te positioneren in de besluitvorming en de onderliggende afwegingen duidelijker vast te leggen en toe te lichten. We vragen de organisatie om met een voorstel te komen hoe participatie expliciet onderdeel gemaakt kan worden van de besluitvorming en managementsturing.

2. Investeer in aanpak en methoden van participatie

Het Dagelijks bestuur onderschrijft de aanbeveling om de methoden voor (inwoner)participatie meer te standaardiseren. Dit maakt het voor de organisatie makkelijker om participatie toe te passen én te evalueren op effectiviteit, al geloven wij ook dat er altijd ruimte moet zijn voor maatwerk. Het maken van keuzes (onderbouwd in participatieplannen), het vergroten van transparantie en het verkleinen van persoonsafhankelijkheid: daar ziet het Dagelijks bestuur kansen.

3. Maak evalueren en leren een vast onderdeel van elk participatietraject

Het Dagelijks bestuur herkent het beeld dat evaluatie en leren nu vooral informeel en projectgebonden plaatsvindt. Tegelijkertijd constateren wij dat er binnen de organisatie al een sterke leerbereidheid bestaat. Door evaluatie structureel te organiseren en terugkoppeling systematisch te maken, ook binnen ons bestuur, kunnen de opgedane ervaringen beter worden benut en geborgd. Participatieverslagen zijn hierbij een belangrijk instrument. Het DB vraagt de organisatie om uit te werken hoe binnen het DB en met het management de dialoog gevoerd kan worden over wat participatie oplevert, de doorwerking ervan in beleid en uitvoering, en hoe dit inzichtelijk gemaakt wordt voor het AB. Wij onderschrijven daarom de aanbeveling om evaluatie, leren en terugkoppeling een vaste plek te geven binnen elk participatietraject, richting zowel inwoners en andere deelnemers als bestuur en organisatie.

Concluderend, ziet het Dagelijks bestuur het rapport van de Rekenkamer als een erkenning van wat AGV al heeft opgebouwd én als een duidelijke uitdaging om door te groeien. De betrokkenheid van medewerkers, de experimenteerruimte en de bestuurlijke ambitie vormen een sterke basis om participatie verder te professionaliseren en te verankeren.

Met de opvolging van de aanbevelingen willen wij participatie ontwikkelen tot een samenhangend, transparant lerend onderdeel van het handelen van AGV, passend bij onze rol als functionele overheid in een veranderende samenleving.

Het Dagelijks Bestuur van Waterschap Amstel, Gooi en Vecht



dr. J. J. Sylvester
dijkgraaf



H.W. de Vos
waarnemend secretaris-directeur

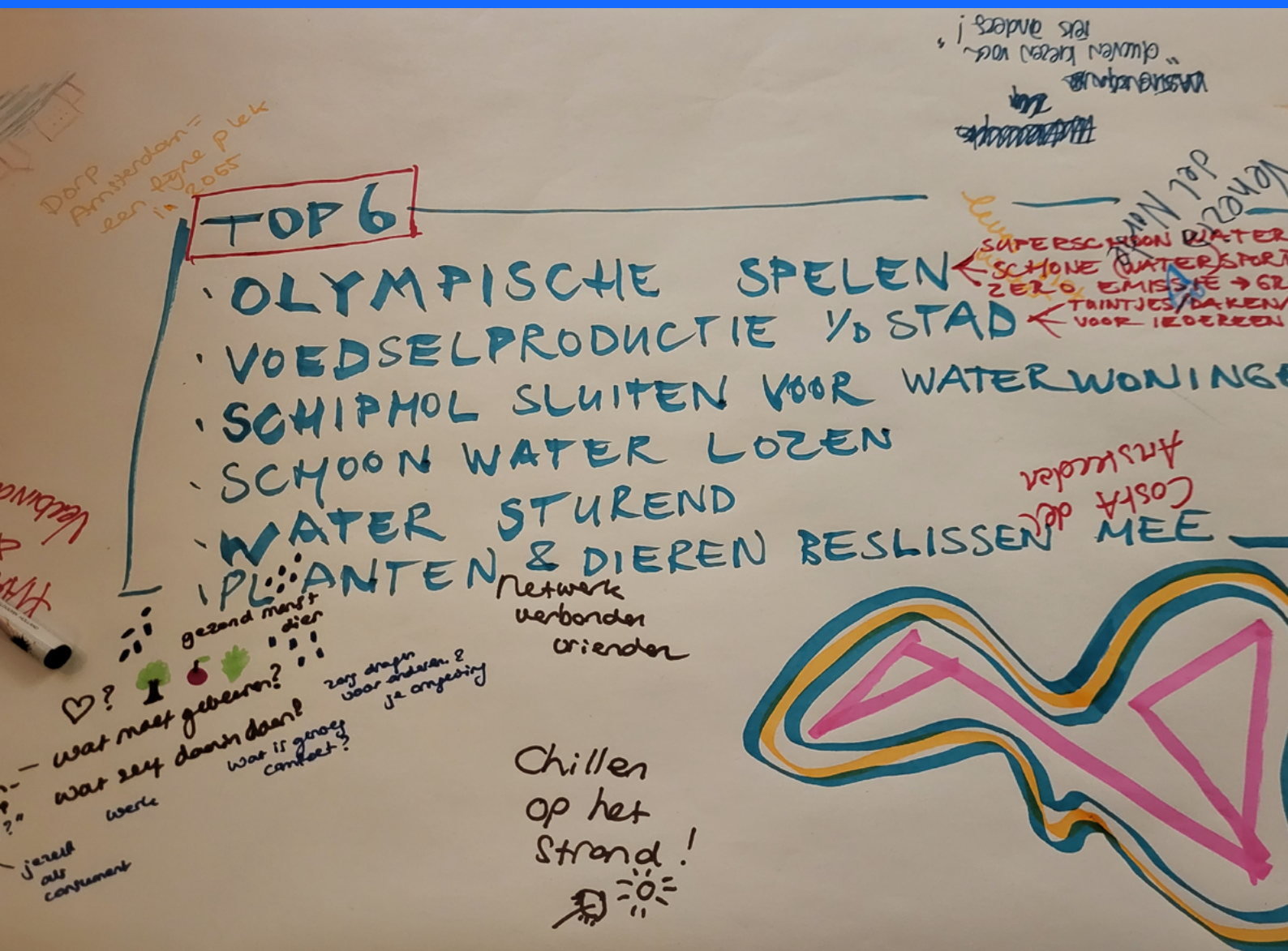
¹ Verordening participatie, inspraak en elektronische bekendmaking waterschap Amstel, Gooi en Vecht 2025

4. Nawoord rekenkamer

De rekenkamer is verheugd dat het Db de hoofdconclusie van de rekenkamer deelt. We stellen dan gezamenlijk vast dat participatie zich binnen AGV nog in een ontwikkelfase bevindt. Het Db onderschrijft daarbij ook de titel van het rapport. Wij stellen de positieve en constructieve houding en de toonzetting van de bestuurlijke reactie op prijs.

Op één punt lijkt de reactie van het Db iets af te wijken van de aanbeveling die de rekenkamer meegeeft en dat is op onze eerste aanbeveling waarin we voorstellen participatie expliciet te positioneren als strategisch thema met helder bestuurlijk en ambtelijk eigenaarschap. Naar het oordeel van het Dagelijks bestuur is dit al het geval. Als dit slechts een interpretatiekwestie is, ofwel lood om oud ijzer, dan kan de rekenkamer goed leven met deze toelichting. We vragen dan wel, evenals bij ons rapport over de omgevingswet, dat het Db periodiek, puntsgewijs en zo concreet mogelijk aangeeft hoe opvolging gegeven is aan elke aanbeveling en wat daarvan de precieze uitkomst is.

Deel 2 - Nota van bevindingen



tekening gemaakt door deelnemers van het Plekberaad Amsterdam (WBP participatie)

5. Nota van Bevindingen

5.1 De veranderende rol van het waterschap

Waterschap Amstel, Gooi en Vecht is van oudsher een functionele overheid. Het waterschap heeft een duidelijk afgebakende taakopdracht, grotendeels vastgelegd in wet- en regelgeving en ingegeven door veiligheidsnormen, milieudoelen en Europese kaders. Lange tijd betekende dit dat het waterschap relatief op afstand en in luwte opereerde van inwoners: technisch, uitvoerend en met een beperkte noodzaak tot maatschappelijke dialoog.

In gesprekken met bestuurders en medewerkers komt naar voren dat dit beeld aan het kantelen is. Ontwikkelingen als klimaatverandering, ruimtelijke druk en de zichtbaarheid van watermaatregelen in de leefomgeving maken het werk van het waterschap concreter en voelbaarder voor inwoners. Dijken, gemalen, waterpeilen en bergingsgebieden zijn niet langer abstracte systemen, maar raken direct aan wonen, werken, recreëren en landschap. Daarmee verandert ook de relatie tussen het waterschap en de samenleving. Maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van overheden zijn eveneens veranderd. Inwoners willen vaker betrokken worden, geïnformeerd zijn en waar mogelijk invloed kunnen uitoefenen. Dit is een algemeen beeld en geldt ook voor een functionele overheid als het waterschap,⁶ al is de ruimte voor participatie hier anders en vaak beperkter dan bij beleidsopgaven van gemeenten. Die spanning wordt in gesprekken met bestuurders en medewerkers expliciet benoemd: de wens om te betrekken en te verbinden staat tegenover de realiteit van vastliggende kaders en verantwoordelijkheden.⁷

Enerzijds wordt participatie gezien als een manier om kennis, ervaringen en perspectieven uit de samenleving op te halen om tot betere besluiten te komen; anderzijds roept participatie vragen op over haalbaarheid, verwachtingen en legitimiteit: hoeveel ruimte is er daadwerkelijk, en hoe voorkom je dat participatie verwachtingen wekt die niet waargemaakt kunnen worden? Deze spanning is zichtbaar in de manier waarop binnen AGV over participatie wordt gesproken. Medewerkers en bestuurders zoeken naar manieren om betrokkenheid te faciliteren zonder de bestuurlijke verantwoordelijkheid uit het oog te verliezen. Daarbij wordt gereflecteerd op de vraag wat participatie in de context van een waterschap kan en moet betekenen.

Deze nota van bevindingen plaatst participatie daarom in dit bredere perspectief. De observaties en reflecties die volgen, moeten worden gelezen tegen de achtergrond van een waterschap in ontwikkeling van een voornamelijk technische uitvoeringsorganisatie naar een zichtbare en meer actieve publieke actor die zich verhoudt tot veranderende maatschappelijke verwachtingen.

⁶ Motivation – Waterbetrokkenheid, onderzoek oktober 2025

⁷ Interview 2, 4, 5 & 8

5.2 Richtinggevende kaders voor participatie

Tegen de achtergrond van haar veranderende rol heeft AGV participatie formeel en beleidsmatig verankerd.⁸ De participatieverordening en de Leidraad participatie vormen samen het kader waarbinnen participatie bij het waterschap wordt vormgegeven. In deze nota van bevindingen worden deze documenten niet beoordeeld op volledigheid of juridische kwaliteit, maar beschouwd als richtinggevende uitgangspunten voor de praktijk.

De participatieverordening zorgt voor een formele basis. Zij verankert participatie als onderdeel van het bestuurlijk handelen en biedt een kader waarbinnen participatie kan plaatsvinden. De verordening is bewust op hoofdlijnen geformuleerd en laat ruimte voor nadere invulling per traject. Daarmee legitimeert zij participatie, zonder deze dicht te regelen. De Leidraad participatie heeft een andere functie. Waar de verordening de formele basis legt, is de leidraad een praktisch en strategisch hulpmiddel voor medewerkers en bestuurders. De leidraad is opgebouwd rond vijf stappen en nodigt expliciet uit tot bewuste keuzes over participatie. Niet alleen de vraag *hoe* participatie wordt vormgegeven staat centraal, maar juist ook de vragen *of*, *wanneer* en *met welk doel* participatie passend is.

Een belangrijk uitgangspunt van de leidraad is dat participatie geen automatisme is. De leidraad benadrukt dat niet elke opgave zich leent voor participatie en dat de ruimte voor invloed per situatie kan verschillen. Door expliciet stil te staan bij de fase van het proces, het gewenste niveau van invloed en de haalbaarheid van participatie, beoogt de leidraad strategisch en doordacht handelen te ondersteunen. In gesprekken met medewerkers wordt deze intentie herkend.⁹ De leidraad wordt gezien als een praktisch document dat helpt om na te denken over participatie, zonder dwingend te zijn. Tegelijkertijd komt naar voren dat de leidraad in de praktijk niet altijd wordt gebruikt als afwegingskader. Keuzes over participatie worden vaak gemaakt op basis van ervaring, context en inschatting, en minder op basis van een doorloop van de stappen uit de leidraad.¹⁰

Dit betekent niet dat het beleid geen invloed heeft. Integendeel, veel uitgangspunten uit de leidraad, zoals het belang van tijdige participatie, het nadenken over participatieruimte en het managen van verwachtingen komen herkenbaar terug in de participatieplannen van de onderzochte casussen. Die invloed is echter impliciet en niet altijd even duidelijk vertaald naar de manier waarop het proces is vormgegeven of de gekozen werkvormen.¹¹ De leidraad blijkt zo vooral te fungeren als achtergrondreferentie dan als gehanteerd instrument. Tenslotte is het wat de richtinggevende kaders betreft relevant om te stellen dat de participatieleidraad en de participatieverordening vooral nadruk leggen op het ‘hoe’ van participatie.

⁸ WBP Leidraad participatie & Verordening participatie, inspraak en elektronische bekendmaking, Waterschap AGV 2025 (Bijlage 3 & 4)

⁹ Interview 2, 4, 6 en 10

¹⁰ Interview 4, 6 en 10

¹¹ Observatieverslagen bijeenkomst 1 & 2

Tijdens de interviews en de sessie met het Algemeen bestuur, Dagelijks bestuur en de directie blijken er veel bestuurlijke ambities te zijn als het om participatie gaat. Deze bestuurlijke ambities komen niet altijd terug op managementniveau en ook niet in de ambtelijke organisatie waar participatieprocessen worden uitgedacht en uitgevoerd. De bestuurlijke visie op participatie op basis van de huidige maatschappelijke ontwikkelingen (opgaven en behoeften in de samenleving) is niet uitgewerkt en vormt daarmee ook geen basis voor de wijze waarop de participatie wordt georganiseerd en ingestoken.

De volgende hoofdstukken laten zien hoe participatie in de praktijk wordt vormgegeven in concrete trajecten. Daarbij wordt zichtbaar hoe de beleidsmatige uitgangspunten soms duidelijk herkenbaar zijn, soms op de achtergrond meespelen en soms onder spanning komen te staan. Het beleid biedt richting, maar de praktijk laat zien hoe lastig het is om die richting steeds helder te maken in een context waarin opgaven complex zijn en kaders vaak al vastliggen.

5.3 Participatie in de praktijk: twee onderzochte projecten

Participatie in de praktijk is onderzocht aan de hand van twee projecten: het Waterbeheerprogramma en het Watergebiedsplan Derde Bedijking. Deze projecten verschillen in aard en context en bieden daarmee inzicht in hoe participatie bij uiteenlopende opgaven wordt vormgegeven.

Deze praktijkbeschrijvingen zijn gebaseerd op documentanalyse, observaties en gesprekken met betrokkenen. De bevindingen in dit deel vormen de basis voor de verdere reflectie op participatie binnen de organisatie en voor de toetsing aan het normenkader van dit onderzoek.

5.3.1 Het Waterbeheerprogramma

Het Waterbeheerprogramma (WBP) is een verplicht instrument onder de Omgevingswet en beschrijft de strategische koers van Waterschap Amstel, Gooi en Vecht voor de middellange termijn. Het WBP heeft een breed en integraal karakter en raakt aan meerdere wettelijke taken van het waterschap, waaronder waterveiligheid, waterkwaliteit en waterbeschikbaarheid. Een groot deel van de inhoud wordt bepaald door wettelijke en externe kaders.

In het participatieplan voor het WBP 2028-2033 is vastgelegd dat het waterschap ondanks de wettelijke en extern gegeven kaders ruimte ziet om de omgeving in een vroeg stadium te betrekken bij het ontwikkelen van het WBP. Het doel van de participatie is meerledig. Met oog op het WBP is participatie er op gericht om de inhoud van het WBP te verbeteren, onder andere door het ophalen van waarden, perspectieven en aandachtspunten die relevant zijn voor de verdere uitwerking van het programma. Participatie is daarbij niet gericht op gezamenlijke besluitvorming, maar op het verrijken van het beleidsproces en het vergroten van inzicht in maatschappelijke opvattingen.¹² Daarnaast laat het participatieplan zien dat het ook moet bijdragen aan de relatie met inwoners én de samenwerking met professionele

¹² Participatieplan WBP (bijlage 6)

partijen, bijvoorbeeld doordat participatie dient bij te dragen aan hun betrokkenheid bij het Waterschap. Tot slot moet het participatieproces voor het WBP ook bijdragen aan interne doelstellingen die gericht zijn op het bewust ervaring opdoen met participatie en het waarborgen van de continuïteit en koppelkansen ten aanzien van andere participatietrajecten.

In het participatieplan werd de ambitie om het WBP inhoudelijk te verrijken door input uit het participatieproces vertaald door middel van vijf subdoelstellingen. Echter laat uitvoering zien dat deze uiteenlopende doelstellingen soms moeilijk te combineren zijn. Zo heeft het participatieproces laten zien dat de doelstelling om ervaring op te doen en bewust te experimenteren met nieuwe werkvormen, een uitdaging kan vormen voor het ophalen en verwerken van input waarmee het WBP concreet kan worden verrijkt. Deze spanning wordt in onderstaande paragrafen verder toegelicht.

Opzet van het participatieproces volgens het participatieplan

Het participatieplan beschrijft een samenhangend participatieproces dat bestaat uit verschillende instrumenten met elk een eigen functie. Gekozen is voor een combinatie van fysieke bijeenkomsten (polderberaad, stedelijk plekberaad en een jongerenberaad) en een online participatieve waarde-evaluatie (PWE). Voorafgaand aan de participatie gericht op inwoners is er een bestuurlijk webinar georganiseerd, waarbij bestuurlijke partners (Provincie en gemeenten) hebben deelgenomen om hun inzichten en aandachtspunten te delen. De fysieke bijeenkomsten zijn bedoeld voor kwalitatieve verdieping en dialoog; representativiteit en kwantitatieve duiding worden gezocht via de online raadpleging. Een uitgangspunt in het participatieplan is dat de fysieke beraden input leveren voor de verdere vormgeving van de PWE. De opbrengsten uit deze bijeenkomsten moeten bijdragen aan het formuleren en aanscherpen van de vragen en dilemma's die vervolgens in de online raadpleging aan een breder publiek worden voorgelegd. De PWE is daarmee gepositioneerd als onderdeel van één samenhangend participatietraject, waarbij er in verschillende fases wordt toegewerkt naar de online raadpleging die uiteindelijk de definitieve opbrengst van het participatieproces moet opleveren.

Het in het participatieplan voorziene jongerenberaad is niet doorgegaan vanwege het beperkte aantal aanmeldingen. Ondanks gerichte inspanningen om deelnemers te werven, werden onvoldoende jongeren bereikt om een afzonderlijke bijeenkomst te kunnen organiseren. Als alternatief is gekozen om jongeren directer te betrekken bij de online raadpleging door in februari en maart scholen te bezoeken en de PWE daar gezamenlijk in te vullen.¹³ Deze keuze illustreert de flexibiliteit in de uitvoering van het participatieproces, maar laat ook zien hoe afhankelijk participatievormen zijn van bereik en context.

Het stedelijk plekberaad: observaties van de bijeenkomst

In het kader van dit onderzoek is één bijeenkomst van het WBP geobserveerd: het stedelijk plekberaad (stadsberaad) in Amsterdam. De avond werd, in opdracht van het waterschap, gefaciliteerd door [*The Turn Club*](#). Er waren ongeveer 25 deelnemers aanwezig (waaronder

¹³ Dit 'alternatieve jongerenberaad' valt, vanwege de timing, buiten de scope van dit onderzoek.

minimaal 10 ambtenaren of bestuurders van AGV). Er waren tussen de 40-50 aanmeldingen, wat betekent dat een relatief groot aandeel van de deelnemers had besloten om toch niet te komen.

De bijeenkomst had een open en laagdrempelig karakter en was gericht op deelnemers uit het stedelijk gebied. De bijeenkomst vond plaats in een openbare setting, pakhuis de Zwijger, Echter werd van deelnemers wel verwacht dat zij zich van tevoren hadden aangemeld om deel te kunnen nemen aan de bijeenkomst.¹⁴

Uit de observatie blijkt dat het stedelijk plekberaad was ingericht als een verbeeldende en creatieve dialoog over de toekomst van Amsterdam en de rol van water daarin. De facilitator nodigde deelnemers uit om zich te verplaatsen in een kind en vanuit dat perspectief te luisteren naar een beeldend toekomstverhaal. Vervolgens werd deelnemers gevraagd om hun toekomstperspectief te tekenen en elkaars tekeningen aan te vullen. Deze werkwijze was gericht op het oproepen van beelden, associaties en waarden. In vervolgstappen werd deze verbeelding verder verdiept. Deelnemers werkten hun toekomstbeelden uit aan de hand van vragen als ‘wat Amsterdam in 2055 een goede stad maakt om in op te groeien’ en ‘hoe het water daarin een rol speelt’. Tot slot werden bij de deelnemers concrete persoonlijke én gemeenschappelijke acties opgehaald die nu nodig zouden zijn om het geschetste toekomstbeeld waar te kunnen maken.

De werkvormen tijdens de bijeenkomst waren vrij en associatief, met veel ruimte voor creativiteit en onderlinge uitwisseling. Daarmee lag de nadruk op het gezamenlijk verkennen van betekenissen en perspectieven, en minder op het expliciet formuleren of prioriteren van concrete voorstellen voor het WBP óf de online raadpleging.

Doorwerking richting de online raadpleging (PWE)

Uit het participatieplan van het WBP en interviews met betrokken medewerkers blijkt dat de fysieke beraden, waaronder het stedelijk plekberaad, moeten bijdragen aan de inhoudelijke voorbereiding van de PWE.¹⁵ Uit onze observatie blijkt echter dat tijdens de bijeenkomst niet is gewerkt aan de vertaalslag van de opbrengsten naar concrete dilemma's of keuzerichtingen die als basis zouden kunnen dienen voor de PWE.

De opdrachten nodigden deelnemers uit om vrij te associëren, maar boden weinig houvast om deze beelden gezamenlijk te concretiseren, te prioriteren of te verbinden aan expliciete afwegingen.¹⁶

In gesprekken met betrokkenen wordt deze spanning herkend. De beraden werden gezien als waardevolle momenten van ontmoeting, bewustwording en verbeelding, maar in de praktijk is het lastig om de vrije en kwalitatieve opbrengsten te vertalen naar de meer gestructureerde opzet van de PWE. Desalniettemin is het projectteam er uiteindelijk wel in geslaagd om enkele inzichten vanuit de beraden te vertalen naar de PWE.

¹⁴ Observatieverslag bijeenkomst 1

¹⁵ Interview 2 & 4

¹⁶ Observatieverslag stedelijk plekberaad

Verdiepende sessie van 27 januari

Het uitblijven van concretisering tijdens het stedelijk plekberaad is binnen de organisatie herkend. Om de vertaalslag naar de PWE te maken, is op 27 januari een ontwerpssessie georganiseerd. Deze bijeenkomst werd gefaciliteerd door [Populytics](#). Deze ontwerpssessie was wel al opgenomen in het participatieplan, echter was hier nog geen rekening gehouden met het uitnodigen van inwoners, maar enkel van (interne) stakeholders. Voor deze sessie zijn uiteindelijk ook deelnemers uitgenodigd die bij de eerdere beraden aanwezig waren. Deze bijeenkomst was gepositioneerd als ontwerpssessie voor de digitale raadpleging. Het doel was om de opzet en werking van de PWE toe te lichten, en om op basis van eerdere input de indeling en formulering van de vragen verder aan te scherpen. Met de aanwezigen is besproken welke kennis een invuller nodig heeft om de vragen te begrijpen, hoe wettelijke en bovenwettelijke ambities worden gepresenteerd en hoe keuzes zich verhouden tot het beschikbare budget.¹⁷

De verdiepende ontwerpssessie had daarmee opnieuw het karakter van een ophaalmoment, gericht op het verbeteren van de digitale raadpleging. Tegelijkertijd wordt zichtbaar dat de vertaalslag van verbeeldende, kwalitatieve input naar een toegankelijke maar betekenisvolle digitale raadpleging complex is en meerdere iteraties vraagt.

Verwachtingen en vragen over verwerking en terugkoppeling

Tijdens het geobserveerde plekberaad speelde de vraag wat er met de opgehaalde input zou gebeuren tijdens het programma zelf geen rol. Een enkele deelnemer stelde hierover vragen in informele gesprekken na afloop van de bijeenkomst.¹⁸

Deze beperkte aandacht voor verwerking en terugkoppeling past bij het karakter van de bijeenkomst, waarin gezamenlijk verkennen centraal stond. Tegelijkertijd maakt dit de positie van het stedelijk plekberaad binnen het bredere WBP-proces voor deelnemers minder zichtbaar.

Eerste duiding

De participatie rond het Waterbeheerprogramma laat zien hoe AGV experimenteert met creatieve en verbeeldende vormen voor participatie bij een strategisch en abstract beleidsdocument. En hoe AGV zoekt naar manieren om abstract beleid tastbaar en toegankelijk te maken. Hoewel de werkvormen van de bijeenkomsten voor veel deelnemers nieuw en even onwennig waren, bleek na afloop grote waardering voor deze opzet. Het stedelijk plekberaad maakt zo zichtbaar dat deze aanpak leidt tot betrokkenheid en een gesprek over waarden en toekomstperspectieven, en daarmee bijdraagt aan waterbewustzijn en maatschappelijke reflectie.

Tegelijkertijd wordt zichtbaar dat de vrije en associatieve opzet van de bijeenkomst het lastig maakt om de opbrengsten te verbinden aan vervolgstappen waarin keuzes en afwegingen centraal staan. De organisatie heeft dit herkend en getracht te ondervangen via een aanvullende verdiepende sessie, maar de spanning tussen verbeelding en

¹⁷ Aantekening sessie 27 januari, door secretaris van de Rekenkamer

¹⁸ Observatieverslag bijeenkomst 1

concretisering, en tussen open dialoog en gestructureerde doorwerking blijft een belangrijk aandachtspunt binnen het participatietraject van het WBP.

5.3.2 Watergebiedsplan Derde Bedijking

Het Watergebiedsplan Derde Bedijking betreft een gebiedsgerichte opgave met directe gevolgen voor grondeigenaren, bewoners en gebruikers van het gebied. Het plan richt zich op maatregelen voor waterveiligheid, waterbeheer en de gebiedsinrichting. In tegenstelling tot het Waterbeheerprogramma gaat het hier om een concreet project, waarbij keuzes zichtbaar en voelbaar zijn voor de betrokkenen.

De aard van het project maakt dat participatie plaatsvindt in een context van verschillende belangen. Voor betrokkenen, met name agrariërs en grondeigenaren, zijn de mogelijke gevolgen van het plan groot. Dat stelt eisen aan de manier waarop participatie wordt vormgegeven en aan het verwachtingsmanagement richting deelnemers.

Opzet van participatie volgens het participatieplan

In het participatieplan voor het Watergebiedsplan Derde Bedijking is vastgelegd dat participatie zich richt op informeren en raadplegen. Het plan stelt dat niet alle onderdelen van het project openstaan voor beïnvloeding en dat participatie de inspraakprocedure niet vervangt.¹⁹

Het participatieplan beschrijft wat vastligt, en waar ruimte is om aandachtspunten, zorgen en lokale kennis op te halen. De keuze voor het participatieniveau raadplegen wordt daarmee beleidsmatig vastgelegd en vormt het uitgangspunt voor de verdere inrichting van het participatieproces.

Het plan biedt hiermee helderheid over de ruimte voor participatie. Tegelijkertijd vraagt deze begrenzing in de praktijk om toelichting en duiding richting bewoners, zeker in een project waarin belangen ongelijk verdeeld zijn.

Observaties van de bijeenkomst

In het kader van dit onderzoek is een bijeenkomst over het Watergebiedsplan Derde Bedijking bijgewoond. Tijdens deze bijeenkomst werd het plan toegelicht en was er ruimte voor vragen, reacties en het delen van zorgen. De avond werd ingevuld door middel van een “inloopbijeenkomst” en begeleid door het projectteam van het Watergebiedsplan derde bedijking, waarvan ongeveer 8 medewerkers aanwezig waren. Gedurende de avond zijn er 22 tot 25 deelnemers geweest.²⁰

Tijdens de bijeenkomst werd zichtbaar dat met name voor agrariërs en grondeigenaren met een groot aandeel grond individuele belangen groot zijn. Dat roept de vraag op of persoonlijke gesprekken of keukentafelgesprekken met deze groep niet beter hadden aangesloten bij de aard van hun belangen.

Tijdens de bijeenkomst werden vanuit de agrarische hoek cynische opmerkingen gemaakt over de rol van het waterschap, bijvoorbeeld dat het waterschap “toch alleen over water gaat”. Er werden vragen gesteld over waarom thema’s als natuur en stikstof zo’n prominente plek krijgen in het verhaal. Deze reacties wijzen op spanning tussen de

¹⁹ Participatieplan watergebiedsplan polder derde bedijking (bijlage 8)

²⁰ Observatieverslag bijeenkomst 2

integrale benadering van het project en het beeld dat sommige belanghebbenden hebben van de rol en bevoegdheden van het waterschap. De observatie roept de vraag op of de gekozen setting en vorm voldoende ruimte bieden om de achterliggende doelen en samenhang van het project helder uit te leggen.

Rollen en uitvoering: reflecties vanuit gesprekken

In gesprekken met betrokken ambtenaren wordt bevestigd dat in dit project bewust is gestuurd op het participatieniveau *raadplegen*.²¹ Deze keuze is op managementniveau gemaakt, maar uit de gesprekken blijkt dat het voor de projectleiding niet altijd helder is waarom dit niveau is gekozen en hoe deze keuze inhoudelijk moet worden toegelicht aan bewoners.

Daarnaast komt uit de gesprekken naar voren dat beide projectleiders relatief nieuw zijn in hun rol. Zij geven aan niet specifiek te zijn getraind in het opstellen of toepassen van participatieplannen. In de praktijk zijn zij “gewoon begonnen”, mede op basis van voorbeelden van andere projecten.

Het leren over participatie vindt daarmee vooral informeel plaats, door ervaringen te delen met collega's en door te leren van eerdere trajecten. Structurele ondersteuning of training op het gebied van participatie wordt in de gesprekken niet genoemd. Dit maakt de uitvoering sterk afhankelijk van individuele motivatie, ervaring en interpretatie.

Relatie tussen plan en praktijk

Het participatieplan voor het Watergebiedsplan Derde Bedijking biedt een helder en expliciet kader voor participatie, waarin is gekozen voor het participatieniveau *raadplegen*. In de praktijk is dit zorgvuldig uitgevoerd. De gekozen vorm van een inloopbijeenkomst sloot aan op het doel om op een toegankelijke manier reacties op te halen en het gesprek met de omgeving te voeren.

Uit de observaties en gesprekken met projectteamleden blijkt dat het projectteam de bijeenkomst zag als een eerste contactmoment met agrariërs en grote grondeigenaren. Dit persoonlijke contact werd door het projectteam als waardevol ervaren en leverde belangrijke inzichten op in de belangen en zorgen die in het gebied spelen. Deze erkenning van de zwaarte en diversiteit van belangen werd gezien als een belangrijke opbrengst van de bijeenkomst.

Eerste duiding

De participatie rond het Watergebiedsplan Derde Bedijking laat zien hoe participatie bij gebiedsgerichte en concrete opgaven vooral draait om uitleg, vertrouwen en relatiebeheer. De expliciete keuze voor het participatieniveau *raadplegen* biedt duidelijkheid.

Tegelijkertijd roept de vorm van een inloopbijeenkomst een inhoudelijke vraag op over de gekozen participatievorm. Wanneer het doel van relatiebeheer door persoonlijk contact en het voeren van verdiepende gesprekken met agrariërs en grondeigenaren centraal staat, is het de vraag of een inloopbijeenkomst daarvoor het geschikte middel is. De inloopvorm biedt ruimte voor individuele gesprekken, maar beperkt tijd en aandacht voor het

²¹ Verslag interview 6

verkennen van belangen, het maken van vervolgspraken en het voeren van een verdiepend gesprek.

Daarnaast werd zichtbaar dat beleidsmatige kaders en de rol van het waterschap tijdens de bijeenkomst opnieuw moesten worden toegelicht. Dit onderstreept dat formele duidelijkheid in het participatieplan houvast biedt, maar dat de praktijk, zeker waar belangen groot zijn, vraagt om aanvullende vormen van maatwerk.

Dit project maakt zichtbaar dat participatie leunt op de vaardigheden en ervaring van individuele projectleiders, projectteamleden en/of omgevingsmanagers. Het ontbreken van expliciete onderbouwing van keuzes en van structurele ondersteuning in participatieaanpak vergroot de kwetsbaarheid van het proces.

5.4 Participatie als organisatievraagstuk

Naast de analyse van het Waterbeheerprogramma en het Watergebiedsplan Derde Bedijking zijn gesprekken gevoerd met betrokken bestuurders en met ambtenaren in verschillende rollen, waaronder beleidsadviseurs, projectleiders, omgevingsmanagers, communicatieadviseurs en management. Deze gesprekken geven inzicht in hoe participatie binnen de organisatie wordt geïnterpreteerd, welke ambities er spelen en hoe deze zich verhouden tot de uitvoeringspraktijk.

Daarnaast is het interne kennisspoor over participatie binnen AGV gevolgd. Dit traject bestond uit kennissessies en focusgroepen waarin medewerkers stilstonden bij doelen, werkwijzen, rolopvattingen en de organisatiecultuur rondom participatie. De opbrengsten van dit kennisspoor bieden inzicht in terugkerende vragen, gedeelde leerpunten en de manier waarop participatie zich binnen de organisatie ontwikkelt. Gezamenlijk laten deze bronnen zien dat participatie bij AGV niet alleen een projectmatige activiteit is, maar een organisatievraagstuk dat raakt aan ambitie, sturing, rollen, communicatie, leren en ondersteuning.

5.4.1 Ambitie en kaderstelling

In gesprekken binnen de organisatie en met het bestuur wordt participatie onderschreven als een belangrijk onderdeel van het werk van het waterschap.²² Participatie wordt in verband gebracht met zorgvuldigheid, transparantie en legitimiteit van besluiten. Deze ambitie is op verschillende niveaus in de organisatie voelbaar en wordt in algemene zin gedeeld.

Tegelijkertijd blijkt dat deze ambitie niet is vertaald naar organisatiebrede uitgangspunten en een eenduidige werkwijze.²³ De Leidraad participatie zou hiervoor een goede basis kunnen zijn, maar veel medewerkers blijken dit stuk niet (goed) te kennen.²⁴ In de praktijk ontstaat daardoor ruimte om per project eigen accenten te leggen. Dit biedt mogelijkheden voor maatwerk, maar maakt ook dat verschillen tussen projecten niet altijd het resultaat zijn van bewuste strategische keuzes.

²² Interview 2, 4, 5, 8, 10 en verslag van bijeenkomst met AB, DB en directie.

²³ Interview 2, 4, 6 en 10

²⁴ Verslag interview 1, 2, 4, 6, 7, 8 en 9

5.4.2 Sturing op participatie vanuit management

Uit de gevoerde gesprekken op bestuurlijk – en managementniveau blijkt dat participatie wordt gezien als een gewenst en belangrijk onderdeel van het handelen van AGV.²⁵ De sturing vanuit het management richt zich echter op hoofdlijnen en het geven van ruimte om per project passende participatie vorm te geven.

Deze sturing is bewust terughoudend. Het management hecht waarde aan professionele ruimte en wil voorkomen dat participatie verwordt tot een afvinklijst of een rigide procedure. Tegelijkertijd wordt zichtbaar dat hierdoor weinig inhoudelijke of procesmatige sturing plaatsvindt op vragen als: welk participatieniveau is passend, wat moet participatie concreet opleveren, waarop wordt gestuurd en hoe wordt verantwoord.

Doelen voor participatie worden niet SMART geformuleerd en participatie is geen vast onderdeel van de reguliere managementcyclus. Projecten worden beoordeeld op voortgang en inhoudelijke resultaten, terwijl de kwaliteit en opbrengst van participatie minder onderwerp van gesprek zijn. Hierdoor blijft onduidelijk waarop het management precies stuurt bij participatie.

5.4.3 Rollen, verantwoordelijkheden en eigenaarschap

Uit de praktijkbeschrijvingen en gesprekken blijkt dat participatie in hoge mate leunt op individuele medewerkers. Projectleiders en omgevingsmanagers vervullen een sleutelrol in het organiseren van participatie, het onderhouden van contact met de omgeving en het managen van verwachtingen.

Deze rol vraagt om specifieke vaardigheden, zoals het uitleggen van kaders, het omgaan met weerstand en het vertalen van complexe of technische informatie naar begrijpelijke verhalen. In gesprekken wordt duidelijk dat deze rol niet altijd helder is gedefinieerd en dat ondersteuning of training beperkt is. Medewerkers geven aan te leren door ervaring en door uitwisseling met collega's.

Het eigenaarschap van participatie ligt daarmee op uitvoerend niveau. Dit maakt participatie persoonsafhankelijk: de kwaliteit en consistentie van participatie hangen af van ervaring, stijl en beschikbare tijd van individuele medewerkers. Tegelijkertijd biedt dit ook ruimte voor professionele afwegingen en maatwerk.

5.4.4 Communicatie, bereik en verwachttingsmanagement

Communicatie en verwachttingsmanagement worden in gesprekken genoemd als cruciale, maar lastige aspecten van participatie. Medewerkers zijn zich ervan bewust dat participatie alleen betekenisvol is wanneer duidelijk is wat wel en niet beïnvloedbaar is.

In de praktijk blijkt het echter moeilijk om deze duidelijkheid over te brengen. Zeker bij complexe of gevoelige opgaven kost het veel tijd om verwachtingen realistisch te houden. Wanneer de onderbouwing van keuzes over participatie (bijvoorbeeld participatieniveau of scope) niet expliciet wordt gemaakt, kan dit leiden tot vragen bij deelnemers over de betekenis van hun inbreng.

²⁵ Interview 3

Daarnaast blijkt dat het bereik van participatie beperkt is. In trajecten nemen vooral dezelfde typen betrokkenen deel, terwijl grote groepen inwoners niet worden bereikt en dus ook niet worden betrokken. Dit wordt binnen de organisatie herkend als een structureel vraagstuk.

Participatie wordt ook gezien als een kans om waterbewustzijn te vergroten. In gesprekken met zowel de ambtelijke organisatie als het bestuur komt de ambitie naar voren om participatie ook educatief in te zetten: om kennis te delen, begrip te creëren voor wateropgaven en de rol van het waterschap zichtbaar te maken. In de praktijk, bijvoorbeeld bij de bijeenkomsten rond het WBP, lijken deze doelen door elkaar te lopen, wordt er niet voortdurend op alle doelen strategisch gestuurd en/of wordt het beoogde effect mede door gemaakte keuzes in het proces niet altijd gehaald. Het plekberaad in Amsterdam droeg bijvoorbeeld bij aan bewustwording, maar niet aan het bereiken van nieuwe doelgroepen en ook al is dat wel geprobeerd.

5.4.5 Leren en evalueren

Binnen AGV wordt participatie benaderd als een leerproces. Het interne kennisspoor laat zien dat medewerkers behoefte hebben aan reflectie, uitwisseling en gezamenlijke duiding van ervaringen. In deze sessies zijn dilemma's gedeeld en is gezocht naar verbetering van de praktijk.

Tegelijkertijd blijft leren over participatie grotendeels informeel. Evaluaties vinden plaats op projectniveau en worden niet structureel vastgelegd of organisatiebreed gedeeld. Er is beperkt zicht op wat participatie oplevert en welke lessen hieruit worden getrokken. Ook bij het bestuur. Hierdoor worden inzichten niet duurzaam geborgd en dienen vergelijkbare vragen zich in nieuwe projecten opnieuw aan.

5.4.6 Omgevingsmanagement als scharnier tussen organisatie en participatie

Uit gesprekken met medewerkers die zich bezighouden met omgevingsmanagement komt een consistent beeld naar voren van omgevingsmanagement als een cruciale schakel tussen organisatie en omgeving. Omgevingsmanagement wordt daarbij gezien als een relatiegerichte functie waarin belangen, zorgen en signalen uit de omgeving worden opgehaald, geduid en teruggebracht in de organisatie.

In deze rol ligt de nadruk op vroegtijdige betrokkenheid, persoonlijke gesprekken en het opbouwen van vertrouwen. Juist bij complexe gebiedsopgaven wordt de meerwaarde van omgevingsmanagement gezien in het informele contact en het 'keukentafelgesprek', waarin ruimte is om zorgen te bespreken en verwachtingen te verhelderen. Dit type interactie wordt door betrokkenen als effectiever ervaren dan meer algemene of collectieve participatievormen, zeker voor belanghebbenden met een groot aandeel in het betreffende gebied.

Tegelijkertijd wordt zichtbaar dat omgevingsmanagement in de praktijk vaak bewust laat in het proces wordt betrokken en dan vooral in de uitvoeringsfase. Hierdoor ligt de nadruk op uitleggen en begrenzen in plaats van op gezamenlijk verkennen van mogelijke oplossingen.

Dit beperkt de ruimte voor participatie en vergroot het risico dat participatie wordt ervaren als een bevestiging van reeds gemaakte keuzes.

Daarnaast blijkt dat omgevingsmanagers en projectleiders in de praktijk veel verantwoordelijkheid dragen, maar beperkt mandaat en tijd hebben om participatie structureel vorm te geven. In gesprekken wordt benadrukt dat het probleem niet alleen zit in capaciteit, maar ook in interne samenwerking. Afstemming tussen afdelingen; duidelijkheid over rollen en het eerder betrekken van omgevingsmanagement in de planvorming worden als voorwaarden genoemd.

Deze bevindingen sluiten aan bij de uitkomsten van het interne kennisspoor, waarin wordt gepleit voor gebiedsgericht werken, vroegtijdige participatie en het duurzaam beleggen van de relatie met de omgeving. Deze werkwijze is nog onvoldoende organisatorisch verankerd en sterk afhankelijk van individuele inzet en ervaring.

Betekenisvolle participatie vraagt niet alleen om passende werkvormen richting de omgeving, maar ook om interne keuzes over prioritering, mandaat en samenwerking.

5.4.7 Ondersteuning en de rol van de participatieadviseur

In de organisatie wordt de beoogde aanstelling van een participatieadviseur gezien als een belangrijke stap in de professionalisering van participatie. Uit de vacaturetekst blijkt dat deze functie vooral is gepositioneerd als een strategische en beleidsmatige rol, gericht op kaderstelling, advisering, monitoring en organisatieontwikkeling.

Tegelijkertijd laten de praktijkbeschrijvingen en gesprekken zien dat er een duidelijke behoefte bestaat aan meedenken en ondersteuning op uitvoerend niveau. Projectleiders en omgevingsmanagers geven aan dat zij participatie vaak zelf vormgeven en daarbij behoefte hebben aan (praktische) ondersteuning bij het maken van keuzes en het voorbereiden van trajecten.

Dit roept de vraag op hoe de strategische positionering van de participatieadviseur zich verhoudt tot de uitvoering. In hoeverre deze rol kan bijdragen aan het overbruggen van de afstand tussen ambitie, beleid en praktijk, hangt samen met de invulling en positionering van de functie.

5.4.8 Samenhang van terugkerende spanningen

Vanuit de verschillende bronnen van dit onderzoek wordt zichtbaar dat participatie binnen AGV wordt gekenmerkt door een aantal spanningen: tussen ambitie en uitvoerbaarheid; tussen ruimte om mee te denken en de kaders die dit begrenzen; tussen maatwerk en consistentie en tussen participatie en educatie. Deze spanningen zijn inherent aan participatie binnen een functionele overheid.

Tegelijkertijd laten de bevindingen zien dat participatie zich binnen AGV in een ontwikkelfase bevindt. Participatie is geen nieuw onderwerp meer, maar ook nog geen volledig ingebed onderdeel van het primaire proces. De organisatie zoekt naar een balans tussen professionele ruimte voor medewerkers en de behoefte aan meer houvast, sturing en gezamenlijke reflectie.

6. Beantwoording van de onderzoeksvraag

Deelvraag 1: Wat zijn de kaders waarin participatie bij AGV wordt vormgegeven?

De kaders voor participatie bij AGV zijn formeel vastgelegd in de participatieverordening en de leidraad participatie. Deze kaders verplichten tot het opstellen van participatieplannen en bieden ruimte voor maatwerk. Deze kaders functioneren in de praktijk nog beperkt als strategisch sturingsinstrument: de leidraad wordt niet overal herkend en participatieplannen worden op uiteenlopende manieren opgesteld en geïnterpreteerd.

Deelvraag 2: Hoe wordt participatie praktisch vormgegeven door AGV?

Participatie wordt in de praktijk op uiteenlopende manieren vormgegeven, afhankelijk van de aard van de opgave en de context van het traject. Projectleiders en omgevingsmanagers spelen hierbij een centrale rol en maken persoonlijke afwegingen over de fase, het participatieniveau en de inzet van werkvormen. Participatie wordt daarmee projectmatig en context- en persoonsafhankelijk ingericht.

De leidraad participatie is bij weinig medewerkers bekend. Hierdoor wordt het beleid niet standaard gebruikt als afwegingskader, maar vooral geïnterpreteerd op basis van eerdere ervaringen, voorbeelden van collega's of wat in vergelijkbare trajecten gebruikelijk is. Dit draagt bij aan verschillen in aanpak tussen projecten en versterkt het persoonsafhankelijke karakter van participatie binnen de organisatie.

Deelvraag 3: Worden de middelen van het waterschap efficiënt aangewend om het beoogde doel te bereiken?

Als het gaat om de efficiënte besteding van middelen, heeft dit onderzoek vooral bevindingen kunnen doen ten aanzien van de bestede middelen op operationeel niveau. Zo is tijdens de observaties van de casussen bij het proces rond het waterbeheerprogramma geconstateerd dat bijeenkomsten niet het gewenste bereik hadden (o.a. stedelijk plekberaad en het jongerenpanel) of dat activiteiten niet de gewenste opbrengst hadden. Enerzijds kun je stellen dat in het kader van leren en ontwikkelen dit leerzame inzicht oplevert en het daarmee alsnog lonend kan zijn mits van deze ervaringen wordt geleerd. Anderzijds kun je stellen dat door scherpere keuzes en doelmatiger handelen middelen efficiënter hadden kunnen worden besteed.

Het is niet eenvoudig om de efficiëntie van participatie eenduidig te beoordelen. Participatie vraagt in de praktijk aanzienlijke inzet van tijd en capaciteit, waarbij een deel van deze inzet informeel plaatsvindt. Medewerkers werken aan participatie zonder expliciete ambtelijke opdracht of duidelijke doelstelling. Er werken medewerkers aan participatie zonder daar een expliciete opdracht voor hebben. Dit tekent enerzijds de betrokkenheid van ambtenaren, anderzijds maakt het de organisatie op dit onderdeel kwetsbaar. Structurele ondersteuning en een vast aanspreekpunt voor participatie ontbreken binnen de organisatie. De afwezigheid van een vaste participatieadviseur of

vergelijkbare functie maakt dat kennis, ervaring en inzet versnipperd zijn, niet altijd voldoende geborgd en niet altijd gericht worden ingezet.²⁶

Deelvraag 4: In hoeverre worden de ambities van het waterschap gerealiseerd?

De ambities van het waterschap op het gebied van participatie worden gedeeltelijk gerealiseerd. Participatie krijgt aandacht en wordt toegepast in uiteenlopende trajecten, maar de mate waarin participatie bijdraagt aan inhoudelijke keuzes, bestuurlijke afwegingen en organisatie brede ontwikkeling verschilt en is niet transparant. De realisatie van de ambitie is daarmee afhankelijk van context en individuele invulling en onvoldoende strategisch geborgd.

Hoofdvraag: Wat is de participatieambitie van Waterschap Amstel, Gooi en Vecht, hoe geeft het beleid daar richting aan en hoe wordt daar invulling aan gegeven in de (dagelijkse) praktijk?

De participatieambitie van Waterschap Amstel, Gooi en Vecht is bestuurlijk gezien helder en uitgesproken. Bestuur en directie beschouwen participatie als een strategisch instrument dat kan bijdragen aan het realiseren van de kernopgaven van het waterschap, zoals waterveiligheid, waterkwaliteit en waterkwantiteit. Participatie wordt daarbij gezien als middel om de kwaliteit van besluitvorming te vergroten, draagvlak te versterken en de uitvoerbaarheid van beleid en projecten te verbeteren.

Deze bestuurlijke ambitie is echter niet volledig vertaald naar samenhangend beleid en een duidelijke, organisatiebrede strategie. In het huidige beleidskader ontbreken uitgewerkte doelen, concrete uitgangspunten en gedeelde ontwerpprincipes voor participatieprocessen. Hierdoor biedt het beleid wel richting in algemene zin, maar onvoldoende houvast voor bewuste en consistente keuzes in de uitvoering.

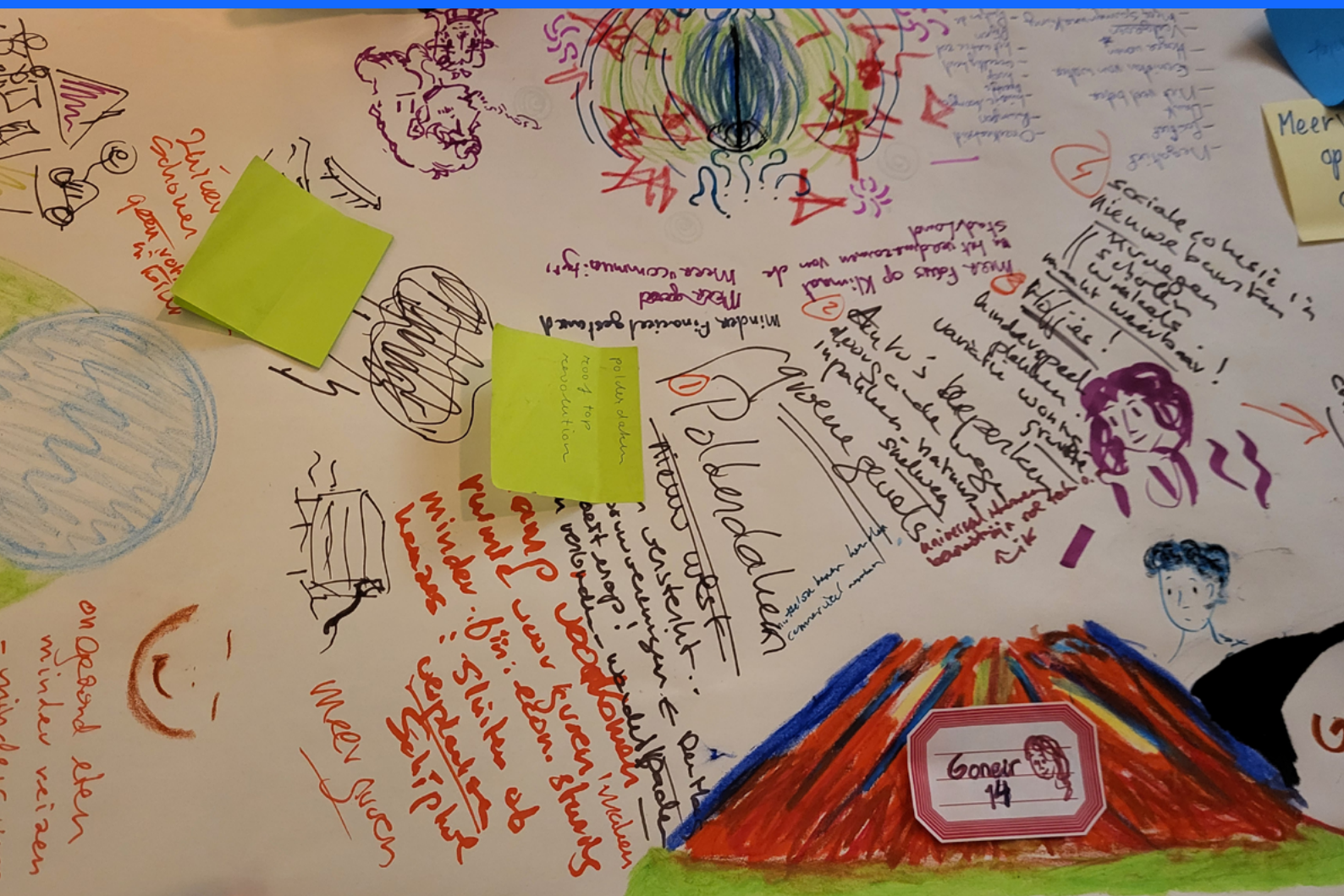
Daarnaast blijkt dat het bestaande participatiebeleid nog niet breed bekend, doorleefd en verankerd is binnen de organisatie. Niet alle medewerkers die in hun werk met participatie te maken hebben, herkennen het beleid als leidend kader. Als gevolg daarvan wordt het beleid niet consequent toegepast en verschilt de wijze waarop participatie wordt vormgegeven tussen projecten, teams en afdelingen.

In de praktijk krijgt participatie daardoor vooral projectmatig en situationeel invulling. Afwegingen over de inzet, vorm en intensiteit van participatie worden op projectniveau gemaakt en zijn afhankelijk van individuele medewerkers. Keuzes worden ingegeven door intrinsieke motivatie, persoonlijke ervaringen en bestaande werkwijzen, en in mindere mate door een gedeelde visie of organisatie brede strategie.

AGV bevindt zich hiermee in een ontwikkelfase als het gaat om de strategische inzet van participatie. De bestuurlijke ambitie is aanwezig en wordt onderschreven, maar is onvoldoende uitgewerkt naar beleid en strategie én onvoldoende verankerd in de organisatie. Hierdoor wordt het potentieel van participatie als strategisch instrument op dit moment niet consistent en volledig benut.

²⁶ Per 1 mei krijgt de organisatie een participatieadviseur, die de opdracht heeft de kennis, ervaring en inzet te bundelen en uit te bouwen.

Deel 3 - Bijlagen



tekening gemaakt door deelnemers van het Plekberaad Amsterdam (WBP participatie)

rekenkamer waterschap amstel, gooi en vecht

7. Bijlagen

Bijlage 1 Normenkader

Thema	Norm	Indicatoren	Status
Ambitie en kaderstelling	Er is een heldere, gedeelde visie op de bedoeling en reikwijdte van participatie	• Heldere bestuurlijke en ambtelijke definitie en ambitie. • Duidelijke doelen en gewenste effecten . • Aansluiting op Verordening en Leidraad. • Besluit over niveau van participatie.	• Er zijn kaders voor participatie (de Participatie Leidraad en de Verordening). • Kaders leiden niet automatisch tot consistente afwegingen over participatie. • Leidraad wordt beperkt herkend en toegepast. • Geen duidelijke strategie of sturing op participatieplannen en invulling daarvan. • Relatie tussen bestuurlijke ambitie en uitvoering diffuus.
Ontwerp en procesinrichting	Het participatie proces is doordacht en passend bij het vraagstuk, de projectfase en de doelgroep	• Randvoorwaarden gewaarborgd (ruimte voor participatie, openstaan voor inbreng, budget/tijd/capaciteit). • Het doel en vragen voor participatie (per fase) helder benoemd. • Passende participatievormen gekozen (inhoud, proces, schaal). • Inclusieve aanpak (ook 'stille midden' en moeilijk bereikbare groepen).	• Participatieprocessen worden pragmatisch en iteratief ingericht met ruimte voor aanpassing aan de context. • Relatie tot doel, inrichting proces en gekozen middelen onvoldoende expliciet. • Hoe gekozen activiteiten binnen participatieproces bijdragen aan beoogde doel, en besluitvorming ondersteunen niet zichtbaar. • Selecteren van doelgroep/deelnemers niet systematisch en afhankelijk van toeval of externe factoren (bijv. locatienetwerk).
Organisatie en rollen	De interne organisatie is op orde om participatie te dragen en uitvoeren	• Duidelijke rolverdeling tussen bestuur, management en projectteam. • Mandaat voor uitvoering en besluitvorming geborgd. • Coördinatie aanwezig. • Voldoende tijd, capaciteit en vaardigheden.	• Participatie leunt op individuele medewerkers en hun intrinsieke motivatie en eigen vaardigheden; Participatie is persoonsafhankelijk en daarmee kwetsbaar. • Rollen en verantwoordelijkheden zijn niet vastgelegd. • Ondersteuning en capaciteit zijn beperkt georganiseerd.
Houding en cultuur	Er is een open, lerende en samenwerkende houding ten aanzien van participatie	• Medewerkers en bestuur tonen bereidheid tot luisteren en dialoog. • Er is ruimte om te experimenteren en te leren. • Fouten worden gezien als leermomenten.	• Er is een betrokken houding ten opzichte van participatie. • Er is ruimte om te leren, maar borging en overdracht van kennis niet vastgelegd.

		• Samenwerking over afdelingsgrenzen heen.	• Samenwerking binnen en tussen afdeling niet geborgd en daardoor persoonsafhankelijk. • Inbedding participatie in organisatiecultuur vraagt andere manier van werken van traditioneel technische en uitvoeringsgerichte organisatie.
Communicatie en verwachtingsmanagement	Het proces is transparant, inclusief en gebaseerd op wederkerigheid	• Heldere communicatie over kaders, ruimte en processtappen. • Duidelijk wat er met inbreng gebeurt (terugkoppeling). • Communicatie in begrijpelijke taal, via meerdere kanalen. • Eerlijkheid over wat wél en niet kan.	• Keuzes voor participatie(vorm) niet altijd toegelicht, wat transparantie over proces en beïnvloedingsruimte beperkt. • Participatiedoelen niet altijd helder afgebakend, waardoor verwachtingsmanagement diffuus wordt. • Op welke wijze en waarop participanten invloed kunnen uitoefenen niet (altijd) duidelijk • Persoonlijk contact wordt gezien als meest efficiënt bij verwachtingsmanagement en beïnvloedingsruimte, maar is arbeids/tijdsintensief en moeilijk schaalbaar.
Resultaten en terugkoppeling	De inbreng wordt zichtbaar benut en het effect van participatie is aantoonbaar	• Eindverslag beschrijft inbreng en verwerking. • Resultaten gebruikt in beleid of ontwerp. • Draagvlak of verbeterde uitvoerbaarheid zichtbaar.	• Formele terugkoppeling middels participatieverslagen met focus op proces en ingezette participatievormen. • Hoe participatie heeft bijgedragen aan concrete keuzes of besluitvorming wordt niet geëxpliciteerd; betekenis van participatie in het bestuurlijk proces daardoor beperkt en resultaat van participatie voor de participant daardoor onduidelijk.
Leren en evalueren	Het participatie proces wordt geëvalueerd en de evaluatie benut voor verbetering	• Evaluatie opgenomen in participatieplan. • Leren van successen en mislukkingen. • Kennisdeling binnen organisatie.	• Participatie wordt gezien als leerproces. • Intern is er ruimte voor reflectie en dialoog (kennispoor participatie). • Leerproces grotendeels informeel en projectgebonden. • Beperkte systematische evaluatie en formuleren van leerpunten en leerdoelen. • Ervaringen niet duurzaam geborgd en vragen en dilemma's niet opgevolgd. • Balans nodig tussen leren door doen en structureel vastleggen en benutten van kennis.

Dit normenkader is opgebouwd op basis van de vier leidende documenten die binnen dit onderzoek het normatieve en inhoudelijke referentiekader vormen voor participatie bij Waterschap Amstel, Gooi en Vecht (AGV).

1. *De verordening participatie, inspraak en elektronische bekendmaking Waterschap Amstel, Gooi en Vecht 2025*: borgt rechtmatigheid, transparantie en formele eisen.
2. *WBP Leidraad participatie*: structureert het proces voor het opstellen van een participatieplan en verankert kwaliteit en maatwerk.
3. Het Waternet Participatie-framework: beschrijft houding, cultuur, *best practices* en lerend vermogen.
4. Rapport Metadosier participatie van Vereniging van Rekenkamers: biedt externe kwaliteitscriteria en succesfactoren uit onderzoek.

Bijlage 2 Documenten

Coalitieakkoord Waterschap Amstel, Gooi en Vecht, 2023 – 2027

[Het Waternet participatie-framework](#)

Motivaction – Waterbetrokkenheid, onderzoek oktober 2025

[Participatieplan watergebiedsplan polder derde bedijking](#)

[Participatieplan WBP](#)

Verordening participatie, inspraak en elektronische bekendmaking, Waterschap AGV 2025

[WBP Leidraad participatie](#)