

Zaaknr. : 17.ZK07018/17.B0261

Kenmerk : 17IT031447

Barcode : 

Evaluatie participatieproces Geertruidenberg en Amertak

Doel van de notitie: informeren van het algemeen bestuur over de uitkomsten van de evaluatie van de participatie aanpak bij het project dijkversterking Geertruidenberg Amertak en de wijze waarop het dagelijks bestuur omgaat met de aanbevelingen.

Samenvatting: In de vergadering van het algemeen bestuur op 14 juni 2017 heeft het dagelijks bestuur aangegeven de participatie aanpak bij het project dijkversterking Geertruidenberg Amertak te evalueren. De Erasmus Universiteit (onderdeel: GovernEUR) heeft de opdracht gekregen deze evaluatie uit te voeren. Het dagelijks bestuur deelt zoals afgesproken het evaluatierapport met het algemeen bestuur. Het dagelijks bestuur heeft richtlijnen geformuleerd op basis van de evaluatie.

Advies: Het algemeen bestuur neemt kennis van de evaluatie van de participatie aanpak en de wijze waarop het dagelijks bestuur deze vertaald heeft naar richtlijnen voor toekomstige participatieve projecten.

Bespreking in:	Vergaderdatum:
☒ Directieteam	7 november 2017
☐ Overlegvergadering	
☒ Dagelijks Bestuur	14 november 2017
☐ Georganiseerd Overleg	
☒ Besluitvormend AB	29 november 2017
☒ Bijlage(n) bij het besluit Rapport GovernEUR	17IN028475
-- Achtergronddocument(en)	

Aanleiding / context

In 2013 is de dijkversterking 14a Geertruidenberg en Amertak aangemeld bij het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Het algemeen bestuur heeft in maart 2015 een krediet vastgesteld om het project uit te voeren waarbij vanwege de urgentie het waterschap de projectkosten voorfinanciert. Het algemeen bestuur heeft een motie aangenomen dat moet worden gezocht naar versnellingsmogelijkheden in het project. In maart 2015 is gestart met de verkenningsfase van het project en deze fase is afgerond met een besluit van het dagelijks bestuur op 16 mei 2017 om te kiezen voor de variant dijkverlegging voor de Slikpolder en voorkeursvarianten voor de Amertak en Donge-Oost.

Een aantal betrokkenen bij het project reageerden teleurgesteld op het besluit van het dagelijks bestuur en ook het algemeen bestuur stelde vragen over het gelopen traject. Het dagelijks bestuur heeft op 14 juni 2017 aangegeven het participatieproces te evalueren, met als doel om leerpunten te vinden voor toekomstige projecten. Onderzoekers van GovernEUR, onderdeel van de Erasmus Universiteit, hebben deze evaluatie uitgevoerd op basis van een analyse van documenten, interviews met betrokkenen en een reflectiesessie met respondenten. De volgende vraagstelling stond in het onderzoek centraal: wat kan waterschap Brabantse Delta leren van de gemaakte afwegingen in het participatieproces van het project dijkversterking Geertruidenberg en Amertak en het verloop hiervan voor de aanpak van andere participatieve projecten?

Beoogd effect

Delen van de bevindingen van de onderzoekers die het participatieproces hebben geëvalueerd en het algemeen bestuur en de deelnemers in het participatietraject inzicht geven in wijze waarop het dagelijks bestuur de evaluatie benut voor nieuwe participatieve projecten en het vervolg van het project Geertruidenberg en Amertak.

Aanbevelingen

In de participatie aanpak à la Brabantse delta zijn maatwerk en het opdoen en leren van ervaringen centrale elementen. Het waterschap heeft een traditie van grote projecten waar de meedenkkraft van de (maatschappelijke) omgeving van steeds groter belang is geworden; gebiedskennis, input over divergerende belangen en creativiteit en meedenkkraft vanuit de directe omgeving hebben overtuigende meerwaarde, zeker ook de komende jaren.

Bij veel projecten in de afgelopen jaren zijn de samenwerking en inspraak goed gelopen. Voorbeelden zijn de inrichting van de Overdiepse polder en het waterschapsbesluit om keermiddelen te plaatsen in het deeltraject Midden van het project Regionale keringen.

Bij het project Dijkversterking 14a Geertruidenberg en Amertak is bij diverse overheden en burgers teleurstelling over het waterschapsbesluit tot dijkverlegging ontstaan. Vanuit die optiek is het van belang goed terug te kijken. Vanuit die overtuiging heeft het dagelijks bestuur opdracht gegeven om tot een lerende evaluatie te komen die voor het vervolg van dit project en voor toekomstige participatieprojecten kan worden ingezet.

Gedurende het project is door het waterschap op diverse momenten aangegeven dat participatie op het niveau van adviseren zou plaatsvinden. De respondenten die ondervraagd zijn in dit onderzoek hebben aangegeven dat er professioneel invulling is gegeven aan participatie en dat dit door het waterschap serieus werd genomen. Dit heeft onder meer geleid tot een lijst van meekoppelkansen. Mede hierdoor is er echter bij diverse deelnemers aan de participatie een beeld gegroeid dat participatie ook zou leiden tot meebeslissen. In het verwachtingen management is het niet goed gelopen en is het begrijpelijk dat daardoor onvrede ontstaat, vooral over de uitkomst van het participatieproces. De onderzoekers hebben in hun rapport een analyse gemaakt en doen aanbevelingen hoe het waterschap hier in zijn participatieaanpak in de toekomst mee om zou kunnen gaan. Het dagelijks bestuur neemt deze aanbevelingen integraal over en heeft bij elke aanbeveling ook aangegeven op welke wijze zij dit wil operationaliseren. Dat gebeurt via richtlijnen die het vastgestelde participatiebeleid nadere invulling geven.

Het dagelijks hecht er aan om ook breder met het algemeen bestuur over het participatie beleid in de toekomst te spreken en vindt het van belang dat de hoofdlijnen van het participatiebeleid door het algemeen bestuur worden vastgesteld om zo de betrokkenheid bij het beleid vanuit het algemeen bestuur te optimaliseren. In de loop van volgend jaar wil het dagelijks bestuur graag met het algemeen bestuur nader spreken over het toekomstig participatie beleid.

Mede op basis van de ervaringen in de afgelopen maanden en het belang dat het dagelijks bestuur hecht aan goede samenwerking bij het vervolg van dit traject, heeft op 20 november ook een gesprek plaats gevonden van het voltallige dagelijks bestuur met het College van de gemeente Geertruidenberg en is de gedeputeerde water geïnformeerd over de resultaten van het bijgevoegde onderzoek.

De aanbevelingen uit het onderzoek van GovernEUR en de richtlijnen zijn:

1. GovernEUR: Bepaal vroegtijdig als gezamenlijke overheden de optimale scope van het project en voorkom daarbij harde begrenzingen die kunnen leiden tot inhoudelijke conflicten. Ontwikkel vroegtijdig zicht op de gebiedsagenda's van de partners in het gebied om te kunnen komen tot alternatieven die recht doen aan hun wensen. Daarbij kan het nodig zijn de dijkverbetering als gebiedsopgave aan te vliegen met een bredere scope. De daarbij horende meekoppelkansen zullen waarschijnlijk ook meer recht doen aan de in het gebied aanwezig zijnde beelden, kansen en ideeën.

Richtlijn: Bij de start van een participatief project nodigen we partijen uit om hun beelden, kansen en ideeën in te brengen, zodat er vanuit een brede scope zicht ontstaat op gebiedsagenda's en mogelijke meekoppelkansen.

2. GovernEUR: Als een dijkverbetering als gebiedsproces wordt opgevat, overweeg dan een gezamenlijk vormgegeven participatieproces, met respect voor de verschillende rollen en verantwoordelijkheden. Dat is ook logisch gezien de invoering van de Omgevingswet waarin integraliteit, samenhang en brede participatie tot kernwaarden zijn verheven.

Richtlijn: Als een participatieproces als een gebiedsproces wordt opgevat, dan voeren we met de gemeente en andere mogelijke partners aan het begin en gedurende het project actief overleg over het samenwerkingsproces.

3. GovernEUR: Wees consistent en stuur duidelijk op verwachtingen rondom de gekozen participatieaanpak. Wanneer in het begin van een project/proces wordt gekozen voor een hoge trede op de participatieladder dan wekt dit hoge verwachtingen bij de betrokken stakeholders. Wanneer het waterschap later in het proces vanwege moverende redenen wenst af te wijken van de inhoud die in het participatieproces is opgeleverd dan vereist dat transparantie en samenspraak op het moment dat dit gebeurt maar ook een overtuigende motivering nadien.

Richtlijn: Aan de voorkant zijn we duidelijk over de trede van participatie (participatieladder). We zijn consistent in de gekozen participatieaanpak, zodat het voor betrokkenen helder is en geen verrassingen oplevert. Als er omstandigheden zijn om hiervan af te wijken, dan zijn we daarover transparant en geven we een heldere motivering.

4. GovernEUR: Organiseer de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in dit soort processen als een partnerschap waarbij partijen elkaar kunnen versterken en aanvullen. Het waterschap dient daarbij na oplevering van de resultaten voor continuïteit te zorgen. De opdracht tot oplevering van een '*gedragen voorkeursalternatief*' neerleggen bij de opdrachtnemer veronderstelt dat de opdrachtnemer ook invloed zou moeten hebben op het bestuurlijk besluitvormingsproces. Dat is niet realistisch en zelfs onwenselijk. Een gedragen voorstel voor een voorkeursalternatief is daarentegen een meer realistische ambitie.

Richtlijn: Wanneer het waterschap aan een derde opdracht geeft om delen van het participatietraject te realiseren, geven we een juiste invulling aan het partnerschap tussen de opdrachtgever en –nemer waarin partijen elkaar kunnen versterken en aanvullen. Bij de opdrachtformulering is nadrukkelijk aandacht voor het formuleren van een realistische ambitie die recht doet aan de verwachtingen van alle betrokkenen, in het bijzonder de opdrachtgever en –nemer, en een realistisch projectplan moet daarvoor de basis vormen. Het waterschap is verantwoordelijk voor de continuïteit.

5. GovernEUR: Organiseer vroegtijdig in het participatieproces een dialoog over de vraag welke criteria gehanteerd zullen worden bij het wegen van alternatieven, alsmede het gewicht dat deze criteria zullen krijgen. Dat voorkomt dat deze weging achteraf als een verrassing wordt ervaren. Maak ook van meet af aan als waterschap duidelijk waar de eigen prioriteiten liggen;

Richtlijn: Als er in een participatief project verschillende varianten worden ontwikkeld, denken we aan de voorkant goed na over de vraag hoe de weging van alternatieven plaats zal vinden: welke criteria worden gehanteerd bij het wegen van alternatieven en wat is het gewicht van de criteria? Dit doen we open, transparant en in dialoog. Daarbij maken we helder wat de 'harde voorwaarden/prioriteiten' voor het waterschap zijn.

6. GovernEUR: Tijdsdruk en de kwaliteit/zorgvuldigheid van het participatieproces strijden met elkaar om voorrang. Probeer deze afweging openlijk te maken en wees transparant over de gemaakte keuzen. Bij teveel tijdsdruk is het verstandig het gesprek over deze kaders zowel ambtelijk als bestuurlijk aan te gaan. Zorgvuldigheid zou in zijn algemeenheid boven de planning moeten gaan.

Richtlijn: Participatieve processen vragen om een zorgvuldige aanpak. Een hoge tijdsdruk kan averechts

werken. Tegelijkertijd zijn we als waterschap gebonden aan wettelijke termijnen en resultaatsafspraken. Op het moment dat de tijdsdruk knellend wordt voor het zorgvuldig doorlopen van het proces, trekken we aan de bel en gaan we hierover met betrokkenen in gesprek over de mogelijke consequenties.

7. GovernEUR: Benut bestuurlijke stuurgroepen om als overheden onderling met elkaar het gesprek te voeren over hoe interne beslisprocessen zorgvuldig op elkaar afgestemd kunnen worden.
Richtlijn: We maken vroegtijdig afspraken met medeoverheden hoe de interne besluitvormingsprocessen zorgvuldig op elkaar worden afgestemd en bewaken die gedurende het project via de bestuurlijke overleggen die bij het project horen.

8. GovernEUR: Biedt meer ruimte aan joint fact-finding in participatieprocessen. Dat veronderstelt meer tijd om de dialoog te voeren over lokale kennis en inzichten enerzijds en expertkennis anderzijds en draagt bij aan het uiteindelijke begrip voor de onderbouwing van genomen beslissingen.
Richtlijn: Joint fact-finding is een belangrijk onderdeel van een participatief proces. Dit leidt tot een verbreding van de kennisbasis en begrip over en weer. Hiervoor bieden we ruimte in het proces. Joint fact-finding gaat zowel over de lokale kennis en inzichten, als over expertkennis. We gaan de dialoog aan over de betekenis van deze inbreng in het proces.

9. GovernEUR: Overweeg in het uiterste geval het instellen van een bestuurlijke time-out in het dagelijks bestuur wanneer blijkt dat een betrokken portefeuillehouder een keuze wil maken die tegen de uitkomsten van het participatieproces in gaat. Tijdens deze time-out zou het dagelijks bestuur gesprekken aan kunnen gaan met de belangrijkste adviserende organen om zo te komen tot een gedegen afweging.
Richtlijn: Op het moment dat er substantiële risico's dreigen te ontstaan in het proces als gevolg van nieuwe ontwikkelingen, strijdige belangen, of andere gebeurtenissen die in het participatieve proces inbreken, dan nemen we tijd om een zorgvuldige afweging te maken over mogelijke proces interventies. Als de conclusie is dat het verstandig is om de koers te wijzigen (inhoudelijk, procesmatig, tijdspad, etc.) dan communiceren we hierover vroegtijdig, duidelijk, gaan we de dialoog aan en geven we een heldere motivering.

Los van deze negen aanbevelingen ziet het dagelijks bestuur in het rapport en de reflecties ook nog drie andere aanbevelingen. Ook deze zijn vertaald naar richtlijnen:

- Wij vinden samenwerking en participatie heel belangrijk. Meedenken van externe expertises is voor ons heel waardevol. Echter, vanuit onze publieke verantwoordelijkheid hebben we een eindverantwoordelijkheid. Wij zorgen ervoor dat in verwachtingsmanagement dit op alle momenten helder is.
- We geven aan de voorkant helder aan hoeveel ruimte er is voor meekoppelkansen en wat de deadline is om deze aan te geven en we nemen vervolgens tijd om meekoppelkansen te onderzoeken.
- Wij zijn alert op signalen bij partners en betrokkenen zoals op social media en reageren daar op gepaste wijze op.

Argumenten

1. Participatie is maatwerk en een nieuwe manier van werken. Het waterschap heeft hierin een lerende houding, waarbij evaluaties kennis en inzichten opleveren om de werkwijze verder te verbeteren. Evaluaties worden om die reden ook met externe partijen gedeeld.
2. Samenwerken is één van de kernwaarden van het waterschap en noodzakelijk om de doelen te bereiken. Het is belangrijk om te laten zien dat we dit serieus nemen en de leerpunten breed uitdragen binnen de organisatie.
3. Voor het project is een uitnodigende, open communicatie aanpak gekozen. Het open en actief evalueren en delen van ervaringen past hierbij.

Kanttekeningen en risico's

1. De evaluatie heeft betrekking op het door het waterschap gelopen participatie traject. Het besluit staat niet ter discussie. Dit komt niet tegemoet aan de wens van sommige betrokkenen en daarom kan onvrede blijven bestaan.
2. De evaluatie bevat een weergave van de werkelijkheid op basis van gesprekken en documentenanalyse. De kans bestaat dat betrokkenen (ondanks de zorgvuldige aanpak van de onderzoekers) de werkelijkheid anders hebben ervaren.

Uitvoering

Het dagelijks bestuur heeft de directie opdracht gegeven om nog dit jaar een bijeenkomst te organiseren met de projectafdelingen en gebiedsadviseurs om de uitkomsten van de evaluatie en de richtlijnen te delen en te implementeren.

Communicatie

Er is een communicatiestrategie opgesteld op basis van een open, transparante en uitnodigende houding. Hierin is een kernboodschap opgenomen die als leidraad wordt aangehouden voor de communicatie. De uitkomsten van de evaluatie worden actief gecommuniceerd, zowel extern als intern. Op 20 november is er een bestuurlijk gesprek met gemeente Geertruidenberg waarbij onder andere de evaluatie van het participatieproces Geertruidenberg en Amertak op de agenda staat. Een dag later vindt een persgesprek plaats met BN de Stem en worden het definitieve evaluatierapport en deze nota naar de respondenten en gedeputeerde Van den Hout gestuurd. De documenten zijn op dat moment openbaar en beschikbaar op de website van het waterschap en voor het algemeen bestuur. Ook komt er een bericht op intranet voor de medewerkers. Tot slot geven we een persbericht uit na de AB-vergadering op 29 november.