# Gaat het wel, dat samenspel?

## Een onderzoek naar participatie bij Waterschap Limburg

Rekenkamer Waterschap Limburg
Uitgevoerd door Vincent van Stipdonk & Marije van den Berg
Juli 2026



*Op verschillende manieren en momenten is in het afgelopen jaar in opdracht van de rekenkamer de participatie in en door Waterschap Limburg onderzocht. We hebben onderzocht hoe de samenwerking van het Waterschap met de gemeenschap is bedoeld, gedaan en ervaren.*

## De uitgangspunten

Dit onderzoek kijkt naar participatie vanuit een analytisch en normatief uitgangspunt. Die kijk is niet neutraal – geen enkel perspectief op democratische processen is dat – maar wel geëxpliciteerd, beredeneerd en verankerd in hedendaagse inzichten over participatie. Wij onderzochten en beoordelen de participatie bij Waterschap Limburg vanuit het volgende kader:

- Participatie is een proces waarbij individuen, groepen en organisaties invloed uitoefenen op en controle delen over collectieve vraagstukken, beslissingen of diensten die hen aangaan. Participatie is dus iets wederkerigs. Het is een samenspel, dat in de praktijk vorm krijgt.

- Participatie is geen doel op zich, maar voorwaardelijk voor (proces)legitimiteit van overheidshandelen. Het waterschap kan haar werk alleen goed doen als zij dat doet in samenspraak en samenwerking met de samenleving. Of in duidelijke taal: “Niets over ons, zonder ons.”

  Dat betekent dat participatie een cruciaal en continu onderdeel van het handelen is.

- Participatie krijgt vorm in de samenwerking, in de interactie. De kunst is het om al samenwerkend te bepalen of die samenwerking ‘goed genoeg’ is, en dat te doen met de mensen om wie het gaat. Geen sinecure; participatie is naar zijn aard complex. Nooit af, en ook zelden ‘perfect’.

- Participatie vereist openheid. Inhoudelijk, procesmatig én relationeel. Het is democratie in optima forma. Samen werken, praten, belangen delen, conflict, proberen, doen, nieuwe mensen verwelkomen, bijstellen… Het is dan ook geen rechtlijnig traject, maar…

- … overheden hebben veelal de neiging participatie vooral goed (in) te regelen, zodat het beheersbaar blijft en er geen verrassingen of verkeerde verwachtingen ontstaan. Maar een overheid die participatie alleen definieert als ‘wat wij initiëren en vormgeven’ mist cruciale kansen en signalen uit de samenleving.

- Algemeen bestuurders hebben rond participatie vaak het nakijken, letterlijk. Want een AB dat alleen vooraf ‘kaders’ stelt en achteraf en via papier toetst of volgens het participatiebeleid is gewerkt, zal worstelen met haar (democratische, bestuurlijke) plek in de participatiepraktijk.

- Het algemeen belang wordt niet eenzijdig door de overheid vastgesteld, maar ontstaat in dialoog met de samenleving. Individuele belangen en algemeen belang staan dan ook niet per definitie tegenover elkaar; een signaal van een individuele ‘belanghebbende’ kan wijzen op een algemeen belang dat nog niet als zodanig is (h)erkend.

## Context: een organisatie in ontwikkeling…

De staande organisatie kampt met zaken die participatief werken in de weg (kunnen) zitten. Allereerst is het Waterschap een organisatie in ontwikkeling.  Door fusies zijn in de afgelopen jaren drie organisaties met ieder tussen de 140 en 200 personeelsleden één organisatie met ruim 800 mensen geworden: het Waterschap Limburg (WL).  Dit terwijl WL zoals vrijwel elke overheidsorganisatie kampt met capaciteitsproblemen; in de krappe arbeidsmarkt is betaalbaar en geschikt personeel lastig te vinden. En ondertussen werden de taken van WL steeds belangrijker en complexer. Een collega zei daarover: “De lijntjes onderling en met de omgeving zijn veel complexer geworden.”

Daarnaast constateren wij in onze eigen contacten voor dit onderzoek dat de organisatie al met al zeer voorzichtig en planmatig werkt - alles moet vooraf zo duidelijk mogelijk zijn voor er contact mogelijk is of informatie wordt uitgewisseld - en zo worden veel dingen ingewikkeld en bijzonder tijdrovend. ‘Open naar buiten’ wordt dan misschien ervaren als spannend en in elk geval ‘extra’.

## … terwijl de samenleving meer mogelijkheid, duidelijkheid en invloed wil rond participatie

Met de Quick Scan Waterschapsdemocratie (een enquête onder inwoners, instellingen, bedrijven, WL-organisatie en AB en DB, zie bijlage 3) kregen we een algemeen beeld van hoe WL en samenleving nu kijken naar de samenwerking.
Hoewel WL meestal niet opmerkelijk afwijkt van andere waterschappen, is er zeker nog werk aan de winkel.

- Een belangrijk verbeterpunt is dat er meer duidelijkheid komt over hoe men kan samenwerken en meepraten met WL.
- Inwoners, instellingen en bedrijven zijn op de meeste punten rond participatie minder positief dan organisatie, AB en DB.
- Inwoners, instellingen en bedrijven willen meer invloed, en zowel AB, DB als organisatie zijn het daar vaak niet mee eens.
- Ondersteuning en facilitering van maatschappelijke initiatieven is volgens de meerderheid van alle betrokkenen zeker voor verbetering vatbaar (geldt zowel voor geboden ruimte, ondersteuning, geld en een duidelijk aanspreekpunt)

## Het participatiebeleid lijkt aan te sturen op een uniforme en beheersbare aanpak

De Beleidsscan (bijlage 2) laat zien dat WL beleidsmatig kiest voor een vrij technocratische aanpak van participatie, met betrekkelijk weinig oog voor de maatschappelijke verantwoordelijkheid van elke overheid (“niet over ons, zonder ons”) zoals hierboven beschreven in het onderzoekskader. Het participatiebeleid van WL straalt, grof samengevat, op papier een behoefte uit aan een uniforme, beheersbare aanpak met eenduidige procedures.[1] Er gaat veel aandacht uit naar wettelijk verplichte participatie, een juridisch kader dat veiligheid lijkt te bieden maar ook de horizon lijkt te beperken.

Er is nadrukkelijk besloten dat (mee)beslissen niet aan de orde is: “de eigen doelen zijn bepalend”, waarbij ambtelijk toegelicht wordt dat participatie “belangrijke en toegevoegde waarde levert […] maar kan nooit van zodanige invloed zijn dat de reden waarvoor het project door het waterschap moet worden uitgevoerd teniet wordt gedaan en de resultaten van het project niet meer bijdragen aan het doel waarvoor het project wordt uitgevoerd.” Deze beleidsuitgangspunten weerspiegelen een belemmerende overtuiging: dat participatie vooral risico’s met zich meebrengt die beheerst moeten worden, in plaats van kansen die benut kunnen worden.

1 Daaronder verstaan we het Bestuursprogramma 2023-2027, het Participatiebeleid (2021) en de Participatie- en inspraakverordening (2022).

Participatie wordt in het beleid gekoppeld aan draagvlak creëren en procedures voorkomen. Er wordt gestreefd naar een toolkit zodat participatie steeds op dezelfde manier kan worden uitgevoerd.

Dit beleid is deels oud en al geruime tijd niet geëvalueerd. Ook (b)lijkt het niet altijd bij iedereen bekend. En een belangrijk verbeterpunt uit de Quick Scan is dat er meer duidelijkheid komt over hoe men kan samenwerken en meepraten met WL. Daar is nu blijkbaar weinig zicht op.

Ondertussen gebeurt er in de dagelijkse praktijk van alles rond participatie. In de lokale werkelijkheid gebeuren er meer en andere dingen dan wat er op papier staat.

## Beleid weerspiegelt niet de rijke praktijk

We zien in WL een rijke participatiepraktijk.[2] Dat zien we het duidelijkst bij de programma's, zoals Water in Balans, Hoogwaterbeschermingsprogramma, Watersystemen, Waterveiligheid en Ruimte Limburg. Daar werken omgevingsmanagers die complexe participatietrajecten organiseren. Zij zijn lang en intensief betrokken, hebben eigen methodieken ontwikkeld, handleidingen geschreven, een kennisbibliotheek opgebouwd. We zien dat ook bij projecten die werken volgens het Integraal Project Management, waarin participatie stevig en standaard is ingebed. Soms realiseren ze daarmee een niveau van samenwerking waarbij inwoners meebeslissen (ook al sluit het beleid dat formeel uit) en er zo hogere kwaliteit en acceptatie van maatregelen ontstaat. Veel omgevingsmanagers zijn externen, maar of ze ingehuurd zijn of in vaste dienst, is in de praktijk niet echt merkbaar.

Een mooi voorbeeld hiervan is het project Arcen-Midden. Bewoners daar hadden grote weerstand tegen de vaste waterkering die WL in hun tuinen wilde aanleggen. Zij voelden zich niet meegenomen in die plannen. Vanwege de grote weerstand is WL in tweede instantie open in contact getreden, heeft geluisterd naar de bewoners. Vervolgens kregen (namen) de bewoners de leiding en vonden zij in goed overleg en met ondersteuning van WL een mooie oplossing. Daarbij kregen de bewoners wel degelijk een belangrijke en doorslaggevende stem in het uiteindelijke besluit. (Meebeslissen is dus best mogelijk.). Het vergde tijd, vertrouwen in (de kracht van) de samenleving en leverde een uitkomst op die door iedereen in en om WL als een 'best practice' wordt benoemd.

Zo zijn er nog meer prachtvoorbeelden van succesvolle participatie in projecten of programma's. Maar er is (vrijwel) geen uitwisseling tussen de programma's (of projecten) onderling over kennis en kunde rond participatie. Het zijn vrijwel gescheiden werelden. Bovendien zien we deze goede praktijken niet terug in wat erover in beleid is vastgelegd. Kennis, inzicht, ervaring etc. zit nu grotendeels in programma's en projecten - en zit veelal bij omgevingsmanagers, bij wie participatie qualitate qua 'in het bloed' zit. (Nb. Dat een groot deel van de omgevingsmanagers extern is, leidt er wel toe dat hun kennis en ervaring niet beklijft in de organisatie.)

2 In het echt en ook online. Want: participatie over WL-projecten kan via vele (project)sites en Participatieoverzichtssites (waaronder projecten www.waterschaplimburg.nl, https://metelkaar.waterschaplimburg.nl/default.aspx en voor HWBP-projecten: https://www.platformparticipatie.nl/home/default.aspx)

Parallel daaraan bestaat er participatie bij beheer en onderhoud, bij het reguliere dagelijkse werk. Medewerkers zijn er aan de slag met kennis van het gebied, ze onderhouden contacten, voeren soms intensieve processen. Ook zij kennen het belang van relaties en werken daar ‘gewoon’ aan, maar maken dat — zoals een manager ons vertelde — veelal niet expliciet. Ze dragen dat niet naar buiten uit omdat die dagelijkse samenwerking met de omgeving veelal niet als ‘Participatie’ wordt beschouwd . Ook hier zien we een gat tussen wat in beleidsdocumenten staat en wat in de praktijk (vaak goed) gebeurt.

Daarnaast wordt veel van dit ‘dagelijks werk’ uitgevoerd door aannemers. Een aannemer beheert kilometers beek of berm en beschikt daardoor over veel kennis, vaak opgebouwd in jarenlange uitvoeringspraktijk — van schade tot klachten over maaien. Deze aannemer zit dagelijks in het gebied, ontvangt directe signalen, ziet patronen. Deze kennis blijft grotendeels onbenut voor het waterschap; ze wordt niet systematisch verzameld, geanalyseerd of ingezet.

In het kader laten we een aannemer die veel voor WL werkt daarover aan het woord.

“Als aannemer die de bermen beheert voor het waterschap, sta je midden in het veld. Letterlijk. En daar zie je dingen die op kantoor niet altijd zichtbaar zijn. Dagelijks komen de meldingen binnen. Mensen weten niet bij wie ze moeten zijn. Ze willen het waterschap spreken, maar krijgen ze niet te pakken. De bereikbaarheid van personeel bij het waterschap is slecht. Dus wat gebeurt er? Ze bellen óns. ‘Ik wil gewoon iemand spreken,’ zeggen ze aan de telefoon. En wij zitten daar – als aannemer – met een melding van iemand die eigenlijk niet bij ons hoort te zijn, maar nergens anders terechtkan. In het onderhoudscontract is opgenomen dat de aannemer de omgevingsmeldingen in behandeling neemt en afhandelt. Dit is in het contract opgenomen omdat de meldingen vaak ook te maken hebben met het onderhoud. Maar de dieperliggende problematiek waar de omgeving mee zit kunnen wij niet oplossen, en dat bereikt ook het waterschap niet.

Het opvallende is: het overgrote deel van de meldingen gaat over maaibeleid, terwijl het waterschap een online Maaikaart heeft en actief communiceert op sociale media. Maar die communicatielijnen bereiken de doelgroep gewoon niet. Vooral mensen die hun weg niet

vinden via social media of gewoon willen bellen. Inwoners geven de voorkeur aan persoonlijk contact in plaats van digitale formulieren. De beek loopt langs hun huis. ‘Van wie is die beek?’ vragen ze ons. Wij weten het soms ook niet precies. De maaikalender – hoe moeten bewoners dat nou weten? Ze lezen af en toe iets op social media en nemen aan dat het klopt. Of ze zien een stukje in het huis-aan-huiskrantje. Maar een helder plaatje? Dat ontbreekt.
Het beleid van het waterschap is veranderd – er wordt anders gemaaid. En dat maaien verandert ook het hele jaar door. Waar komt dat door? Dat weten experts zoals wij natuurlijk prima: het klimaat verandert, gewassen groeien anders, er zijn nieuwe ecologische inzichten. Maar die informatie bereikt de mensen aan de kant van de beek niet. Voor veel oudere mensen klopt het niet. ‘Vroeger was alles beter,’ hoor je vaak. ‘Vroeger was alles netter.’ En daar zitten wij dan, als aannemer, met bewoners die eigenlijk niet boos zijn op óns, maar op beleid dat wij niet hebben gemaakt. Vaak is er oud zeer. Frustraties die al jaren meelopen en nooit echt opgelost zijn.

Je zou denken: de inspecteurs en gebiedsbeheerders van het waterschap, die kunnen toch uitleg geven? Maar wat we zien is dat zij ook niet altijd alle kennis hebben over de contracten, beleid en uitvoering. De keuzes die vanuit kantoor gemaakt worden, kunnen zij vaak ook niet uitleggen. Zij zitten in een lastige positie. Ze hebben wel contact met bewoners en krijgen veel over zich heen.

En ondertussen? Kijken wij als aannemer vanuit ons contract. ‘Dan lopen wij risico,’ zeggen we tegen elkaar. Want we moeten doen wat er in het contract staat, maar kunnen vaak niet uitleggen wáárom dat zo in het contract staat.
We kunnen niet zomaar van het contract afwijken, ook al snappen we de frustratie van bewoners.

We zien ook hoe onduidelijk de onderhoudsplicht is voor inwoners is. Neem bomen die op particuliere grond staan en overlast veroorzaken richting het waterschap. De particulieren weten vaak niet dat zij dit onderhoud moeten uitvoeren. En hoe wordt het kenbaar gemaakt? Met een heel juridische brief.[3] Stel je voor: een oudere man krijgt zo’n brief, moet dit binnen zes weken oplossen, anders wordt

3 Zie bijlage 5.

handhaving gestuurd. Dat is geen manier om met mensen in contact te komen.

Wat we ook zien: er worden vaak toezeggingen gedaan door beheerders van het waterschap. In een telefoongesprek, uit welwillendheid. Tuurlijk, je moet ter plekke passend werken – maar nu zien we concessies voor mensen die een grote mond hebben, en overal een beetje extra aandacht, maar zonder samenhang. Dat postzegelbeleid is een risico. Er is samenhang nodig en daarvoor moet je onderlinge afstemming hebben over de lange termijn.

Andere voorbeelden waar meer onderlinge afstemming nodig is? Nou, neem de bever. Inwoners ervaren hinder: wateroverlast, schade aan gewassen, kuilen onder wandelpaden. Dat kunnen wij als aannemer niet oplossen, maar wij krijgen het wel te horen. Ook is er vaak onduidelijkheid over de erfgrens. Zowel inwoners als het waterschap weten niet altijd precies waar die ligt. Dat leidt tot discussies over wie waarvoor verantwoordelijk is. En dan de belangenafweging tussen hydrologie en ecologie – dat proces is niet transparant en niet uniform. Bewoners begrijpen niet waarom bepaalde keuzes worden gemaakt, en eerlijk gezegd kunnen wij dat ook niet altijd uitleggen.

Vanuit onze positie als aannemer zien we wat het allerbelangrijkste is: uitleg. Of zoals een omgevingsmanager van het waterschap het ooit treffend zei: ‘Mensen willen gewoon een belletje.’ Dat klopt precies. Ze willen gewoon iemand spreken. Iemand die luistert, uitlegt en begrijpt. Dat vraagt om kennis ter plekke. De kennis over beleid, contracten en uitvoering moet bij de mensen komen die het contact hebben met bewoners, zodat zij ter plekke uitleg kunnen geven, niet alleen over wát er gebeurt, maar vooral wáárom.

Om die uitleg te kunnen geven, moet beleid natuurlijk wel uitlegbaar zijn. Het moet kloppen met wat in de lokale werkelijkheid gebeurt en nodig is – dat is niet altijd zo. Het vraagt ook om bereikbaarheid. Mensen moeten het waterschap makkelijk kunnen bereiken wanneer ze een vraag hebben, maar dat moet ook de andere kant op gebeuren. Iemand die een belletje kan plegen, uitleg kan geven, begrip kan tonen. Via kanalen die mensen echt bereiken, niet alleen social media en huis-aan-huiskrantjes.

Wij doen ons werk als aannemer. We maaien de bermen zoals het contract voorschrijft. Maar we zien ook waar het systeem kraakt, wij kunnen dat signaleren. We zien waar

het knelt, waar mensen boos worden, waar verwarring ontstaat. Maar het waterschap vervolgens daarover adviseren? Dat vinden we moeilijk. Want wij hebben ook niet alle antwoorden en trouwens ook niet de ingangen bij het waterschap.

Er is nu geen plek waar deze puzzelstukjes bij elkaar komen. Wij hebben wel ideeën over hoe dat beter kan. Maar het begint ermee dat het waterschap het wil weten."

– Richard, ecoloog bij de landelijk opererende groenaannemer die veel werkt voor WL

Een andere wereld zien we bij beleidsparticipatie. Als het gaat om samen met anderen beleid ontwikkelen dan vindt vooral 'stakeholdersparticipatie' plaats met professionele partijen: provincie, gemeenten, Stichting Limburgs Landschap, Rijkswaterstaat, maatschappelijke organisaties. Deze vorm is van origine aanwezig binnen WL en stevig ingebed. Participatie met 'gewone' burgers en individuele agrariërs is hier minder vanzelfsprekend en minder ontwikkeld.

Het waterschap heeft, kortom, op verschillende plekken veel kunde van en veel ervaring met participatie, met samenwerken met allerlei mensen en partners in de omgeving. Het probleem is dat deze expertise in 'kleine cirkels' blijft zitten of soms niet eens herkend wordt als participatie. Pogingen om die kennis structureel organisatiebreed te delen zijn vooralsnog gestrand, grotendeels omdat 'niemand ervan was'.

Van al deze praktijken vinden we betrekkelijk weinig terug in het formele beleid. Het 'papier' doet geen recht aan de rijke participatiepraktijk van het waterschap. Dat is op zich niet problematisch, het beleid zit die rijke praktijken blijkbaar ook niet in de weg. Wel bemoeilijkt het het politiek toezien en waar nodig passend bijsturen op de participatiepraktijk van het waterschap door het AB.

Op de langere termijn is het wel aan te raden dat de praktijk beter gecodificeerd wordt in beleid en er ook werkende vormen komen voor de volksvertegenwoordiging om zicht te hebben op de participatie en daar passend op te kunnen interveniëren — maar daarvoor moeten eerst nog andere stappen worden gezet.

## Signaalbeheer soms dempend

Om als overheid goed samen te werken met je omgeving, moet je goed (kunnen) openstaan voor signalen uit die omgeving. Wij hebben in dit onderzoek dan ook gekeken hoe die signalen wel en niet binnenkomen bij het Waterschap. Daarin valt ons een aantal dingen op.

Waterschap Limburg heeft een uitgebreid systeem om signalen te ontvangen, met onder meer het meldingenloket, inspecteurs, sociale media. Deze signalen worden verzameld, gewogen, verdeeld. Er zijn maandelijkse overzichten, driemaandelijks overleg met de portefeuillehouder, jaarlijks een brief aan het AB. Omgevingsmanagers en andere medewerkers met contacten ‘in het veld’ fungeren ondertussen als buffer, houden portefeuillehouders op de hoogte en soms ook ‘uit de wind’, zorgen dat het bestuur tijdig bijgepraat is als bewoners zich roeren. Het uitgangspunt intern is: elkaar niet verrassen. Deze processen zijn erop gericht om te voorkomen dat signalen ‘rechtstreeks’ de organisatie binnenkomen.

Wij merkten het— zoals eerder al aangegeven — als onderzoekers ook in onze eigen contacten met de organisatie. Verzoeken om informatie of interviews werden veelal vrij omslachtig, formeel en procedureel benaderd. Het kostte ons tijd, energie en enig doorzettingsvermogen. Een simpel telefoongesprekje vergde bijvoorbeeld voor-afstemming over doel en opzet. Als wij als onderzoekers (met veel zicht op hoe overheden werken en met ‘mandaat’ namens de rekenkamer) dit al ervaren, dan is het aannemelijk dat het voor inwoners echt heel moeilijk is om ‘er doorheen te komen’.

We hebben van enkele inwoners vernomen dat zij dit zo hebben ervaren. Mensen die niet bleven hangen op de zeef van het algemeen belang zoals de organisatie die hanteert. Die zich bevinden in een ‘niemandsland’, vaak ook tussen alle partijen die in gebieden werken (gemeenten, waterschap, andere overheden). Hun situaties passen niet in stakeholders-participatie, formele projectprocessen of collectieve bijeenkomsten. Ze zijn geen georganiseerd collectief, geen professionele partij, maar wel mensen met reële problemen.

Een voorbeeld is iemand wiens huis was ondergelopen. Hij was enorm boos op WL en dat kwam mede door de manier waarop hij door de organisatie was benaderd. Hij en zijn vrouw kampten na een overstroming met ernstig persoonlijk leed. In de nasleep ervan ontving hij generieke en onpersoonlijke uitnodigingen

voor gezamenlijke buurtbijeenkomsten, wat in zijn ogen geen recht deed aan hun situatie.

Ervaringen van weer andere inwoners laten een vicieuze cirkel zien: zij moesten herhaaldelijk op 'dichte deuren bonzen', en ervoeren dat dit werd bestempeld als 'lastig' of ongewenst gedrag, waarna de deuren nog minder vaak open gingen, en ze nog harder moesten gaan bonzen. Voor mensen met acute problemen of directe gevolgen is het pijnlijk om te ervaren dat zij niet opkunnen tegen de institutionele macht van het waterschap.

Zulke 'individuele gevallen' vallen niet in de categorie programma's of grote projecten en ook niet in beleidsparticipatie met professionals. Hun situaties en signalen blijven niet op de organisatorische zeef hangen. Juist in dit 'middengebied' is echter waar veel niet-georganiseerde mensen het waterschap tegenkomen — niet bij grootste ingrepen zoals dijkversterkingen maar bij maaibeleid, het plaatselijke waterpeil, de dagelijkse zorg voor het systeem, in de fase van het beheer. We hebben alleen anekdotisch bewijs van die paar mensen die wij, als bijvangst, in de loop van dit onderzoek ontmoetten. Maar we veronderstellen dat zij echt niet de enigen zijn die zich niet of slecht gehoord voelden door het WL. Want zelfs een aannemer die veel werkt voor WL ervaart in zijn relatie met WL allerlei drempels voor het uitwisselen van inzichten en signalen over samenwerking in de praktijk (zoals bleek uit zijn verhaal in bovenstaand kader), terwijl hij er zelf ook professioneel belang bij heeft dat die signalen worden afgegeven en opgepakt.

De interpretatie van wat participatie is, vormt daarbij zelf al een filter: participatie is wat WL initieert en vormgeeft, niet wat de omgeving aandraagt. Dit blijkt ook uit de definitie van participatie in het participatiebeleid (afgeleid van de Omgevingswet): "het in een vroegtijdig stadium betrekken van inwoners, bedrijven, andere overheden en maatschappelijke organisaties bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit om te komen tot meer draagvlak en betere besluiten." Het omgaan met meldingen in de fase van het 'beheer' wordt geen participatie genoemd. Maar ook in deze fase zijn beleids- en bestuurskeuzes aan de orde. Meldingen kennen verschillende niveaus van betekenis, die elk om een eigen respons vragen.

- Op het eerste niveau gaat het om directe actie: een melding leidt tot een reparatie of interventie door een aannemer. Dit gebeurt continu en vaak door aannemers. Werkwijzen zijn vaak vastgelegd in de contracten. Hier gaat het om operationeel management.

- Op het tweede niveau ontstaan patronen: wanneer dezelfde melding zich herhaalt, of wanneer verschillende

meldingen een gemeenschappelijk thema delen, zegt dit iets over structurele problemen of onvervulde behoeften. Dit gaat voorbij wat je in 'bestekken' vooraf kunt afspreken; dit niveau vraagt om duiding en analyse. Dat zien we bijvoorbeeld terug in de ervaringen van de aannemer. Deze signalen goed benutten, vraagt strategisch management van WL.

- Op het derde niveau liggen keuzes van vaak meer bestuurlijke of politieke aard: wat zeggen deze signalen over de manier waarop de openbare ruimte is ingericht, over beleidsprioriteiten, of over de relatie tussen WL en inwoners? Dit niveau vraagt om reflectie en mogelijk beleidsaanpassing en waar nodig moet je daar politiek van maken.

Momenteel blijft de respons in de fase van beheer grotendeels beperkt tot het eerste niveau. Het grote verschil tussen signalen in de beheerfase en die in de fase van agendasetting, voorbereiding, besluitvorming en projectuitvoering, is dat er door WL geen moment of plek is gecreëerd voor 'het openstaan voor signalen' op het tweede en derde niveau. De kennis die aannemers opdoen over wat leeft blijft daardoor onbenut, terwijl dit juist kansen zou bieden — bijvoorbeeld door iemand die elk jaar dezelfde melding doet proactief te benaderen, of door terugkerende patronen te vertalen naar beleidsaanpassingen.

Dit gebrek aan goed 'signaalbeheer' strekt zich uit tot het bestuur. Wanneer bewoners een bestuurslid aanspreken wordt dit, al dan niet hardop, door de organisatie als onwenselijk beschouwd. Zulke signalen 'moeten' via de formele lijnen en kennelijk ook als die formele lijnen om wat voor reden dan ook niet passen. Hieronder ligt de opvatting dat individueel belang (in beginsel) tegenover algemeen belang staat. Op verschillende momenten vertelden ambtenaren ons "dat het bestuur uitgaat van algemeen belang terwijl burgers vanuit eigen perspectief kijken". Vervolgens is de overtuiging: wij kunnen en mogen pas iets met een signaal van een individu als dat signaal door een formeel proces gelegitimeerd is.

Het onderscheid tussen individueel en algemeen belang is relevant, maar het is zeker niet altijd een tegenstelling. (De democratische rechtsstaat draait onder meer om bescherming van de rechten van minderheden tegen de meerderheid). En ook is het goed om signalen uit de samenleving te bundelen, te duiden en te filteren. Maar het is niet goed om individuele signalen bij voorbaat te dempen. En dat gebeurt nu, want niet alle signalen uit de samenleving komen tot hun recht in interne formele processen en niet alle signalen klinken via inspreekrecht, themabijeenkomsten en klankbordgroepen.

## Politieke sturing ingewikkeld

Op papier is de politieke sturing helder. In het participatiebeleid staat: “Het DB gaat conform de besturingsfilosofie over de uitvoering van het door het AB vastgestelde beleid en bepaalt op hoofdlijnen de spelregels rondom participatie.” En ook: “De controlerende rol van het Algemeen Bestuur bestaat eruit te bewaken dat Waterschap Limburg volgens de gestelde kaders handelt. Het AB toetst achteraf of volgens het participatiebeleid wordt gewerkt.”. Duidelijk is dat AB geacht wordt vooraf ‘op hoofdlijnen’ kaders te stellen en vervolgens achteraf te toetsen of conform beleid is gewerkt. Het is niet de bedoeling om tijdens de uitvoering bij te sturen of ‘op details’ toe te zien.

Tegelijkertijd hoorden we in ons startgesprekken met zowel AB als DB vragen als “Wat zijn criteria voor het Algemeen Bestuur om aanwezig te zijn?” en “Wanneer is een signaal zodanig dat je moet bijsturen?” Sturen en controleren namens de samenleving (volksvertegenwoordigen) kan alleen als je ook in de praktijk bent en de praktijk kent.

AB-leden brengen wel degelijk (individuele) signalen uit de praktijk naar het bestuurlijke en politieke domein. Hoewel, zoals hierboven beschreven, binnen de organisatie de overtuiging heerst “wij kunnen en mogen pas iets met een signaal van een individu als dat signaal door een formeel proces gelegitimeerd is”, hoorden we in gesprekken tijdens dit onderzoek ook dat AB-leden geregeld individuele belangen inbrengen in politieke discussies op momenten en manieren die niet helpend waren voor de besluitvorming. Daarbij viel enkele keren de term ‘cliëntelisme’. Mogelijk is bovengenoemde overtuiging dan ook (mede) ontstaan en gegroeid door een vrees voor cliëntelisme. We hebben geen voorbeelden gevonden waarbij het AB nadrukkelijk (vooraf) expliciet stuurt op de kwaliteit van participatie. Wel hoorden we dat het AB vooral aandacht heeft voor participatie als er gedoe of onvrede over is ontstaan. Dit sluit aan bij onze eerdere constatering dat het toezien en bijsturen op participatie alleen gebeurt als er incidenten nadrukkelijk onder de aandacht van de politiek komen of worden gebracht.

## Het juridische als horizon

'Binnen' hanteert Waterschap Limburg het juridische kader als primaire referentie voor participatie. De Raad van State toetst of de omgeving is betrokken bij het projectbesluit, dus dat is de lat. Bij oplevering wordt wel geëvalueerd en informeel besproken hoe het ging, maar het haakje is het projectbesluit — het juridische stuk waar WL op wordt afgerekend. Er is geen afrekening op kwaliteit van participatie, geen speciale aandacht van het dagelijks of algemeen bestuur hiervoor. Medewerkers bevestigen dat de wettelijke plicht duidelijk is, maar dat dat het dan ook wel is. De omgeving wordt netjes betrokken, er wordt gedaan wat moet, maar het voelt als een vinkje, met weinig intrinsieke motivatie erachter.

Dit juridische kader functioneert tegelijk als bodem en als horizon. Als bodem biedt het zekerheid: doe dit en je bent veilig. Maar als horizon beperkt het het zicht: de vraag is niet of de samenwerking goed was, of er iets geleerd is, of relaties zijn versterkt, maar of het projectbesluit het haalt bij de rechter. Participatie wordt zo risicobeheersing. De inhoudelijke, relationele en procesmatige kansen van participatie worden niet expliciet nagestreefd.

Tegelijk zijn er voorbeelden waar anders wordt gekeken én anders werd gewerkt. Buiten is het complexer dan waar het juridisch kader op ziet, en daar kan het waterschap ook prima mee omgaan. Bij het al aangehaalde project Arcen-Midden stapelden op een bepaald moment krantenartikelen met verzet zich op. Er was al veel gedaan maar het verzet bleef. Er kwam ruimte voor nog een gesprek, wat een risico was vanwege vertraging. In dat gesprek ontstonden nieuwe inzichten. Door (kosten van dreigende) rechtszaken inzichtelijk te maken, expertise ter beschikking te stellen aan de groep bewoners en samen een nieuwe doorrekening te maken, ontstond ruimte. Bewoners lieten vervolgens zelf zien wat anders kon binnen financiële kaders. Dit toont dat er meer mogelijk is dan de juridische ondergrens, maar dat is niet de standaard. Het wordt gepresenteerd en gezien als bijzonder, als risico nemen, als lef hebben.

## De gesprekken die niet plaatsvinden

Door de ambtelijke en politieke organisatie van WL loopt een patroon van zaken niet benoemen en elkaar niet aanspreken. Een collega constateert dat het waterschap geen 'debatcultuur' kent waarin de stem van anderen ruimte krijgt. Interne initiatieven die andere perspectieven binnenbrengen om te leren omgaan met verschil, stuiten soms op weerstand. We zien weinig uitspreken en aanspreken.

Verschillende mensen geven aan dat sommige vragen niet gesteld worden, vaak doordat men 'rolvast' wil zijn. Dat streven naar rolvastheid leidt bij WL niet tot een vruchtbaar gesprek

vanuit ieders perspectief, maar tot gebrek aan contact. Zo vertelden diverse medewerkers ons dat bestuursleden in hun beleving soms veel te diep in details duiken, maar zij die bestuurders nooit op aanspreken, want: “Sommige dingen zeg je niet, ik wil mij niet in de politiek mengen.” Ook hier zit een belemmerende overtuiging: dat het benoemen van wat niet goed gaat ‘politiek’ is en daarom vermeden moet worden. Maar door dat niet te benoemen en te bevragen, blijven essentiële kwesties onbesproken.

Er vindt dan ook zelden een gesprek plaats over hoe de manier van werken en besturen impact heeft op de organisatie. Er circuleren enkele zelfsluitende logica’s: het heeft geen zin om het te bespreken want ‘ze’ gaan het toch niet veranderen; we doen er niets aan want er is toch niets aan te doen; er is rolvermenging maar als we dat ter sprake brengen is dat ook rolvermenging.

Het gebrek aan contact wordt nog eens versterkt door de neiging tot formaliseren en het procedureel regelen. Een gesprek is onvoorspelbaar en vraagt openheid, de procedure op papier is voorspelbaar en lijkt beheersbaar. Het kan dan goed geregeld, zonder complexiteit, emoties of conflicten. Een leidinggevende stelt dat “het gesprek over de onderstroom” gevoerd moet worden, maar dat men dit enorm moeilijk vindt. “Maar het wordt nu echt tijd.”

Het is natuurlijk niet zo dat er geen enkele uitwisseling of gesprek is. Binnen het werkveld van omgevingsmanagement is het goed geregeld, waar de programma’s in Vakberaden uitwisselen over hun werk in/met de gemeenschap. En in 2021 en 2022 waren er zogenaamde ‘spiegelsessies’ over het (bestuurlijk en maatschappelijk) samenspel van AB en DB. Verder was er in 2023 bijvoorbeeld voor betrokken medewerkers een extern begeleide interne training over participatie. Het lijkt dan echter vooralsnog te blijven bij incidentele sessies of trainingen, die geen structureel vervolg krijgen, en (daarmee) ook geen blijvend effect hebben.

## Slotbeeld

Hierboven is een reeks patronen en dynamieken beschreven. Door de oogharen kijkend komt daaruit het volgende slotbeeld naar voren:

- Waterschap Limburg is een organisatie met rijke participatiepraktijken, die niet met elkaar verbonden zijn. Er is veel expertise, maar die blijft opgesloten in eilanden.
- Het juridische blijft de horizon omdat het veilig en voorspelbaar is.
- Er is een uitgebreid systeem om signalen te ontvangen, maar ook om ze te filteren en weg te organiseren. Mensen vallen tussen wal en schip omdat de definitie van participatie zelf al een filter is. Ook zijn er belemmerende overtuigingen die

goede participatie in de weg staan, bijvoorbeeld: ‘individuele belangen staan tegenover algemeen belang’, ‘we kunnen pas participeren als we er zelf uit zijn’, ‘bewoners die blijven aankloppen zijn lastig’ en ‘politici bevragen is politiek bedrijven’.

- Er is een volksvertegenwoordigend bestuur, maar dat krijgt en creëert weinig kansen om de werkelijkheid die het vertegenwoordigt op een waardevolle manier te verbinden met de politieke en bestuurlijke logica. Het bestuur blijft op afstand omdat het systeem gericht is op het voorkomen van verrassingen, niet op het representeren van de werkelijkheid.
- Er is een cultuur waarin bepaalde gesprekken niet plaatsvinden.
- En er is een fusiegeschiedenis die veel verklaart maar ook veel verhult.

Dit zijn geen losse problemen. Het zijn patronen die met elkaar samenhangen. De eilanden van expertise blijven eilanden omdat de gesprekken over hoe ze te verbinden niet plaatsvinden. Er is besef dat het anders moet. Verschillende mensen geven aan dat gesprekken gevoerd moeten worden die nu niet gevoerd worden. Dat het nu echt eens tijd daarvoor wordt. Maar of die gesprekken er komen in een cultuur die dat niet gewend is?

Daar komt bij de recente fusie en een capaciteitsgebrek. Die verklaren inderdaad veel: de complexiteit, de drukte, de interne focus. Maar ze dienen ook als excuus. “We moeten eerst de basis op orde krijgen, de ontwikkelingen lopen niet overal synchroon”. En ondertussen - zolang dat nog niet is gefixt - hoeven andere vragen (nog) niet te worden gesteld: Waarom blijft expertise in kleine cirkels? Waarom blijft het algemeen bestuur op afstand? Waarom is het juridische minimum de horizon? Waarom vallen mensen in het niemandsland? Waarom wordt kennis van aannemers niet benut? Deze vragen hebben niet primair met de fusie te maken, maar met keuzes over hoe de organisatie participatie vormgeeft.

Het waterschap is ondertussen bezig met een beweging.
Van schoon water naar water schoon en gezond maken. Van waterveiligheid naar bewust beschermen tegen water. Van voldoende water naar water eerlijk verdelen. Deze beweging vraagt niet alleen andere technische oplossingen, maar ook een andere manier van werken: wendbaarheid, gebiedsgericht maatwerk, aanpakken bij de bron. En vooral: partners activeren, samen bouwen. Deze beweging vraagt nieuwe verbindingen en een organisatie die toegerust en uitgerust is om die verbindingen te leggen en ze productief te kunnen maken. Het Blauwe Kompas biedt hiervoor een dijk van een basis.

## Aanbevelingen

De uitkomsten van dit onderzoek wijzen niet op losse knelpunten maar op samenhangende patronen. De aanbevelingen hieronder zijn dan ook geen losstaande acties, maar nodigen uit tot een samenhangende andere manier van kijken en werken. Het onderzoek laat zien dat er in de participatiepraktijk al veel goede dingen gebeuren. Medewerkers weten wat werkt en waar het niet goed gaat. Tegelijkertijd zijn er belemmerende overtuigingen die goede participatie in de weg zitten.

De organisatie moet nu de ruimte krijgen én nemen om vanuit de praktijk te werken aan hogere kwaliteit van participatie. Dat is een proces dat de organisatie zelf moet doorlopen, waarbij medewerkers ontdekken wat goede participatie is, hoe je dat vastlegt in standaarden en beleid, wat medewerkers nodig hebben om hiervoor goed toegerust en uitgerust te zijn en welke belemmerende overtuigingen daarvoor moeten verdwijnen.

Het bestuur (en dan met name het AB) kan daaraan bijdragen door organisatie de opdracht en de tijd te geven om dit proces te doorlopen zonder dat nu direct tot nieuwe kaders, instrumenten of plannen wordt besloten. Uiteraard moet het AB daar wel op toezien: regelmatig vragen hoe het gaat, wat er gebeurt, welke patronen zichtbaar worden. Erop letten dat de ontwikkeling ook daadwerkelijk plaatsvindt: dat kennis wordt gedeeld, dat signalen op de juiste plek terecht komen, dat de nodige bestuurlijke keuzes tijdig worden voorgelegd. En ondertussen zelf in gesprek over wat goede participatie is, en hoe je daar bestuurlijk aan bijdraagt.

Zo ontstaat werkenderwijs een nieuwe praktijk van participatie.

### 1. Ga uit van de praktijk en codificeer die werkendeweg

De medewerkers die we spraken zeiden vrijwel zonder uitzondering dat participatie maatwerk is, mensenwerk met een zachte kant. En dat in een organisatie met een grote behoefte aan uniformiteit. Deze spanning — tussen behoefte aan grip door uniformiteit en het besef dat goede participatie variëteit en ruimte vraagt — gaan we niet oplossen. Dat hoeft ook niet. De kunst is het om er beter mee te werken. En die kunst kan de organisatie paradoxaal genoeg bij zichzelf afkijken. Medewerkers werken namelijk al zo. Zoals blijkt uit projecten als Arcen-Midden, waar bewoners meebeslisten en een ‘best practice’ ontstond. Zoals de omgevingsmanagers in programma’s al jaren doen met hun eigen methodieken. Uit de Quick Scan bleek dat het voor inwoners, instellingen en bedrijven belangrijk is dat er meer duidelijkheid komt over hoe men kan samenwerken en meepraten met WL. Dat is vooral een kwestie van (hierover) meer in contact zijn met inwoners. Maar uiteindelijk - in een

later stadium - helpt het duidelijk beschrijven van de praktijk in beleid (‘codificeren’) hier ook bij.
Ga deze praktijken bekijken en beschrijven en gedurende een jaar of twee geregeld met elkaar om de tafel om te kijken of en hoe je wat er in de praktijk goed gebeurt, kunt omzetten in beleid, op een manier dat er in de praktijk waar nodig ruimte blijft voor variëteit.

*Het AB kan de organisatie de opdracht en de tijd te geven om dit proces te doorlopen zonder dat direct tot nieuwe kaders, procedures, werkwijzen wordt besloten. Uiteraard moet het AB wel toezien op dat proces: regelmatig vragen hoe het gaat, wat er gebeurt, welke patronen zichtbaar worden.*

## 2. Ontwikkel geen nieuwe instrumenten

Beter samenwerken en partners en inwoners daarin ruimte geven, vergt geen apart programma, geen nieuwe functionarissen, geen preciezere werkinstructies of nieuwe ‘tools’. Het vraagt vooral nieuwe verbindingen, samen open in gesprek en kleine cirkels groter maken. Het vraagt niet om lef of omdenken. Als het die kant op gaat, gaat er iets mis. Het moet niet ‘dapper’ zijn om open naar buiten te treden, daar moet geen spanning op zitten. Als dat eng of spannend is, onderzoek dan waarom dat is, en los dat op door het te bespreken. Dat vraagt wel om vertrouwen, vertrouwen in de samenleving en in het feit dat medewerkers in contact met de omgeving samen goede dingen doen.

Let daarbij op belemmerende overtuigingen die in de weg kunnen zitten, zoals: ‘het moet eerst perfect geregeld zijn’, ‘naar buiten treden is spannend’, ‘individuele signalen zijn verdacht’. Bespreek deze openlijk en onderzoek samen of ze nog kloppen.

*Het AB kan DB en management vragen naar voorbeelden van deze ontwikkelingen; en zelf ter plekke erover in gesprek gaan.*

## 3. Verbind de eilanden: deel wat werkt

De eilanden van expertise blijven eilanden omdat de gesprekken over hoe ze te verbinden niet plaatsvinden. Dat heeft niet primair met de fusie te maken — hoewel die nu als verklaring fungeert — maar met keuzes over hoe participatie wordt vormgegeven. De vraag is waarom het uitzonderlijk is om al aan het begin samen te werken met de omgeving. Waarom is het normaal om eerst intern te bepalen wat men wil en dan pas te participeren? Waarom wordt meebeslissen door het formele beleid uitgesloten terwijl het in de praktijk soms wel gebeurt?

Deel systematisch van wat werkt en doorbreek daarmee het patroon waarin expertise in eilanden blijft en ‘eerst de basis op orde’ voorkomt dat andere vragen gesteld worden.

*Het AB kan de organisatie vragen om systematisch te delen wat werkt in participatie. In welke projecten zijn inwoners vroeg betrokken? Wat waren de momenten dat medewerkers en inwoners dachten: verrek, dit werkt? Zoek gezamenlijk naar de patronen en routines die dat mogelijk maken en leg die vast; dat is dan je beleid. Betrek daarbij ook de eigen rol als politiek en bestuur: wat deed je wel en niet dat dit mogelijk maakte?*

### 4. Besteed aandacht aan de manier waarop WL met signalen omgaat

Er is een uitgebreid systeem om signalen te ontvangen, maar ook om ze te filteren. Mensen vallen tussen wal en schip omdat de definitie van participatie zelf al een filter is. Niet pas luisteren als iemand 'stakeholder' is geworden. Niet wachten tot mensen zich moeten organiseren om serieus genomen te worden. Zoals nu blijkt uit de situaties van individuele inwoners die niet passen in stakeholdersparticipatie of formele projectprocessen, en uit de kennis van aannemers die dagelijks signalen opvangen maar niet worden benut. Het gaat niet alleen om grote projecten maar juist om het dagelijkse contact: maaibeleid, waterpeilen, lokale zorgen. Dit vraagt meer aandacht van het AB naar de omstandigheden van het 'signaalbeheer'.

*Maak er als AB de komende jaren een speerpunt van om geregeld 'verkennend zonder oordeel' te praten over de manier waarop de organisatie omgaat met signalen van individuele burgers, in het bijzonder op plekken en momenten waar er geen 'project' of 'programma' draait.*

### 5. Rek de definitie van participatie op

Behandel participatie niet langer als communicatie-uitdaging of juridische verplichting, gunst aan de gemeenschap of kers op de taart, maar als kernvraag van democratisch bestuur: hoe gaan we om met onze omgeving? Participatie is samenwerken. Dat is iets wederkerigs.

Uit de Quick Scan blijkt dat inwoners, instellingen en bedrijven meer invloed willen, en zowel AB, DB als organisatie het daar vaak niet mee eens zijn. In de praktijk (zagen we in ieder geval in Arcen-Midden) is die invloed af en toe best groot. Enerzijds kan er vaker ruimhartiger met beleidsruimte worden omgegaan, kunnen inwoners vaker en eerder bij beleidsontwikkeling(en) worden betrokken en anderzijds kan het Waterschap meer en eerder betrokken zijn bij de gemeenschap. Bespreek waarom het juridische minimum nu de horizon is, of dat wenselijk is en wat er dan nodig zou zijn om dit te veranderen.

Zorg voor een beeld van de projecten in voorbereiding die nog niet 'naar buiten' zijn gegaan, en kijk samen welke wel 'al' naar buiten kunnen. Maak dat aantal jaarlijks wat groter.

Verbeter de ondersteuning en facilitering van maatschappelijke initiatieven (qua geboden ruimte, ondersteuning, geld en duidelijk aanspreekpunt). De Quick Scan laat zien dat de meerderheid van alle betrokkenen (externen, bestuur en organisatie) dat nodig en belangrijk vindt.

*Spreek als AB de komende jaren geregeld — wederom verkennend zonder oordeel — over invloedsverdeling en ondersteuning bij de dagelijkse participatiepraktijken. Hoe ondersteunend is WL daarbij aan inwoners, initiatiefnemers, instellingen etc? En hoeveel (beleids)ruimte hebben/krijgen/ nemen inwoners, initiatiefnemers, instellingen…?*

### 6. Toets op proceskwaliteit, niet op 'geen gedoe'

Het systeem is nu gericht op het voorkomen van verrassingen, niet op het representeren van de werkelijkheid. Het huidige systeem filtert signalen te veel weg.

T*oets als AB op proceskwaliteit in plaats van op 'geen gedoe' en zoek antwoorden op vragen als: ging het gesprek goed? Zijn verschillende stemmen gehoord, ook kritische? Zijn particuliere belangen serieus genomen? Wat hebben we geleerd? Hoe transparant was het proces? Wat gebeurde met signalen die niet pasten in het systeem? Uit de Quick Scan bleek dat inwoners, instellingen en bedrijven op de meeste punten rond participatie minder positief zijn dan organisatie, AB en DB. Onderzoek samen waar 'em dat in zit. En ontwikkel zo samen beter (in)zicht op de proceskwaliteit van participatie.*

*Ga als AB (zie ook aanbeveling 1) gedurende een jaar of twee geregeld met elkaar om de tafel om te spreken over praktijkervaringen en bespreek dan ook wat je belangrijke bouwstenen vindt voor proceskwaliteit.*

### 7. Weet wat je wilt weten

Het volksvertegenwoordigend bestuur krijgt én creëert nu weinig kans om de werkelijkheid die zij vertegenwoordigt op een waardevolle manier te verbinden met de politieke en bestuurlijke logica. Het rekenkameronderzoek uit 2024 naar de informatiepositie van het AB constateerde dit ook: "Om te weten wat je wilt weten, moet je goed weten wat je wilt". Dit geldt uiteraard ook voor participatie.

*Maak als AB expliciet wat je wil weten over participatie en wanneer. Benut daarbij de eerdere aanbeveling "Ga in- en uitzoomen" (uit het rekenkameronderzoek Informatiepositie AB, 2024, zie bijlage 6). Vraag om informatie die de werkelijkheid representeert, niet alleen informatie die geruststelt. Doorbreek door expliciet te maken welke signalen uit de praktijk je als AB wilt zien. Niet alleen via papier achteraf, maar ook door zelf ter plekke in gesprek te gaan, zoals enkele AB-leden al doen, maar dan meer systematisch.*

## 8. Voer de gesprekken die nu niet gevoerd worden

Waarom blijft expertise in kleine cirkels? Waarom wordt het bestuur op afstand gehouden? Waarom is het juridische minimum de horizon? Waarom vallen mensen tussen wal en schip? Hoe voeren we het open gesprek als er sprake is van vooral individuele belangen? Waarom wordt kennis van aannemers niet benut? Dit zijn vragen die het stellen waard zijn en daar zijn momenten en vormen voor nodig. Gebruik de fusie niet langer als reden om dit type vragen niet te stellen.

Neem deze vragen mee in de gesprekken over het Blauwe Kompas en het Waterbeheerprogramma.

Voer het politieke gesprek over dit soort vragen en de belemmerende overtuigingen in het gehele AB en delegeer dat niet naar een werkgroep.

Begin met wat concreet is: bespreek één casus waar iemand tussen wal en schip viel. Of ga op zoek naar de redenen waarom kennis van aannemers niet goed worden benut. Voer deze gesprekken niet als ‘debat’ maar als gezamenlijk leren van bestuur en organisatie.

*Vraag als AB over een half jaar: hoe gaat het? En over een jaar: wat zien we gebeuren?*

## Bestuurlijke reactie ‘Gaat het wel, dat samenspel?’

In opdracht van de Rekenkamer van het Waterschap Limburg is een onderzoek uitgevoerd naar de participatie van Waterschap Limburg met de omgeving. Er is onderzocht hoe de samenwerking met de omgeving is bedoeld, gedaan en ervaren. In maart 2026 is het eindrapport opgeleverd. Het dagelijks bestuur reageert hierop als volgt.

Participatie is een belangrijk element in de relatie tussen overheden en inwoners of bedrijven. Participatie kan helpen om het draagvlak voor gemaakte bestuurlijke keuzes te vergroten. Die bestuurlijke keuzes zijn gemaakt op basis van ‘het algemeen belang’ of een groter gedeeld belang.

Parallel aan het onderzoek van de rekenkamer heeft Waterschap Limburg gewerkt aan een nieuwe koers, waarin ‘Samen leven met water’ centraal staat. Dit Blauwe Kompas ligt op dit moment ter inzage (niet eerder gebruikte het waterschap deze vorm van participatie voor een denkkader) en wordt later dit jaar aangeboden aan het algemeen bestuur ter vaststelling. Het AB is al enkele keren meegenomen in de opzet en de denklijnen van het Blauwe Kompas.

Een belangrijk onderdeel van het nieuwe strategische denkkader is om de Limburgse samenleving in een vroegtijdig stadium mee te nemen bij ontwikkelingen en tegelijkertijd als waterschap ook vroegtijdig meegenomen te worden bij ontwikkelingen in de samenleving die het waterbelang raken. Hierdoor worden mogelijke knelpunten sneller benoemd en kan vanuit een gemeenschappelijk belang naar een – vaak innovatie- oplossing gezocht worden.

Tegelijkertijd realiseert het dagelijks bestuur zich dat participatie – hoe vroeg die ook gestart wordt en met welke breed gedragen, innovatieve uitkomst dan ook – nooit alle individuele belangen (en de daarmee gepaard gaande bezwaren tegen een besluit) kan behartigen en alle weerstand kan wegnemen.

Het Blauwe Kompas en de instrumenten die daaruit voorkomen sluiten grotendeels aan op de aanbevelingen die de rekenkamer in haar rapport doet. Vooral ook omdat ‘samen’ niet alleen voor externe ontwikkelingen geldt, maar ook de interne cultuur een belangrijk aandachtspunt is. Mede daarom hebben we recent bij het Festival van de Toekomst ook een dag voor de eigen medewerkers georganiseerd.

We toetsen dit rapport en de daarin gedane aanbevelingen overigens niet alleen aan het Blauwe Kompas. Onze veranderende opstelling naar de samenleving uit zich bijvoorbeeld ook als het gaat om het maaibeleid of in activiteiten rondom ‘We trekken een streep’. Een aantal

aanbevelingen is te relateren aan inmiddels in gang gezette ontwikkelingen, zoals het verbeteren van het meldingssysteem en de opvolging van meldingen.

Het rapport van de rekenkamer en de daarin gedane aanbevelingen bevestigt dus dat wij in 2025 het juiste besluit hebben genomen en zorgt voor extra motivatie om de ingezette koers zowel extern als intern te blijven vormen. Bij de besluitvorming over het Blauwe Kompas zullen we aangeven hoe we de nieuwe werkwijze, inclusief de participatieaspecten een plek gaan geven in onze planning en control cyclus

## Nawoord van de rekenkamer

In de bestuurlijke reactie op ons rapport ‘Gaat het wel dat samenspel’ stelt het dagelijks bestuur dat de aanbevelingen van de rekenkamer zijn meegenomen in ‘het Blauwe Kompas’ en in de P&C cyclus. Tevens is een aantal aanbevelingen reeds meegenomen in het meldingssysteem en het opvolgen van meldingen. Uit de reactie van het DB is ons niet duidelijk geworden op welke wijze dit vorm krijgt.

Het DB ziet participatie als hulpmiddel om het draagvlak voor gemaakte bestuurlijke keuzes te vergroten. De rekenkamer ziet het ook als instrument waarmee het Waterschap terugkoppeling krijgt over de kwaliteit en het draagvlak van de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd.

Onze aanbevelingen zijn weliswaar gericht aan het algemeen bestuur, maar het lijkt ons verstandig als het AB met het DB in gesprek gaat over hoe het DB en de organisatie het AB kunnen en willen helpen bij de uitvoering daarvan. Dit sluit ons inziens naadloos aan bij de besluitvorming over ‘Het Blauwe Kompas’. U kunt daarbij vaststellen op welke termijn en op welke manier u geïnformeerd wilt worden over de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen.

De rekenkamer dankt iedereen die heeft bijgedragen aan dit onderzoek.

# Bijlagen

**Bijlage 1. Korte onderzoeksverantwoording 26**

**Bijlage 2. Beleidsschouw 27**

**Bijlage 3. Quick Scan Waterschapsdemocratie 29**

**Bijlage 4. Praktijkschouw 36**

**Bijlage 5. Voorbeeldbrief 41**

**Bijlage 6. Aanbeveling “Ga in- en uitzoomen” (2024) 43**

## Bijlage 1. Korte onderzoeksverantwoording

In dit rapport staat de oogst van alle informatie, inzichten en meningen die we hebben opgehaald tussen november 2024 en januari 2026.

We startten met opvragen van documenten en voerden startgesprekken met de organisatie, AB en DB (bijlage 2). Vervolgens is begin 2025 met de Quick Scan Waterschapsdemocratie opgehaald hoe diverse betrokkenen kijken naar participatie (bijlage 3).

Uit die scan kwam een groep van 16 mensen met wie we hebben doorgepraat over hun ervaringen (bijlage 4) .
Hun vragen en aandachtspunten namen we mee toen we in de praktijk doken door een werkbezoek aan Arcen-Midden.

Aanvullend spraken we met diverse medewerkers van het Waterschap.

Vervolgens liepen we de patronen en dynamieken na die we aantroffen. Deze bevindingen hebben we in dit verslag opgenomen, aangevuld met het slotbeeld en acht aanbevelingen.

## Bijlage 2. Beleidsschouw

We hebben aan de organisatie gevraagd om relevante participatie-stukken te sturen. Hieronder volgt een korte duiding van wat we daarin aantroffen aan ambities, regels, processen en houding.

### Beleid

In het Bestuursprogramma 2023-2027 is participatie regelmatig genoemd. De inleiding stelt nadrukkelijk: “Onze inwoners, agrariërs, natuur- en terreinbeheerders en de industrie nemen hun verantwoordelijkheid om actief bij te dragen aan veilig, voldoende en schoon water.” (p.2). Meermaal wordt het belang van begrip, samenwerking, participatie en draagvlak van alle belanghebbenden benadrukt. Ook worden vijf beleidsuitgangspunten benoemd, waaronder:

“Integrale (overheids-)samenwerking: In de uitvoering van onze opgaven werken we samen met andere overheden, ondernemers, inwoners en kennisinstellingen om te komen tot de meest efficiënte (in tijd en geld) en kwalitatief beste oplossingen.” en: “Communicatie & participatie: Op een open en transparante wijze betrekken en informeren we de omgeving in heldere en begrijpelijke taal (B1), zodat dit in de uitvoering leidt tot begrip, participatie en draagvlak.” (Bestuursprogramma 2023-2027, p.6).

Een kerndocument is het Participatiebeleid (24-11-2021 door AB vastgesteld). De geplande tweejaarlijkse evaluatie daarvan is in 2024 uitgesteld vanwege werkdruk door de samenvoeging van WL en WBL. In het beleid staat een duidelijke taakverdeling tussen DB en AB. Het DB gaat over de uitvoering van het AB-beleid en bepaalt de spelregels. Het AB toetst achteraf of volgende het participatiebeleid en de gestelde kaders wordt gewerkt (p.20) Participatie is overigens niet bestuurlijk belegd in het DB.

Het beleid benoemt een visie en de ambities. Uitgangspunten zijn: 1. duidelijk, transparant en betrouwbaar naar buiten treden; 2. participatie is maatwerk; en 3. verwachtingenmanagement is essentieel (p.6). De ambities benadrukken zaken als open dialoog, co-creatie en volop ruimte voor burger- en overheidsparticipatie.
Het participatiebeleid benoemt als “mogelijke doelen” voor participatie:

- Inzicht in belangen en/wensen van betrokkenen
- Inzicht in mogelijkheden om tegemoet te komen aan wensen of belangen
- Deskundigheid betrekken (het plan wordt er inhoudelijk beter van)
- Betrokkenheid/eigenaarschap creëren
- Draagvlak peilen (p.14).

Daarnaast is participatie juridisch verankerd in de Participatie- en inspraakverordening Waterschap Limburg 2022.[4]
Artikel 2.1 benoemt expliciet als oogmerk van participatie:
"a. Het vergroten van draagvlak en/of betrokkenheid bij belanghebbenden; en/of, b. Het verbeteren van de besluitvorming en/of de uitvoerbaarheid van besluiten."

Bij de vaststelling van het participatiebeleid heeft het Algemeen Bestuur nadrukkelijk bepaald dat de trede (mee)beslissen niet moeten worden gehanteerd. "De beslissingsbevoegdheid vond het bestuur een verantwoordelijkheid van het waterschap als waterbeheerder en daarmee niet iets waar we ons van kunnen distantiëren maar juist volledig eigenaarschap van moeten geven" (ambtelijke reactie).

Het beleid stelt "eigen doelen zijn bepalend" als een van de randvoorwaarden voor participatie (p.11). Desgevraagd gaf de organisatie hierover de volgende toelichting: "Participatie levert belangrijke en toegevoegde waarde op in het ontwerp en uitvoering van de projecten maar kan nooit van zodanige invloed zijn dat de reden waarvoor het project door het waterschap moet worden uitgevoerd teniet wordt gedaan en de resultaten van het project niet meer bijdragen aan het doel waarvoor het project wordt uitgevoerd." (ambtelijke reactie).

Nb. Hierbij willen we nadrukkelijk stellen dat dit papier is, beleid dat deels al oud en al geruime tijd niet geëvalueerd is, en ook niet altijd bij iedereen bekend (b)lijkt te zijn.

## Organisatie

Omgevingsmanagers zijn binnen de projecten verantwoordelijk voor het participatietraject. Voorafgaand aan een participatieproces wordt een participatieplan vastgesteld door het betrokken bestuursorgaan (art 2.4 Verordening).
Er wordt ook aan participatie gedaan buiten projecten om. Bijvoorbeeld in onze reguliere processen van areaalbeheer, beleid, verandering van regelgeving. Er zijn ook vraagstukken van derden die naar WL toe komen voor participatie. Daarvoor zijn geen medewerkers benoemd, aangezien de meeste vragen (vanuit bijvoorbeeld de basisrelatiemanager of vanuit areaalbeheer) direct naar een project (in de omgeving) worden doorgeleid. {ambtelijke reactie} Ook is er een handreiking participatie door derden (om inwoners die een plan hebben dat een WL-vergunning vereist te helpen de omgeving te betrekken bij dat plan). Over het delen en leren van participatie-ervaringen geeft de organisatie aan dat er diverse trainingen zijn verzorgd n.a.v. het participatiebeleid, dat kennis en inzicht wordt gedeeld tijdens omgevingsmanagersoverleggen en denktank Omgevingswet-overleggen, en dat participatiedossiers in Govermaxx worden bijgehouden.

4 Deze is al aangepast aan de Wet versterking participatie op Decentraal niveau.

# Bijlage 3. Quick Scan Waterschapsdemocratie

Bij de start van dit onderzoek is de Quick Scan Waterschapsdemocratie ingezet om een algemeen beeld te krijgen van het samenspel van het waterschap met de omgeving. Grosso modo is het beeld dat, hoewel WL meestal niet opmerkelijk afwijkt van de vergelijkingswaterschappen, er zeker nog werk aan de winkel is.

## Over de Quick Scan

De Quick Scan is een online-vragenlijst over hoe inwoners, instellingen & bedrijven en waterschapsbestuurders en ambtenaren kijken naar het democratische samenspel in hun
waterschap. AB-, DB-leden en ambtenaren zijn hiervoor per mail persoonlijk uitgenodigd. Inwoners, instellingen en bedrijven zijn via gebruikelijke communicatiekanalen van het Waterschap (persbericht, aankondiging op website etc) in staat gesteld om de vragen in te vullen. Daarnaast hebben medewerkers van het Waterschap de enquête ook verspreid onder hun netwerk. Deelnemen aan de Scan kon van begin februari tot begin april 2025.

De Quick Scan verzamelt meningen en wensen. Het is geen meetinstrument dat feiten in kaart brengt en objectief beoordeelt. Mensen geven hun oordeel op basis van hun eigen inzichten en ervaringen. En let op: er zijn geen streefcijfers of scherpe normen voor participatie! U bepaalt zelf samen wat een passend samenspel is en wat daarvoor in uw waterschap (nog) nodig is. De Scan geeft geen representatief beeld van de mening van de verschillende groepen. Dat is ook niet het doel ervan. Het doel is om inzicht te krijgen in welke aspecten nadere aandacht vragen. De respons staat hieronder.

| Rollen | Uitgenodigd | Gestart | Respons |
|---|---|---|---|
| Algemeen bestuur | 25 | 13 | 52% |
| Dagelijks bestuur | 6 | 4 | 67% |
| Ambtenaar | 85 | 34 | 40% |
| Externe | n.v.t. | 104 | n.v.t. |

Alle resultaten zijn verzameld in een hoofdrapport en een tabellenbijlage. Deze zijn op te vragen via de Rekenkamer.Hieronder behandelen we de belangrijkste resultaten rond participatie: het samenspel met de omgeving. De Scan ging daarnaast ook in op hoe AB, DB en ambtenaren intern (samen)werken. Dat blijft hier buiten beschouwing. Per onderdeel vatten we steeds de kern samen.

## Leeswijzer bij de figuren

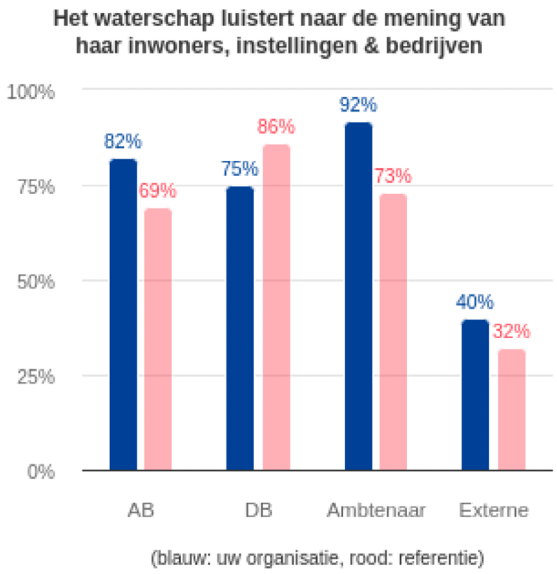
De meeste uitkomsten staan in figuren, zoals hieronder. Om dat overzichtelijk te houden, presenteert elke figuur het percentage positieve antwoorden op de vraag (bijvoorbeeld '(helemaal) eens' of '(heel) tevreden).

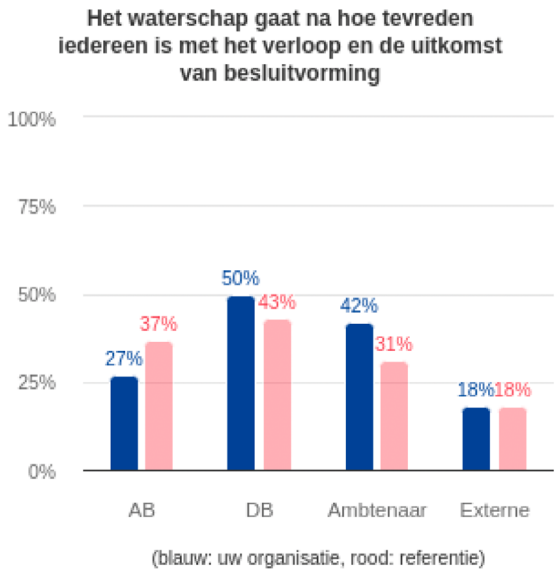
De kolommen tonen de percentages positieve antwoorden voor achtereenvolgens: algemeen bestuurders (AB), dagelijks bestuurders (DB), ambtenaren en de inwoners, instellingen & bedrijven (externen) in waterschap Limburg. Voor elke groep geeft de lichtrode kolom als referentie de gemiddelde totale score per groep uit drie andere waterschappen die eerder de scan deden (Vechtstromen, Scheldestromen en Brabantse Delta).

Let op: doordat het aantal dagelijks bestuurders verhoudingsgewijs laag is, zijn de scores voor die groep soms wat 'extremer' dan die van de andere drie groepen.

## Luisteren en communiceren

Onderstaande twee figuren tonen de (positieve) reacties op twee stellingen rond luisteren en communiceren.




De top drie manieren waarop de waterschapscommunicatie kan worden verbeterd is:

Duidelijker maken…

1. … hoe inwoners, instellingen & bedrijven kunnen samenwerken met het waterschap.
2. … wat de resultaten van het waterschap zijn
3. … hoe inwoners, instellingen & bedrijven kunnen meepraten over het werk van het waterschap

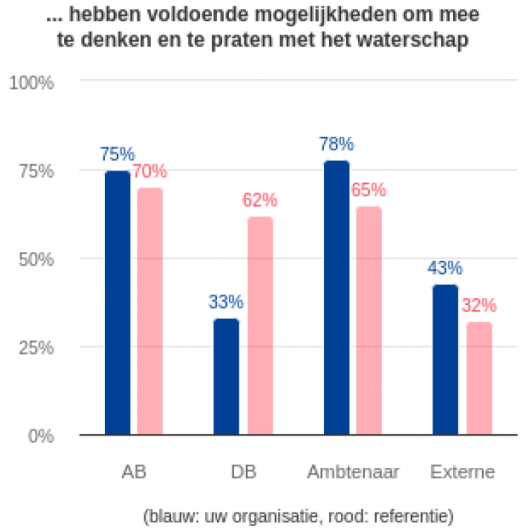
Kern

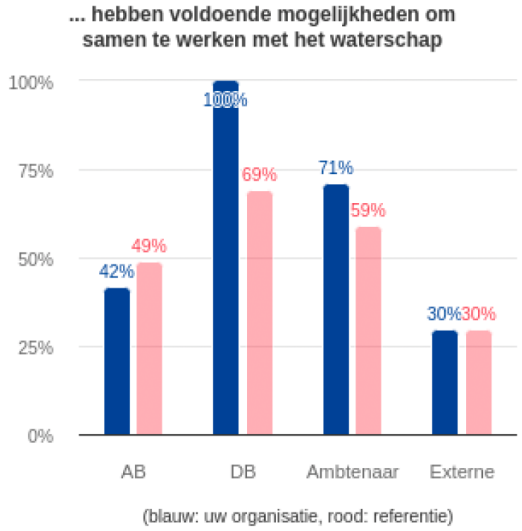
- Luisteren naar externen gaat bij WL weliswaar relatief goed (DB verschil is 1 persoon!), blijkt uit de linkerfiguur, maar net als bij andere waterschappen is zijn de externen hier vaak negatief over.
- Nagaan hoe tevreden iedereen is met besluitvorming (rechterfiguur) is een belangrijk verbeterpunt voor WL.
- Beter communiceren over hoe men kan samenwerken en meepraten zijn verbeterpunten voor WL. Net als duidelijker maken wat het waterschap bereikt.

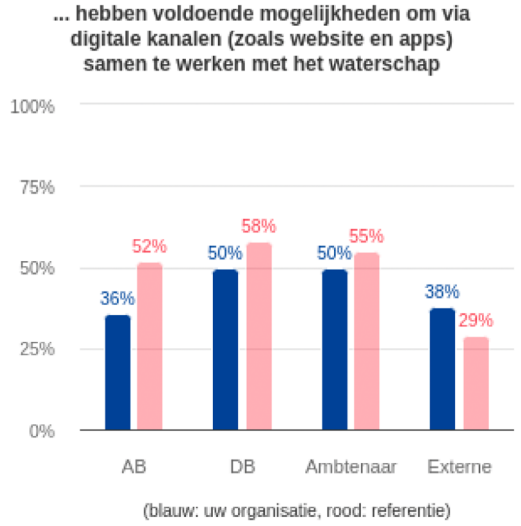
## Betrekken van inwoners

Wat vindt men van hoe inwoners, instellingen en bedrijven worden betrokken bij plannen en activiteiten van het waterschap?

### Inwoners, instellingen en bedrijven…



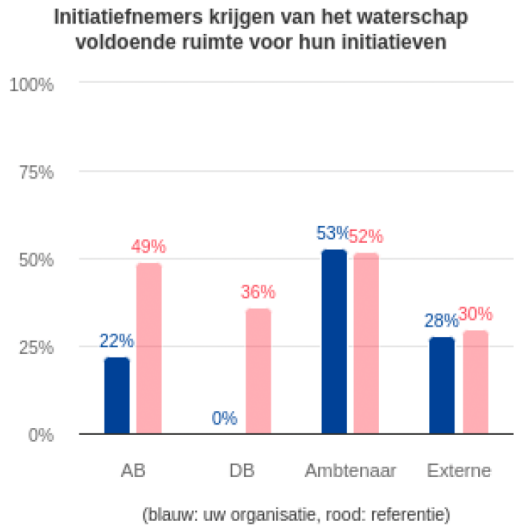
Kern

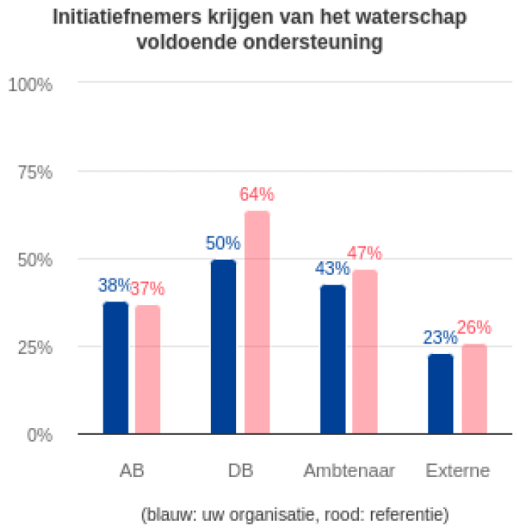
- externen zijn duidelijk minder tevreden over mogelijkheden voor participatie (meedenken, praten, samenwerken). AB-ers zijn relatief ontevreden over samenwerkmogelijkheden.
- er is brede eensgezindheid dat digitale kanalen beter kunnen worden benut voor samenwerking.

## Invloed

Moeten inwoners, instellingen en bedrijven meer invloed krijgen?

**Inwoners, instellingen en bedrijven…**



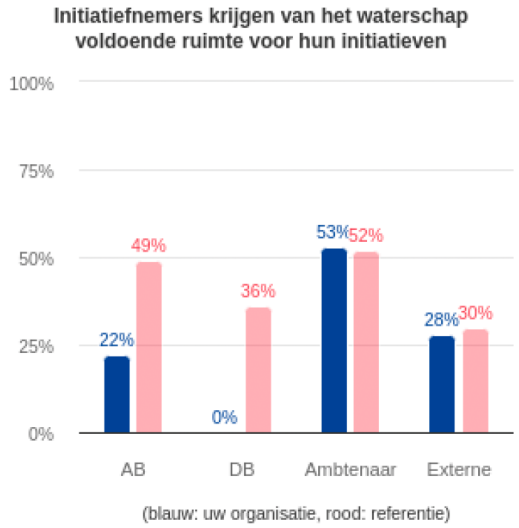



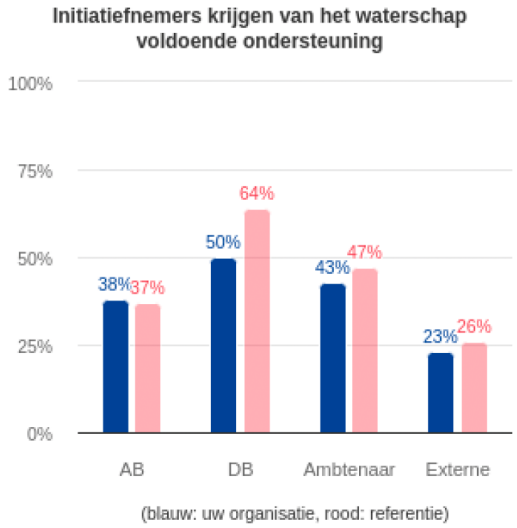
Kern

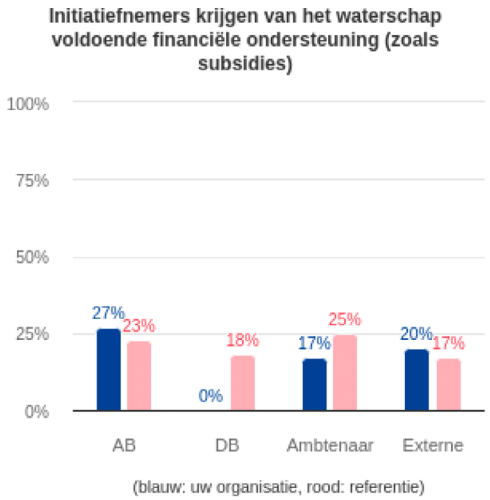
- Inwoners, instellingen en bedrijven (“externen”) willen meer invloed.
- AB, DB en organisatie zijn het daar vaak niet mee eens.

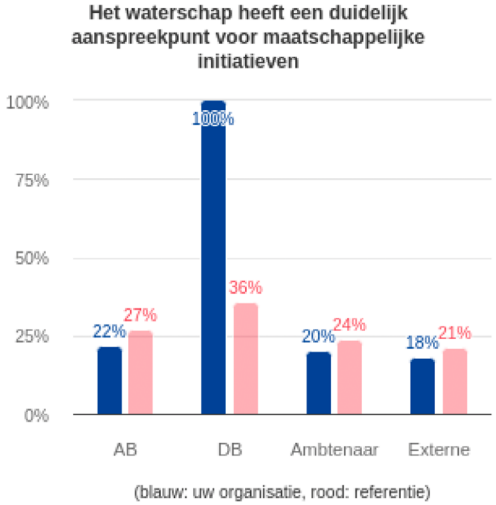
## Maatschappelijke initiatieven

Inwoners pakken soms zelf zaken aan in hun omgeving. Denk aan mensen die zelf het beheer van sloten verzorgen, of gezamenlijk hun tuinen ontstenen voor een betere regenwaterafvoer. Daarover gingen vier vragen.






Kern

- Ondersteuning en facilitering van maatschappelijke initiatieven is volgens de meerderheid van alle betrokkenen zeker voor verbetering vatbaar.
- Dat geldt zowel voor geboden ruimte, ondersteuning, geld en een duidelijk aanspreekpunt.[5]

5 De vraag over 'duidelijk aanspreekpunt' is door 2 DB-ers ingevuld, die het er allebei mee eens waren, vandaar de 100%

## Bijlage 4. Praktijkschouw

Onderdeel van het onderzoek was om met inwoners na te gaan hoe participatie in de praktijk van WL gaat. We wilden deze praktijkschouw doen met daarbij de perspectieven, wensen en grieven van inwoners in het achterhoofd. En liefst ook die schouw samen met inwoners doen. Daarom organiseerden we op 27 mei 2025 een bijeenkomst met zo'n 20 deelnemers (vooral inwoners maar ook AB-leden, ambtenaren en rekenkamerleden).[6] We presenteerden een aantal uitkomsten uit de Quick Scan Waterschapsdemocratie. Daarna hebben we alle vragen over participatie die leefden onder de aanwezige inwoners en ambtenaren geïnventariseerd. Tot slot gaven medewerkers van WL korte presentaties van mogelijke te onderzoeken praktijkcasus in Kwistbeek en Arcen-Midden.

Na de bijeenkomst maakten we op basis van hun inbreng een notitie met voorzetten voor deelonderzoeken die de inwoners eventueel zouden kunnen doen. Helaas bleek zelf op onderzoek uitgaan, lastig en haakte vrijwel iedereen af . Uitzondering was Richard, die werkt bij een groenaannemer en daarover een inzichtelijk beeld gaf dat in een kader in de nota van advies is opgenomen.

Vervolgens gingen wij als onderzoekers op werkbezoek aan Arcen. Niet om een reconstructie te maken van het verloop, beleid, etc van deze casus: het ging er om om hier te verdiepen van het perspectief en betrokkenheid van bewoners in de praktijk. We spraken met de betrokken omgevingsmanagers en bewoners.

Van de reacties en vragen die we 27 mei verzamelden hebben we onderstaande analyse gemaakt die laat zien wat het bewonersperspectief is op participatie in WL. Deze is ook als terugkoppeling aan de deelnemers van de bijeenkomst gestuurd.

### Analyse van de vragen uit de verkennende bijeenkomst

Tijdens een gezamenlijke bijeenkomst op 27 mei zijn 44 vragen van inwoners en ambtenaren verzameld. Onderaan deze bijlage staan ze allemaal (geordend naar thema). Hieronder volgt een korte analyse van de vragen, die inzicht geeft in de complexiteit van het 'samenspel' tussen alle betrokkenen en bij het organiseren van waardevolle participatie.

6 De deelnemende inwoners en AB-leden hadden bij een van de vragen van de QSLD aangegeven dat ze graag wilden meedenken over het vervolg van het onderzoek.

*Spanning tussen intentie en praktijk*
De vragen laten een patroon zien van een gedeelde zoektocht naar effectieve samenwerking. Vragen zoals “Komen we nog tot uitvoering met alle inspraak/participatie?” en “Wordt er wel eens misbruik gemaakt van inspraak?” ontstaan in het spanningsveld tussen de intentie om samen te werken en de ervaring in de praktijk.
Deze spanning zien we op verschillende manieren. Er wordt gezocht naar balans tussen expertise en democratische legitimiteit, zichtbaar in vragen over het gebruik van specialistische kennis (“’Onze ecoloog zegt dat’ en dan is de discussie afgelopen?”). Tegelijkertijd zijn er zorgen over representativiteit, met herhaalde verwijzingen naar de “zwijgende meerderheid” en “participatiemoeheid”.

*Organiseren van het gemeenschappelijke*
Een substantieel deel van de vragen richt zich op de complexiteit van het organiseren van gemeenschappelijke vraagstukken.
De vraag naar het samenspel tussen verschillende ‘spelers’ (“Luistert bestuur & management wel voldoende naar hun eigen specialisten?”) en de spanning tussen bestuur, beleid, projectorganisatie, uitvoering en beheer, duidt op een zoektocht naar vormen waarin alle betrokkenen hun rol kunnen vinden.
De vraag “Wie in de organisatie kent de buurt en de mensen?” illustreert het belang van nabijheid en weten hoe het werk van het waterschap concreet vorm krijgt in de lokale werkelijkheid.

Zowel inwoners als ambtenaren lijken te beseffen dat effectieve samenwerking meer verschillende vormen vereist dan traditionele bestuurlijke verhoudingen of een P&C-cyclus.

*Zoektocht naar werkende vormen*
Veel vragen richten zich dan ook op praktische samenwerkingsvormen en instrumenten. Van burgerbudget tot online platforms, van burgerraden tot tweerichtingscommunicatie - er is een gedeelde zoektocht naar vormen waarin het gemeenschappelijke vorm kan krijgen.

De vragen over verwachtingsmanagement (“Wat is er nodig zodat burgers wel het gevoel hebben dat ze participeren?”) en transparantie (“Hoe creëer je transparante participatie?”) tonen dat samenwerking meer is dan een technische aangelegenheid. Het is ook een relationele en communicatieve uitdaging.

*Legitimiteit als zorgpunt*
Een andere rode draad is de gedeelde zorg over de legitimiteit van besluiten en processen. De herhaalde vragen over de zwijgende meerderheid, machtsverschillen tussen stakeholders, en representativiteit duiden op onzekerheid over hoe je ervoor zorgt dat het ‘samenspel’ alle relevante stemmen omvat.

Vragen over integriteit van het proces (“Hoe zuiver/ integer kun je handelen als je mee te beslissen hebt?”) en omgang met belangenconflicten zijn dilemma’s die zowel inwoners als ambtenaren ervaren bij het organiseren van het gemeenschappelijke.

*Capaciteit en uitvoerbaarheid*
Een consistent thema is de spanning tussen ambities voor samenwerking en praktische mogelijkheden. Vragen over “participatiemoeheid” en het uitvoerbaar maken van participatie bij beheer en onderhoud wijzen op de ervaring dat samenwerking vrijwel altijd meer tijd en energie kost dan bij aanvang ingeschat.

De vraag “Als je te weinig ruimte geeft, hoe kun je dan over participatie praten?” illustreert het besef dat echte samenwerking ruimte vereist - ruimte die niet altijd beschikbaar is binnen de huidige werkwijze.

*Implicaties voor het samenspel*
Deze vragen ontstaan, is ons idee, niet uit weerstand tegen participatie, maar uit de ervaring ermee. Ze wijzen op de zoektocht naar werkende vormen van samenwerking rond waterschapsvraagstukken. De eerlijkheid waarmee dilemma’s worden benoemd en de bereidheid om niet alleen naar instrumenten maar ook naar onderliggende verhoudingen te kijken, biedt aanknopingspunten voor verbetering van het participatieproces. Transparantie en goede verantwoording zijn daarbij altijd cruciaal (ook daarover ging een aantal vragen).

Kritisch naar het samenspel kijken, vraagt dat betrokkenen zich kunnen en willen verplaatsen in het perspectief van de ander. Door deze mensen samen te brengen en hun vragen te verzamelen, ontstaat de mogelijkheid voor reflectie en hopelijk de wil om participatie beter vorm te geven.

Tegelijkertijd tonen ze de complexiteit van de opgave: participatie vraagt om herijking van hoe alle betrokkenen zich tot elkaar verhouden.

## Overzicht van de vragen naar thema

**Spanning tussen intentie en praktijk**

- Als je te weinig ruimte geeft, hoe kun je dan over participatie praten?
- Komen we nog tot uitvoering met alle inspraak/participatie?
- Wordt er wel eens misbruik gemaakt van inspraak?
- Hoe breng je 'participatiemoeheid' en 'participatiestilte' in balans?
- Wat is verschil tussen participatie in projecten en bij 'dagelijks beheer'?
- Beheer & onderhoud en participatie: hoe maak je dat uitvoerbaar?
- Verwachtingsmanagement van participatie?

**Organiseren van het gemeenschappelijke**

- Hoe beïnvloeden de 'hokjes' de ruimte voor mensen in het veld?
- Wat is de balans tussen kantoor en 'het veld'?
- Luistert bestuur & management wel voldoende naar hun eigen specialisten?
- Waar gaat het proces (communicatie) nu mis? (wat zeggen de klachten over communicatie & participatie?)
- Wie in de organisatie kent de buurt en de mensen?
- Is er verschil in participatie door het waterschap & door waterschaps-inhuur?

**Zoektocht naar werkende vormen**

- Zou het model van 'burgerbegroting' kunnen werken voor het waterschap?
- Is het mogelijk om een online platform te creëren waar inwoners kunnen meedenken over beleid en projecten?
- Kunnen scholen & jongeren betrokken worden om het belang van water te ontdekken?
- Is een burgerberaad een goed instrument in het waterschap?
- Hoe kunnen we participatie zo inrichten dat het tweerichtingscommunicatie wordt?
- Hoe creëer je transparante participatie?
- Welke theoretische 'frameworks' worden gebruikt bij verschillende typen projecten (variatie)?
- Hoe benut je in de praktijk de ervaringen uit de (modellen op papier)?

**Legitimiteit als zorgpunt**

- Hoe kom je achter de zwijgende meerderheid?
- Hoe kom je erachter of het erg is dat sommige mensen niet participeren?
- Hoe ga je om met machtsverschillen tussen stakeholders (invloed, grootte, opleidingsniveau)?
- Wat is er nodig zodat burgers wel het gevoel hebben dat ze participeren?

- Hoe zuiver/integer kun je handelen als je mee te beslissen hebt?
- Spreek je elkaar aan op 'petten', of is er groepsdruk om dat niet te doen?

**Capaciteit en uitvoerbaarheid**

- Hoeveel mensen weten van communicatie?
- Kan je zelf een brief krijgen (ook als dat 'iets met privacy' is)? (Hoe staat dat in de Omgevingswet?)
- Hoe voorkom je dat er langetermijn-problemen komen door (bouwen op) de kortetermijn
- Hoe (stimuleer) je belanghebbenden om ook naar het Waterschap te komen (en niet alleen onderling)?
- Welke eerste stap gaan we zetten hierin?

**Expertise versus participatie**

- 'Onze ecoloog zegt dat' en dan is de discussie afgelopen?
- Hoe worden prioriteiten van projecten gemaakt, en hoe kun je daar als inwoner/bedrijf invloed op hebben?
- Is het waterschap al bezig met gezondheidsrisico's van stilstaand water?
- Kunnen we zicht krijgen op de dreiging op het gebied van waterbeschikbaarheid – en motiveer je zo wellicht inwoners?

**Transparantie en verantwoording**

- Hoe maken we duidelijk waar het waterschap voor aan de lat staat?
- Is het beleid kenbaar & transparant?
- Wat wordt er gedaan met de lessen geleerd van het programma Kwistbeek (vóór omgevingswet, positieve ervaring)?
- (1992-overstroming) Hoe is daar geleerd uit eerdere communicatie over overstromingen?
- En hoe spreken we daarover?
- Beheersafspraken – en die aanpassen?

## Bijlage 5. Voorbeeldbrief

In de paragraaf “Beleid weerspiegelt niet de rijke praktijk” verwees de aannemer in het tekstkader naar een zeer juridische brief waarmee WL inwoners informeert dat zij onderhoud moeten plegen. Hieronder die (geanonimiseerde) standaardbrief.



waterschap limburg
met de omgeving, voor de omgeving

**Bezoekadres**
Maria Theresialaan 99
6043 CX Roermond
**Postadres**
Postbus 2207
6040 CC Roermond

IBAN: NL10NWAB0636750906
KvK: 67682065

088 88 90 100
info@waterschaplimburg.nl
www.waterschaplimburg.nl

[redacted]

datum 25 maart 2025
uw kenmerk
zaaknr. 2025[redacted]
documentnr. WLDOC[redacted]
onderwerp snoeien beplanting

Beste heer, mevrouw,

Wij zijn verantwoordelijk voor het beheer van watergangen binnen ons beheersgebied. Deze watergangen laten wij daarom regelmatig onderhouden, zodat het watersysteem goed blijft werken.

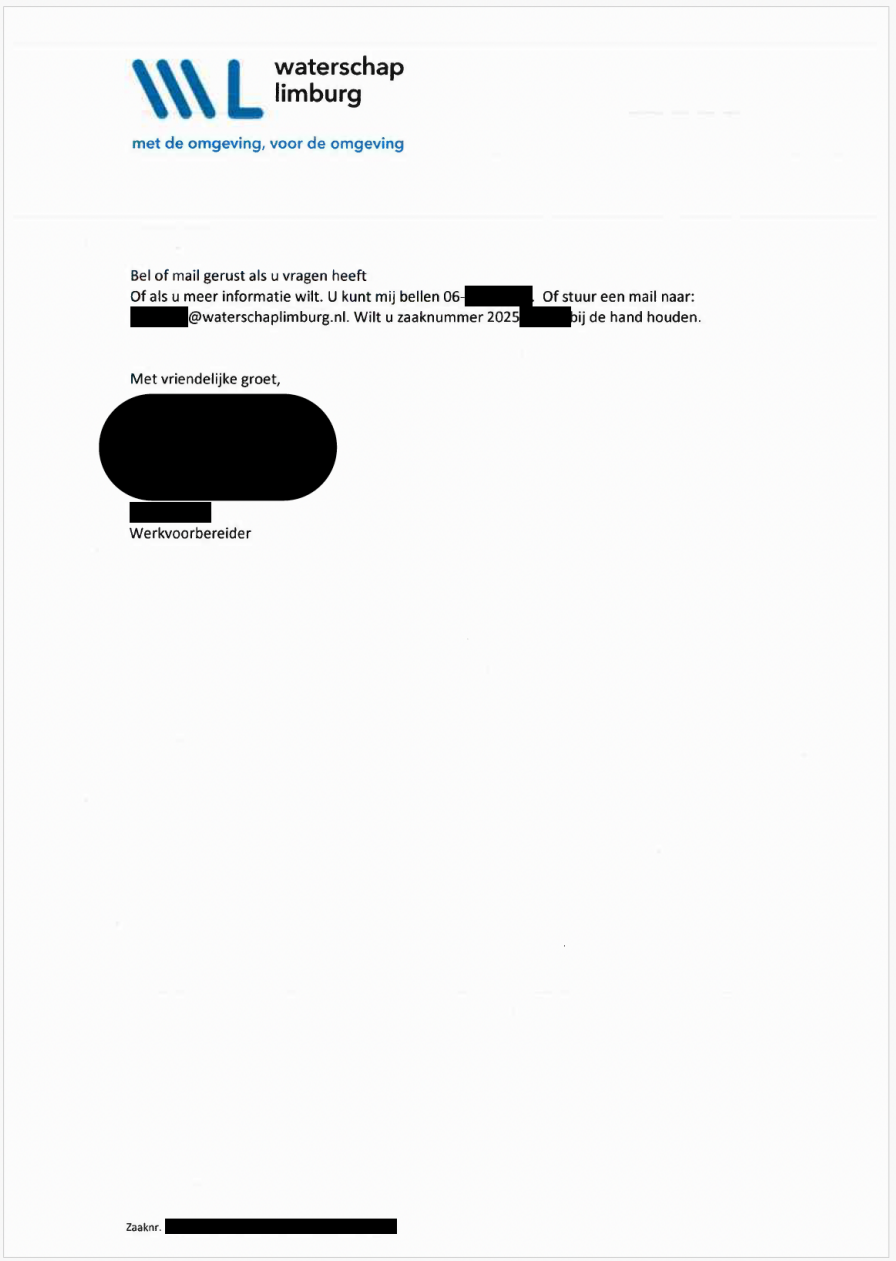
Het is belangrijk dat wij voldoende ruimte hebben voor onderhoud te kunnen uitvoeren.
Wij moeten op een veilige en juiste manier het onderhoud aan de watergangen kunnen uitvoeren. U bent hiervoor verantwoordelijk op uw perceel, dat grenst aan onze watergang cq onderhoudspad langs de watergangen, regenwaterbuffer en waterkeringen.

Zorg dat u de beplanting langs uw perceel vóór 12 mei terugsnoeit
Op dit moment kunnen wij aan de watergang langs uw perceel geen onderhoud uitvoeren. De reden is dat de beplanting die daar staat te veel is uitgegroeid. Het gaat om bijgevoegde perceelnummer(s)

Na 12 mei controleren wij uw perceel opnieuw
Zorg dat u voor deze datum gesnoeid heeft. Daarmee voorkomt u dat wij ons team Toezicht en Handhaving moeten inschakelen.

Advies: snoei vóór het broedseizoen
Nesten van alle inheemse vogelsoorten zijn namelijk tijdens de broedperiode beschermd. De meeste vogels broeien van maart tot half augustus. Moet u toch snoeien terwijl vogels broeden? Controleer dan goed waar eventuele nesten zitten voordat u start met het snoeiwerk!
Meer info over de Omgevingswet en natuur kunt u vinden op
www.rvo.nl/onderwerpen/omgevingswet-natuur

Zaaknr. [redacted]



waterschap limburg

met de omgeving, voor de omgeving

Bel of mail gerust als u vragen heeft
Of als u meer informatie wilt. U kunt mij bellen 06-[redacted]. Of stuur een mail naar:
[redacted]@waterschaplimburg.nl. Wilt u zaaknummer 2025[redacted]bij de hand houden.

Met vriendelijke groet,

[redacted]

[redacted]
Werkvoorbereider

Zaaknr. [redacted]

# Bijlage 6. Aanbeveling “Ga in- en uitzoomen” (2024)

In aanbeveling 7 (“Weet wat je wilt weten”) van dit onderzoek wordt verwezen naar een eerdere aanbeveling van de rekenkamer (“Ga in- en uitzoomen”). Hieronder volgt die - door het AB destijds overgenomen - aanbeveling uit het onderzoek naar de informatiepositie van Algemeen Bestuur van het Waterschap Limburg (2024).

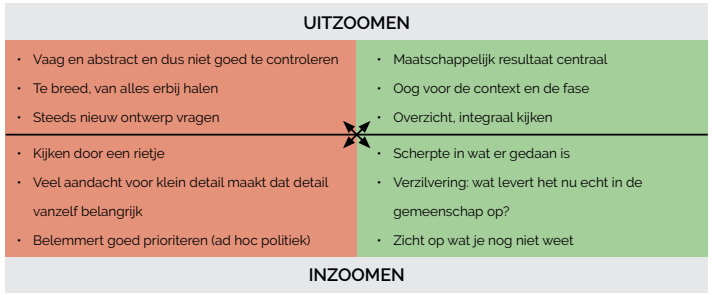
**4. Ga in- en uitzoomen**

a. Een klacht is dat het AB nu regelmatig te veel inzoomt op details. Ook zeggen sommige AB-leden dat zij meer op hoofdlijnen zouden willen sturen en controleren. Maar elke volksvertegenwoordiger weet dat sommige details van groot belang zijn en dat hoofdlijnen soms vaag kunnen zijn. Het helpt als het AB vaker en bewuster gaat in- en uitzoomen: soms betekenisvolle details bekijken (inzoomen) en dan weer het grote plaatje (uitzoomen).

b. Uitzoomen is meestal het lastigst. Om af en toe uit te zoomen, kan je als AB-lid vragen:
   - » Wat wilden we ook alweer bereiken, wat wilden we daarvoor doen en waaraan gingen we zien of dat geslaagd is? En: moeten we nu scherper stellen, of iets bijstellen?
   - » Werken we nog conform de strategische langetermijnagenda, of moeten we bijsturen of die agenda bijstellen?
   - » Waar zitten we in de cyclus (agenderend, beeldvormend, oordeelsvormend, besluitvormend, in de uitvoering)? En welke rol hebben we dan als AB?
   - » Wat is onze bemoeienis als waterschap (geweest)? Hebben we daarover al een keuze gemaakt? Wat willen we dan nu weten en/of gaan bekijken? En moeten we daarvoor het Waterschapskantoor uit?

c. De vragen helpen om uit te zoomen. Het DB kan helpen die antwoorden scherp te krijgen. Maar, het is zaak om steeds in én uit te zoomen. Als je te veel blijft inzoomen, kijk je door een rietje. Als je te veel blijft uitzoomen dan wordt het vaag en abstract. Als je in- en uitzoomt kun je het concreet krijgen én het overzicht bewaren. Het komt erop aan om inzoomen en uitzoomen steeds in balans te brengen. Te veel van het een compenseer je steeds met voldoende van het ander:

**Inzoomen en uitzoomen in balans houden:**
Te veel van het een compenseer je met voldoende van het ander



Rekenkamer