



Publieke participatie in de Kaderrichtlijn Water: (hoe) nemen we de burger mee?

Afstudeerverslag

ir. M. Bijlsma, MBA

September 2006

Open Universiteit Nederland

Opleiding Milieu-Natuurwetenschappen, beleidsspecialisatie

De illustratie op de titelpagina is overgenomen uit het rapport *Citizens as partners - OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making* (OECD 2004)

Student Martin Bijlsma
E: martin_bijlsma@planet.nl
M: 06 1429 0802

OU Studentnummer 838143280

Afstudeercommissie drs. J. de Blécourt-Maas, Open Universiteit (voorzitter)
mr. J.H. Huurman, voormalig stroomgebiedcoördinator Rijn en Maas
dr. A.J. Löhr, Open Universiteit

Voorwoord

Burgerparticipatie als afstudeeronderwerp ligt niet direct voor de hand voor iemand met een academische achtergrond in chemische technologie en *business studies*. Vanwege mijn interesse in milieubeleid was het toch een logische keuze toen ik in 2003 met mijn afstudeerstage begon bij het Coördinatiebureau Rijn en Maas van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Vanuit dit bureau werd de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water in de stroomgebieden Rijndelta en Maas gecoördineerd. In 2003 was het nog wat onduidelijk wat men nu aan moest met communicatie en participatie rondom deze richtlijn. Met dit doctoraalonderzoek wilde ik bijdragen de verduidelijking van de kaderrichtlijneisen en het nut en noodzaak van burgerparticipatie.

De afstudeerstage ging in 2003 eerst over in een detachering bij hetzelfde coördinatiebureau en vervolgens in een opdrachtgever - opdrachtnemer relatie, toen ik mijn eigen adviesbureau in 2004 oprichtte. In 2005 nam DG Water de coördinatie van de participatie rondom de Kaderrichtlijn Water over van het Coördinatiebureau en kreeg ik daarmee een nieuwe opdrachtgever. Door deze ontwikkelingen, en een tussentijdse wisseling van werkgever, werd het onderzoek vertraagd. Gelukkig bleef ik al die tijd wel betrokken bij de uitvoering van de kaderrichtlijn en kon ik het onderzoek in de zomer van 2006 afronden.

Ik wil graag een aantal mensen bedanken die een belangrijke rol hebben gespeeld bij de uitvoering van het onderzoek en de totstandkoming van dit verslag:

Joost Huurman, die als stroomgebiedcoördinator Rijn en Maas mij in 2003 verwelkomde in zijn coördinatiebureau om een afstudeerstage te doen.

Cobi de Blécourt-Maas, afstudeerbegeleider van de Open Universiteit, die met haar snelle en gedegen reacties op alle voorgelegde plannen en conceptteksten een afronding van het onderzoek in september 2006 mogelijk maakte.

De deelnemers aan de vraaggesprekken, die met enthousiasme tijd hebben vrijgemaakt om mijn vragen te beantwoorden.

Silvia Schikhof (DG Water), die een stevige *peer review* heeft uitgevoerd van het conceptverslag, en tenslotte,

Janti, mijn partner, die al die tijd in het afstuderen bleef geloven en de ermee gepaard gaande drukte gelaten verdragen heeft.

Samenvatting

Publieke participatie speelt een sleutelrol in de Europese Kaderrichtlijn Water. De richtlijn stelt informatievoorziening en consultatie van het publiek verplicht en moedigt actieve betrokkenheid aan. Het onderzoek richt zich op de interpretatie van deze eisen. De hoofdvraag die het onderzoek beoogt te beantwoorden is hoe het proces van communicatie en publieke participatie vorm gegeven moet worden om aan de kaderrichtlijneisen te voldoen en wat de rol van burgerparticipatie daarin is.

Op basis van een literatuuronderzoek naar richtlijneisen en overheidscommunicatie zijn beoordelingscriteria ontwikkeld. De organisatie en beleidsuitgangspunten van de communicatie en publieke participatie rondom de uitvoering van richtlijn en de in gang gezette activiteiten zijn beschreven. Op basis van een enquête en vraaggesprekken met twintig betrokkenen bij de uitvoering van de richtlijn kan worden geconcludeerd dat met de huidige communicatie en participatie inspanningen aan de kaderrichtlijneisen wordt voldaan.

Uit het onderzoek blijkt wel dat de informatievoorziening vooral nog gericht is op overheden in de waterkolom en de in de klankbordgroepen vertegenwoordigde maatschappelijke organisaties en belangengroepen. De door de kaderrichtlijn voorgeschreven consultatieronde is ingevuld met de ter inzage legging van een inspraakdocument, ofschoon dit in praktijk weinig ruimte biedt tot echte inspraak en het kenbaar maken van zienswijzen. Met de instelling van de klankbordgroepen op nationaal en regionaal niveau wordt voldaan aan de richtlijnverplichtingen ten aanzien van consultatie en stimuleren van actieve betrokkenheid.

Bij de vormgeving van communicatie en consultatie zou in de toekomst beter aangesloten kunnen worden bij de adviezen over overheidscommunicatie. De informatievoorziening zou uitgebreid moeten worden naar andere doelgroepen en de burger. Achtergrondinformatie zou beter ontsloten en toegankelijk gemaakt moeten worden. Ook zou gestreefd moeten worden naar betere vastlegging, archivering en terugkoppeling ten aanzien van de inbreng van het publiek.

Bij de vormgeving van publieke participatie kan de opzet en werkwijze van de regionale klankbordgroepen aangepast worden om meer actieve betrokkenheid te creëren. Daarnaast zou ook actieve betrokkenheid van burgers mogelijk gemaakt moeten worden. De rol van burgerparticipatie is dan om de geïnteresseerde burger op lokaal niveau mee te laten praten, ervaringsdeskundigheid in te laten brengen en mee te laten denken over de gewenste kwaliteit van de leefomgeving en de daaruit voortvloeiende waterkwaliteitsdoelen.

Uit het onderzoek blijkt echter ook dat de meerderheid van de geënquêteerden geen voorstander is van burgerparticipatie bij de uitvoering van de kaderrichtlijn of vooral praktische bezwaren ziet waardoor het niet haalbaar zou zijn. Het opzetten van burgerparticipatie is dan ook alleen zinvol als de regionale bestuurders dit ondersteunen en er middelen voor vrijmaken.

Inhoudsopgave

1	Inleiding en achtergrond	1
2	Onderzoeksverantwoording	7
3	Burgerparticipatie en criteria voor participatie	11
3.1	Beleid en communicatie	11
3.2	Publieke participatie en interactief beleid	16
3.3	Burgerparticipatie	27
3.4	Waterbeheer en publieke participatie	30
3.5	Wat vereist de Kaderrichtlijn?	32
3.6	Voorwaarden en evaluatiecriteria voor participatie	34
4	Communicatie en publieke participatie	37
4.1	Organisatie en actoren	37
4.2	Plannen en activiteiten	39
5	Wordt er voldaan aan (burger)participatie eisen?	47
5.1	Enquêteformulier en vraaggesprekken	47
5.2	Toetsing kaderrichtlijn verplichtingen	50
5.3	Toetsing criteria voor overheidscommunicatie	57
5.4	Burgerparticipatie	60
5.5	Landelijke voorwaarden voor regionale participatie	64
6	Conclusies en aanbevelingen	67
	Referenties	71

Bijlagen

Bijlage 1	Definities en begrippen	B 3
Bijlage 2	Participatiemethoden en technieken	B 7
Bijlage 3	Inspraakverplichtingen in vigerende waterwetgeving	B 15
Bijlage 4	Inspraak	B 19
Bijlage 5	Organisatie van de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water	B 25
Bijlage 6	Participatie volgens de <i>Guidance on public participation</i>	B 33
Bijlage 7	Klankbordgroepen rondom de Kaderrichtlijn Water	B 37
Bijlage 8	Advertentie KRW Inspraakdocument	B 43
Bijlage 9	Samenvattend overzicht inhoud regionale communicatieplannen	B 47
Bijlage 10	Regionale kaderrichtlijn communicatieactiviteiten in 2006	B 53
Bijlage 11	Lijst van deelnemers aan de vraaggesprekken	B 57
Bijlage 12	Enquêteformulier	B 61
Bijlage 13	Resultaten enquête	B 69
Bijlage 14	Resultaten vraaggesprekken	B 77

Tabellen

Tabel 1.1 Mijlpalen in de Kaderrichtlijn.....	5
Tabel 3.1 Aanbevelingen voor (rijks)overheidscommunicatie.....	13
Tabel 3.2 Aanbevelingen voor overheidscommunicatie.....	16
Tabel 3.3 Consultatievormen vergeleken met inspraak.....	25
Tabel 3.4 Adviezen voor burgerparticipatie	29
Tabel 3.5 SWOT analyse van participatie in de kaderrichtlijn.....	31
Tabel 4.1 Communicatie en publieke participatie in de kaderrichtlijn in 2006.....	44
Tabel 5.1 Deelnemers aan de vraaggesprekken.....	50

Figuren

Figuur 1.1 De vier Nederlandse stroomgebieden	2
Figuur 2.1 Visualisatie onderzoeksmodel.....	8
Figuur 3.1 Beleidscyclus	11
Figuur 3.2 Publieke participatie en methoden	23
Figuur 4.1 Communicatiestructuur rondom de kaderrichtlijn	39
Figuur 5.1 Resultaat enquête: wettelijke verplichtingen (20 respondenten).....	50
Figuur 5.2 Resultaat enquête: overheidscriteria (20 respondenten).....	58
Figuur 5.3 Resultaat enquête: burgerparticipatie (20 respondenten).....	60
Figuur 5.4 resultaat enquête: landelijke voorwaarden (20 respondenten)	65

Tekstkader

Tekstkader 1.1 Nieuwe aspecten van de Kaderrichtlijn Water.....	5
---	---

1 Inleiding en achtergrond

De Europese Kaderrichtlijn Water heeft tot doel om het oppervlaktewater en het grondwater in het grondgebied van de Europese Unie in een ‘goede’ toestand te brengen. De richtlijn verplicht de lidstaten onder meer tot het opstellen van stroomgebiedbeheersplannen. Het gaat om een langdurig en cyclisch proces. De plannen met de waterkwaliteitsdoelen en te nemen maatregelen dienen in 2009 vastgesteld te worden. De waterkwaliteitsdoelen moeten in 2015 gerealiseerd zijn. Het proces van plannen en realiseren herhaalt zich daarna elke zes jaar. De richtlijn is in december 2000 in Nederland van kracht geworden (EU 2000).

Het Nederlandse grondgebied omvat vier stroomgebieden: de Rijn, Maas, Schelde en Eems. Het stroomgebied van de Rijn is om organisatorische redenen opgedeeld in vier deelstroomgebieden (Noord, Oost, Midden en West). De nationale stroomgebiedcoördinator is verantwoordelijk voor de uitvoering van de richtlijn, de totstandkoming van de stroomgebiedbeheersplannen en de communicatie daarover. De coördinator is niet verantwoordelijk voor de inhoudelijke beleidskeuzes, dat blijven de bevoegde overheden.

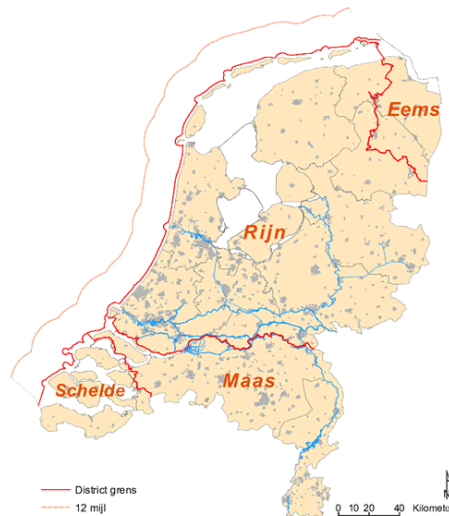
De kaderrichtlijn stelt eisen ten aanzien van publieke participatie en communicatie bij het opstellen van de stroomgebiedbeheersplannen. Deze lijken verder te gaan dan wat er tot nu toe in Nederland op het gebied van waterbeheer al geregeld is. In Nederland worden maatschappelijke organisaties en belangengroepen over het algemeen via klankbordgroepen geraadpleegd bij beleidsvorming en beleidsuitvoering. Daarnaast kent Nederland uitgebreide en wettelijk vastgelegde inspraakregelingen, waarbij het publiek op voorgelegde plannen kan reageren. De richtlijn stelt echter dat het ‘publiek’ actief bij het *opstellen* van de plannen betrokken dient te worden. De lidstaten kunnen deze eis op eigen wijze interpreteren, er worden geen concrete maatregelen en voorwaarden voor publieke participatie opgelegd.

Dit onderzoek richt zich op de interpretatie van de eisen die de kaderrichtlijn stelt aan publieke participatie in het algemeen, en aan burgerparticipatie in het bijzonder. Voldoen de in gang gezette communicatie en participatie activiteiten aan de richtlijneis en (hoe) moet de deelname van de burger bij het ontwikkelen van de stroomgebiedbeheersplannen vorm gegeven worden?

Burgerparticipatie is een interessant onderwerp in de Europese context. De kloof tussen de Nederlandse burger en ‘Europa’ is groot en de betrokkenheid gering.

Burgerparticipatie kan een belangrijke rol spelen in het verkleinen van deze kloof. Door burgers op lokaal en regionaal niveau rechtstreeks te betrekken bij de uitvoering van Europees beleid in de eigen leefomgeving, kan Europa in de ogen van de burger

relevanter worden, waardoor er op den duur bij de burger ook meer betrokkenheid kan ontstaan (BIZA 2003).



FIGUUR 1.1 DE VIER NEDERLANDSE STROOMGEBIEDEN (VENW 2006)

Na een korte bespreking van de rol van participatie in het Nederlandse waterbeheer en de belangrijkste participatie elementen van de Kaderrichtlijn Water, wordt dit inleidende hoofdstuk afgesloten met een toelichting op de structuur en inhoud van het verslag.

Participatie in het Nederlandse waterbeheer

In het Nederlandse waterbeleid en waterbeheer spelen een groot aantal landelijke en regionale overheidsorganisaties een rol: het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, provincies, waterschappen en gemeenten. Elke organisatie heeft verschillende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dit komt onder meer tot uiting in de planvorming: elke organisatie formuleert en implementeert haar eigen strategische en operationele plannen, rekening houdend met op hoger niveau geformuleerde plannen. Hieruit blijkt ook het vernieuwende element van de Kaderrichtlijn Water, dat uitgaat van één stroomgebiedbeheersplan.

Naast de voornoemde overheidsorganisaties spelen ook andere partijen een rol in het waterbeheer, zoals belangenorganisaties, het bedrijfsleven en burgers. Het in de jaren tachtig vormgegeven integrale waterbeheer heeft zich daarmee ontwikkeld tot een collectief bestuursproces waaraan vele actoren deelnemen. Het wordt door van Leussen (2002) gekarakteriseerd met de term *collaboratief* waterbeheer. In de literatuur, en daarmee ook in dit onderzoek, worden de termen beleid en beheer overigens niet altijd eenduidig gebruikt.

Het belang van maatschappelijke betrokkenheid bij het waterbeheer werd in Nederland dus al onderkend voor het van kracht worden van de Europese Kaderrichtlijn Water. Ook bevat de Nederlandse water- en milieuwetgeving al uitgebreide regels en procedures voor voorlichting en inspraak. Het al langer erkende belang van maatschappelijke

Waterhuishouding (V&W 1998). Deze nota is volgens een open planproces tot stand gekomen, waarbij alle betrokkenen hun visie op het (toekomstige) waterbeheer konden weergeven. De commissie Waterbeheer 21e eeuw (Tielrooy 2000) heeft het belang van draagvlakvergroting aangegeven. De commissie adviseerde om naast bestuurlijke samenwerking en gebiedsgerichte aanpak, ook gebruik te maken van communicatie en interactieve beleidsvorming. In het kabinetsstandpunt 'Anders omgaan met water' (VenW 2000) is het advies van de commissie overgenomen en wordt de noodzaak aangegeven om burgers en maatschappelijke organisaties zo vroeg mogelijk bij planvorming te betrekken.

Het betrekken van burgers en maatschappelijke organisaties bij het waterbeleid en het waterbeheer vergroot het draagvlak, maar draagt tevens bij aan de complexiteit van het bestuurlijke proces. Deze complexiteit wordt vooral veroorzaakt door de verwevenheid van bestuurlijke vraagstukken van land en water, de vele belangen waar daardoor rekening mee gehouden moet worden en het grote aantal betrokken instanties, organisaties en personen. Net als op andere beleidsgebieden is de overheid niet langer in staat om volgens het traditionele hiërarchische sturingsmodel eigenmachtig vorm en inhoud te geven aan het waterbeleid en het waterbeheer.

De praktijk heeft uitgewezen dat de overheid dit beter kan realiseren in de vorm van een netwerkbenadering in nauwe samenwerking met maatschappelijke belangenorganisaties en overige actoren (Glasbergen 1995, Driessen en Glasbergen 2000). Klijn *et al.* (2000) analyseert bijvoorbeeld beleidsnetwerken rondom milieubeslissingen die zich ontwikkeld hebben door de grote complexiteit van beslissingen over milieuproblemen. Dit wordt ook aangeduid met de term interactief beleid of interactieve besluitvorming.

Burgerparticipatie vormt daar een onderdeel van. Met de inwerkingtreding van de richtlijn en de daarin gestelde eisen aan participatie, is de hierboven besproken 'noodzaak' tot samenwerking tussen allerlei partijen in het Nederlandse waterbeheer min of meer tot een Europese verplichting geworden.

Kaderrichtlijn Water

Het Nederlandse waterbeleid werd voor het van kracht worden van de kaderrichtlijn sterk bepaald door Europese richtlijnen. Het gaat daarbij om richtlijnen gericht op immissies, normen die aangeven aan welke kwaliteit het water van de lidstaten moet voldoen, emissies en lozingseisen voor specifieke bedrijfstakken. Met de komst van de kaderrichtlijn zullen de meeste Europese richtlijnen op termijn komen te vervallen. De richtlijn is voortgekomen uit een proces van onderhandelingen tussen experts, belanghebbenden en beleidsmakers.

Het doel van de richtlijn is de vaststelling van een kader voor de bescherming van oppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater (artikel 1 Kaderrichtlijn Water, EU 2000). De richtlijn stelt dat in 2015 een 'goede toestand' van oppervlaktewater en grondwater moet zijn bereikt. De doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water zijn:

- Het voorkomen van verdere degradatie van het Europese oppervlakte water en grondwater en het verhogen van de staat ervan.
- Het bevorderen van duurzaam watergebruik gebaseerd op lange termijn bescherming van het water.
- De bescherming en verbetering van het aquatisch milieu door specifieke maatregelen gericht op het in toenemende mate verminderen van lozingen, emissies en verliezen aan prioritaire stoffen en het stopzetten of uitfasen van lozingen, emissies en verliezen van prioritaire gevaarlijke stoffen.
- Het verzekeren van toenemende afname van vervuiling van grondwater en het voorkomen van verder verontreiniging ervan.
- Het bijdragen aan de verlichting van de effecten van droogte en overstromingen.

Om deze doelstellingen te bereiken moeten de lidstaten een groot aantal acties ondernemen. Er moeten stroomgebieden worden geïdentificeerd en gekarakteriseerd in termen van belasting, effecten, en economie van watergebruik. Daarnaast dient samen met de Europese Commissie een classificatiesysteem voor ecologische kwaliteit te worden ontwikkeld. Lidstaten moeten programma's van maatregelen formuleren om de milieudoelstellingen op efficiënte wijze te bereiken. De uiteindelijke stroomgebiedbeheersplannen dienen in 2009 te worden gepubliceerd.

De richtlijn bevat vijf belangrijke instrumenten om haar doelstellingen te bereiken:

- Een gecombineerde benadering ter bestrijding van vervuiling: uniforme emissie normen, toepassing van de best beschikbare technologieën en meeste geschikte milieupraktijken.
- Kostenverhaal: in 2010 dienen huishoudens, landbouw en industrie adequaat bij te dragen aan de kosten van waterbeheer.
- Een systeem van stroomgebiedplanning.
- Ondersteunende evaluaties en continue monitoring.
- Publieke participatie en communicatie.

Het afstudeeronderzoek richt zich op dit laatste. Publieke participatie speelt een sleutelrol in de Europese Kaderrichtlijn Water. Punt 14 van de preambule van de kaderrichtlijn luidt (EU 2000):

“Het welslagen van deze richtlijn is afhankelijk van nauwe samenwerking en samenhangende actie op communautair, nationaal en lokaal niveau, alsmede van voorlichting aan, overleg met en betrokkenheid van het publiek, inclusief de gebruikers.”

In Tekstkader 1.1 worden de nieuwe aspecten van de Kaderrichtlijn Water voor het Nederlandse waterbeleid op basis van een artikel van Havekes (2001) toegelicht. Tabel 1.1 geeft een overzicht van de mijlpalen in de uitvoering van de kaderrichtlijn.

TEKSTKADER 1.1 NIEUWE ASPECTEN KADERRICHTLIJN

Havekes (2001) inventariseerde de nieuwe aspecten van de kaderrichtlijn voor het Nederlandse waterbeleid:

- De invoering van het concept van beheersplannen op stroomgebiedniveau, de “stroomgebiedbeheersplannen”. Een stroomgebied is het gebied waar al het over het oppervlak lopende water via een reeks stromen, rivieren en eventueel meren door één riviermond, estuarium of delta in zee stroomt (art. 2 Kaderrichtlijn Water).
- De richtlijn vereist een nieuwe organisatievorm waarin de voorheen verticaal gescheiden bestuurslagen (het Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten) nu samen moeten werken aan stroomgebiedbeheersplannen.
- De richtlijnimplementatie is gehouden aan harde deadlines.
- De waterbeheerders zullen worden beoordeeld op het daadwerkelijk bereiken / behouden van ecologische kwaliteit in hun beheersgebied.
- Nederland moet verantwoording afleggen aan de Europese Unie voor het halen van doelstellingen. Indien het niet halen van doelstellingen niet voldoende onderbouwd kan worden volgen sancties. Dit legt nogmaals de nadruk op het formuleren van haalbare doelen en het goed vastleggen van verantwoordelijkheden.

TABEL 1.1 MIJLPALEN IN DE KADERRICHTLIJN WATER (VENW2006A, BEWERKT)

2003	Implementatie in nationale wetgeving
2004	Rapportage huidige toestand water per stroomgebied (KRW art. 5)
2006	Tijdschema en werkprogramma voor het opstellen van stroomgebiedbeheersplan
2006	Monitoring (KRW art. 8 en art. 15.2)
2007	Overzicht belangrijke wateropgaven en inspraakprocedure voor opstellen van stroomgebiedbeheersplan (KRW art. 14.1 sub b)
2008	Eerste Concept stroomgebiedbeheersplan (KRW art. 14.1 sub c)
2009	Vaststellen eerste stroomgebiedbeheersplan
2015	Realiseren doelen (en volgende stroomgebiedbeheersplan)
2021	Einde eerste fasering (en volgende stroomgebiedbeheersplan)
2027	Einde fasering (en volgende stroomgebiedbeheersplan)

Voor elk deelstroomgebied zijn adjunct-stroomgebiedcoördinatoren aangesteld. Zij zorgen voor de afstemming tussen landelijke kaders en de deelstroomgebieden en tussen de deelstroomgebieden onderling. Zij voeren de volgende taken uit:

- Het coördineren van de inhoudelijke totstandkoming van het stroomgebied-beheersplan en van de uitvoering van overige kaderrichtlijnverplichtingen.
- Het voorbereiden en ondersteunen van de besluitvorming over het stroomgebiedbeheersplan door betrokken overheden.
- Het participeren in nationaal overleg voor afstemming tussen de verschillende stroomgebieden alsmede in internationaal stroomgebiedoverleg.
- Het regisseren van het proces waarlangs gezamenlijke planvorming en maatschappelijke participatie plaatsvindt.
- Het verzorgen van de communicatie over de uitvoering van de kaderrichtlijn en over de opstelling van het stroomgebiedbeheersplan.

De laatste twee taken zijn relevant voor dit onderzoek. Omdat de richtlijnmaatregelen belangrijke gevolgen hebben voor maatschappelijke sectoren en burgers, vormt publieke participatie een essentieel onderdeel van het uitvoeringsproces.

Aanvankelijk was de stroomgebiedcoördinator Rijn en Maas verantwoordelijk voor de coördinatie van de uitvoering van de richtlijn in de stroomgebieden van Rijndelta en Maas. De stroomgebiedcoördinator zag het bewerkstelligen van publieke participatie in de deelstroomgebieden niet als zijn primaire taak, maar beoogde een ondersteunende rol te bieden ten aanzien van de actoren in de deelstroomgebieden (CRM 2003).

Bij het invullen van deze ondersteunende rol ontstond een behoefte aan een analyse van de door de richtlijn gestelde eisen aan publieke participatie en aan een duidelijker formulering en afbakening van de rol die de stroomgebiedcoördinator in dit participatieproces zou moeten spelen. Het onderzoek heeft tot doel om aan deze behoefte aan verduidelijking van eisen en rolafbakening tegemoet te komen. Overigens is 2005 de uitvoeringsorganisatie enigszins veranderd en zijn de voormalige functies van regionale stroomgebiedcoördinator opgegaan in één nationale coördinator. Daarnaast is het Coördinatiebureau Stroomgebieden Nederland opgericht, waarin de adjunct-stroomgebiedcoördinatoren een plaats hebben gekregen.

Het afstudeerverslag is opgebouwd rondom de onderzoeksvragen die in de verschillende hoofdstukken worden uitgewerkt en beantwoord. In Hoofdstuk 2 worden de onderzoeksvragen en de onderzoeksmethode gepresenteerd. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op (burger)participatie en worden criteria ontwikkeld waaraan communicatie en publieke participatie volgens de kaderrichtlijn zou moeten voldoen. In Hoofdstuk 4 worden de communicatie en participatie doelstellingen en activiteiten beschreven. In Hoofdstuk 5 wordt verslag gedaan van de vraaggesprekken over de interpretatie van de richtlijneisen en burgerparticipatie, op basis waarvan bepaald wordt of de in hoofdstuk 4 beschreven communicatie en participatie doelstellingen en activiteiten voldoen aan de in hoofdstuk 3 ontwikkelde criteria. In het afsluitende hoofdstuk 6 worden de conclusies op een rij gezet en aanbevelingen geformuleerd.

2 Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek richt zich op de interpretatie van de eisen die de kaderrichtlijn stelt aan publieke participatie in het algemeen, en aan burgerparticipatie in het bijzonder. De vraag is of de in gang gezette communicatie en participatie activiteiten aan de richtlijneisen voldoen en (hoe) de deelname van de burger bij het ontwikkelen van de stroomgebiedbeheersplannen vorm gegeven moet worden. Het onderzoek beoogt aanbevelingen te formuleren over de in gang gezette participatie processen rondom de uitvoering van de kaderrichtlijn en over de mogelijke rol van burgerparticipatie.

Onderzoeksmodel

Het onderzoeksontwerp is ontwikkeld op basis van het door Verschuren en Doorewaard (2003) beschreven model. Dit model bestaat uit een schematische en gevisualiseerde weergave van de stappen die in het onderzoek worden ondernomen om het doel te bereiken. Achtereenvolgens worden het onderzoeksobject en de onderzoeksoptiek gedefinieerd, waarna de onderzoeksvragen en deelvragen geformuleerd worden.

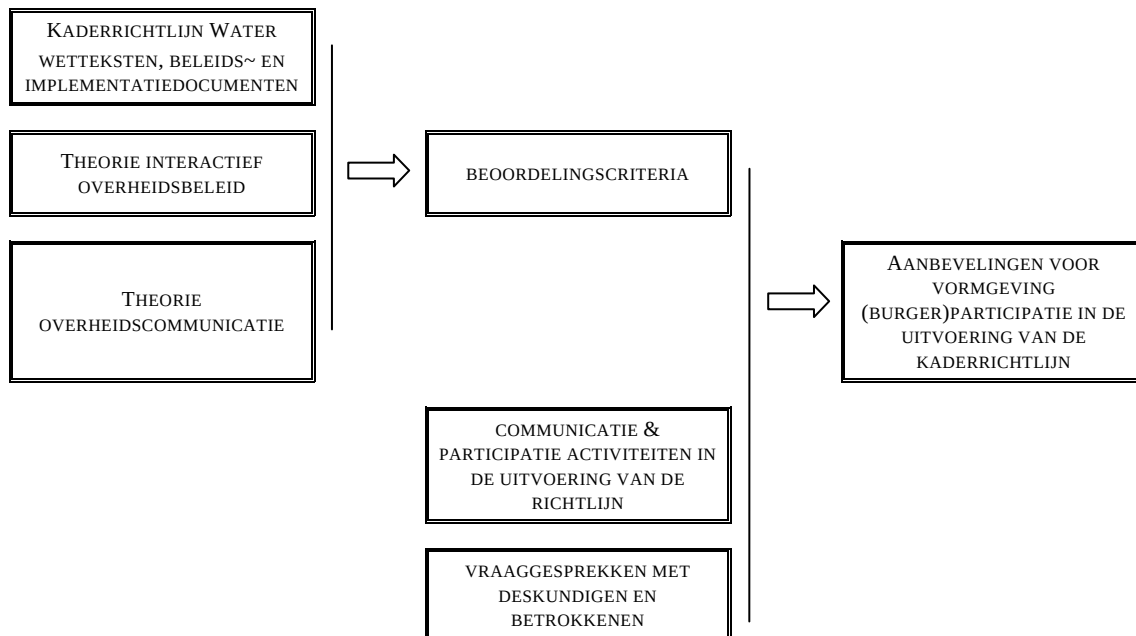
Het onderzoeksobject is het proces van publieke participatie en communicatie dat een integraal onderdeel vormt van de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water. De onderzoeksoptiek – van waaruit naar het onderzoeksobject wordt gekeken - wordt ontwikkeld op grond van theoretische overwegingen op het gebied van kaderrichtlijn wetgeving, interactieve overheidsbeleidsvorming en overheidscommunicatie. De relevante kernbegrippen en het bijbehorende theoretische kader zijn hieronder weergegeven:

Kernbegrippen	Theoretisch kader
(Burger)participatie	interactieve beleidsvorming
Communicatie	overheidscommunicatie
Kaderrichtlijn Water	(inter)nationale KRW beleidsstukken

Het onderzoeksmodel kan nu als volgt worden verwoord: “De bestudering van de kaderrichtlijneisen en analyse van wetenschappelijke literatuur over interactief overheidsbeleid en overheidscommunicatie leveren beoordelingscriteria op waarmee de huidige communicatie en publieke participatie processen rondom de richtlijn kunnen worden beoordeeld. Deze beoordeling wordt mede gebaseerd op gesprekken met deskundigen en betrokkenen en resulteert in aanbevelingen over de vormgeving van het communicatie en (burger)participatieproces waarmee aan de kaderrichtlijneisen wordt voldaan.” Figuur 2.1 visualiseert het onderzoeksmodel.

Hoofdvraag

De hoofdvraag die het onderzoek beoogt te beantwoorden is hoe het proces van communicatie en publieke participatie vorm gegeven moet worden om aan de kaderrichtlijnen te voldoen en wat de rol van burgerparticipatie daarin is.



FIGUUR 2.1 VISUALISATIE ONDERZOEKSMODEL

Onderzoeksvragen

Om de onderzoeksdoelstelling te realiseren en antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag, is het onderzoek gebaseerd op drie onderzoeksvragen. Met het beantwoorden van deze onderzoeksvragen wordt de kennis gegenereerd die nodig is voor het bereiken van de onderzoeksdoelstelling. Het antwoord op de eerste onderzoeksvraag vormt de uitgewerkte onderzoeksoptiek. De tweede onderzoeksvraag bestaat uit de confrontatie van de onderzoeksoptiek met het onderzoeksobject. Het antwoord op de derde onderzoeksvraag geeft aan of, en zo ja, in welke mate het onderzoeksdoel is bereikt. Elke onderzoeksvraag wordt opgesplitst in een aantal deelvragen. Deze geven aan welke kennis nodig is om de onderzoeksvraag te beantwoorden.

Het onderzoek wordt uitgevoerd op basis van de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de beoordelingscriteria om te kunnen bepalen of aan de eisen van de kaderrichtlijn voor publieke participatie en communicatie wordt voldaan?

Deelvragen:

- a. Welke criteria kunnen worden ontleend aan theorieën van interactief overheidsbeleid en overheidcommunicatie?

- b. Welke criteria kunnen worden ontleend aan de Kaderrichtlijn Water tekst en daaraan gerelateerde teksten, zoals wetteksten, ondersteunende Europese richtlijnen over communicatie en participatie en Nederlandse beleidsnotities?
 - c. Welke additionele criteria kunnen worden geformuleerd op grond van een onderlinge vergelijking tussen deze categorieën van criteria?
2. Hoe worden de huidige publieke participatieplannen en inspanningen beoordeeld in het licht van de ontwikkelde criteria?

Deelvragen:

- a. Welke actoren zijn betrokken bij de ontwikkeling, aansturing en uitvoering van communicatie en publieke participatie rondom de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water?
 - b. Welke beleidsuitgangspunten en activiteiten voor communicatie en publieke participatie zijn door deze actoren geformuleerd (vastgelegd in de vorm van communicatieplannen en strategieën)?
 - c. Hoe interpreteren de actoren de kaderrichtlijneisen voor het proces van communicatie en publieke participatie (*empirisch onderzoek*)?
 - d. Hoe verhouden deze plannen en activiteiten zich tot de ontwikkelde beoordelingscriteria?
3. Wat leert deze beoordeling voor de vormgeving van het communicatie en publieke participatieproces om te kunnen voldoen aan de eisen van de kaderrichtlijn?

In hoofdstuk 3 wordt antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag; respectievelijk in paragrafen 3.1 (deelvraag 1a), 3.6 (deelvraag 1b) en 3.7 (deelvraag 1c) . De tweede onderzoeksvraag wordt behandeld in hoofdstukken 4 (deelvragen 2a en 2b) en 5 (deelvragen 2c en 2d). De derde onderzoeksvraag en de hoofdvraag van het onderzoek worden in hoofdstuk 6 beantwoord.

Methodologie

Op basis van een literatuuronderzoek worden beoordelingscriteria afgeleid waar publieke participatie volgens de kaderrichtlijn aan moet voldoen en wat de rol van burgerparticipatie daarin zou moeten zijn. De gebruikte trefwoorden zijn Kaderrichtlijn Water, overheidscommunicatie, publieke participatie en burgerparticipatie. Daarna worden op basis van een analyse van nationale en regionale communicatieplannen de beleidsuitgangspunten voor communicatie en publieke participatie en activiteiten geïnventariseerd en de rol van burgerparticipatie bepaald.

Deze geïnventariseerde beleidsuitgangspunten en activiteiten worden vervolgens vergeleken met de ontwikkelde beoordelingscriteria uit het literatuuronderzoek. De

resultaten hiervan worden door middel van een enquêteformulier met stellingen en vraaggesprekken voorgelegd aan personen die op landelijke en regionaal niveau bij de communicatie rondom de Kaderrichtlijn betrokken zijn. Om de mening over de rol van burgerparticipatie te peilen wordt het enquêteformulier uitgebreid met een aantal stellingen over burgerparticipatie.

De respondenten kunnen hun mening over de stellingen geven op basis van een vijfpuntsschaal ('mee eens', 'beetje mee eens', 'geen mening', 'beetje oneens', 'volledig oneens'). Op deze wijze kan de mening enigszins genuanceerd worden en blijft het aantal antwoordmogelijkheden beperkt.

De resultaten van de enquête geven een beeld van de mening van de respondenten over een bepaalde stelling. De vraaggesprekken geven een achtergrond en nuancering daarvan. De vraaggesprekken hebben tevens tot doel om vast te stellen in hoeverre betrokkenen op de hoogte zijn van de eisen die de kaderrichtlijn aan publieke participatie stelt, hoe men deze eisen interpreteert en hoe men denkt over het nut en noodzaak van burgerparticipatie. De beoogde deelnemers aan het onderzoek worden eerst telefonisch om medewerking gevraagd. Vervolgens wordt hen het enquêteformulier toegestuurd met het verzoek om dit voorafgaand aan het vraaggesprek ingevuld terug te sturen.

Onderzoeksactiviteiten en afbakening

Het onderzoek bestaat grotendeels uit literatuuronderzoek, het voeren van vraaggesprekken en het verwerken ervan in het verslag. Het onderzoek is opgebouwd uit de volgende onderzoeksactiviteiten:

- 1) Literatuuronderzoek naar de Kaderrichtlijn Water en gerelateerde beleidsdocumenten, overheidscommunicatie en interactieve beleidsvorming.
- 2) Ontwikkeling van beoordelingscriteria voor communicatie en publieke participatie rondom de uitvoering van de kaderrichtlijn.
- 3) Ontwikkeling en toetsing van vragenlijsten ter onderbouwing van de vraaggesprekken (hoe te ontwikkelen, volgens welke methodiek).
- 4) Het voeren van vraaggesprekken over de huidige communicatie en publieke participatie activiteiten en de (mogelijke) rol van burgerparticipatie.
- 5) Verwerking, analyse en discussie van resultaten en formulering van conclusies en aanbevelingen.

Het onderzoek wordt uit praktische overwegingen afgebakend naar tijd en omvang. Het literatuuronderzoek wordt zoveel mogelijk beperkt tot publicaties van de afgelopen tien jaar. Het aantal vraaggesprekken met betrokkenen bij de uitvoering van de kaderrichtlijn wordt beperkt tot twintig.

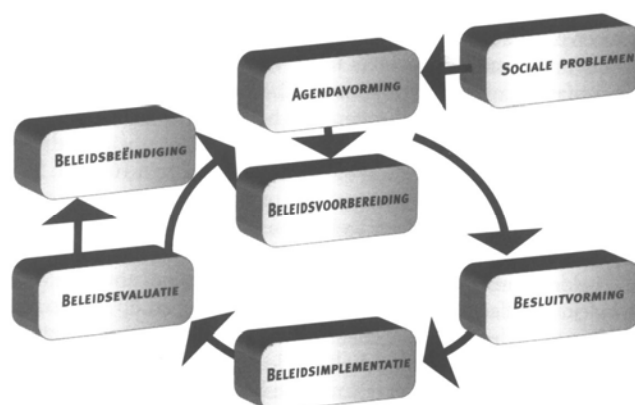
3 Burgerparticipatie en criteria voor participatie

In dit hoofdstuk wordt de eerste onderzoeksvraag naar de beoordelingscriteria voor publieke participatie en communicatie beantwoord. De criteria worden ontwikkeld op basis van een literatuurstudie naar publieke participatie. In Nederland wordt al jaren ervaring opgedaan met burgerparticipatie onder de noemer van interactief beleid of interactieve besluitvorming. Na een korte bespreking van de plaats van communicatie in beleid en besluitvorming worden de voor de kaderrichtlijn relevante criteria voor overheidscommunicatie gepresenteerd (onderzoeksvraag 1a).

Na een discussie van interactief beleid als participatievorm worden de verschillende niveaus en werkvormen van publieke participatie en burgerparticipatie kort toegelicht. Na een bespreking van publieke participatie in het Nederlandse waterbeheer, worden de kaderrichtlijneisen aan participatie geïnventariseerd. In de laatste paragraaf worden de criteria voor de evaluatie van participatie op een rij gezet (onderzoeksvragen 1b en 1c).

3.1 Beleid en communicatie

Beleid is ‘het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen’ (een definitie van Hoogerwerf, geciteerd in Hoesel *et al.* 2005). Beleid kan worden beschreven als een cyclus van een aantal opeenvolgende fasen: het plaatsen van een probleem op de politieke agenda, beleidsvoorbereiding (probleemanalyse en inventarisatie van mogelijke oplossingen), besluitvorming (over doelen, middelen en tijdpad), het daadwerkelijk implementeren van maatregelen en het evalueren van de effecten. De evaluatieresultaten vormen weer een bron van informatie bij de beleidsvoorbereiding van de nieuwe beleidscyclus of het leidt tot beëindiging van het beleid (Figuur 3.1).



FIGUUR 3.1 BELEIDSCYCLUS (HOESEL *ET AL.* 2005)

Het model maakt het beleidsproces inzichtelijk, maar in praktijk verlopen beleidsprocessen vaak anders; soms worden bepaalde fasen overgeslagen, of er worden stappen terug gezet. Daarnaast is er niet altijd sprake van één beleidscyclus rondom een beleidsprobleem; vaak zijn problemen onderwerp van meerdere beleidscycli. Tenslotte is het beleidscyclus model gebaseerd op de aanname dat er één centrale actor is ('de overheid'), die het hele proces aanstuurt, onafhankelijk van anderen. In praktijk is er echter een groot aantal wederzijds afhankelijke partijen bij het beleidsproces betrokken, waardoor er een beleidsnetwerk ontstaat rondom een beleidsprobleem.

Veel overheidsbeleid is gericht op het beïnvloeden van het gedrag van burgers en bedrijven in de samenleving. Daartoe zijn vele beleidsinstrumenten voorhanden, waarbij vaak onderscheid wordt gemaakt in juridische instrumenten (voorschriften), financiële instrumenten (prikkels) en communicatieve instrumenten (voorlichting). In de formuleringsfase van het beleid ligt het accent op verzamelen van gegevens en het zoeken naar oplossingsmogelijkheden. In deze fase groeit politieke en maatschappelijke consensus over de ernst en omvang van het probleem, maar neemt ook de polarisatie toe tussen de verschillende belangengroeperingen (landbouw, natuur en milieu, industrie, recreatie). Deze hebben vaak grote financiële belangen op het spel staan. De politieke discussie gaat daarbij over de maatregelen en verdeling van de lasten. De uitvoering van de kaderrichtlijn bevindt zich medio 2006 in deze formuleringsfase.

Interactief beleid is het samen deelnemen met de overheid van maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en burgers in beleidsnetwerken aan beleidsontwikkeling. Niet elk beleidsprobleem leent zich voor interactief beleid. Een beleidsprobleem kan worden gedefinieerd als een kloof tussen een bestaande situatie en de gewenste situatie. Deze kloof kan overbrugd worden door overheidsingrijpen. Hisschemöller en Hoppe (1998) onderscheiden vier typen van beleidsproblemen met bijbehorende oplossingsstrategieën waar publieke participatie telkens een andere rol in speelt. De vier typen zijn:

- Gestructureerd beleidsprobleem. Hoge mate van consensus en zekerheid en kan opgelost worden met gestandaardiseerde technieken en procedures. De disciplines zijn duidelijk gedefinieerd en de verantwoordelijkheid voor het maken van beleid is in handen van één (overheids)actor.
- Matig gestructureerd beleidsprobleem (doel). Wanneer er consensus is over de relevante waarden en normen, maar onzekerheid of verschil van inzicht bestaat over de kennis die relevant is.
- Matig gestructureerd beleidsprobleem (middel): als er consensus bestaat over de in het geding zijnde kennis, maar er grote meningsverschillen over de waarden bestaan.
- Ongestructureerd beleidsprobleem: er is geen consensus of zekerheid. Technische oplossingen zijn niet direct toepasbaar, het probleem heeft onduidelijke grenzen en kan daardoor moeilijk gescheiden worden van andere problemen. Onzekerheid over de methoden en specialismen die gebruikt moeten worden bij het oplossen van het probleem. Er zijn veel actoren betrokken.

Hisschemöller en Hoppe (1998) beschrijven strategieën voor het oplossen van elk van deze beleidsproblemen en de rol van publieke participatie daarin. Het ontwikkelen van stroomgebiedbeheersplannen lijkt te vallen in de categorie van matig gestructureerd (doel) of ongestructureerd probleem. In beide gevallen speelt publieke participatie een belangrijke rol.

Communicatie als mededeling, kennisgeving, verbinding en overdracht van informatie is cruciaal bij het verwerven van draagvlak voor overheidsbeleid. Door de grote afstand tussen burger en overheid ontstaat er weinig draagvlak voor het handelen van de overheid.

Voorlichting is niet langer voldoende, verantwoording wordt steeds belangrijker om het vertrouwen van de burger te winnen en behouden. Er worden twee adviezen over overheidscommunicatie besproken; “In dienst van de democratie” (CTO 2001) en “50 Aanbevelingen voor communicatie” (GCC 2005). Deze adviezen hebben tot doel de overheidscommunicatie naar de burger te verbeteren en zijn daarom zeer relevant voor de vormgeving van de communicatie en participatie rondom de uitvoering van de kaderrichtlijn.

Het eerste rapport is een advies aan de regering over de toekomstige doelen, functies, coördinatie en organisatie van de overheidscommunicatie (Tabel 3.1). De belangrijkste boodschap is dat ‘maximale transparantie van overheidshandelen een voorwaarde is voor een voor de overheid én burger bevredigend tweezijdig contact’ (CTO 2001). De Commissie stelt dat 'de' burger niet bestaat en dat differentiatie noodzakelijk is. Differentiatie naar de verschillende rollen die ieder individu ten opzichte van de overheid inneemt en naar de verschillen in houding en verwachtingspatroon ten aanzien van de overheidscommunicatie.

TABEL 3.1 AANBEVELINGEN VOOR (RIJKS)OVERHEIDSCOMMUNICATIE (CTO 2001)

Transparantie	1) Actieve openbaarheid.
	a. Alle beschikbare informatie is te vinden op het internet.
	b. Bestuursorganen worden verplicht een activiteitenindex bij te houden.
	2) Transparantie via onafhankelijke media.
	a. Speel continu in op informatiebehoeften van de pers.
	b. Corrigeer feitelijk onjuiste informatie direct.
	3) Actieve communicatie over (nog) niet aanvaard beleid mag, mits:
	a. Informatie feitelijk van aard en zakelijk van toon is.
	b. De overheid herkenbaar is als afzender.
	c. De inhoud, niet de bestuurder, centraal staat.
	d. Er gecommuniceerd wordt in redelijke verhouding tot anderen.
	e. Wordt aangegeven in welke fase het beleid zit en hoe het verder gaat.
	4) Differentiatie.
	a. Communicatiemix is afgestemd op de doelgroep (toon, middelen).
	b. Werk samen om moeilijk bereikbare doelgroepen te bereiken.
Interactiviteit	5) Betrek burgers eerder bij beleid.
	a. Investeer in interactieve beleidsontwikkeling.
	b. Wees bereid beleid aan te passen op basis van goede argumenten.
	c. Schep geen valse verwachtingen, koppel resultaten terug.
	6) Blijf bereikbaar: monitor bereikbaarheid en responsiviteit van de overheid.

De Commissie onderscheidt drie typen relaties tussen burgers en de overheid: als staatsburger (bestaande uit de rollen 'kiezer' en 'coproducent'), als klant en als onderdaan. Een belangrijke doelstelling van overheidscommunicatie bij burgers als kiezers is hen zodanig te informeren dat zij beleid en daden van de gekozen bestuurders kunnen controleren. De overheid is wettelijk verplicht tot openbaarmaking (Grondwet, Wet Openbaarheid Bestuur, Aarhus Conventie). In hun rol als coproducten van beleid, krijgen burgers steeds vaker de gelegenheid direct betrokken te worden bij de ontwikkeling van of besluitvorming over beleid. Deze interactieve beleidsvorming draagt bij aan het verwerven van maatschappelijk draagvlak. Voorlichting en communicatie spelen in dergelijke interactieve beleidsprocessen een cruciale, ondersteunende rol. Bij burgers als klanten is communicatie erop gericht om diensten of producten van de overheid toegankelijk, begrijpelijk of makkelijk te maken voor burgers. Bij burgers als onderdanen tenslotte, zijn burgers 'onderworpen' aan beleid en worden zij als groep aangesproken, bijvoorbeeld in de vorm van massamediale campagnes.

Ieder individu vervult in principe alle drie genoemde rollen: staatsburger (kiezer en coproducent), klant en onderdaan. Burgers verschillen echter in de wijze waarop zij invulling geven aan hun rol, in hun houding ten opzichte van de overheid en in de verwachtingen die zij vanuit de verschillende rollen hebben ten opzichte van de overheid. De Commissie onderscheidt in de Nederlandse samenleving vier groepen burgers, met ieder een eigen 'burgerschapstijl' en eigen wensen en verwachtingen ten aanzien van de overheidscommunicatie. Deze groepen zijn (CTO 2001): buitenstaanders / inactieve burgerschapstijl (16 %); plichtsgetrouwe / afhankelijke burgerschapstijl (22 %); pragmatische / conformistische burgerschapstijl (42 %) en maatschappijkritische / verantwoordelijke burgerschapstijl (20 %)

De relatief kleine groep van 'buitenstaanders' laat zich waarschijnlijk helemaal niet betrekken bij (water)beleid. De bijna even grote groep van 'maatschappijkritici' (20%) lijkt daarentegen relatief makkelijker te betrekken bij beleid. Om betrokkenheid te genereren vanuit de twee overige groepen is het vooral belangrijk om aan te geven hoe het onderwerp (waterbeleid, waterkwaliteit) het eigen belang raakt en is actieve mobilisatie middels de inzet van media noodzakelijk.

In 2003 is het actieprogramma "Andere Overheid" van de Rijksoverheid van start gegaan. Dit programma heeft vier doelen: verbetering van de dienstverlening aan de burger, minder en anders regelen, zichzelf beter organiseren en het verbeteren van de relaties met provincies en gemeenten. Er zijn verschillende thema's vastgesteld, waaronder communicatie. In 2005 publiceerde een commissie het advies met vijftig aanbevelingen voor overheidscommunicatie (GCC 2005). De commissie ziet het actief openbaar maken van informatie als kerntaak van de overheidscommunicatie en definieert communicatie als een continu proces van informeren, consulteren en overleggen dat alle fasen van het overheidshandelen omvat.

De Commissie beantwoordt in haar rapport vier samenhangende vragen. De eerste twee vragen betreffen de wijze waarop de overheid kan achterhalen wat burgers en stakeholders

denken en willen. De laatste twee vragen hebben betrekking op de wijze waarop informatievoorziening van de overheid naar de samenleving kan worden verbeterd. De commissie stelt dat de samenleving hervormd zou moeten worden tot een ‘participatiestaat’, die zich kenmerkt door meer gelijkwaardige verhoudingen tussen burgers en overheid. In een participatiestaat krijgt de samenleving meer gelegenheid om invloed uit te oefenen op de totstandkoming van beleid en regelgeving. De nadruk ligt daarbij op de individuele burger, omdat maatschappelijke organisaties en stakeholders al zijn vertegenwoordigd in de overlegeconomie. Het rapport richt zich in haar advies op de regering, maar bevat ook aanbevelingen die relevant zijn voor de publieke participatie bij de uitvoering van de kaderrichtlijn.

De Commissie formuleert een aantal randvoorwaarden voor het communicatieproces ten aanzien van transparantie, het bereiken van moeilijk bereikbare doelgroepen, het gebruik van digitale media en het volwaardige belang van communicatie in het beleidsproces.

Transparantie kan bewerkstelligd worden door enerzijds het openbaar maken van de agenda’s, voorontwerpen van wetgeving en beleidsnota’s die aan beleidsbeslissingen vooraf gaan en anderzijds door de precieze stand van zaken van beleidsvormingsprocessen duidelijk te maken. Dit kan bijvoorbeeld door op het internet dossiers te vormen die ‘meegroeien’ met de fase waarin de beleidsontwikkeling zich bevindt. Sleutelwoorden bij het informeren van de burger zijn: vroeg, volledig en transparant.

De overheid wil burgers eerder in het proces van beleidsvorming en besluitvorming betrekken, zonder dat er bij die burger te hoge verwachtingen worden gewekt. Een grotere of vroegtijdiger rol van de ‘buitenwereld’ is dan ook alleen mogelijk als bij het vragen om de mening van burgers er altijd, bij elk contact en in elke fase, volstrekt duidelijk gemaakt wordt wat de invloed kan zijn van die mening op de uiteindelijke beleidsbeslissing. Indien dit niet zorgvuldig gebeurt, leidt ‘participatie’ tot frustratie en wordt de kloof tussen burger en overheid eerder vergroot dan verkleind. De invloed die men door het geven van zijn mening kan uitoefenen hangt af van het onderwerp en van de fase waarin de beleidsvorming verkeert. Per situatie moet worden geformuleerd of er door de ‘buitenwereld’ invloed kan worden uitgeoefend, en zo ja, binnen welke bandbreedte. Daarnaast stelt de commissie voor om elk beleidsvoorstel te laten vergezellen van een inspraak- of consultatietoets, die aangeeft of en wie uit de buitenwereld is geconsulteerd (en als dit niet is gebeurd, waarom niet) en wat hiermee in het beleidsvoorstel is gedaan. De aanbevelingen zijn weergegeven in Tabel 3.2 (volgende pagina).

TABEL 3.2 AANBEVELINGEN VOOR OVERHEIDSCOMMUNICATIE (GCC 2005)

Kernpunt	Aanbevelingen
Randvoorwaarden	1) Transparantie: openbaar maken van agenda's, voorontwerpen beleidsnota's die aan beleidsbeslissingen vooraf gaan. 2) Transparantie: internet dossiers. 3) Moeilijk bereikbare doelgroepen: Doelgroepstrategieën en onderzoek. 4) Nieuwe (digitale) kanalen. 5) Communicatie is een volwaardig onderdeel van het beleidsproces: voldoende deskundigheid, voorkom versnippering, voldoende kwantiteit / capaciteit. 6) Kernboodschappen bij communicatie vanaf begin van het beleidsproces.
Voeling met samenleving	7) Persoonlijk contact (werkbezoeken van bestuurders, bijeenkomsten, contacten met beleidsambtenaren). 8) Meningspeiling (enquêtes, focusgroepen, media-analyse, maatschappelijk debat).
Vroegtijdig betrekken van buitenwereld	9) Geef nauwkeurig rekenschap van de mate van invloed die het voorgenomen contact kan (of: mag) hebben. 10) Maak voorafgaand aan elk contact met de 'buitenwereld' over beleidsvoornemens de vastgestelde marge expliciet bekend. 11) Voeg een inspraak- of consultatietoets toe aan elk beleidsvoorstel. 12) Toets beleidsvoornemens in laboratoriumsituaties. 13) Organiseer expert meetings met belanghebbenden.
Communicatie om beleidssamenhang	14) Biedt de burger één informatiepunt aan.
Beheer van verwachtingen	15) Verduidelijk wat de overheid verwacht van de burger.

De aard van de boodschap is belangrijk in de wijze waarop de overheid met haar burgers communiceert. De boodschap kan interactie bevorderen of belemmeren. Woerkum (1997) onderscheidt drie knelpunten: moeilijk taalgebruik; niet-stimulerend taalgebruik en informatieve overdosis. De overheid moet een vertaling kunnen bieden van moeilijk en technisch taalgebruik; iemand die een tekst niet begrijpt kan er immers er ook niet over meepraten.

3.2 Interactief beleid en publieke participatie

Onder de noemer van interactief beleid of interactieve besluitvorming wordt in Nederland al jaren ervaring opgedaan met publieke participatie en burgerparticipatie. Pröpper (1998) definieert interactief beleid als een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen. Most *et al.*

(1998) definieert interactieve besluitvorming als een bewuste manier van werken waarbij besluitvormingsprocessen zodanig worden vormgegeven dat individuen, groepen en organisaties die bij de te nemen beslissing belang hebben, bij de voorbereiding ervan worden betrokken. Er kunnen vier globale doelstellingen van interactieve besluitvorming worden geïdentificeerd (Klijn en Koppenjan 1998, Most en Koppenjan 1998, Cox 2005):

- Efficiëntieverbetering: andere partijen worden bij de besluitvorming betrokken zodat zij afzien van hun blokkademacht in een later stadium, waardoor het proces als geheel sneller zal verlopen en de (administratieve) kosten, die het gebruik van bezwaar- en beroepsprocedures met zich mee brengen, worden gereduceerd.
- Draagvlakvorming: door het betrekken van actoren in een open en transparant besluitvormingsproces zal de kans op acceptatie van de uitkomst van het besluitvormingsproces toenemen.
- Kwaliteitsverbetering: door het betrekken van andere partijen kan gebruik gemaakt worden van nieuwe en betere kennis van de lokale situatie, vaardigheden en ervaringen. Hiermee kunnen de probleemformulering, plan of besluit verbeterd worden.
- Interactieve besluitvorming als intrinsieke waarde: de overweging dat overheidsbeleid op een zo democratisch mogelijke wijze tot stand moet worden gebracht.

Maatschappelijk draagvlak wordt vaak als doel van participatieprocessen gezien, maar het is niet altijd duidelijk wat met draagvlak wordt bedoeld. Het gaat daarbij om vragen als wie het project moet steunen, wat steunen dan betekent, en in welke mate, actief of passief deze steun verkregen moet worden (Cox 2005).

Bij de kaderrichtlijn is de belangrijkste doelstelling van publieke participatie het verbeteren van het besluitvormingsproces. Dit wordt gerealiseerd door besluiten te baseren op gedeelde kennis, ervaring en wetenschappelijk bewijs, door besluiten te laten beïnvloeden door visie en ervaring van diegenen die erdoor geraakt worden, door het in beschouwing nemen van innovatieve en creatieve opties en doordat de nieuwe arrangementen werkbaar en acceptabel zijn voor het publiek (EU 2002). De belangrijkste baten van publieke participatie zijn dan ook (EU 2002, Mostert 2002, VenW 2000):

- Door voorlichting vergroten van publiek bewustzijn van milieu- en waterkwesties.
- Gebruik kunnen maken van kennis en ervaring van de verschillende belanghebbenden om daarmee de kwaliteit van de plannen, maatregelen en beheer te vergroten.
- Het versterken van de publieke acceptatie, betrokkenheid, ondersteuning en draagvlak ten aanzien van de besluitvorming.
- Meer transparante en creatieve besluitvorming door betrokkenheid van het publiek.
- Effectievere implementatie door minder vertragingen als gevolg van conflicten, rechtszaken en misverstanden.

3.2.1 Procesontwerp en management

Om besluitvorming tussen verschillende partijen tot een goed einde te brengen vergt een goed procesontwerp en procesmanagement. Het procesontwerp is gericht op het structureren van activiteiten en de participatie van de verschillende partijen met behulp van procesafspraken. Het moet door de betrokken partijen worden geaccepteerd en zal daarom in interactie met betrokken partijen moeten worden ingevuld. Het procesontwerp moet voorzien in een aantal functies. Het geeft aan welke randvoorwaarden gelden: welke beleidsruimte er is en welke bestuurlijke, juridische en financiële kaders in acht worden genomen. Daarnaast legt het vast hoe de selectie van actoren plaatsvindt, wie waarom en op welk moment mogen participeren. Het beschrijft in welke hoedanigheid wordt geparticipeerd, hoe verantwoordelijkheden verdeeld zijn en welke regels er gelden. Tenslotte, identificeert het procesontwerp welke stappen in de loop van het proces worden gezet, hoe ideeën en informatie worden verwerkt en hoe er met conflicten wordt omgegaan.

Cox (2005) beschrijft een aantal aspecten waarmee rekening gehouden moet worden, onderverdeeld in drie categorieën; fundamentele, proces ontwerp en procesbeheer. Fundamentele kwesties zijn het expliciet en specifiek maken van de probleemdefinitie, een grondige analyse van het milieu waarin het project zich afspeelt, het expliciet definiëren van de verwachtingen van de resultaten van het participatieproces en deze delen met alle belanghebbenden. Daarnaast gaat het om het verkrijgen van voldoende steun voor en betrokkenheid van belanghebbenden (en politici) bij het participatieproces. Tenslotte betreft het ook de selectie van de juiste niveaus van participatie in de verschillende fasen van het proces van de verschillende groepen van belanghebbenden.

Bij het procesontwerp gaat het onder meer om het procesbeheer, de spelregels, creëren van voldoende mogelijkheden voor informele activiteiten, goede contacten tussen belangenvertegenwoordigers en hun achterban, ontwikkeling van kennis (zowel technische expertise als lokale praktische kennis), het beschikbaar maken van voldoende tijd en keuze van werkmethoden. Bij procesbeheer gaat het om het tijdig en afdoende terugkoppelen over wat er gedaan is of wordt met de ingebrachte informatie, ideeën en meningen; een goede manier van omgaan met crises en problemen, en het flexibel omgaan met de ontworpen spelregels als dat noodzakelijk blijkt.

Publieke participatie betekent in principe dus niet dat iedereen bij het proces betrokken moet worden. Het is immers onmogelijk om alle betrokkenen te betrekken bij alle kwesties.

Actoren dienen geselecteerd te worden, bij voorkeur op grond van een belanghebbendenanalyse, die in het kader van analyses van beleidsnetwerken veelal wordt uitgevoerd. Een dergelijke selectie van actoren kan ondermeer worden gebaseerd op de volgende factoren (EU 2002): relatie van de betrokkene tot de waterkwestie; de schaal en context waarin de betrokkene acteert, wie zij representeren; betrokkenheid (watergebruiker, slachtoffer, belanghebbende, expert, uitvoerder van de maatregelen) capaciteit voor betrokkenheid (engagement) en de politieke, sociale en milieucontext. In hoofdstuk 4 worden

de actoren beschreven die bij de uitvoering van de kaderrichtlijn in Nederland zijn betrokken. De kaderrichtlijn stelt in artikel 14 dat actieve participatie van alle betrokken partijen aangemoedigd moet worden, met inbegrip van de gebruikers (EU 2000). In dit geval is er in feite geen sprake van selectie van actoren, de term gebruikers omvat burgers en dus eigenlijk iedereen.

Interactieve besluitvormingsprocessen vergen een intensieve procesbegeleiding of procesmanagement. Het ontwerp ondersteunt het procesmanagement, maar kan het niet vervangen. Van groot belang daarbij is dat de procesmanager een faciliterende rol vervult en deze weet te scheiden van een inhoudelijke opstelling. Van een procesmanager wordt een onafhankelijke positie verwacht. De inhoudelijke belangen van de organisatie die het procesmanagement verzorgt moeten op een andere wijze in het proces gerepresenteerd worden. Voorts moet de procesmanager als zodanig door de andere partijen wordt erkend en geaccepteerd. Veelal houdt dat in dat het procesmanagement in handen is van de organisatie die ten aanzien van het betreffende besluitvormingsvraagstuk bevoegdheden heeft.

Cox (2005) stelt dat er geen vaste methoden bestaan voor participatieprocessen en dat elk proces op de specifieke situatie dient te worden afgestemd. Publieke participatie is volgens hem vooral essentieel in de beginfase van het planproces of van het beleidsproces en openheid is belangrijk. Daarnaast moeten deelnemers voldoende ruimte hebben om het plan of beleid te beïnvloeden. De overheid die het proces initieert, moet bereid zijn om de resultaten van het participatieproces te verwerken in het project of plan. Ook dienen er expliciete spelregels opgesteld en gecommuniceerd te worden; soms komen deze voort uit onderhandelingen met alle betrokken partijen, soms worden deze eenzijdig vastgesteld door de betrokken overheid (regels over wie in welke fase hoe meedoet en hoe conflicten worden opgelost).

3.2.2 Knelpunten en risico's

Most *et al.* (1998) en Bruijn *et al.* (2003) beschrijven een aantal knelpunten van interactieve processen. Interactieve besluitvorming leidt tot zeer intensieve processen met potentieel hoge kosten. De status van de uitkomst van het proces is onzeker: het staat niet vast dat bestuurders deze zullen overnemen. Vaak zijn het ambtenaren die namens de overheid deelnemen aan interactieve besluitvormingsprocessen. Hierdoor kan het resultaat van de onderhandelingen tussen ambtenaar en belanghebbenden uiteindelijk worden geblokkeerd door de politiek verantwoordelijke bestuurders. Het risico daarvan is dat interactieve besluitvorming te hoge verwachtingen schept en uiteindelijk tot teleurstellingen leidt. De methode kan daarmee contraproductief werken: de legitimiteit van het besluit en het bestuur neemt af in plaats van toe. Daarnaast blijkt het moeilijk om na afloop van de interactieve fase de relaties met betrokken partijen in stand te houden. Ook kan de tijdens de interactieve fase van besluitvorming opgebouwde steun snel vervliegen als het proces in de gebruikelijke procedures terecht komt. Klijn en Koppenjan (1998) stellen dat de wijze waarop politici en vertegenwoordigende organen met interactieve processen en hun uitkomsten omgaan een van de belangrijkste barrières vormt voor interactieve besluitvorming.

Voor politici en bestuurders betekent interactieve besluitvorming als vorm van directe democratie een rolconflict. Soms zijn ze daarom niet bereid om aan interactieve processen deel te nemen. Zij willen aan het eind van de besluitvorming hun handen vrij hebben om het mandaat dat zij van de kiezers hebben gehad waar te maken. Anderzijds kan een vroegtijdige betrokkenheid van bestuurlijke actoren het proces 'doodslaan': er moet voor de overige partijen nog wat in te brengen zijn.

Het afbreukrisico van interactieve besluitvormingsprocessen is groot. Door het betrekken van andere partijen neemt de complexiteit van de besluitvorming toe. Conflicten kunnen resulteren in blokkades. Deze kunnen uiteindelijk ertoe leiden dat de interactieve werkwijze wordt beëindigd of dat zelfs van de voortzetting van de besluitvorming wordt afgezien. De processen doen een groot beroep op de kwaliteit van procesontwerp en procesmanagement en stellen hoge eisen aan de organisatie die voor het proces verantwoordelijk is. Deze dient beschikking te hebben over kennis en kunde om dergelijke processen te ontwerpen en te managen en de organisatieleden dienen ook voldoende middelen en interne steun te krijgen om de taak uit te voeren.

Mostert (2003) noemt ook een aantal risico's van publieke participatie. Een slechte organisatie ervan kan leiden tot beperkte en niet representatieve reacties van het publiek, of slecht geïnformeerde reacties. Daarnaast kan het niet serieus nemen van de reacties leiden tot een gedesillustreerd publiek, dat minder vertrouwen krijgt in de overheid, verminderde acceptatie van besluiten en kan leiden tot toekomstige problemen met publieke participatie. Naast de hierboven genoemde risico's noemt Cox (2005) ook nog de valkuil van het zich in een te vroege fase richten op één aantrekkelijke oplossing en daarmee niet langer andere mogelijke oplossingen willen bespreken. Ten aanzien van het beheer van verwachtingen geeft Cox (2005) aan dat men moet er voor zorgen dat iedereen op de hoogte is van de mate van invloed die men kan uitoefenen, dat iedereen goed op de hoogte wordt gehouden (bijvoorbeeld met een nieuwsbrief), en dat er terugkoppeling is naar de belanghebbenden over het proces en wat er met de ingebrachte informatie en meningen en ideeën is gedaan.

Woerkum (1997) en Geul (1999) geven een aantal redenen waarom de interesse van overheid en burger in interactief beleid beperkt is. Voor de overheid betekent interactie machtsverlies, mogelijke conflicten en tijdverlies. Daarnaast kan interactie ondemocratisch uitpakken vanwege gebrekkige representativiteit (oververtegenwoordiging van hoog opgeleide mannen van middelbare leeftijd) en kan het leiden tot irrationele besluiten, vanwege de veronderstelde emotionaliteit van burgers die wetenschappelijke vaststelling niet altijd accepteren. Voor burgers zijn er drie redenen om niet nog meer interactief te zijn. Het kost (te) veel tijd, burgers moeten veel informatie tot zich nemen alvorens als serieuze gesprekspartner op te kunnen treden; het levert weinig op en het "is te moeilijk met de overheid": de complexiteit en eenzijdige technocratische invulling maken discussies moeilijk.

3.2.3 Wanneer kiezen voor een interactieve aanpak?

Most *et al.* (1998) geven een aantal algemene richtlijnen voor het bepalen van welke besluitvormingsprocessen in aanmerking komen voor interactieve besluitvorming. De organiserende actor moet bevoegdheden op het terrein hebben, er moet iets te kiezen zijn, politieke standpunten mogen niet vastliggen, belangentegenstellingen mogen niet onoverbrugbaar zijn en betrokkenen moeten een bijdrage aan het proces kunnen leveren.

In praktijk wordt interactieve besluitvorming toegepast bij strategische besluitvormingsvraagstukken die qua ingewikkeldheid sterk kunnen uiteenlopen, maar die op een aantal belangrijke opzichten overeen komen. Het gaat om besluitvorming waarbij sprake is van:

- Het ontbreken van een duidelijke probleemformulering: er zijn verschillende perspectieven mogelijk op wat precies het probleem is.
- Het ontbreken van een eenduidige doelstelling of standaardoplossing; de oplossing moet in de loop van het proces worden ontwikkeld; het proces is doelzoekend.
- Verschillende partijen die ieder vanuit een eigen perspectief aan het proces deelnemen.
- Dynamiek: de belangen en posities van de betrokken partijen liggen niet vast; deze veranderen samen met de probleemformuleringen en gekozen oplossingsrichtingen.
- Strategische onzekerheid: actoren kunnen om verschillende redenen participeren of niet-participeren en daarmee de voortgang van de besluitvorming bemoeilijken.
- Onderhandelingen en conflicten. Interactieve besluitvorming vindt niet plaats in een belangenvrije context en kan leiden tot onderhandelingsgedrag en conflicten. Indien deze conflicten niet in goede banen worden geleid, kan dat resulteren in blokkades en het proces en de bestuurlijke verhoudingen schade berokkenen.

Een interactieve aanpak in deze omstandigheden maakt het waarschijnlijker dat er een inhoudelijk bevredigende oplossing komt. De uitvoering van de kaderrichtlijn voldoet aan al deze kenmerken en ook al daarom, naast het voldoen aan de in de richtlijn opgenomen verplichtingen, lijkt een interactieve aanpak op zijn plaats. De keuze voor een interactieve werkwijze stelt echter hoge eisen aan de wijze waarop het proces georganiseerd en gemanaged moet worden. Publieke participatie is essentieel in de vroege fasen van een planning of beleidsvormingsproces. Interactie in een vroege fase vergroot het aantal beschikbare mogelijkheden voor het incorporeren van problemen, percepties, en ideeën van publiek, burgers, en andere belanghebbenden. Dit vergroot de kans op creatieve oplossingen.

3.2.4 Niveau van publieke participatie

Geul (1999) onderscheidt twee typen van publieksparticipatie: burgeractie en inschakeling van burgers. De belangrijkste verschillen betreffen initiatief, richting en doelstelling.

Burgeractie gaat uit van gewone burgers, richt zich op politici en/of ambtenaren, met het doel hun handelen te beïnvloeden ten gunste van de ondernemende publieksgroeperingen. De

wenselijkheid van publieksinvloed op beleid en bestuur staat in deze benadering niet of nauwelijks ter discussie. Het gaat om de vraag: hoeveel is er gerealiseerd, en hoe kan dit worden vergroot? Dit wordt uitgedrukt door middel van een participatieladder (Arnstein 1971) waarin verschillende niveaus van participatie op basis van macht worden onderscheiden. Het hoogst bereikbare niveau is *citizen control*, waarbij burgers praktisch volledige zeggenschap verwerven over het betreffende beleid. Arnstein (1971) concludeert dat op een groot aantal publieke participatie niveaus de burger in feite geen daadwerkelijke invloed heeft.

Inschakeling van burgers gaat uit van politici en/of ambtenaren, richt zich op burgers, met het doel besluitvorming, beleid en/of dienstverlening te verbeteren door consensus na te streven en actief steun te zoeken. Publieksparticipatie wordt hierbij gezien als een instrument ter verbetering van de effectiviteit van bestuurlijke en beleidsbeslissingen. Typerend voor deze benadering is dat eerst de vraag aan de orde is naar de wenselijkheid en mogelijkheden van publieksparticipatie. Pas daarna richt men zich op de mate van de publieksinvloed. Streeft burgeractie naar maximale participatie van gewone burgers, inschakeling van burgers richt zich op optimale publieksparticipatie (Geul 1999).

Volgens Cox (2005) is keuze voor een participatieproces een kwestie van niveau of mate van participatie. In verschillende fasen van het planningsproces kunnen uiteenlopende maten van participatie worden gerealiseerd met verschillende belanghebbenden. Participatieladders zijn daarbij een handig instrument voor het maken van deze keuzen. Het besluit om geen participatieproces te starten draagt ook risico's met zich mee: hierdoor kunnen het publiek en andere belanghebbenden hun eigen (minder) geïnformeerde opinies over het doel, de problemen en oplossingen van het project en/of plan ontwikkelen. Dit kan leiden tot het ontstaan van verkeerde ideeën en geruchten die tot weerstand kunnen leiden. Het niet starten van een participatieproces houdt een dergelijke ontwikkeling niet tegen, aldus Cox.

In Nederland wordt vaak gebruik gemaakt van de volgende classificatie om de verschillende niveaus van publieke participatie uit te drukken:

- Meeweten: informatie-uitwisseling, vraagt om voorlichtende media, zoals presentaties, artikelen.
- Meedenken: meningsontwikkeling en uitwisseling, vraagt om 'aftappende' middelen, zoals interviews.
- Meewerken: gezamenlijke beleidsontwikkeling, vraagt om interactieve media, zoals werkbijeenkomsten.

VenW (1999) presenteert een uitgebreid overzicht van methoden en technieken gebaseerd op dit onderscheid in participatierollen (Bijlage 2).

Edelenbos (geciteerd in Most *et al.* 1998) drukt verschillende niveaus van participatie uit termen van toenemende mate van interactiviteit:

- Informeren: de omgeving op de hoogte stellen van beleidsvoornemens.

- Raadpleging: inventarisatie van standpunten van individuen en partijen in de omgeving worden om daar in de besluitvorming rekening mee te kunnen houden.
- Advisering: de omgeving wordt gevraagd om advies over beleidsvoornemens
- Co-productie: de omgeving wordt uitgenodigd mee te denken over de problemen die aan de orde zijn en de oplossingen die daarvoor gerealiseerd kunnen worden.
- Meebeslissen: overdracht van besluitvormingsbevoegdheden aan inter-acterende partijen.

Dezelfde vormen komen terug in Figuur 3.2 dat een overzicht geeft van niveau en methoden van publieke participatie (Mostert 2003). De kaderrichtlijn onderscheidt slechts drie niveaus van participatie: informatievoorziening (overeenkomend met niveau 1 in Figuur 3.2), consultatie (niveaus 2 en 3) en actieve participatie (niveaus 4 tot en met 6). In feite wordt alleen niveau 4 (co-productie) door de richtlijn vereist. Interactieve besluitvormingsprocessen vallen meestal in de categorie van co-productie en meebeslissen. De eerste drie categorieën zijn te weinig onderscheidend van bestaande vormen van inspraak en advisering om als 'interactieve besluitvorming' te kunnen worden getypeerd. In het algemeen geldt dat hoe groter de mate van interactiviteit is, hoe groter de kans op draagvlak en doelverrijking, maar ook hoe groter de complexiteit en het afbreukrisico. Hiermee worden de eisen aan procesontwerp en procesmanagement ook hoger (Most *et al.* 1998).

6. Beslissen Het publiek besluit zelf, onafhankelijk.	
5. Meebeslissen Het publiek deelt verantwoordelijkheid in besluitvorming.	'Watergebruikersverenigingen'
4. Co-productie Het publiek neemt actief deel aan de plan- en beleidsontwikkeling.	<i>Onderhandelingen resulterend in vrijwillige overeenkomsten, belangengroepvertegenwoordiging in overheid, referenda</i>
3. Discussie Er vindt echte interactie en discussie plaats tussen overheid en publiek.	<i>Kleine groepsbijeenkomsten (workshops, burgerjury), Grote groepsbijeenkomsten, virtuele discussies op internet</i>
2. Raadpleging Publieke opinie wordt bepaald.	<i>Questionnaires, publieke hoorzittingen, interviews, peiling, doelgroepanalyse, internet discussies, advies commissies, focus groepen, niet bindende fora</i>
1. Informatie Publiek is voorzien van en heeft toegang tot informatie.	<i>Brochures, mailings, persconferenties, persberichten, Informatiecentra, exposities, hotlines, open huis, excursie, Internet, culturele evenementen</i>

FIGUUR 3.2 PUBLIEKE PARTICIPATIE EN METHODEN (MOSTERT 2003, MAUREL 2003)

Participatietechnieken lopen uiteen van interviews, opiniepeilingen en publieke hoorzittingen, burgerpanels en focusgroepen, consensus conferenties, enzovoort. In Bijlage 2 wordt een

inventariserend overzicht van deze methoden en werkvormen gepresenteerd. Al deze werkvormen hebben gemeenschappelijk dat de initiatiefnemer de leden van de doelgroep aanspreekt en dat er tussen initiatiefnemer en relevante burgergroepen (bewoners, ondernemers) informatie en standpunten worden uitgewisseld. Indien uitkomsten van een participatieproject representatief moeten zijn voor een grote groep burgers, dan kan men die burgers raadplegen door middel van enquêtering. Dit kan ook worden ingezet om voorafgaand aan een participatietraject vast te stellen wat voor burgers belangrijke vraagstukken zijn. Vervolgens kan na een dergelijke consulterende enquête een serie kleinschaliger ontmoetingen met burgers worden georganiseerd om de belangrijkste kwesties te bespreken (Kerkhof en Huitema 2003). Mayer en Geurts (1998) presenteren een raamwerk met een overzicht van participatiestrategieën voor verschillende beoogde doeleinden en mogelijke bijdragen van deelnemers aan een dergelijk participatieproject (Bijlage 2).

3.2.5 Inspraak

Publieke participatie wordt in Nederland vooral middels inspraak vormgegeven. Inspraak kan worden gedefinieerd als ‘een wettelijk voorgeschreven vorm van maatschappelijke consultatie, waarbij burgers, overheden, belangengroepen en bedrijven op verschillende momenten de gelegenheid krijgen hun zienswijze op voorgenomen besluiten kenbaar te maken’ (VenW 2004a, Coenen *et al.* 2001). Het wordt gekenmerkt door een wettelijke grondslag en dat het plaats vindt ten aanzien van een voorgenomen besluit. Inspraak schept daarnaast verplichtingen voor het overheidsorgaan dat inspraak verleent, zoals een motiveringslast. Het biedt geen garantie dat de wensen van de insprekers worden overgenomen. Individuele of georganiseerde insprekers reageren op persoonlijke titel. In Tabel 3.3 op de volgende pagina wordt een aantal consultatievormen vergeleken met inspraak.

TABEL 3.3 CONSULTATIEVORMEN EN INSpraak (VENW 2004A, COENEN ET AL. 2001)

Consultatie- vorm	Doel voor geconsulteerde	Dit is geen inspraak omdat
Meepraten	(Vrijblijvend) een stem laten horen in de besluitvorming	... inspraak niet vrijblijvend meepraten inhoudt, maar verplichtingen schept voor het inspraakverlenende overheidsorgaan (motiveringslast en zorgvuldige voorbereiding).
Formeel advies (waaronder geïnstitutionaliseerd overleg)	Mening over een voorgenomen beslissing op basis van consensusvorming, het in breed overleg ontwikkelen van beleid	... bij inspraak individuele of georganiseerde insprekers op persoonlijke titel hun mening geven over het voorgenomen besluit; een advies is een eenmalige uitspraak van een adviesorgaan.
Interactieve planvorming	Meedenken over planvorming, het in breed overleg ontwikkelen van beleid	... voorafgaand aan inspraak een formeel ontwerpbesluit wordt genomen, waarbij minder sprake is van een directe en vroegtijdige interactie tussen bestuur, burgers en maatschappelijke groepen.
Medezeggenschap	Recht om mee te doen in besprekingen en bij besluitvorming	... inspraak zich beperkt tot het geven van een mening, het voeren van overleg en een poging het voorgenomen besluit te beïnvloeden – de beslissing wordt uiteindelijk door de bevoegde gezagsdragers genomen.
Bindend referendum	Directe zeggenschap in overheidsbesluit, volksstemming	...inspraak geen garantie biedt dat de wensen van deelnemers worden overgenomen.

Tops (2006) vat samen hoe een effectief inspraakproces bijdraagt aan de kwaliteit van de besluitvorming. Door inspraak wordt aanvullende, vaak lokale, kennis in de samenleving gemobiliseerd. Door het benutten van de communicatiemogelijkheden die inspraak biedt, draagt het bij aan begrip voor het uiteindelijke besluit en aan het vertrouwen in de overheid.

Op twee manieren laat een voorgenomen besluit zich inhoudelijk ‘verrijken’ (VenW 2004a). Inspraakreacties die inhoudelijk en op het juiste moment aansluiten bij de besluitvorming, kunnen doorwerken in de besluitvorming. Ook als expliciet gemotiveerd wordt waarom wensen of informatie niet overgenomen worden, is er sprake van effectieve inspraak. Het verantwoorden hoe belangen en informatie uit de inspraak zijn afgewogen, verrijkt en verdiept immers de gronden voor een besluit.

Het inhoudelijk verrijken van een voorgenomen besluit stelt hoge eisen en voorwaarden aan het inspraakproces. Om insprekers optimaal in de gelegenheid te stellen een inhoudelijke en goed getimede inspraakreactie op te stellen, is het noodzakelijk om de inspraakprocedure zo op te zetten, dat iedereen weet waar het over gaat en wat er op het spel staat. Als dat duidelijk is voor het publiek, bepaalt dat ook mede het type reacties dat de overheid weer terug ontvangt. Een kwalitatief hoogwaardig proces kan leiden tot een grotere acceptatie van de wijze waarop het besluit tot stand komt. Bijvoorbeeld doordat betrokkenen een besluit

respecteren, hun vertrouwen in de overheid toeneemt of minder vaak beroep of bezwaar aantekenen (VenW 2004a).

Een overheid die een inspraakprocedure start moet zich goed rekenschap geven van wat men wil weten van de inspreker. Pas dan kan met communicatie getracht worden om inhoudelijk goede inspraakreacties te verkrijgen. Wat een overheid wil weten, is allereerst afhankelijk van de fase waarin een besluit zich bevindt. In een probleemverkennde fase bestaat er meer ruimte om nog invloed te hebben en is meer abstracte informatie nodig dan in een operationele oplossingsfase. De gegevens die al bekend zijn bij de overheid bepalen evenzeer de communicatie rondom een inspraakprocedure. Dat gaat zowel om feitelijke informatie als om informatie over belangen die er spelen. Soms bestaat er al een vrij volledig beeld door bestuurlijke overleggen, adviezen, interactieve planvorming of andere inspanningen om de wensen van de samenleving te betrekken bij de besluiten (belevingswaardeonderzoek, draagvlakonderzoek). Maar het komt ook voor dat er nog informatie ontbreekt voor een goed besluit, omdat er bij de voorbereiding vertrouwelijkheid in acht moest worden genomen of door tijdgebrek.

Bijlage 3 bevat een overzicht van inspraakverplichtingen in de vigerende waterwetgeving. Inspraak als vorm van participatie heeft een aantal nadelen (Cox 2005). Inspraak is een vorm van consultatie dat plaats vindt in de laatste fase van het proces. Dit kan leiden tot rigide meningen en conflicten, het draagt niet bij tot het vinden van creatieve oplossingen, en faalt nogal eens in het verkrijgen van breed maatschappelijk draagvlak. Ontevredenheid met inspraak als een traditioneel participatie instrument heeft geleid tot de ontwikkeling van nieuwe methoden zoals interactieve beleidsvorming. In de Implementatiewet EG Kaderrichtlijn Water (artikel 4) is inspraak als wettelijk verplichte participatievorm vastgelegd (Staatsblad 2005).

Volgens Tops (2006) leidt het door elkaar lopen van interactieve processen en formele inspraak tot verwarring. Vaak voegt de verplichte inspraakronde nauwelijks iets toe omdat alle relevante partijen al in een vroeg stadium van het plan zijn betrokken. Bovendien is het voor burgers niet altijd duidelijk wat er van hen wordt verwacht en wat zij kunnen verwachten, omdat de formele inspraakmomenten altijd dezelfde vorm kennen ongeacht de fase van het project. Beleidsmakers krijgen hierdoor vaak onbruikbare reacties binnen. Verder kunnen burgers vaak moeilijk een oordeel geven over grote strategische plannen. Aan het eind van het besluitvormingsproces is er wel zicht op individuele consequenties. Burgers kunnen in die fase goed aangeven wat er mis gaat als de plannen worden uitgevoerd. Dan is er echter nog maar beperkt ruimte voor aanpassingen. Terwijl de meeste insprekers inspraak zien als participatie en medezeggenschap verwachten. Dit leidt tot verwachtingen die niet waargemaakt kunnen worden. Vijfendertig procent van de burgers die niet inspreken doen dit omdat ze geen vertrouwen hebben in het nut ervan (VenW 2004a, zie ook Bijlage 4).

3.3 Burgerparticipatie

Burgerparticipatie is het rechtstreeks betrekken van burgers bij het beleidsproces. Het belang van burgerparticipatie en de vertaling daarvan naar de praktijk van overheidscommunicatie wordt in 2001 onderstreept door de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Commissie Wallage, CTO 2001).

Net zoals bij publieke participatie, is de centrale gedachte achter burgerparticipatie dat het beleidsproces aan kwaliteit en democratisch gehalte wint door het betrekken van burgers. In de contacten van de overheid met de burger kan onderscheid gemaakt worden in formele contactmomenten (verkiezingen, referenda, wettelijke inspraakprocedures) en informele contactmomenten (niet wettelijk voorgeschreven vormen van raadpleging of overleg met burgers).

Overwegingen om burgerparticipatie te starten zijn dat het kan bijdragen aan de vergroting van draagvlak voor beleidsmaatregelen en om begrip te kweken bij burgers voor belangen van andere burgers. Daarnaast speelt ook het voorkomen dat wettelijke inspraakprocedures te lang gaan duren en de mogelijkheid om betere plannen te maken (die recht doen aan belangen, wensen en behoeften van individuele burgers: geldt voor beleidsplannen en uitvoeringsplannen) (BIZA 2003).

Inspraak is eerder in dit hoofdstuk beschreven als een vorm van burgerparticipatie op wettelijk vastgestelde vaste momenten in de besluitvorming, meestal aan het eind van het proces. Dit type van participatie geeft burgers weinig invloed op het uiteindelijk te voeren beleid. Burgerparticipatie kan breder gedefinieerd worden, als een manier van werken waarbij de overheid langs informele weg rechtstreeks in contact treedt met individuele burgers, om op die manier kennis te nemen van de inzichten en ervaringen, wensen en belangen van de burger (BIZA, 2003). Er wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen directe burgerparticipatie (het rechtstreeks betrekken van burgers bij het beleidsproces) en indirecte participatie (via belangenorganisaties). Deze paragraaf behandelt enkel de directe burgerparticipatie. Door het betrekken van burgers bij het beleidsproces wordt zorg gedragen voor een transparanter en democratischer proces en wordt een adequater, meer op de behoefte van burger toegesneden beleid nagestreefd. Het draagvlak wordt daarmee vergroot.

Burgerparticipatie wordt in Nederland vooral door decentrale overheden, vooral gemeentes, in praktijk gebracht. Dit hangt samen met het feit dat vooral het beleid van gemeentes een directe, voor de burger merkbare invloed heeft op het dagelijkse bestaan. In het algemeen geldt dat naarmate een beleidsthema concreter is, en zich afspeelt in de directe leefomgeving van de burger, zij zich meer aangesproken voelen en meer deel willen hebben aan het beleidsproces. Overigens organiseren de rijksoverheid en provincies ook burgerparticipatie processen, maar dan gaat het vooral om instanties die, net als gemeentes, zich bezighouden met beleidsuitvoering en dan vooral op beleidsvelden die een directe impact hebben op de woon- en leefomgeving van de burger.

Er zijn globaal vier factoren die het succes van burgerparticipatieprojecten bepalen: wie het proces organiseert, hoe mensen bereid worden gemaakt tot participatie, de inzet van communicatie en inzet van effectieve methoden (BIZA 2003).

- Succesfactor: de organisator van het proces. In het algemeen organiseert een intermediair met een onafhankelijke positie tussen burger en overheid het proces; het vertrouwen tussen intermediair en burger is een belangrijke voorwaarde en persoonsgebonden eigenschappen van de intermediair spelen ook een belangrijke rol.
- Succesfactor: de bereidheid tot participatie. De bereidheid van de burger om deel te nemen is vooral afhankelijk van het gepercipieerde belang van het onderwerp (probleem onderkenning en relevantie voor eigen bestaan) en het gepercipieerde nut van deelname. Men moet vertrouwen hebben dat deelname nuttig is en invloed heeft. Deze duidelijkheid over invloed is essentieel.
- Succesfactor: de inzet van communicatie. De communicatie kan effectief ingezet worden door het inspelen op specifieke doelgroepen en bereikbaarheid van de projectorganisatie. Ook het zichtbaar maken van eindresultaten is belangrijk, waarbij deelnemers hun inbreng voor zover mogelijk terugzien in eindresultaat.
- Succesfactor: de inzet van effectieve methoden. Wat effectieve methoden zijn hangt af van het specifieke project: elk project heeft een eigen aanleiding en doel en daarom een eigen vorm en inhoud. Burgerparticipatie moet telkens weer op maat ontwikkeld en uitgevoerd worden. De techniek dient aan te sluiten bij de kenmerken (cultuur, beleavingswereld) van de doelgroep en bij het onderwerp of beleidsvraagstuk.

In het algemeen geldt dat de participatieprocessen het karakter hebben van consultatie of raadpleging, dus beïnvloeding van het beleid, en niet van meebeslissen. Het primaat ligt nog altijd bij de politiek of, in geval van maatschappelijke organisaties en bedrijven, bij het bestuur of de directie.

Er is een verband tussen schaalgrootte en participatie: naarmate de schaal kleiner is (buurt, wijk), neemt de participatie toe, zowel in termen van invloed die de burger gegund is, als in termen van participatiegraad (het aantal mensen dat geïnteresseerd is in deelname). Op het niveau van de provincie is participatie daarom moeilijker van de grond te krijgen dan op het niveau van de gemeente, het stadsdeel of de wijk. Dit is een van de redenen dat overheden, maar ook organisaties als de ANWB en Natuurmonumenten hun planschaal aanpassen: ‘gebiedsgericht werken’ is daar een voorbeeld van. Ook het opdelen van grotere gemeentes in kleinere bestuurlijke eenheden (wijken of stadsdelen) is vaak ingegeven door het streven naar grotere betrokkenheid van de burger bij het openbaar bestuur. Ook de al eerdere geciteerde auteurs Kerkhof en Huitema (2003) stellen dat burgers zich vooral voor interesseren voor concrete vraagstukken uit de eigen woonomgeving. Burgerparticipatie op rijks- en provinciaal niveau, en zeker op het niveau van ‘Europa’, stuit hier dus op een probleem. Tabel 3.4 presenteert de belangrijkste adviezen uit het onderzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken naar burgerparticipatie, gebaseerd op doorlichting van tien projecten (BIZA 2003).

TABEL 3.4 ADVIEZEN VOOR BURGERPARTICIPATIE (BIZA 2003)

-
- Een onafhankelijke intermediair organiseert het proces met persoonlijke eigenschappen als enthousiasme, betrokkenheid, goed kunnen luisteren en inlevingsvermogen in de doelgroep.
 - Alle burgers krijgen de kans om te participeren en worden centraal gezet, zodat het initiatief van onder af komt.
 - Alle belangen(groepen) zijn bekend uit een omgevingsanalyse en de juiste partijen worden tijdig betrokken op zowel op uitvoerend, management en politiek niveau.
 - De burgers krijgen de ruimte en vrijheid om zelf invulling te kunnen geven aan het thema.
 - De burger krijgt het vertrouwen dat deelname nut heeft.
 - Op alle momenten in het proces wordt teruggekoppeld en er wordt gezorgd voor goede archivering van gemaakte afspraken en de voortgang.
 - Er wordt gezorgd voor publiciteit en de werkzaamheden worden zichtbaar gemaakt.
 - Afspraken en beloften worden nagekomen, er is bereidheid om besluiten terug te draaien en of bij te stellen.
 - De middelen en activiteiten worden afgestemd op de doelgroep en het thema of beleidsonderwerp.
 - Er worden creatieve en onorthodoxe werkmethoden gebruikt, die altijd een 'social event' zijn.
 - Er wordt rekening gehouden met de spanningsboog van kinderen: snelle acties en snel resultaat.
-

De praktijkervaringen met burgerparticipatie zijn minder positief dan men zou verwachten op basis van de hierboven beschreven voordelen. Geul (1999) concludeert op basis van een studie naar de ervaringen in de Verenigde Staten dat burgerparticipatie daar gefaald heeft. Hij beschrijft zes problemen:

- De zeer geringe omvang van de publieksdeelname. Zelfs in de steden met de meest uitgebreide systemen van publieksparticipatie wordt hooguit door tien tot vijftien procent van de inwoners op enigerlei wijze gebruikmaakt van de aangeboden mogelijkheden. Deze mogelijkheden zijn bekend bij de helft tot driekwart van de bevolking.
- De samenstelling van het participerende publiek. Er worden vooral groepen en individuen bereikt die voordien ook al actieve betrokkenheid toonden: vertegenwoordigers van georganiseerde belangengroepen en representanten van andere overheidsorganen, en, wat betreft het gewone publiek, het segment van gesetelde, hoogopgeleide en welvarende *middle to upper-class individuals*.
- De relatie tussen beleidsniveau en publieksparticipatie. Burgers laten zich vooral verleiden tot participatie in beleid en bestuur als er issues in het geding zijn die een groot raakvlak hebben met hun dagelijkse, *particuliere* leven en de (woon)omgeving waarin dit zich afspeelt).

- Het effect op de implementatie. Publieksparticipatie in de voorbereidingsfase leidt doorgaans *niet* tot grotere publieke acceptatie van het beleid, hoewel andere door Geul geciteerde auteurs aangeven dat dit juist wel leidt tot grotere betrokkenheid.
- Het nut van wettelijke verplichtingen. Hier wordt weinig gebruik van gemaakt en leidt zelfs een toename in het aantal aangespannen rechtszaken, door de ontstane hoge verwachtingen en het bieden van nieuwe gronden voor juridische oppositie.
- De rol en betekenis van *public participation professionals*. Dit zijn hoogopgeleiden die van publieksparticipatie hun broodwinning maken. Zij adviseren burgers, waarbij niet duidelijk is of zij zich tot advies en bijstand beperken of de leiding en richting overnemen en wie zij dan eigenlijk vertegenwoordigen; de burgers, of zichzelf.

3.4 Waterbeheer en publieke participatie

Nog voor de komst van de Kaderrichtlijn Water, identificeerden Most *et al.* (1998) een aantal ontwikkelingen op het gebied van waterbeheer die hebben geleid tot een grotere behoefte aan interactieve besluitvorming. De onderlinge afhankelijkheid binnen de watersector en beleidsvrijheid van verschillende partijen (rijk, provincie, gemeenten, waterschappen en waterleidingbedrijven) maakt realisering van plannen niet bij voorbaat zeker. Dit is een reden voor hogere overheden om uitvoerende instanties bij de opstelling van de eigen plannen te betrekken, in de hoop de kans op uitvoering daarvan te vergroten. Ook Kerkhof en Huitema (2003) onderschrijven het toegenomen belang van participatie in het waterbeheer.

Daarnaast is de realisatie van de door waterautoriteiten geformuleerde doelstellingen in toenemende mate afhankelijk van de beslissingen die actoren buiten de watersector nemen. Deze andere actoren kunnen andere departementen zijn, maar ook andere provinciale diensten, gemeenten, private organisaties (bedrijven, belangenorganisaties), en individuen. Door deze partijen bij de totstandkoming van het eigen beleid te betrekken, wordt de kans op doelbereiking vergroot.

In de bredere opvatting van waterbeheer, waarbij aspecten van waterkwaliteit, milieu en veiligheid van het beheer deel gaan uitmaken, is er behoefte om in een vroeger stadium over de plannen van anderen mee te kunnen praten. Dit betekent dat 'water' als onderwerp op de agenda van andere partijen gezet moet worden. Door hen bij de eigen plannen te betrekken, wordt getracht dat te bereiken. Tenslotte is er een groeiende behoefte aan legitimering van de eigen activiteiten; naast democratisering van waterverkiezingen, vormt het betrekken van de burger bij concrete beleidsplannen en voornemens een mogelijkheid daartoe.

Kerkhof en Huitema (2003) stellen dat de toegenomen beheerskosten en politisering hebben geleid tot een toenemende behoefte aan publieke participatie. Beleidsmakers en waterbeheerders hebben behoefte aan meer publieke bewustwording en begrip van de problemen waar men mee kampt. Ze hebben hulp van burgers en maatschappelijke organisaties nodig om acceptabele oplossingen te vinden. De auteurs geven een aantal concrete redenen voor publieke participatie. Zij noemen de toegenomen publieke

bewustwording en acceptatie van de problemen van de beleidsmakers en waterbeheerders en de te nemen maatregelen. Daarnaast wordt betere besluitvorming genoemd, door opname van standpunten en visies en informatie, en het toenemende mate belang van legitimering en afleggen van verantwoording (*accountability*). Tenslotte kan participatie resulteren in een leerproces, waarbij partijen in een dialoog door interactie en debatteren leren om gezamenlijk een stroomgebied te beheren en met conflicterende belangen om te gaan. Dit aspect wordt ook benadrukt in het handboek Samen Leren om Samen te Beheren (Ridder 2005) dat later in dit hoofdstuk wordt besproken.

Enserink *et al.* (2003) beschrijven de ontwikkeling van publieke participatie in het waterbeheer en concluderen dat er in het Nederlandse waterbeheer geen sprake is van echte ‘co-productie’ en dat het waterbeheer in deze achterloopt op participatieontwikkelingen in andere sectoren: “de hoogste vorm van participatie is consultatie van maatschappelijke organisaties, terwijl het algemene publiek slechts wordt geïnformeerd”. Participatie van het publiek (burgers) is beperkt tot het bijwonen van de formeel vereiste presentaties, en het becommentariëren en bezwaar maken tegen de door experts opgestelde en door vertegenwoordigers van belangenorganisaties besproken plannen.

Daarnaast stellen de auteurs dat de koppeling tussen publieke participatie en politieke besluitvorming een probleem vormt. Bijna zonder uitzondering wordt de participatie als inspraak georganiseerd als toevoeging tot, in plaats van geïntegreerd onderdeel van besluitvorming. Het gevolg van deze loskoppeling van het proces is dat de uitkomsten van het participatieproces slechts voor een deel of in het geheel niet worden opgenomen in het uiteindelijke besluit. De uitkomsten komen te laat beschikbaar en zijn daarom niet of enkel beperkt inpasbaar, zoals al eerder in de paragraaf over inspraak werd beschreven (pagina 26). De bevindingen worden gepresenteerd in de vorm van een sterkte - zwakte analyse van de Nederlandse participatiepraktijk bij de implementatie van de Kaderrichtlijn Water (Tabel 3.5).

TABEL 3.5 SWOT ANALYSE PARTICIPATIE IN KADERRICHTLIJN (ENSERINK *ET AL.* 2003)

Sterkten	Zwakten
- o Ervaring met actieve betrokkenheid van belanghebbenden en publiek in ruimtelijke ordening en infrastructuur plannen. - o Aanwezigheid van georganiseerde belangenorganisaties maakt actieve betrokkenheid bij problemen op grotere schaal mogelijk. - o Publieke zorgen worden vaak door georganiseerde belanghebbenden groepen vertegenwoordigd. - o Lange traditie van succesvolle informatievoorziening aan het publiek. - o Hoog opgeleid publiek.	- o Beperkte traditie van publieke participatie in het waterbeheer. - o Beperkte actieve participatie in voorbereiding en analyse voor de kaderrichtlijn. - o Expert bias in waterbeheer. - o Focus vooral op informatievoorziening (voorlichting) in plaats van op actieve betrokkenheid. - o Weinig interesse. - o Geen traditie van het consulteren van het algemene publiek, zeker niet op hoger schaal niveau.

TABEL 3.5 (VERVOLG)

Mogelijkheden	Bedreigingen
- o Aansluiting zoeken bij huidige debat over water als ordenend principe. - o Waterkwaliteitskwesties kunnen verbonden worden met waterkwantiteitskwesties, die hoog op de politieke agenda staan. - o Actuele debat over herstructurering van de landbouwsector kan behulpzaam zijn bij het bereiken van waterkwaliteitsdoelstellingen. - o Incidenten en ongelukken kunnen waterkwaliteit op de politieke agenda plaatsen	- o De aantrekkingskracht van traditionele inspraak praktijken – traditionele inspraak benadering is beperkt tot informatievoorziening en consultatie en daarmee wordt deze ervaren als onbevredigend. - o “Te weinig, te laat”, het publiek wordt pas betrokken nadat belangrijke besluiten zijn genomen and de noodzaak en behoefte ter discussie stellen. - o Vermoeidheid bij publiek en belanghebbenden vanwege de vele participatie verzoeken - o Focus op waterkwantiteit, en niet op kwaliteit. - o Sectorale debatten zijn meer prominent dan water kwaliteitsaspecten. - o Lage urgentie, zolang een lage waterkwaliteit niet zichtbaar is.

3.5 Wat vereist de Kaderrichtlijn Water?

Publieke participatie speelt een sleutelrol in de Europese Kaderrichtlijn Water. Punt 14 van de preambule van de kaderrichtlijn luidt (EU 2000):

“Het welslagen van deze richtlijn is afhankelijk van nauwe samenwerking en samenhangende actie op communautair, nationaal en lokaal niveau, alsmede van voorlichting aan, overleg met en betrokkenheid van het publiek, inclusief de gebruikers.”

De kaderrichtlijn onderscheidt verschillende vormen van publieke participatie: voorlichting, consultatie en actieve betrokkenheid van het ‘publiek’. Deze participatietermen verschillen in mate van betrokkenheid. Voorlichting en consultatie dienen verzekerd (‘ensured’) te worden, actieve betrokkenheid dient te worden aangemoedigd (‘encouraged’). Artikel 14 van de richtlijn is het sleutelartikel ten aanzien van het aspect van publieke participatie (Bijlage 5) en noemt drie belangrijke vormen van publieke participatie, ofschoon in de tekst van de richtlijn de term ‘publieke participatie’ niet wordt gebruikt:

- Toegang tot achtergrondinformatie.
- Consultatie van publiek en watergebruikers in drie stappen van het proces over:
 - het tijdpad en werkprogramma voor de productie van het plan, inclusief een overzicht van de consultatie maatregelen (schriftelijk commentaar in 2006);
 - het interim overzicht van de belangrijke waterbeheerkwesties die in het stroomgebied spelen (schriftelijk commentaar in 2007);

- het concept stroomgebiedbeheersplan (schriftelijk commentaar in 2008).
- Actieve betrokkenheid in alle aspecten van de uitvoering van de richtlijn, vooral in het planningsproces.

Mostert (2002) distilleert vijf voorwaarden voor en eisen aan publieke participatie uit de richtlijntekst:

- De richtlijn bevat een algemene eis om actieve deelname in de implementatie te bevorderen
- De richtlijn vereist drie rondes van schriftelijke consultatie in het planningsproces. Deze zijn niet hetzelfde als ‘actieve betrokkenheid’ als genoemd in de eerste zin van artikel 14. Essentieel in het begrip actieve betrokkenheid is het potentieel voor de deelnemers om het proces te beïnvloeden door bij te dragen aan de visie en perspectieven en het genereren van mogelijke oplossingen voor eventueel gepresenteerde problemen. Lidstaten dienen actieve betrokkenheid te bevorderen gedurende het implementatie proces en niet enkel in de in artikel 14 genoemde planningstappen.
- De inbreng van het publiek dient te worden verzameld en serieus genomen te worden.
- Toegang tot achtergrondinformatie dient verleend te worden (art 14, Annex VII, A11)
- Additionele vormen van publieke participatie zijn niet wettelijk vereist, maar zullen in praktijk toch noodzakelijk blijken te zijn om de ambitieuze milieudoelen van de richtlijn te bereiken.

Publieke participatie kan worden gedefinieerd als het mensen mogelijk maken om de uitkomst van plannen en werkprocessen te beïnvloeden. Er bestaan verschillende niveaus van invloed. De basis voor elke vorm van publieke participatie is voorlichting. Letterlijk staat in artikel 14 van de kaderrichtlijn dat “Op verzoek wordt inzage gegeven in de bij de opstelling van het ontwerpstroomgebiedsbeheerplan gebruikte achtergronddocumenten en –informatie”. Er wordt in dit artikel dus geen actieve disseminatie van informatie vereist. Voorlichting is echter essentieel om het voorgeschreven consultatie proces en actieve betrokkenheid te laten werken. De richtlijn maakt onderscheid in schriftelijke en mondelinge consultatie en schrijft minimaal schriftelijke consultatie voor.

De richtlijn gebruikt verschillende termen bij het verwijzen naar het publiek. Ten aanzien van consultatie en toegang tot achtergrondinformatie wordt de term ‘publiek’ gebruikt, zonder een nadere verklaring. In overweging 14 en 46 wordt de term ‘publiek, inclusief de gebruikers’ genoemd. Ten aanzien van actieve participatie wordt de term ‘alle betrokken partijen’ gebruikt, deze term kan worden geïnterpreteerd als elke persoon, groep of organisatie met een belang in een kwestie omdat ze er zelf door beïnvloed worden of omdat ze invloed hebben op de uitkomst (EU 2002). De consultatieverplichtingen zijn in de Nederlandse Implementatiewet EG Kaderrichtlijn Water overgenomen als verplichtingen voor inspraak conform afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Staatsblad 2005).

Ter ondersteuning van de invoering van de kaderrichtlijn, hebben de Europese landen samen met de Europese Commissie een gemeenschappelijke implementatiestrategie ontwikkeld. Voor het onderwerp participatie is het Engelstalige *Guidance on Public Participation in relation to the Water Framework Directive* gepubliceerd (EU 2002). Het bevat aanbevelingen voor participatie methoden, maar biedt geen concrete invulling aan de vraag hoe publieke betrokkenheid aangemoedigd moet worden (Bijlage 6).

Het handboek 'Samen Leren om Samen te Beheren' (Ridder 2005) bespreekt publieke participatie en social learning in het waterbeheer. Volgens dit handboek betekent de term actieve betrokkenheid in de kaderrichtlijntekst dat het publiek discussies kan hebben met overheden, kan helpen bij het bepalen van de beleidsagenda, kan helpen bij het ontwikkelen van oplossingen, betrokken kan zijn bij het nemen van besluiten of kan deelnemen in de uitvoering.

In het rapport worden 'stakeholders' omschreven als alle personen, groepen en organisaties die betrokken zijn bij een bepaald onderwerp, òf omdat zij een belang bij dit onderwerp hebben òf omdat zij er invloed op kunnen uitoefenen. Stakeholders kunnen individuele burgers en bedrijven, belangengroepen, overheidsinstellingen en deskundigen zijn. Onder publiek vallen alle niet-overheidsstakeholders.

Het handboek bevat een groot aantal technieken en methoden die op geschiktheid voor toepassing bij de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water worden geëvalueerd (Bijlage 2). Ofschoon het handboek af en toe specifiek verwijst naar de kaderrichtlijn, gaat het om algemeen toepasbare principes voor het betrekken van partijen bij (beleids)processen, planvorming en besluitvorming.

Ter afsluiting van deze paragraaf kan worden geconcludeerd dat de kaderrichtlijn harde eisen stelt aan informatievoorziening en consultatie en actieve betrokkenheid aanmoedigt. In de kaderrichtlijntekst wordt burgerparticipatie niet verplicht gesteld.

3.6 Voorwaarden en evaluatiecriteria voor participatie

Na een korte discussie over de criteria waar een goed participatieproces aan moet voldoen, worden in deze paragraaf de voorwaarden en criteria op een rij gezet waaraan het participatieproces in de kaderrichtlijn moet voldoen.

Er bestaan verschillende ideeën over wat een goed publiek participatieproces kenmerkt. Dit komt voort uit verschillende ideologische perspectieven op publieke participatie. Om die reden bestaat er waarschijnlijk geen eenduidige definitie van een 'goed' proces. Daardoor is het ook moeilijk om 'objectieve' criteria te ontwikkelen waar een participatieproces aan afgemeten kan worden. Vaak wordt het succes van participatieprojecten intuïtief vastgesteld, dus zonder harde vooraf bepaalde criteria. Het succes wordt daarbij afgeleid uit indicatoren als: 'bevredigende' opkomst; opgeleverde nieuwe inzichten; deelnemende burgers die zich tevreden tonen over het proces en burgers die herkennen dat er iets met hun inbreng gebeurt;

minder weerstand tegen bepaalde plannen en tenslotte, de uitvoering van het beleid leidt tot tevredenheid bij de burger (Webler *et al.* 2001).

Kerkhof en Huitema (2003) onderscheiden vijf methodologische aspecten die een sleutelrol spelen in het ontwerp en implementatie van succesvolle participatieprocessen: groepsamenstelling, betrokkenheid van deelnemers, eerlijkheid (*fairness*) van het proces, inbreng van wetenschappelijke informatie en het argumentatieproces zelf. Zij stellen dat het participatieproces als eerlijk kan worden beschouwd indien aan vier basisbehoeften van deelnemers wordt voldaan: mogelijkheid tot deelname (aanwezig zijn), mogelijkheid om aan de discussie bij te dragen, mogelijkheid tot discussie (uitdagen en verdedigen van standpunten), en tenslotte, de mogelijkheid om beslissingen te nemen. Daarnaast zijn eerlijkheid en transparantie van het proces als belangrijke factoren genoemd.

Halvorsen (2002) presenteert vier criteria waaraan volgens haar publieke participatie processen moeten voldoen: comfortabel, gemakkelijk, tevredenstellend en delibererend ('deliberative'). De auteur introduceert een nieuwe succesfactor: de mate waarin de techniek een groep van deelnemers aantrekt die representatief is voor de grotere gemeenschap. Veel vormen van participatie worden bekritiseerd omdat ze altijd dezelfde groep van mensen aantrekt (veelal goed opgeleide mannen uit de sociaal-economische middenklasse).

De bovenstaande criteria bieden echter niet veel ondersteuning bij het bepalen waar het participatieproces van de kaderrichtlijn aan moet voldoen. Op basis van de literatuurstudie in dit hoofdstuk kunnen echter twee categorieën van voorwaarden en criteria onderscheiden worden waaraan het participatieproces bij de uitvoering van de kaderrichtlijn moet voldoen. Ten eerste moet de communicatie en publieke participatie voldoen aan de wettelijke verplichtingen die uit de Kaderrichtlijn Water zelf voortkomen. Ten tweede kunnen voorwaarden en criteria worden ontleend aan de besproken adviezen voor overheidscommunicatie. De voor de kaderrichtlijn relevante elementen uit tabellen 3.1 en 3.2 zijn overgenomen in het onderstaande overzicht.

Wettelijke verplichtingen volgend uit de Kaderrichtlijn Water

1. Verleen toegang – op verzoek - tot achtergrondinformatie die is gebruikt bij het opstellen van het ontwerpstroomgebiedbeheersplan.
2. Organiseer consultatieronden in drie stappen van het proces:
 - a. Werkprogramma + tijdschema (eind 2006);
 - b. Belangrijkste waterbeheerkwesties (eind 2007) en
 - c. Concept beheersplan (eind 2008)
3. Stimuleer actieve betrokkenheid van het publiek, dat het proces kan beïnvloeden.
4. Zamel de inbreng van het publiek in en neem het serieus.
5. Voorzie alle belanghebbenden van informatie.

Criteria volgend uit de overheidscommunicatie adviezen

6. Alle beleidsinformatie is toegankelijk op het internet.
7. Er wordt een activiteitenindex bijgehouden.
8. Er is een doelgroepstrategie ontworpen op basis van segmentatie en de communicatie is afgestemd op (burger) doelgroep.
9. Als overheid is men bereikbaar, de responsiviteit en bereikbaarheid worden gemonitord.
10. Er wordt één algemeen en makkelijk toegankelijk informatiepunt aan de burger aangeboden.
11. Communicatie is een volwaardig onderdeel van het beleidsproces.
12. Er zijn persoonlijke contacten tussen enerzijds bestuurders en ambtenaren, en anderzijds, burgers.
13. Men weet wat er leeft middels opiniepeilingen en andere meetvormen.
14. De overheid heeft haar verwachting van de burger kenbaar gemaakt en de invloed van de burger is van te voren vastgesteld en bekendgemaakt.

Met deze lijst wordt de eerste onderzoeksvraag beantwoord naar wat de beoordelingscriteria zijn om te kunnen bepalen of aan de eisen van de kaderrichtlijn voor publieke participatie en communicatie wordt voldaan.

4 Communicatie en publieke participatie

In dit hoofdstuk worden de actoren, beleidsuitgangspunten en de activiteiten rondom communicatie en publieke participatie in de uitvoering van de kaderrichtlijn beschreven. Deze liggen ten grondslag aan de tweede onderzoeksvraag over hoe de huidige communicatie en publieke participatie plannen en inspanningen worden beoordeeld op basis van de in hoofdstuk 3 ontwikkelde criteria. In paragraaf 4.1 wordt de organisatie van de communicatie en participatie rondom de uitvoering van de kaderrichtlijn beschreven en worden de betrokken actoren geïnventariseerd (deelvraag 2a). In paragraaf 4.2 worden op basis van een analyse van communicatieplannen de beleidsuitgangspunten en activiteiten geïnventariseerd en wordt onderzocht in hoeverre burgerparticipatie daar een rol in speelt (deelvraag 2b).

4.1 Organisatie en actoren

Organisatie en actoren op nationaal niveau

De kaderrichtlijnverplichtingen voor informatievoorziening en consultatie zijn grotendeels opgenomen in de bestaande inspraakprocedures van de Nederlandse wetgeving. Deze betreffen het werkprogramma en tijdschema, de lijst met belangrijkste onderwerpen en het concept stroomgebiedbeheersplan. Het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water maakt in de actieve betrokkenheid van maatschappelijke organisaties onderscheid tussen belangenbehartiging en het inbrengen van kennis en kunde (LBOW 2005). Bij belangenbehartiging gaat het om de hoofdlijnen van de beleidsvoorbereiding en dit wordt in eerste instantie via themabijeenkomsten van het Overlegorgaan Water en Noordzeeaangelegenheden georganiseerd (Bijlage 7). De inbreng van kennis en kunde wordt georganiseerd via klankbordgroepen en deelname aan werkgroepen van de clusters van het Nationaal Bestuursakkoord Water.

Het Cluster Communicatie is een van deze clusters die het landelijk bestuurlijk overleg adviseert. Het staat onder voorzitterschap van DG Water en bestaat onder meer uit vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat, het Ministerie van VROM, het Ministerie van LNV, de Unie van Waterschappen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg. Het Cluster faciliteert activiteiten. De Nederland Leeft met Water publiekscampagne wordt bijvoorbeeld vormgegeven en afgestemd door het campagneteam dat dezelfde partners bevat als het cluster.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een stimuleringsprogramma voor gemeenten opgezet. Er zijn onder meer ‘waterambassadeurs’ aangesteld, die de gemeenten adviseren en ondersteunen bij de uitvoering van de richtlijn (LBOW 2005). Deze waterambassadeurs kunnen ook een rol spelen bij de vormgeving van (burger)participatie.

Organisatie en actoren op regionaal niveau

In alle stroomgebieden zijn communicatiewerkgroepen actief. Deze regionale werkgroepen bestaan uit vertegenwoordigers, dat wil zeggen, voorlichters en procesmanagers van provincies, waterschappen en Rijkswaterstaatsdirecties uit het betreffende (deel)stroomgebied. Het doel van de werkgroepen is om activiteiten onderling op elkaar af te stemmen en waar mogelijk samen te werken in de planning en organisatie van regionale communicatie activiteiten. Elke communicatiewerkgroep wordt voorgezeten door een regionale ‘trekker’ of communicatiecoördinator.

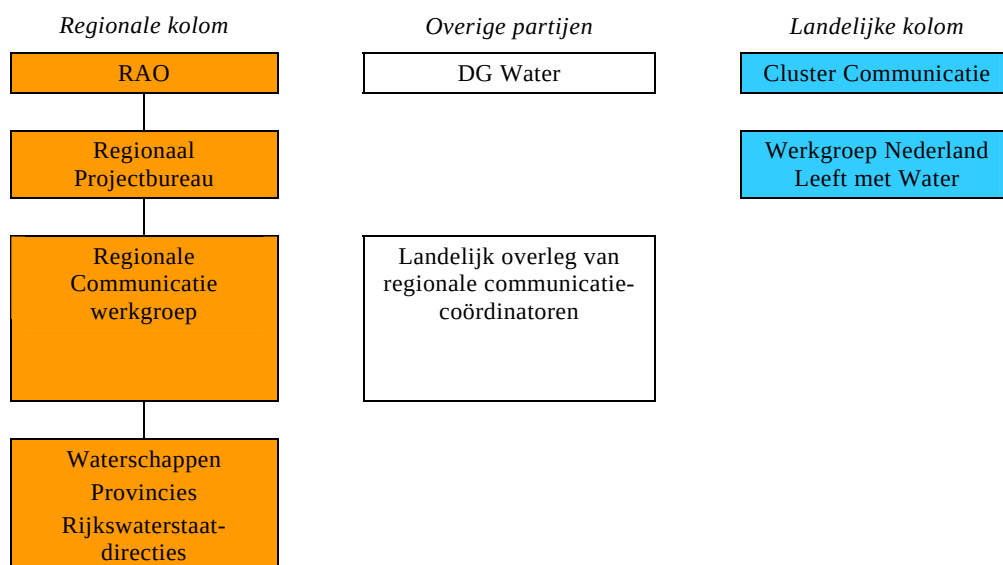
In elk deelstroomgebied is een klankbordgroep opgericht waarin maatschappelijke organisaties en belangengroepen hun inbreng kunnen geven in de totstandkoming van de stroomgebiedbeheersplannen. De klankbordgroep wordt geconsulteerd over de zaken die op de agenda staan van Regionaal Bestuurlijk Overleg. De klankbordgroepen worden daarmee ook betrokken bij het opstellen van de regionale component van de Decembernota's, die hierna nog besproken worden (pagina 40). De samenstelling van de klankbordgroepen varieert per deelstroomgebied (Bijlage 7). In alle regionale klankbordgroepen zijn natuur en milieu organisaties, de landbouw, visserij en recreatiesector en het bedrijfsleven vertegenwoordigd.

Nationaal-regionale samenwerking

In een ambtelijk landelijk-regionaal communicatieoverleg worden communicatie en participatie activiteiten afgestemd tussen de landelijke en regionale kolom. Het overleg is samengesteld uit een vertegenwoordiger van DG Water en de coördinatoren van de regionale communicatiewerkgroepen.

Het overleg dient ter coördinatie en afstemming van regio-overstijgende communicatie-zaken, zoals de organisatie van informatiebijeenkomsten en het ontwikkelen van doelgroepenbrochures. In 2004 werd door dit overleg ondermeer een gemeenschappelijk kader ontwikkeld met afspraken over hoe de communicatie rondom de kaderrichtlijn zou worden aangepakt. Het overleg biedt ook een platform voor informatie-uitwisseling tussen de regionale kolom en landelijke kolom, het Cluster Communicatie. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het aanleveren van informatie voor en het deelnemen in participatieprojecten en regionale aansluiting bij de Nederland Leeft Met Water campagne. De deelstroomgebieden blijven wel zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de communicatie en participatie activiteiten rondom de kaderrichtlijn.

Figuur 4.1 illustreert de organisatiestructuur rondom de kaderrichtlijn communicatie. Bij de communicatie zijn een groot aantal organisaties betrokken. Het onderzoek zal zich vooral richten op de leden van het landelijke overleg van regionale communicatiecoördinatoren, en leden van het cluster communicatie. Dit zijn de betrokkenen die grotendeels vorm geven aan de communicatie en participatie rondom de uitvoering van de kaderrichtlijn water.



FIGUUR 4.1 ORGANISATIESTRUCTUUR RONDOM DE KADERRICHTLIJN COMMUNICATIE (LBOW 2005, BEWERKT)

4.2 Communicatieplannen en activiteiten

In deze paragraaf worden op basis van een analyse van beleidsdocumenten en communicatieplannen de beleidsuitgangspunten voor communicatie en publieke participatie geïnterpreteerd. Er wordt tevens onderzocht in hoeverre burgerparticipatie daar een rol in speelt (deelvraag 2b).

Communicatie op nationaal niveau

Communicatie en publieke participatie worden in alle nationale beleidsdocumenten rondom de Kaderrichtlijn Water genoemd. Het blijft echter vaak enigszins beperkt tot voornemens en de mededeling dat informatievoorziening en consultatie wettelijk vastgelegd zijn:

- In de kabinetsnota 'Pragmatische Implementatie Europese Kaderrichtlijn Water in Nederland' (VenW 2004c) wordt gesteld dat de informatievoorziening en consultatieverplichtingen juridisch worden ingevuld met de Implementatiewet en dat actieve betrokkenheid wordt vormgegeven door 'het op tijd betrekken van maatschappelijke organisaties'.
- Het "Werkprogramma WB21/KRW 2005-2009" (LBOW 2005) beschrijft de planning van zowel het Waterbeheer voor de 21^e eeuw als de Kaderrichtlijn Water. In dit werkprogramma blijft de beschrijving van publieke participatie beperkt tot mededelingen over 'het verplicht ter inzage leggen van een aantal documenten' en 'de vorming van klankbordgroepen'.
- De jaarlijkse Decemhernota's van 2005, 2006 en 2007 beschrijven de voortgang van de implementatie tot aan 2008 van de kaderrichtlijn en het Nationaal

Bestuursakkoord Water (LBOW 2005). De Decemhernota 2005 geeft de inhoudelijke koers weer en een verdere uitwerking en richting aan het uitvoeringsproces in 2006. Deze nota bevat een lijst van 49 actiepunten waarvan er één betrekking heeft op publieke participatie (nummer 34): *“het ter inzage leggen van het tijdschema en werkprogramma”* (VenW 2005). Dit tijdschema en werkprogramma, samen met de lijst van belangrijkste waterkwesties, liggen in de vorm van een KRW inspraakdocument van juli tot en met 3 januari 2007 inderdaad ter inzage (VenW 2006).

De thema's van de nota zijn zo goed mogelijk vertaald in de campagne 'Nederland Leeft met Water' en in andere communicatie-uitingen. In de Decemhernota wordt gesteld dat afhankelijk van de reikwijdte van de maatregelen, 'belanghebbenden uit maatschappelijke organisaties, bepaalde doelgroepen of sectoren en individuele burgers zullen worden betrokken'. De Decemhernota geeft verder geen details (VenW 2005).

Na ondertekening van de Startovereenkomst WB21 door de bestuurlijke partners, is er een gezamenlijke communicatiestrategie opgesteld. De communicatie over WB21 verloopt onder het motto "Nederland leeft met Water" via drie sporen; publiekscommunicatie, bestuurlijke communicatie en functionele (project-)communicatie voor diverse doelgroepen.

Voor de communicatie over de kaderrichtlijn heeft het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water eind 2004 de 'Communicatiestrategie Europese Kaderrichtlijn Water' vastgesteld voor de periode 2005-2010. De kern van de boodschap in deze communicatiestrategie is de verschuiving van de beeldvorming van 'zorgelijk, lastig en technisch inhoudelijk gedoe' naar 'nuttig, nodig en kansrijk' (LBOW 2004).

In deze landelijke communicatiestrategie worden vier doelgroepen onderscheiden. Ten eerste, bestuurders en ambtenaren die zijn betrokken bij het waterbeleid. Ten tweede, bestuurders en ambtenaren die zijn betrokken bij het aanpalende beleid. Ten derde, maatschappelijke organisaties en tenslotte, het 'algemeen publiek'. Naarmate de tijd vordert, wordt het accent verschoven van bestuurders naar maatschappelijke doelgroepen en het algemene publiek. Uiteindelijk vindt gerichte communicatie plaats om 'de betrokkenheid bij de waterkwaliteit en de noodzaak van forse investeringen in maatregelen te vergroten'. De strategie voorziet niet in participatie van burgers en de term burgerparticipatie wordt niet genoemd.

In deze strategie wordt de functie van de communicatie naar de doelgroep van individuele bedrijven, burgers en consumenten letterlijk geformuleerd als 'informer', 'perspectief bieden', 'zicht op eigen handelingen bevorderen' en 'begrip voor en acceptatie van de plannen en maatregelen ontwikkelen'. De rol van deze doelgroepen in de communicatie wordt gezien als 'ontvangend'. Bij de doelgroep van belangenorganisaties wordt daarentegen wel gesproken over 'betrekken bij planvorming' en 'informer over en betrekken bij concrete plannen'.

De in deze strategie geïdentificeerde communicatiemiddelen betreffen verschillende soorten van voorlichtingsmateriaal (brochures, fact sheets, presentatiematerialen), een website, een fysiek informatiepunt (telefonische helpdesk), en een massamediale publiekscampagne “Nederland Leeft met Water”.¹

Consultatie op nationaal niveau

Voor het nationale programma voor het opstellen van de stroomgebiedbeheersplannen zijn er drie momenten waarop het publiek, de burger, kan inspreken. In 2006 kan worden ingesproken op het tijdschema en werkprogramma. Het KRW inspraakdocument ‘Schoon water voor iedereen’ ligt van juli tot en met 3 januari 2007 ter inzage (VenW 2006a). Bijlage 8 bevat de advertentie waarin dit wordt aangekondigd. In het inspraakdocument zijn de volgende inspraakvragen geformuleerd:

- Is het tijdschema voor het opstellen van stroomgebiedsbeheersplannen voldoende helder?
- Is het werkprogramma voor het opstellen van de stroomgebiedsbeheersplannen in Nederland voldoende helder? Weet u wanneer u in de periode tot 2010 kunt inspreken op de ontwerp-stroomgebiedsbeheersplannen en de onderliggende plannen van Rijkswaterstaat, provincies, waterschappen en gemeenten?
- Is het overzicht van de belangrijkste waterbeheerkwesties voldoende helder? Weet u op welke onderwerpen u moet letten in de genoemde plannen en nota’s?

Het inspraakdocument bevat ook al de lijst van belangrijke kwesties voor de vier stroomgebieden die volgens de kaderrichtlijn eigenlijk pas in 2007 te worden voorgelegd. In 2005 heeft het kabinet de volgende kwesties benoemd als belangrijk en urgent: onnatuurlijke inrichting; onvoldoende ecologische toestand; matig tot slechte chemische toestand en belasting uit bovenstrooms gelegen gebieden.

In 2009 vindt tenslotte de inspraak plaats op de vier nationale conceptstroomgebied-beheersplannen en op de onderliggende plannen van Rijkswaterstaat (Beheersplan Rijkswateren en Nota Waterhuishouding), provincies (integraal omgevingsplan of Waterhuishoudingsplan) en waterschappen (Waterbeheersplan). Daarnaast zullen ook andere overheden besluiten moeten nemen in het kader van de richtlijn (Bijlage 5).

¹ Er worden onder de paraplu van Nederland Leeft Met Water overigens wel activiteiten voor burgers georganiseerd; ‘de watertour’, ‘Cor achter de Dijken’, een tentoonstelling in het Watermuseum (LBOW 2004). Het gaat echter om waterkwantiteit, niet kwaliteit.

Actieve betrokkenheid op nationaal niveau

Op landelijk niveau wordt actieve betrokkenheid van maatschappelijke organisaties vormgegeven door themabijeenkomsten van het Overlegorgaan Waterbeheer en Noordzee aangelegenheden (OWN) en door bilaterale gesprekken. De bilaterale gesprekken worden gevoerd op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau.

In een door RIZA uitgevoerd onderzoek naar deze actieve betrokkenheid van maatschappelijke organisaties op landelijk niveau wordt actieve betrokkenheid omschreven als ‘belang en deskundigheid (inclusief gebiedskennis) tijdig inbrengen en hiermee daadwerkelijk invloed krijgen’ (RIZA 2006).

Uit dit onderzoek blijkt dat actieve betrokkenheid goede resultaten opgeleverd heeft voor zowel de maatschappelijke organisaties als de overheid. Volgens de geïnterviewde vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, kunnen met actieve betrokkenheid de volgende doelen gediend worden:

- het maatschappelijk veld meekrijgen;
- zorgen dat de (financiële) gevolgen van de richtlijn in beeld komen;
- realistische maatregelen ontwikkelen;
- additionele kennis en creativiteit aanboren;
- maatwerk mogelijk maken, kansen optimaliseren en, tenslotte,
- de kwaliteit van beslissingen verhogen.

De in het onderzoek gerapporteerde wensen van de maatschappelijke organisaties bij de vormgeving van actieve betrokkenheid zijn: het meegenomen worden in het proces, het kunnen aandragen van argumenten, het kunnen inbrengen van inhoudelijke kennis en, tenslotte, de transparante terugkoppeling van belangenafweging en inhoudelijke keuzen door de overheid. De bereikte resultaten betreffen het verkrijgen van informatie, het toegang krijgen tot ambtenaren, het ontwikkelde gevoel van betrokkenheid, het gevoel dat men invloed heeft en het vroegtijdig kunnen neerleggen van agendapunten.

Volgens het onderzoek levert actieve betrokkenheid voor de overheid het volgende op:

- draagvlakvergroting;
- inhoudelijke inbreng in de vorm van andersoortig inzicht in het watersysteem;
- inzicht waar problemen kunnen gaan optreden in termen van het effect van mogelijke maatregelen op de maatschappij en aarzelingen en weerstand bij de organisaties;
- gezamenlijke producten, zoals doelgroepenbrochures en tenslotte,
- het scherper vastgesteld krijgen van de Nederlandse ambities (RIZA 2006).

Communicatie en participatie op regionaal niveau

Op basis van een analyse van de in 2006 beschikbare en vastgestelde regionale communicatieplannen worden beleidsuitgangspunten voor communicatie en publieke participatie geïnterpreteerd. Er wordt tevens onderzocht in hoeverre burgerparticipatie daar een rol in speelt. Het betreft de communicatieplannen van Rijn West, Rijn Oost, Rijn Midden en Rijn Noord/Friesland. De communicatieplannen van de overige deelstroomgebieden zijn nog in ontwikkeling.

In Bijlage 9 wordt een schematisch overzicht gepresenteerd van de inhoud van de geanalyseerde communicatieplannen. De doelen en doelgroepen worden in de plannen op een vergelijkbare manier gehanteerd. In een aantal plannen worden communicatiedoelstellingen en activiteiten per doelgroep geformuleerd. Genoemde doelgroepen zijn ondermeer bestuurders (wethouders), gemeentelijke beleidsmedewerkers en communicatieadviseurs, klankbordgroepleden en inwoners. Ten aanzien van inwoners of burgers bevatten de plannen relatief weinig harde en concrete informatie. Het gaat met name om informatievoorziening door middel van excursies naar waterprojecten in eigen omgeving; presentaties en media aandacht voor websites. Ter aanvulling op deze informatie over doelen en doelgroepen is ook een inventarisatie gemaakt van regionale communicatie en participatie activiteiten (Bijlage 10).

Op basis van de analyse van de communicatieplannen en de inventarisatie van activiteiten is een samenvattend overzicht gemaakt (Tabel 4.1 op de volgende pagina) van communicatie en participatie activiteiten. De activiteiten zijn ingedeeld naar categorie van informatievoorziening, consultatie en actieve betrokkenheid, en naar niveau: landelijk, regionaal / (deel)stroomgebied en organisatieniveau.

TABEL 4.1 COMMUNICATIE EN PUBLIEKE PARTICIPATIE IN DE KADERRICHTLIJN IN 2006

Niveau	Communicatie “Informatievoorziening”	Consultatie	Actieve Betrokkenheid
Landelijk (Cluster Communi- catie, DG Water)	▪ Landelijke publiekscampagne Nederland Leeft met Water ▪ Beschikbaar stellen van Nederland Leeft met Water communicatiemiddelen ▪ Mede organiseren van landelijk watercongres ▪ Stimuleren van regionale communicatie initiatieven (brochures, presentaties) ▪ Doorspelen landelijke informatie ▪ Landelijke website (met regionale en lokale inbreng) ▪ Landelijke helpdesk (RIZA) ▪ Elektronische nieuwsbrief	▪ Inbreng maatschappelijke organisaties via Clusters	▪ Organiseren van betrokkenheid maatschappelijke organisaties via Overleg Water en Noordzee aangelegenheden ▪ Bilaterale gesprekken op ambtelijk en bestuurlijk niveau
Regionaal / deelstroom gebied	▪ Brochures Websites ▪ (digitale) nieuwsbrieven ▪ Fact sheets ▪ Regionale bijeenkomsten voor bestuurders of andere doelgroepen	▪ Regionale Klankbordgroepen ter advisering van Regionaal Bestuurlijk Overleg	
Organisatie niveau: provincie, waterschap gemeente	▪ brochures en informatie-middelen, aansluitend op water / milieubeleid en/of specifieke projecten ▪ website ▪ Pro-actieve persbenadering ▪ Educatieve projecten ▪ Elektronische nieuwsbrief ▪ Factsheets ▪ Voorlichtingsbijeenkomsten	▪ Klankbordgroepen bij waterschappen, daar waar gekozen is voor klankbord-groepen op niveau van waterschap en/of specifieke projecten	

Op basis van het overzicht in Tabel 4.1 kan worden geconcludeerd dat burgerparticipatie nog niet aan de orde is en dat communicatie en publieke participatie rondom de kaderrichtlijn in 2006 bestaat uit:

Informatievoorziening:

- Vooral door middel van het organiseren van regionale voorlichtingsbijeenkomsten, het opzetten van websites, het distribueren van brochures en nieuwsbrieven die tot nu toe vooral gericht zijn op interne ‘doelgroepen’ in de waterkolom. Er zijn slechts een paar brochures gericht op doelgroepen; landbouw en natuur en milieu.

Consultatie:

- Raadpleging van (regionale) maatschappelijke organisaties in klankbordgroepen op deelstroomgebiedniveau.
- Inspraak op het tijdschema en werkprogramma op burgerniveau (het KRW inspraakdocument).

Actieve betrokkenheid

- Maatschappelijke organisaties op landelijk niveau in het Overlegorgaan Water en Noordzee aangelegenheden.
- Maatschappelijke organisaties op landelijk niveau door middel van bilaterale ambtelijk en bestuurlijk gesprekken.

Burgerparticipatie is een tot nu toe onderbelicht onderwerp gebleven. Het publiek wordt slechts geïnformeerd via de publiekscampagne ‘Nederland Leeft met Water’, maar dat betreft hoofdzakelijk waterkwantiteit en geen waterkwaliteit. Uit de analyse van de communicatieplannen wordt niet duidelijk waarom burgerparticipatie nog geen rol speelt.

Ook in andere Europese landen wordt gewerkt aan communicatie en participatie rondom de kaderrichtlijn. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat / DG Water heeft in juni 2006 een eerste inventarisatie gemaakt van wat een aantal andere Europese landen hier aan doen. De onderstaande beschrijving is gebaseerd op deze interne en niet gepubliceerde “Inventarisatie uitvoering KRW Art. 14 buurlanden”.

In Duitsland bestaat er een soortgelijke uitvoeringsstructuur als in Nederland van werkgroepen waarin belangengroepen zijn vertegenwoordigd. Natuur- en maatschappelijke organisaties worden betrokken bij de uitvoering, zoals bij monitoring, vaststellen van doelen en toestanden, maar ook bij het informeren en betrekken van het publiek. Consultatie over de verplichte stukken gebeurt in de eerste plaats schriftelijk. Actieve betrokkenheid is vooral nog op het niveau van organisaties.

In Wallonië is er in het voorjaar van 2006 een eerste consultatieronde uitgevoerd middels een publieksenquête waarbij burgers en organisaties onder meer zijn gevraagd om wijzigingen in de officiële teksten voor te stellen. Deze consultatie ging gepaard met een grote informatiecampagne.

In Frankrijk is er een uitgebreide consultatie uitgevoerd. In het deelstroomgebied van de Seine, waar 16 miljoen mensen wonen, zijn 66.000 enquêtes binnengekomen en verwerkt. Er wordt bij deze consultatie gebruik gemaakt van een intensieve informatiecampagne gericht op breed publiek en belangengroepen, voornamelijk op stroomgebiedniveau. Daarbij worden ook niet-overheden ingeschakeld (maatschappelijke organisaties, scholen, publieke media). De uit deze consultatie voortgekomen thema's zijn verwerkt in de huidige Franse beheersplannen en worden ook verwerkt in de beheersplannen.

In Engeland, tenslotte, richt men zich alleen op het georganiseerde publiek, dus niet op alle burgers. Er worden een groot aantal partijen uitgenodigd om aan deze consultatie deel te nemen. Belangengroepen worden zowel op nationaal niveau als in de (deel)stroomgebieden betrokken, in *River Basin District liaison panels*.

Uit deze inventarisatie blijkt dat de Nederlandse communicatie en participatie activiteiten in de pas lopen met die in het buitenland. Maatschappelijke organisaties worden op vergelijkbare wijze geconsulteerd. Er is weinig tot geen informatie beschikbaar over hoe men in het buitenland omgaat met burgerparticipatie, met uitzondering van Frankrijk en Wallonië die burgerparticipatie invullen met een publieksenquête. Dat is interessant voor Nederland, in het deelstroomgebied van de Seine woont immers ongeveer het zelfde aantal mensen als in Nederland. Daarnaast biedt het inschakelen van maatschappelijke organisaties bij het actief betrekken van de burger, zoals dat in Duitsland en Frankrijk gebeurt, een interessante mogelijkheid om de geïnteresseerde burger aan te spreken.

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag in hoeverre met de in dit hoofdstuk beschreven communicatie en participatie activiteiten wordt voldaan aan de wettelijke verplichtingen van de kaderrichtlijn. Daarnaast wordt onderzocht hoe betrokkenen bij de uitvoering van de kaderrichtlijn denken over het nut en noodzaak van burgerparticipatie.

5 Wordt er voldaan aan (burger)participatie eisen?

In het vorige hoofdstuk is een beeld geschetst van de communicatie en participatie activiteiten rondom de Kaderrichtlijn Water. Wordt met al deze activiteiten nu voldaan aan de eisen die de kaderrichtlijn stelt? Deze tweede onderzoeksvraag, over hoe de huidige communicatie en participatie plannen en inspanningen worden beoordeeld in het licht van de ontwikkelde criteria, wordt in dit hoofdstuk beantwoord. Dit gebeurt op basis van deelvraag 2c, over hoe de actoren de kaderrichtlijneisen voor communicatie en publieke participatie interpreteren en deelvraag 2d, over hoe de communicatie plannen en activiteiten zich verhouden tot de ontwikkelde beoordelingscriteria.

De in hoofdstuk 3 afgeleide criteria worden als stellingen in een enquête voorgelegd aan personen die bij de kaderrichtlijn betrokken zijn. In paragraaf 5.1 worden deze stellingen gepresenteerd. In de daaropvolgende paragrafen worden de resultaten van de enquête en de vraaggesprekken besproken. De relevante resultaten voor de toetsing aan de criteria (deelvragen 2c en 2d) voor de wettelijke verplichtingen worden gepresenteerd in paragraaf 5.2, voor de toetsing aan de criteria voor overheidscommunicatie in paragraaf 5.3. De resultaten voor burgerparticipatie worden besproken in paragraaf 5.4.

5.1 Enquêteformulier en vraaggesprekken

5.1.1 Enquêteformulier

In hoofdstuk 3 zijn criteria afgeleid waaraan de communicatie en participatie moeten voldoen (pagina 36). Deze betreffen de wettelijke verplichtingen die volgen uit de kaderrichtlijn en de eisen aan overheidscommunicatie. De criteria zijn omgezet in stellingen en opgenomen in een enquêteformulier. Het enquêteformulier is voorgelegd in vraaggesprekken met personen die op nationaal en regionaal niveau bij de uitvoering van de kaderrichtlijn betrokken zijn. De vraaggesprekken hebben tevens tot doel om vast te stellen in hoeverre men op de hoogte is van de eisen die de kaderrichtlijn aan communicatie en publieke participatie stelt, hoe men deze eisen interpreteert, hoe men denkt over het nut en noodzaak van burgerparticipatie bij de uitvoering van de kaderrichtlijn en onder welke voorwaarden op nationaal niveau het regionale communicatie proces efficiënter gemaakt kan worden. Daartoe worden ook een aantal stellingen over burgerparticipatie en een stelling over voorwaarden op nationaal niveau aan het enquêteformulier toegevoegd.

Stellingen over de wettelijke verplichtingen volgend uit de Kaderrichtlijn Water

1. De kaderrichtlijn tekst biedt voldoende houvast bij het bepalen van de eisen die door de richtlijn aan informatievoorziening worden gesteld.
2. Alle achtergrondinformatie rondom de kaderrichtlijn is vrij toegankelijk.
3. Alle belanghebbenden worden van informatie voorzien.

4. De kaderrichtlijn tekst biedt voldoende houvast bij het bepalen van de eisen die door de richtlijn aan consultatie worden gesteld.
5. Met de instelling van de regionale klankbordgroepen wordt volledig voldaan aan de consultatieverplichting van de richtlijn.
6. De kaderrichtlijn tekst biedt voldoende houvast bij het bepalen van de eisen die door de richtlijn aan actieve betrokkenheid worden gesteld.
7. De kaderrichtlijn stelt dat actieve betrokkenheid van ‘het publiek’ moet worden gestimuleerd. Dit ‘publiek’, dat zijn maatschappelijke organisaties en belangengroepen en het bedrijfsleven, niet burgers.
8. Het actief betrokken publiek kan het proces beïnvloeden.
9. De inbreng van het publiek wordt ingezameld.
10. De ingezamelde inbreng van het publiek wordt serieus genomen.
11. De kaderrichtlijn stelt harde eisen ten aanzien van het halen van de gestelde kwaliteitsdoelen, maar is veel vrijblijvender als het gaat om de betrokkenheid van de burger bij het uitvoeringsproces.

Stellingen over overheidscommunicatie en de kaderrichtlijn

12. Alle beleidsinformatie rondom de Kaderrichtlijn Water is toegankelijk op het internet.
13. Er wordt een activiteitenindex bijgehouden van communicatie en participatie activiteiten rondom de kaderrichtlijn.
14. Als overheid is men bereikbaar voor vragen en kwesties rondom de kaderrichtlijn.
15. Er is een algemeen en makkelijk toegankelijk informatiepunt voor informatie rondom de kaderrichtlijn.
16. Er zijn persoonlijke contacten tussen (regionale) bestuurders en/of ambtenaren enerzijds en burgers anderzijds.
17. Men weet wat er leeft bij de doelgroep van burgers, op basis van opiniepeilingen of andere meetvormen.
18. Communicatie is een volwaardig onderdeel van het beleidsproces rondom de kaderrichtlijn.

Stellingen over burgerparticipatie

19. Burgerparticipatie zou een belangrijker rol in het Nederlandse waterbeheer moeten spelen, losstaand van de Kaderrichtlijn Water.
20. De getroffen inspraakvoorzieningen rondom de kaderrichtlijn zijn voldoende, er is geen reden om daarnaast nog burgerparticipatie activiteiten op te zetten.
21. Burgerparticipatie vormt een belangrijk element in de vormgeving van actieve betrokkenheid zoals omschreven in de kaderrichtlijn.

22. Communicatie over de kaderrichtlijn moet ook rechtstreeks op de burger gericht worden.
23. Burgerparticipatie rondom de kaderrichtlijn zou eigenlijk al in de periode tot aan 2007 georganiseerd moeten zijn.
24. Burgerparticipatie is pas van belang als het overzicht van de belangrijke wateropgaven wordt voorgelegd in 2007.
25. Burgerparticipatie is pas van belang als de concept stroomgebiedbeheersplannen in 2008 worden voorgelegd.
26. Het initiatief om burgerparticipatie in de deelstroomgebieden te organiseren zou vanuit het LBOW moeten komen.
27. Het initiatief om burgerparticipatie in de deelstroomgebieden te organiseren zou vanuit het RBO moeten komen.
28. Het initiatief om burgerparticipatie in de deelstroomgebieden te organiseren zou vanuit de provincies of waterschappen of gemeenten moeten komen.

Stelling over afstemming tussen de landelijke en regionale kolom

29. Regionale participatie kan meer effectief en efficiënt gemaakt worden door op nationaal niveau bepaalde voorwaarden te creëren.

5.1.2 Vraaggesprekken

Het onderzoek richt zich op de leden van het cluster communicatie en de leden van het landelijke overleg van regionale communicatiecoördinatoren. Dit zijn de personen die grotendeels vorm geven aan de communicatie en participatie rondom de uitvoering van de kaderrichtlijn water. Bij het selecteren van personen voor de vraaggesprekken is gestreefd naar een min of meer evenredige vertegenwoordiging vanuit de landelijke kolom ('nationaal') en de regionale kolom ('regionaal'). Binnen de regionale kolom kan onderscheid gemaakt worden tussen de regionale communicatiecoördinatoren en andere ambtelijk betrokkenen bij de uitvoering van de richtlijn. Gemeenten staan het dichtst bij de burger en kunnen een belangrijke rol spelen in burgerparticipatie, daarom zijn er ook een aantal gemeentelijke waterambassadeurs bij het onderzoek betrokken.

Er zijn twintig vraaggesprekken gevoerd in de maanden juli en augustus 2006. Bijlage 11 bevat een lijst van namen van deelnemers aan de vraaggesprekken en hun rol bij de uitvoering van de kaderrichtlijn. Van de tweeëntwintig uitgenodigde personen wilde slechts een niet meewerken en een ander vraaggesprek werd na het maken van de afspraak alsnog afgezegd. Er is één vraaggesprek gevoerd met een buitenstaander, iemand die wel kennis heeft van, maar niet betrokken is bij de kaderrichtlijn. De beoogde deelnemers aan de vraaggesprekken zijn eerst telefonisch om medewerking gevraagd. Vervolgens is hen het enquêteformulier toegestuurd met het verzoek om dit voorafgaand aan het vraaggesprek ingevuld terug te sturen (Bijlage 12).

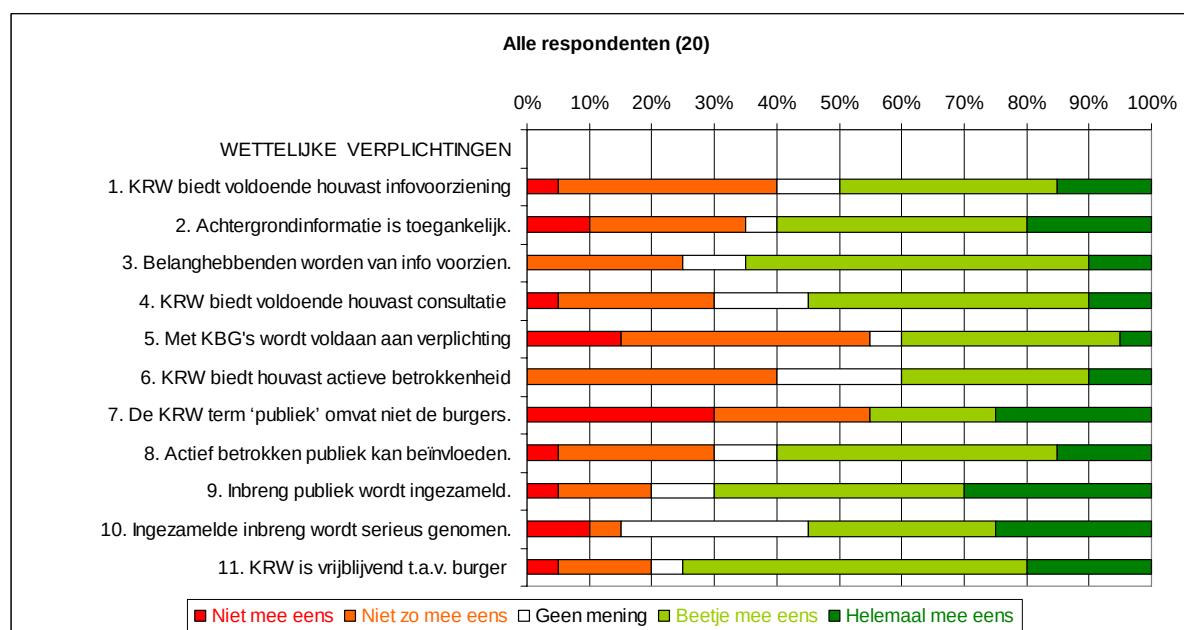
De resultaten van de enquêtes geven een beeld van de mening van de respondenten over een bepaalde stelling. De vraaggesprekken geven een achtergrond en nuancering daarvan. In bijlage 13 worden de enquêteresultaten per groep weergegeven volgens de indeling van Tabel 5.1. Alleen opvallende verschillen in meningen van deze groepen zullen worden benoemd. De enquêteresultaten van de buitenstaander worden daarin niet meegenomen. In bijlage 14 worden een aantal resultaten van de vraaggesprekken in tabelvorm gepresenteerd.

TABEL 5.1 DEELNEMERS AAN DE VRAAGGESPREKKEN (CIJFER GEEFT AANTAL WEER)

Nationaal (7)	Regionaal – voorlichters (6)	Regionaal – ambtelijk (6)
Leden Cluster Communicatie Medewerkers DG Water	Leden van het Landelijk Overleg van Regionale Communicatie coördinatoren	Procesmanager Gemeentelijke waterambassadeurs ----- 'buitenstaander' (1)

5.2 Toetsing kaderrichtlijn verplichtingen

De resultaten van de enquête en van de vraaggesprekken worden per onderwerp gepresenteerd daarna volgen de discussie en conclusies. Figuur 5.1 presenteert de resultaten van de enquête over de wettelijke verplichtingen van de kaderrichtlijn.



FIGUUR 5.1 RESULTAAT ENQUÊTE: WETTELIJKE VERPLICHTINGEN (20 RESPONDENTEN)

5.2.1 Kennis van de kaderichtlijn documenten en communicatieadviezen

Resultaten vraaggesprekken

Vrijwel alle respondenten kennen de voor de communicatie relevante onderdelen van de kaderrichtlijn tekst. De aan de kaderrichtlijn gerelateerde documenten over publieke

participatie zijn veel minder bekend; slechts de helft van de deelnemers kent de richtlijn *Guidance on Public Participation in relation to the Framework Directive Water* (EU 2002) en slechts zes deelnemers kennen het rapport ‘Samen Leren om Samen te Beheren’ (Ridder 2005). Slechts acht deelnemers kennen de adviezen over overheidscommunicatie die in paragraaf 3.1 van hoofdstuk 3 zijn besproken en ten grondslag liggen aan de ontwikkelde criteria voor overheidscommunicatie (CTO 2001, GCC 2003).

5.2.2 Hoeveel houvast biedt de kaderrichtlijntekst?

Resultaten enquête

De helft van de respondenten is het een beetje of helemaal eens met de stellingen dat de richtlijn voldoende houvast biedt bij het bepalen van de eisen die worden gesteld aan, respectievelijk, informatievoorziening (stelling 1: 35% beetje eens, 15% helemaal eens), consultatie (stelling 4: 45% beetje eens, 10% helemaal eens) en actieve betrokkenheid (stelling 6: 30% beetje eens, 10% helemaal eens). De regionale communicatiecoördinatoren vinden echter dat de richtlijntekst voor elke term veel minder houvast biedt (met alle drie stellingen is niemand het een beetje eens en 17 % is het helemaal eens).

Resultaten vraaggesprekken

Zeven respondenten stellen dat de eisen aan informatievoorziening, consultatie en actieve betrokkenheid in de richtlijntekst misschien niet zo duidelijk worden omschreven, maar dat men er desondanks wel mee uit de voeten kan.

5.2.3 Informatievoorziening

Resultaten enquête

De respondenten zijn het een beetje (40%) of helemaal (20%) eens met stelling 2, dat achtergrondinformatie toegankelijk is. Er is een verschil van mening tussen de groep nationaal (57% beetje eens, 29% helemaal eens) en de groep regionaal (25% beetje eens, 17% helemaal eens). Van alle respondenten is 55% een beetje eens en 10% helemaal eens met stelling 3 dat belanghebbenden van informatie worden voorzien.

Resultaten vraaggesprekken

De meeste respondenten (17) hebben ongeveer dezelfde interpretatie van de term informatievoorziening; het eenzijdig beschikbaar stellen of toegankelijk maken van informatie. Er wordt meestal onderscheid gemaakt tussen het toegankelijk maken van informatie (voor diegene die daar naar zoekt) en het (actief) verzenden van relevante informatie naar de juiste mensen of specifieke doelgroepen. Een respondent stelt dat informatievoorziening ook een inspanningsverplichting impliceert om informatie ter bewustwording onder de aandacht te brengen. Tweemaal wordt opgemerkt dat informatie weliswaar beschikbaar is op het internet, maar dat de ontsluiting en de toegankelijkheid ervan te wensen overlaat, ook vanwege de grote hoeveelheden aan informatie die wordt

aangeboden. De noodzaak voor betere ontsluiting geldt niet alleen voor belangenorganisaties en de geïnteresseerde burger, maar ook voor ambtenaren binnen de waterkolom die direct betrokken zijn bij de uitvoering van de kaderrichtlijn.

5.2.4 Consultatie

Resultaten enquête

Van de respondenten is 35% het een beetje eens en 5% helemaal eens met stelling 5, dat met de regionale klankbordgroepen volledig wordt voldaan aan de consultatieverplichting van de kaderrichtlijn. Er is een verschil in mening over stelling 5 tussen de regionale ambtelijk betrokkenen (17% beetje eens, niemand helemaal eens) en de regionale communicatiecoördinatoren (50% beetje eens, 17% helemaal eens). Met stelling 9, dat de inbreng van het publiek wordt ingezameld, is 40% van alle respondenten een beetje eens en 30% helemaal. Met stelling 10, dat deze ingezamelde inbreng serieus wordt genomen is 30% het een beetje eens en 25% helemaal.

Resultaten vraaggesprekken

Bij de term consultatie lopen de interpretaties uiteen. Het merendeel van de respondenten (15) interpreteert consultatie als het vragen om een mening, visie of advies aan belanghebbenden, het vastleggen daarvan en het er vervolgens wat mee doen (of besluiten om er niets mee te doen). De reacties hoeven daarbij niet te leiden tot veranderingen of aanpassingen in het voorgelegde. In tegenstelling tot informatievoorziening, gaat het nu om tweerichtingsverkeer in de informatiestroom.

Vier geënquêteerden geven aan dat ook het terugkoppelen van wat er met de ingebrachte mening is gebeurd tot het proces van consultatie behoort. Twee anderen vinden dat niet, omdat volgens hen consultatie plaatsvindt tussen niet-gelijkwaardige partijen, waarbij de overheid geen terugkoppeling hoeft te plegen naar de geconsulteerde. Nog twee andere respondenten geven aan dat terugkoppeling er weliswaar bij hoort, maar dat het er in de praktijk niet altijd van lijkt te komen. Een respondent vindt dat de inbreng niet systematisch gearhiveerd wordt en dat er nog weinig wordt gedaan in Nederland aan het inzichtelijk en aantoonbaar maken van wat er met de informatie uit het consultatieproces gedaan wordt. Een andere respondent stelt dat consultatie betekent dat je mensen vraagt om mee te denken aan de voorkant van het proces, dus ook al voordat het formele concept van een document in de inspraak wordt gebracht.

In acht van de twintig vraaggesprekken is het inspraakdocument aan de orde gekomen. Men ziet deze eerste inspraakstap overwegend als een zeer passieve en door de richtlijn simpelweg opgelegde vorm van participatie, een formaliteit waaraan voldaan moet worden, en men verwacht er verder weinig van ('baat het niet, dan schaadt het ook niet').

Er worden verschillende redenen genoemd waarom met de regionale klankbordgroepen niet wordt voldaan aan de consultatieverplichting:

- Nederland voldoet op een andere manier aan deze verplichting, via de formele inspraakverplichting;
- de klankbordgroepen zijn niet breed genoeg, de formele consultatieverplichting richt zich tot ‘eenieder’ en is dus breder dan enkel de leden van een klankbordgroep;
- de klankbordgroepen zijn onvoldoende representatief, het is niet zeker dat alle van belang zijnde partijen zijn geïdentificeerd en zitting hebben in de groep;
- de klankbordgroepleden vertegenwoordigen niet altijd de belangen van hun achterban, maar eerder de eigen institutionele belangen;
- de klankbordgroepleden worden te laat geconsulteerd, als de stukken al klaar zijn;
- er wordt niet voldaan aan minimeisen aan duidelijkheid waarover wordt geconsulteerd en wat het gewicht is van de inbreng;
- ‘je niet kunt garanderen dat bestuurders ook iets met de informatie gaan doen’;
- er is te weinig tijd beschikbaar om op de voorgelegde stukken te reageren;
- door alleen te reageren op stukken wordt het onvoldoende duidelijk wat mensen en partijen belangrijk vinden.

Drie respondenten geeft aan dat met de klankbordgroepen op niveau van het deelstroomgebied in deze fase van de uitvoering van de kaderrichtlijn wel zou kunnen worden voldaan aan de verplichtingen, maar dat het proces verder moet kunnen komen.

5.2.5 Actieve Betrokkenheid

Resultaten enquête

Van alle respondenten is 20% een beetje, en 25% helemaal, eens met stelling 7, dat waar volgens de kaderrichtlijn de actieve betrokkenheid van het publiek gestimuleerd moet worden, het gaat om maatschappelijke organisaties en belangengroepen en het bedrijfsleven, maar niet om burgers. Daarnaast is 45% een beetje, en 15% helemaal, eens met stelling 8 dat actieve betrokkenheid van het publiek wordt gestimuleerd en het uitvoeringsproces kan beïnvloeden.

Resultaten vraaggesprekken

De interpretatie van actieve betrokkenheid wordt door de meeste respondenten lastig gevonden. Vaak wordt er in eerste instantie gezegd dat het ‘meer is dan consultatie’. Vervolgens moet er doorgevraagd worden om tot een concrete omschrijving te komen. De term actieve betrokkenheid wordt door de respondenten ook erg verschillend geïnterpreteerd. De gemeenschappelijke kenmerken van het merendeel van de interpretaties zijn dat het gaat om een proces, om een terugkerende, dus niet eenmalige activiteit; dat er sprake is van samenwerking en dat de betrokken partijen meebeslissingsrecht en daardoor werkelijk invloed op besluiten hebben. Deze kenmerken komen vrij goed overeen met de omschrijving van actieve betrokkenheid van Ridder (2005) in hoofdstuk 3 (pagina 34).

Dit brengt tevens met zich mee dat overheden en actief betrokken partijen meer verplichtingen hebben dan bij consultatie. De overheden moeten de andere partijen desnoods helpen met doorvragen om te zien of er relevante aspecten in te brengen zijn (bij consultatie hoeft dat minder: de overheid kan volstaan met het registreren van de inbreng). De andere partijen hebben ook bepaalde verplichtingen, ze moeten gecommitteerd en geëngageerd zijn.

Niet alle respondenten zijn het eens met de hierboven gepresenteerde omschrijving van actieve betrokkenheid. Twee respondenten geven aan dat actieve betrokkenheid bij de kaderrichtlijn alleen aan overheden voorbehouden is, en dat de niet-overheden (maatschappelijke organisaties en belangengroepen) alleen geconsulteerd worden. Twee andere respondenten maken onderscheid tussen actieve betrokkenheid bij het vaststellen van de kwaliteitsdoelen en van de maatregelen. Bij de vaststelling van de ambitie, van de kwaliteitsdoelen, moeten geen andere partijen dan overheden betrokken worden. Bij de maatregelen kan de overheid partijen betrekken die een belangrijke rol spelen in waterkwaliteit, zoals bijvoorbeeld vervuilende industrieën. Dat is sterk afhankelijk van de lokale situatie.

Een andere respondent interpreteert de term actieve betrokkenheid veel ruimer; ‘ook [het stimuleren van] het nadenken over de thematiek door een doelgroep behoort daartoe, naast het deelnemen aan sessies en invloed uitoefenen op de uitkomsten’. Twee deelnemers aan de vraaggesprekken zeggen dat zij het verschil tussen consultatie en actieve betrokkenheid minder goed of niet kunnen aangeven. In een geval wordt er ook een geheel andere interpretatie van de term actieve betrokkenheid dan hierboven gegeven: ‘wanneer niet door jou als overheid benaderde partijen zichzelf aanmelden, ongevraagd een mening geven en zelf aangeven wat zij als mogelijkheden zien om aan de maatregelen bij te dragen’. Twee anderen stellen juist weer dat actieve betrokkenheid tussen informeren en consulteren inzit, ‘goede consultatie vergt eerst actieve betrokkenheid’.

Twee keer wordt onderscheid gemaakt tussen consultatie en actieve betrokkenheid op basis van de doelgroep: belangenvertegenwoordigers worden geconsulteerd en bij actieve betrokkenheid wordt hun achterban betrokken (bij voorkeur natuurlijk samen met de belangenvertegenwoordiger). Volgens een respondent lijkt de scheidslijn tussen consultatie en actieve betrokkenheid daar te liggen waar ‘de overheid zelf kan besluiten om wel of niet iets met het advies of de mening te doen (consultatie) en waar overheden de inbreng en meebeslissingsrecht accepteren (actieve betrokkenheid)’.

5.2.6 Discussie

De regionale communicatiecoördinatoren, de voorlichters, lijken niet goed uit de voeten te kunnen met de kaderrichtlijntekst. Zij lijken meer concrete aanwijzingen te verwachten over wat er moet gebeuren aan consultatie en actieve betrokkenheid, of van de beleidsmakers in het regionaal bestuurlijk overleg of van de procesmanagers. Zij zijn als voorlichters uit de aard van hun werk vooral zendergericht en hebben om die reden misschien meer moeite met de

vormgeving van consultatie en actieve betrokkenheid. Op zich is het niet verrassend dat de Kaderrichtlijn Water niet specificeert wat er gedaan moet worden op het gebied van communicatie en participatie; de richtlijn biedt -letterlijk- een kader. Bij de interpretatie van de richtlijntekst gaat het daarom ook om 'de geest van de richtlijn'. Die is toch vrij duidelijk: de lidstaten moeten maatschappelijke organisaties en belangengroepen betrekken bij de vormgeving van het waterbeleid. De lidstaten kunnen zelf, tot op zekere hoogte, bepalen hoe zij dat doen. Een voorlichter, die daadwerkelijk aan de slag moet met actieve betrokkenheid, zal daarom geen voorschriften over participatie methoden en technieken in de richtlijntekst vinden.

Om de voorlichters en procesmanagers te ondersteunen is er een richtlijn (EU 2002) en een handboek (Ridder 2005) over communicatie en participatie rondom de kaderrichtlijn gepubliceerd. De doelgroep wordt echter niet volledig bereikt, de rapporten zijn slecht bekend onder de geënquêteerden. Dit heeft waarschijnlijk te maken met, enerzijds, het feit dat er weinig bekendheid aan deze rapporten wordt gegeven, en anderzijds, het feit dat betrokkenen het te druk lijken te hebben om zelf naar dit soort informatie op zoek te gaan. Het is om deze reden misschien niet zo verrassend dat niet elke geënquêteerde dezelfde interpretatie heeft van de termen informatievoorziening, consultatie en actieve betrokkenheid en de onderlinge samenhang ervan zoals omschreven in de *Guidance for public participation* (EU 2002).

De door de kaderrichtlijn vereiste consultatieronde over het werkprogramma en tijdschema in 2006 is gerealiseerd door het ter inzage leggen van het inspraakdocument. Dit document bevat ook al de lijst van belangrijkste waterbeheerkwesties. Het document biedt echter weinig ruimte tot echte inspraak, gedefinieerd in hoofdstuk 3 (pagina 24) als *gelegenheid krijgen om een zienswijze [op voorgenomen besluiten] kenbaar te maken*. Dit hangt natuurlijk ook samen met het feit dat er in deze fase van het uitvoeringsproces nog weinig concreets ter inspraak valt aan te bieden. Door het inspraakdocument voor te leggen op nationaal niveau, in plaats van op (deel)stroomgebiedniveau, blijft de thematiek echter ook ver af staan van de burger. Dit zal de interesse en betrokkenheid van de burger bij de uitvoering van de kaderrichtlijn zeker niet stimuleren.

De informatie die wordt gebruikt bij het opstellen van het stroomgebiedbeheersplan en bij de daaraan ten grondslag liggende rapporten en documenten is beschikbaar, maar de toegankelijkheid en ontsluiting ervan kunnen beter. Er is erg veel informatie te vinden op het internet, zonder dat er een duidelijke structuur is aangebracht, bijvoorbeeld gebaseerd op soort van gebruikers en doelgroepen.

Volgens het merendeel van de geënquêteerden worden de belanghebbenden voorzien van informatie. De huidige informatievoorziening is echter vooral gericht op overheden in de waterkolom. Er wordt nog relatief weinig aandacht besteed aan informatievoorziening aan maatschappelijke organisaties en belangengroepen en helemaal nog niet aan burgers. Wel wordt er informatie verstrekt aan de klankbordgroepleden: deze ontvangen erg veel documenten en overlegstukken. Ook vanwege het feit dat deze stukken vaak vlak voor het

overleg verstuurd worden is er weinig tijd beschikbaar is om de stukken te bestuderen en er een reactie op te formuleren. Hierdoor wordt niet alleen de actieve betrokkenheid van het publiek, maar ook al de consultatie ervan enigszins beperkt.

Het stimuleren van de actieve betrokkenheid van het publiek en het laten beïnvloeden van het uitvoeringsproces door het publiek worden gerealiseerd door de instelling van klankbordgroepen. Ook de inbreng van het publiek wordt voornamelijk via de klankbordgroepen gerealiseerd. De klankbordgroepen zijn ingesteld op nationaal niveau en op regionaal niveau in de (deel)stroomgebieden. Ofschoon volgens de geënquêteerden de inbreng van het publiek op deze wijze wordt ingezameld en serieus wordt genomen, kan vastlegging en archivering van deze inbreng beter. Ook de terugkoppeling van wat er met de inbreng is gebeurd kan mogelijk beter.

Tijdens de vraaggesprekken is naar voren gekomen dat met de klankbordgroepen op niveau van het deelstroomgebied in deze fase van de richtlijn wel zou kunnen worden voldaan aan de verplichtingen, maar dat het consultatieproces verder moet kunnen komen. Deze mening komt overeen met de in paragraaf 3.2.4. van hoofdstuk 3 geciteerde stelling van Cox (2005): in verschillende fasen van het planningsproces kan verschillende mate van participatie worden gerealiseerd met verschillende belanghebbenden. Een mogelijkheid is bijvoorbeeld om in de toekomst met gebiedsgroepen op een lager niveau dan het deelstroomgebied te gaan consulteren. Op dit lagere niveau raakt het de belangengroepen meer en wordt de thematiek concreter. Bovendien worden stroomgebiedbeheersplannen ook van onderaf opgebouwd.

5.2.7 Conclusies

In deze paragraaf worden de conclusies op een rij gezet, mede aan de hand van de in hoofdstuk 3 geformuleerde criteria voor de wettelijke verplichtingen die uit de kaderrichtlijn volgen.

- De gepubliceerde richtlijn (EU 2002) en handboek (Ridder 2005) over communicatie en participatie rondom de kaderichtlijn zijn slecht bekend bij de doelgroep van betrokken voorlichters en procesmanagers.
- De regionale communicatiecoördinatoren vinden de kaderrichtlijn tekst onduidelijk over wat er van hen verwacht wordt ten aanzien van informatievoorziening, consultatie en actieve betrokkenheid. Deze duidelijkheid zou verschaft kunnen worden door procesmanagers of, beter nog, de regionale bestuurders.
- De interpretaties van de term actieve betrokkenheid door de geënquêteerden loopt sterker uiteen dan die van consultatie en informatievoorziening.
- De informatie die wordt gebruikt bij het opstellen van het stroomgebiedbeheersplan is beschikbaar, maar de toegankelijkheid en ontsluiting ervan kunnen beter.
- De door de kaderrichtlijn vereiste consultatieronde over het werkprogramma en tijdschema in 2006 is gerealiseerd door het ter inzage leggen van het

inspraakdocument. Het document biedt echter weinig ruimte tot echte inspraak, in termen van zienswijze kenbaar maken.

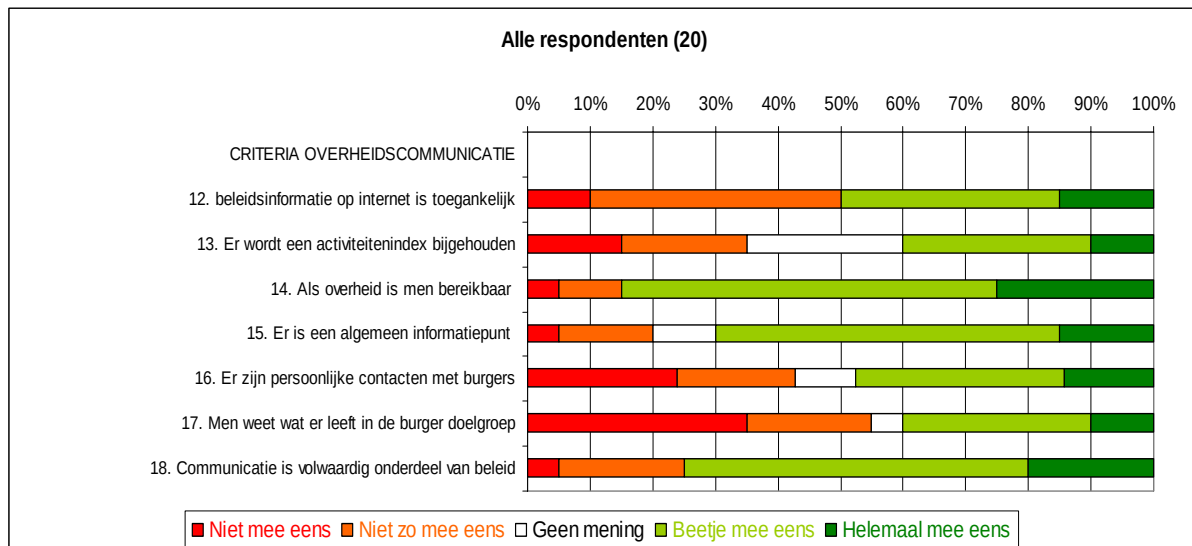
- Met de instelling van de klankbordgroepen wordt de inbreng van het publiek ingezameld en actieve betrokkenheid ervan gestimuleerd. De inbreng en mate van betrokkenheid kan worden vergroot door klankbordgroepen op een lager niveau te realiseren dan het deelstroomgebied en klankbordgroepleden in een eerdere fase van het proces te betrekken.
- Belanghebbenden worden voorzien van informatie, maar deze informatievoorziening is vooral gericht op overheden in de waterkolom en slechts voor een deel op maatschappelijke organisaties en belangengroepen. Burgers worden niet geïnformeerd.
- Bij het stimuleren van actieve betrokkenheid en het inzamelen van inbreng van het publiek spelen burgers geen rol.
- Ondanks deze bovenstaande kanttekeningen kan worden geconcludeerd dat er tot nu toe met de communicatie en participatie activiteiten wordt voldaan aan de kaderrichtlijn verplichtingen. Er zijn verbeteringen mogelijk: het beter ontsluiten en als maatwerk aanbieden van informatie, aangepaste opzet en werkwijze van de klankbordgroepen en het betrekken van burgers bij het publiek waarvan actieve betrokkenheid gestimuleerd moet worden.

5.3 Toetsing criteria voor overheidscommunicatie

In deze paragraaf worden de resultaten van de enquête en van de vraaggesprekken over de overheidscommunicatie gepresenteerd. De discussie en conclusies volgen daarna.

Resultaten enquête

Figuur 5.2 presenteert de resultaten van de enquête over de criteria voor overheidscommunicatie. De meningen over de verschillende stellingen variëren, ofschoon men het vaker met de stellingen eens dan oneens is (de groene kleur overheerst).



FIGUUR 5.2 RESULTAAT ENQUÊTE: OVERHEIDSCRITERIA (20 RESPONDENTEN)

Van de respondenten is 35% een beetje, en 15% helemaal, eens met stelling 12 dat alle beleidsinformatie toegankelijk is op het internet. Dit is iets minder dan bij stelling 2 over de toegankelijkheid van achtergrondinformatie. De meesten zijn het niet eens met stelling 13 (slechts 30% beetje eens en 10% helemaal eens) dat er een activiteitenindex wordt bijgehouden van communicatie en participatie activiteiten rondom de kaderrichtlijn.

Van de respondenten is 60% een beetje, en 25% helemaal, eens met stelling 14 dat de overheid bereikbaar is voor vragen en kwesties rondom de kaderrichtlijn. Met stelling 15, dat er één algemeen en makkelijk toegankelijk informatiepunt voor de kaderrichtlijn bestaat, is 55% het een beetje eens en 15% helemaal.

Van de groep respondenten is 35% een beetje, en 15% helemaal, eens met stelling 16 dat er persoonlijke contacten bestaan tussen bestuurders en ambtenaren enerzijds, en burgers anderzijds. Met stelling 17, dat men door opiniepeilingen en andere meetvormen weet wat er leeft bij de doelgroep van burgers, is 30% het een beetje eens en 10% helemaal.

Een ruime meerderheid van alle respondenten is het een beetje (55%) of helemaal (20%) eens met stelling 18 dat communicatie een volwaardig onderdeel van het beleidsproces rondom de richtlijn is.

Resultaten vraaggesprekken

De meningen over de overheidscriteria zijn voornamelijk middels de stellingen in de enquête gepeild. Tijdens de vraaggesprekken zijn vrijwel geen nieuwe aspecten meer naar voren gebracht. Enkel op het punt van communicatie geven zeven respondenten aan dat communicatie een volwaardig onderdeel zou moeten zijn van het beleidsproces, maar dat men in praktijk kampt met capaciteitsgebrek, met name in termen van menskracht.

5.3.1 Discussie overheidscommunicatie

Er zijn in 2005 een landelijke telefonische helpdesk en een landelijke website voor de kaderrichtlijn water opgezet. De meeste geënquêteerden waren hierbij indirect betrokken en over geïnformeerd. Het is daarom niet verrassend dat men het grotendeels eens is met de stellingen over de bereikbaarheid van de overheid en het bestaan van een algemeen informatiepunt. In het onderzoek is verder niet onderzocht in hoeverre anderen, binnen en buiten de overheid, deze helpdesk en website kennen en er inderdaad sprake is van een goed bereikbare overheid rondom de kaderrichtlijn.

Er is beleidsinformatie rondom de kaderichtlijn beschikbaar op het internet, maar niet noodzakelijkerwijs alle informatie. Ook kan hier dezelfde kanttekening geplaatst worden als in de vorige paragraaf: er is weliswaar veel informatie te vinden op het internet, maar de toegankelijkheid is beperkt.

Er bestaat nog geen totaaloverzicht of index van communicatie en participatie activiteiten rondom de uitvoering van de kaderrichtlijn. Een dergelijke index is van belang voor de rapportage in de beheersplannen over de ondernomen communicatie en participatie activiteiten bij de totstandkoming van de beheersplannen. Hoewel dit onderwerp in het onderzoek verder niet meer besproken is, blijkt het in praktijk erg moeilijk om een overzicht te maken en actueel te houden van wat er zich op het gebied van communicatie en participatie rondom de kaderrichtlijn afspeelt. Er zijn erg veel partijen betrokken bij de uitvoering van de kaderrichtlijn. De informatiestroom via de coördinatiemechanismen van het landelijk overleg van regionale communicatiecoördinatoren en de regionale communicatiewerkgroepen loopt niet zo goed. Via het landelijke overleg van regionale communicatiecoördinatoren wordt getracht een overzicht van plannen en activiteiten bij te houden. Het actueel houden van informatie is problematisch. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat in een aantal deelstroomgebieden de regionale communicatiewerkgroepen niet goed functioneren, er sprake is van frequente personeelwisselingen en er niet in alle deelstroomgebieden een communicatieplan is vastgesteld.

Communicatie zou een volwaardig onderdeel van het beleidsproces moeten zijn, maar in praktijk heeft communicatie geen prioriteit en is er een gebrek aan capaciteit. Dit verklaart waarschijnlijk ook het feit dat men niet goed op de hoogte is van de ondersteunende informatie over de communicatie en participatie rondom de kaderrichtlijn.

Omdat er in feite nog geen sprake is van burgerparticipatie in de uitvoering van de kaderrichtlijn zijn de stellingen over de persoonlijke contacten van bestuurders en ambtenaren met burgers en dat men weet wat er leeft in de burgerdoelgroep nu nog minder relevant. De burger wordt nog niet als doelgroep gezien en er is voor het onderwerp waterkwaliteit nog geen doelgroepstrategie ontworpen op basis van segmentatie. De communicatie is nog niet afgestemd op (burger) doelgroep. Er is in feite nog geen sprake van informatievoorziening aan de burger rondom de kaderrichtlijn of waterkwaliteit. Het thema van de massamediale Nederland Leeft met Water campagne is waterkwantiteit, niet waterkwaliteit. De meeste

stellingen over overheidscommunicatie zijn vooral van belang voor de nabije toekomst als er wel vorm gegeven gaat worden aan communicatie en participatie van de burger.

5.3.2 Conclusies overheidscommunicatie

In deze paragraaf worden de conclusies op een rij gezet, mede aan de hand van de in hoofdstuk 3 geformuleerde criteria en voorwaarden voor overheidscommunicatie.

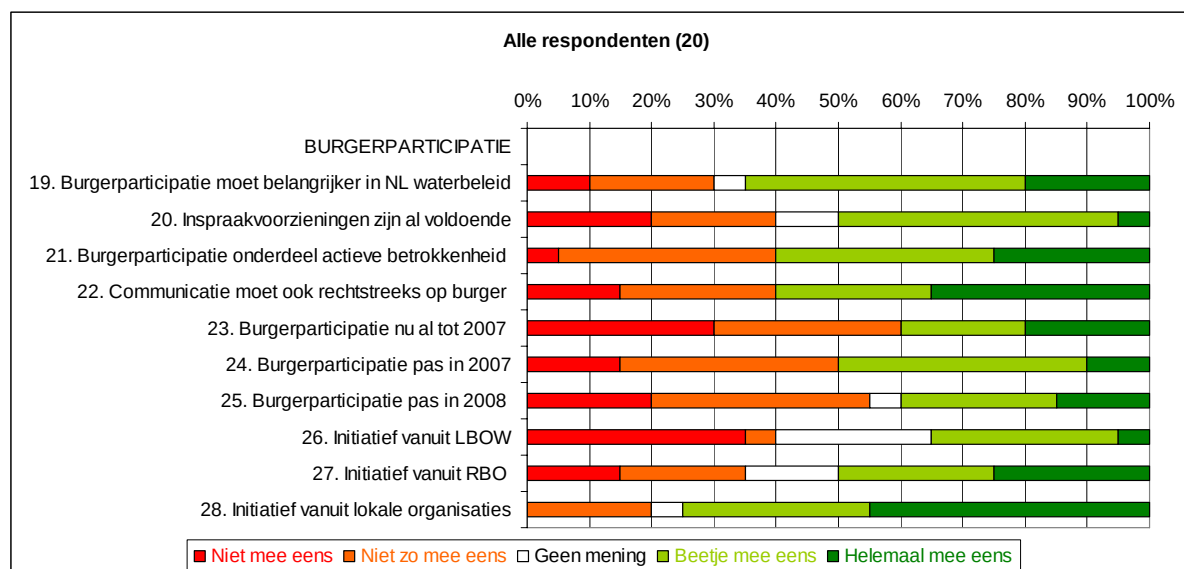
- Er is veel beleidsinformatie toegankelijk op het internet, maar niet alles, en de toegankelijkheid en ontsluiting ervan kunnen verbeterd worden.
- Er bestaat geen activiteitenindex van communicatie en participatie activiteiten.
- Volgens de geënquêteerden is de overheid bereikbaar en wordt er één algemeen en makkelijk toegankelijk informatiepunt aan de burger aangeboden.
- Communicatie zou een volwaardig onderdeel van het beleidsproces moeten zijn, maar in praktijk heeft communicatie geen prioriteit en is er een gebrek aan capaciteit.
- Er is voor het onderwerp waterkwaliteit nog geen doelgroepstrategie ontworpen op basis van segmentatie en de communicatie is ook nog niet afgestemd op (burger) doelgroep. Er is in feite nog geen sprake van informatievoorziening aan de burger rondom de kaderrichtlijn of het onderwerp waterkwaliteit.

5.4 Burgerparticipatie

Na de presentatie van de resultaten van de enquête en van de vraaggesprekken over burgerparticipatie volgen de discussie en conclusies.

Resultaten enquête

Figuur 5.3 presenteert de resultaten van de enquête over burgerparticipatie.



FIGUUR 5.3 RESULTAAT ENQUÊTE: BURGERPARTICIPATIE (20 RESPONDENTEN)

Van alle respondenten is 55% het een beetje en 20% helemaal eens met stelling 11 dat de kaderrichtlijn vrijblijvender is ten aanzien van burgerparticipatie dan het halen van de waterkwaliteitsdoelen. De meningen over het belang en de rol van burgerparticipatie in de uitvoering van de kaderrichtlijn lopen uiteen. Van de respondenten is 45% een beetje en 20% helemaal eens met stelling 19 dat burgerparticipatie een belangrijker rol in het Nederlandse waterbeheer zou moeten spelen (los van de kaderrichtlijn). Daarnaast is 35% een beetje en 25% helemaal eens met stelling 21, dat burgerparticipatie een belangrijk element in de vormgeving van actieve betrokkenheid is.

Van de respondenten is 45% een beetje en 5% helemaal eens met stelling 20 dat er geen reden is om naast de getroffen inspraakvoorzieningen ook nog burgerparticipatie op te zetten. Met stelling 22, dat communicatie over de kaderrichtlijn ook rechtstreeks op de burger gericht moet worden, is 25% het een beetje en 35% het helemaal eens.

Stellingen 23, 24 en 25 betreffen het moment van burgerparticipatie. De enquêteresultaten geven geen eenduidig resultaat over wanneer er met burgerparticipatie gestart zou moeten worden. Met stelling 23 ('nu al beginnen') is 20% een beetje en 20% helemaal eens. Met stelling 24 ('pas in 2007 beginnen') is 40% een beetje en 10% helemaal eens. Met stelling 25 ('pas in 2008 beginnen') is 25% een beetje en 15% helemaal eens.

Stellingen 26, 27 en 28 betreffen de initiatiefnemer van burgerparticipatie. Van alle respondenten is 30% het een beetje en 5% het helemaal eens met stelling 26, dat het landelijk bestuurlijk overleg water de initiatiefnemer moet zijn. Daarnaast is 25% een beetje en 25% helemaal eens met stelling 27 dat het RBO het initiatief moet nemen. Tenslotte is 30% een beetje en 45% helemaal eens met stelling 28 dat de lokale organisaties, de provincies, waterschappen en gemeenten de initiatiefnemer moeten zijn.

Resultaten vraaggesprekken

De meeste deelnemers aan de vraaggesprekken blijken minder moeite te hebben met de interpretatie van de term burgerparticipatie dan met actieve betrokkenheid. Sommigen stellen dat burgerparticipatie 'actieve betrokkenheid' van de burger is, dus 'werkelijk meedenken, meebeslissen en bijdragen aan de totstandkoming van producten'. Ook wordt genoemd: 'het betrekken van burger bij de vaststelling van de gewenste kwaliteit van de leefomgeving' en 'het vragen om inbreng over hoe we schoon water krijgen'. Anderen beschrijven het wat abstracter als 'echt in gesprek gaan met de burger', 'de burger kan meedenken over waterkwaliteitsmaatregelen' of 'het geïnformeerd zijn van grotere groepen burgers over wat er gaat gebeuren en de mogelijkheid hebben om daarover te communiceren voordat een besluit wordt genomen'. De meest abstracte omschrijving die wordt genoemd is 'wanneer burgers invloed hebben op de besteding van hun belastinggeld'. Al deze interpretaties liggen min of meer in het verlengde van de in hoofdstuk 3 gegeven definitie dat burgerparticipatie het rechtstreeks betrekken van burgers bij het beleidsproces is (CTO 2001).

Acht respondenten zijn ronduit tegen burgerparticipatie bij de kaderrichtlijnuitvoering en zien burgers geen actieve rol spelen bij de totstandkoming van de stroomgebiedbeheersplannen.

Vier respondenten zien het juist als erg belangrijk om burgers op eniger wijze rechtstreeks te betrekken, de overige zeven nemen een middenpositie in: zij vinden burgerparticipatie belangrijk, maar maken een voorbehoud bij burgerparticipatie in de kaderrichtlijn. Opvallend is het feit dat bijna alle regionale communicatiecoördinatoren negatief staan tegenover burgerparticipatie in de kaderrichtlijn. In Bijlage 14 wordt de mening van elke respondent met een korte kenmerkende typering of een samengevat citaat uit het vraaggesprek in deze categorieën weergegeven (Tabel B14.1).

In de vraaggesprekken zijn verschillende beperkingen en problemen met burgerparticipatie naar voren gebracht. Het belangrijkste probleem dat door bijna alle respondenten (18) genoemd wordt, is dat waterkwaliteit en schoon water lastige onderwerpen zijn; de burger heeft er geen interesse voor. Andere problemen die ook vaak genoemd worden zijn: het gebrek aan noodzakelijke kennis bij de burger om te kunnen participeren (8) en het gebrek aan duidelijkheid van de kaderrichtlijn om burgers iets concreets aan te bieden om in te kunnen participeren (5). Ook worden schaalgrootte (7) en de mogelijkheid dat participatie leidt tot teleurstellingen en verminderd vertrouwen in de overheid (4) genoemd. Alle tijdens de vraaggesprekken naar voren gebrachte problemen van burgerparticipatie zijn opgenomen in Tabel B14.2 in Bijlage 14.

De ideeën en meningen uit de vraaggesprekken ten aanzien van de benadering, initiatiefnemer en moment van burgerparticipatie en daarvoor geschikte methoden worden samengevat in Tabel B14.3 in Bijlage 14. De meningen zijn verdeeld over het moment waarop burgerparticipatie een rol moet gaan spelen (stellingen 23, 24 en 25) en door wie dat geïnitieerd zou moeten worden (stellingen 26, 27 en 28).

De meerderheid (12) vindt dat pas met burgerparticipatie begonnen moet worden als het proces voldoende concreet wordt en aanknopingspunten biedt, dus als het gaat over de maatregelen. Ofschoon dat niet zo sterk blijkt uit de enquêteresultaten, vinden negen respondenten dat burgerparticipatie pas in 2007 of 2008 zou moeten plaatsvinden. Drie respondenten kunnen zich overigens ook vinden in het beperken van burgerparticipatie tot inspraak aan het einde van het proces van de totstandkoming van de beheersplannen. Er worden verschillende burgerparticipatie methoden genoemd, variërend van burgerpanels, incidentele bijeenkomsten tot bewonersavonden (Tabel B14.3, Bijlage 14).

5.4.1 Discussie

Net als bij de interpretatie van actieve betrokkenheid worden er ook verschillende interpretaties van de term burgerparticipatie genoemd. Het kenmerkende verschil is de mate waarin men vindt dat burgerparticipatie betekent dat individuele burgers daadwerkelijke invloed kunnen uitoefenen. Twee deelnemers aan het onderzoek geven aan dat voor hen burgerparticipatie niet meer is dan het bieden van de mogelijkheid voor consultatie (mening geven) en inspraak. Vier anderen vinden dat de burger wel degelijk de mogelijkheid moet krijgen om invloed uit te oefenen op het resultaat.

De mening van de geënquêteerden over het nut en de noodzaak van burgerparticipatie bij de uitvoering van de richtlijn kan worden ingedeeld in drie categorieën: negatief, neutraal en positief. Opvallend is het feit dat de regionale communicatiecoördinatoren relatief negatief staan tegenover burgerparticipatie.

De geënquêteerden noemen een aantal problemen van burgerparticipatie in de kaderrichtlijn die ook zijn genoemd in het literatuuronderzoek in hoofdstuk 3; het procesmanagement (Most *et al.* 1998), de beperkte interesse in burgerparticipatie van overheid en burger (Woerkum 1997) en het probleem van representativiteit (Halvorsen 2002). Daarnaast worden er problemen genoemd worden die ook voorkomen in de sterkten en zwakten van de SWOT analyse in hoofdstuk 3 (Enserink *et al.* 2003):

- Zwakten: beperkte publieke participatie en expert bias in waterbeheer, focus op informatievoorziening en geen traditie in consulteren van het algemene publiek.
- Bedreigingen: aantrekkingskracht traditionele inspraak, te weinig en te laat betrekken van publiek en lage urgentie van het onderwerp.

Ook de kwestie van probleemerkennen en relevantie voor het eigen bestaan van de burger worden door de geënquêteerden genoemd, onderdelen van de in Hoofdstuk 3 beschreven 'bereidheid tot participatie' succesfactor (pagina 28).

Ondanks de uiteenlopende meningen over nut en noodzaak van burgerparticipatie in de kaderrichtlijn, bestaat er onder de respondenten wel grote overeenstemming over het feit dat burgerparticipatie in principe pas zinvol is als het onderwerp de leefomgeving van de burger raakt, het onderwerp in concrete plannen wordt gegoten en er een handelingsperspectief aan wordt verbonden. Pas als het onderwerp de leefomgeving van de burger raakt, wordt de burger mogelijk geïnteresseerd en actief betrokken. Pas als het onderwerp heel concreet is, kun je burgerparticipatie vorm geven in de zin van feitelijk meedenken, meedoen en eventueel meebeslissen over oplossingen. Om die reden is ook het handelingsperspectief voor de burger belangrijk, dat de burger er iets mee kan doen.

Gebaseerd op deze overwegingen en als bestuurders vinden dat burgerparticipatie meer moet zijn dan slechts inspraak, dan zou er in het proces van de kaderrichtlijn een fasering van verschillende burgerparticipatievormen toegepast kunnen worden. Tot 2007 zou burgerparticipatie vooral moeten bestaan uit het informeren van de burger om bewustwording te creëren van de problematiek van waterkwaliteit. In 2007 en 2008 zou burgerparticipatie moeten bestaan uit het consulteren van de burger bij het inzichtelijk maken van keuzes en (financiële) consequenties. Tenslotte, als de doelstellingen en noodzakelijke maatregelen voldoende concreet worden in 2008, kunnen de burgers op lokaal niveau ook actief betrokken worden bij het maken van de plannen. In 2008 en 2009 vindt ook de al wettelijk vastgelegde inspraak op de ontwerp beheersplannen plaats.

In Hoofdstuk 3 (pagina 19) wordt beschreven dat publieke participatie vooral essentieel is in de beginfase van een proces (Cox 2005). Bij de uitvoering van de kaderrichtlijn is dat in feite

ook het geval, niet zozeer met burgers, maar natuurlijk wel met de consultatie via de klankbordgroepen.

Het initiatief voor burgerparticipatie zou bij de gemeenten, waterschappen en mogelijk provincies liggen, dus bij de organisaties die het dichtst bij de burger staan. Er zijn geen vraaggesprekken gevoerd met regionale bestuurders en hun mening over burgerparticipatie bij de uitvoering van de kaderrichtlijn is dan ook niet bekend. Wel is duidelijk dat burgerparticipatie geen kans maakt als de regionale bestuurders daar niet achter staan en middelen voor vrijmaken. De rol van het landelijk bestuurlijk overleg water zou dan kunnen zijn om het onderwerp burgerparticipatie op de regionale bestuurlijke agenda te krijgen.

5.4.2 Conclusies burgerparticipatie

In deze paragraaf worden de conclusies over burgerparticipatie op een rij gezet.

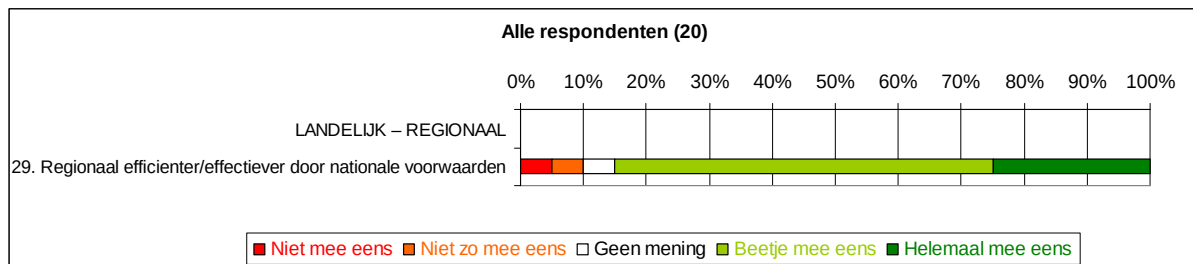
- De interpretaties van de term burgerparticipatie variëren net zo sterk als in het geval van actieve betrokkenheid en verschillen in de mate waarin de burgers daadwerkelijke invloed op de uitkomsten zouden moeten krijgen.
- De mening van de geënquêteerden over het nut en de noodzaak van burgerparticipatie bij de uitvoering van de richtlijn kan worden ingedeeld in drie categorieën: negatief, neutraal en positief.
- Bijna alle regionale communicatiecoördinatoren zien geen rol voor burgerparticipatie anders dan in de vorm van inspraak.
- De belangrijkste problemen van burgerparticipatie in de kaderrichtlijn zijn volgens de geënquêteerden dat waterkwaliteit en schoon water lastige onderwerpen zijn waar de burger weinig interesse in en kennis van heeft om te kunnen participeren. Daarnaast biedt de kaderrichtlijn nog te weinig concrete zaken waarin burgers kunnen participeren.
- Indien burgerparticipatie wel opgepakt zou worden, dan kan dat waarschijnlijk het beste gefaseerd worden; informatievoorziening in 2006 en 2007 ter bewustwording, consultatie in 2007 bij het inzichtelijk maken van keuzes en (financiële) consequenties en actieve betrokkenheid in 2008 op lokaal niveau bij het maken van de plannen. In 2008 en 2009 vindt ook de al wettelijk vastgelegde inspraak op de ontwerp beheersplannen plaats.

5.5 Landelijke voorwaarden

Na de presentatie van de resultaten van de enquête en van de vraaggesprekken over de landelijke voorwaarden om regionale communicatie meer effectief en efficiënt te maken volgen de discussie en conclusie.

Resultaten enquête

Figuur 5.4 toont het resultaat van de stelling over landelijke voorwaarden die regionale participatieprocessen meer effectief en efficiënt kunnen maken.



FIGUUR 5.4 RESULTAAT ENQUÊTE: LANDELIJKE VOORWAARDEN (20 RESPONDENTEN)

Resultaat enquête

Een ruime meerderheid is het een beetje (60%) of helemaal (25%) eens met stelling 29 dat regionale participatie meer effectief en efficiënt gemaakt worden door op nationaal niveau bepaalde voorwaarden te creëren.

Resultaten vraaggesprekken

Slechts vier geënquêteerden geven aan dat er op landelijk niveau kaderstellende voorwaarden voor communicatie en participatie geformuleerd zouden moeten worden. De belangrijkste overweging daarbij is dat de regionale processen enigszins geharmoniseerd moeten worden, bijvoorbeeld om ervoor te zorgen dat in alle regio's klankbordgroepen functioneren.

De overige geënquêteerden vinden dat de rol van de landelijke kolom meer ligt in het samenwerken en ondersteunen van de regionale activiteiten. De meeste (18) geënquêteerden noemen een of meerdere manieren waarop vanuit de landelijke kolom het regionale participatieproces ondersteund kan worden. De meest genoemde manieren zijn; het voeren van een landelijke massamediale draaggolfcampagne over het belang van schoon water en de rol daarvan in de leefomgeving; het stimuleren van de regionale samenwerking en het beschikbaar stellen van communicatiemiddelen. Tabel B14.4 in Bijlage 14 geeft een volledig overzicht van alle suggesties

5.5.1 Discussie

Slechts een minderheid van de respondenten vindt dat de landelijke kolom een rol heeft om kaderstellende voorwaarden te formuleren voor de regionale communicatie en participatie. De algemene gedachte is dat de regio's zelf hun communicatie en participatie activiteiten moeten vormgeven. Er worden wel allerlei suggesties genoemd hoe het regionale proces vanuit de landelijke kolom kan worden ondersteund. Voor een deel wordt deze ondersteunende rol al vormgegeven in het landelijke overleg van regionale communicatiecoördinatoren.

Dit betekent opnieuw dat een proces van burgerparticipatie alleen kans van slagen heeft als de regionale bestuurders besluiten dat dit nodig is. De vraag is dan nog wel in hoeverre het acceptabel is dat burger in het ene deelstroomgebied wel de kans zouden krijgen om actief

betrokken te worden en in het andere stroomgebied niet. Waarschijnlijk ligt er dan nog een steeds een kaderstellende rol voor de landelijke kolom.

5.5.2 Conclusie

- Er bestaat weinig behoefte aan kaderstellende randvoorwaarden vanuit de landelijke kolom; de regio's moeten het 'gewoon zelf doen'.
- Vanuit de landelijke kolom kan het regionale communicatie en participatie proces op verschillende wijzen ondersteund worden.

In het volgende en afsluitende hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord en de uit het onderzoek voortvloeiende aanbevelingen gepresenteerd.

6 Conclusies en aanbevelingen voor verder onderzoek

In dit afsluitende hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord en de uit het onderzoek voortvloeiende aanbevelingen gepresenteerd.

6.1 Conclusies

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van drie onderzoeksvragen. In deze paragraaf worden deze onderzoeksvragen beantwoord op basis van de deelvragen en de conclusies uit de voorgaande hoofdstukken. Op basis hiervan zal ook de hoofdvraag van het onderzoek worden beantwoord.

De eerste onderzoeksvraag betreft de beoordelingscriteria op basis waarvan bepaald kan worden of aan de eisen van de kaderrichtlijn voor publieke participatie en communicatie wordt voldaan.

- Het participatieproces moet voldoen aan de wettelijke kaderrichtlijnverplichtingen: het toegang verlenen tot achtergrondinformatie, het organiseren van consultatieronden, het stimuleren van actieve betrokkenheid van het publiek, het verzamelen van de inbreng van het publiek en het voorzien van alle belanghebbenden van informatie. Daarnaast zijn een aantal voorwaarden en criteria ontleend aan adviezen voor overheidscommunicatie.

De tweede onderzoeksvraag gaat in op de vraag hoe de huidige publieke participatieplannen en inspanningen beoordeeld worden in het licht van de ontwikkelde criteria.

- Bij de communicatie en participatie in de uitvoering van de kaderrichtlijn zijn een groot aantal personen en partijen op landelijk en regionaal niveau betrokken. Op landelijk niveau zijn deze verenigd in het Cluster Communicatie, op regionaal niveau in regionale communicatiewerkgroepen. Daartussen functioneert een landelijk-regionaal coördinatieoverleg van communicatiecoördinatoren.
- De huidige publieke participatieplannen en inspanningen betreffen informatievoorziening, consultatie en actieve betrokkenheid. In de participatieplannen worden burgers als doelgroep onderkend, maar in praktijk bestaat de doelgroep voor informatievoorziening tot nu toe hoofdzakelijk uit bestuurders en ambtenaren in de waterkolom en maatschappelijke organisaties. Zij worden aangesproken via regionale voorlichtingsbijeenkomsten, websites, brochures en nieuwsbrieven. Consultatie bestaat uit raadpleging van regionale maatschappelijke organisaties in regionale klankbordgroepen en het ter inzage leggen van een inspraakdocument. De actieve betrokkenheid van maatschappelijke organisaties vindt plaats op landelijk niveau, in het Overlegorgaan Water en Noordzee Aangelegenheden en door middel van bilaterale ambtelijke en bestuurlijke gesprekken.

- Uit de beoordeling door de geëncquêteerde betrokkenen blijkt onder meer dat de door de richtlijn voorgeschreven beschikbaarheid van achtergrondinformatie bij de ontwikkeling van beheersplannen weliswaar is gerealiseerd, maar dat de toegankelijkheid en ontsluiting ervan beter kunnen.
- Consultatie in artikel 14 van de kaderrichtlijn wordt in de Nederlandse implementatiewetgeving als inspraak geïnterpreteerd. Met de wettelijk vastgelegde consultatievoorzieningen wordt daarmee voldaan aan de richtlijnverplichtingen. Hierdoor liggen consultatie en actieve betrokkenheid in Nederland minder dicht bij elkaar dan in de richtlijn zelf. Het door de kaderrichtlijn vereiste inspraakdocument over het werkprogramma en tijdschema dat ter inzage is gelegd biedt weinig ruimte tot echte inspraak en het kenbaar maken van zienswijzen.
- Actieve betrokkenheid wordt door de geëncquêteerde betrokkenen verschillend geïnterpreteerd. De meningen van de geëncquêteerde betrokkenen over nut en noodzaak van burgerparticipatie bij de uitvoering van de kaderrichtlijn lopen ook uiteen. De meerderheid van de geëncquêteerden is geen voorstander van burgerparticipatie of ziet vooral praktische bezwaren waardoor het niet haalbaar zou zijn.
- Bijna alle geëncquêteerden zijn het eens over het feit dat burgerparticipatie in principe pas zinvol is als het onderwerp voldoende concreet is, het de leefomgeving van de burger raakt en er een handelingsperspectief voor de burger aan verbonden kan worden. De kaderrichtlijn is echter in deze fase nog steeds erg abstract, het onderwerp waterkwaliteit raakt de leefomgeving te weinig en draagt geen duidelijk handelingsperspectief in zich mee voor de burger. Dit belemmert burgerparticipatie in de huidige fase van de uitvoering van de kaderrichtlijn.
- Met de instelling van de klankbordgroepen wordt de inbreng van het publiek ingezameld en actieve betrokkenheid van het publiek gestimuleerd. De klankbordgroepen functioneren echter vooral reactief op voorgelegde stukken en er is daarmee geen sprake van actieve betrokkenheid.
- Belanghebbenden worden voorzien van informatie, maar deze informatievoorziening is vooral gericht op overheden in de waterkolom en slechts voor een deel op maatschappelijke organisaties en belangengroepen.
- Bij het stimuleren van actieve betrokkenheid en het inzamelen van inbreng van het publiek spelen burgers geen rol, burgers worden zelfs niet geïnformeerd.
- Ondanks deze kanttekeningen kan wel worden geconcludeerd dat er tot nu toe met de communicatie en participatie activiteiten wordt voldaan aan de kaderrichtlijn verplichtingen. De informatievoorziening zou weliswaar uitgebreid kunnen worden, maar aan de door de kaderrichtlijn voorgeschreven consultatieronde wordt middels het inspraakdocument voldaan. Daarnaast wordt met de instelling van de klankbordgroepen op nationaal en regionaal niveau voldaan aan de

richtlijnverplichtingen ten aanzien van schriftelijke consultatie en het stimuleren van actieve betrokkenheid.

De derde onderzoeksvraag gaat in op de vraag wat bovenstaande beoordeling leert voor de vormgeving van de communicatie en publieke participatieprocessen om te kunnen voldoen aan de eisen van de Kaderrichtlijn.

- Ondanks de conclusie dat er in deze fase van de uitvoering van de richtlijn wordt voldaan aan de verplichtingen, kunnen de communicatie en participatie processen worden verbeterd. De noodzaak hiervan volgt ook uit het feit dat het uitvoeringsproces van de kaderrichtlijn in de komende jaren tot steeds concretere doelen, maatregelen en plannen gaat leiden. Hierdoor wordt ook het belang van consultatie en betrokkenheid vergroot.
- De uit het onderzoek volgende suggesties voor verbeteringen hebben betrekking op het uitbreiden van de informatievoorziening naar andere doelgroepen en de burger; het beter ontsluiten en als maatwerk aanbieden van informatie; het aanpassen van de opzet en werkwijze van de klankbordgroepen, betere vastlegging, archivering en terugkoppeling ten aanzien van de inbreng van het publiek, en het betrekken van burgers bij het ‘publiek’ waarvan de actieve betrokkenheid gestimuleerd moet worden.

Op basis van bovenstaande beantwoording van de onderzoeksvragen, kan nu de hoofdvraag van het onderzoek worden beantwoord. Deze luidt hoe het proces van communicatie en publieke participatie vorm gegeven moet worden om aan de kaderrichtlijneisen te voldoen en wat de rol van burgerparticipatie daarin is. Bij de beantwoording van deze vraag wordt vooral ingegaan op de rol van burgerparticipatie, omdat een aantal aspecten al bij de beantwoording van de derde onderzoeksvraag genoemd zijn. De kaderrichtlijn grijpt zeer ingrijpend in op het waterbeleid en het waterbeheer. Ook al daarom moet de geïnteresseerde burger de mogelijkheid krijgen om bij de uitvoering ervan betrokken te worden.

- Bij de vormgeving van communicatie en consultatie zou in de toekomst beter aangesloten kunnen worden bij de adviezen over overheidscommunicatie. De informatievoorziening zou uitgebreid moeten worden naar andere doelgroepen en de burger. Achtergrondinformatie zou beter ontsloten en toegankelijk gemaakt moeten worden. Ook zou gestreefd moeten worden naar betere vastlegging, archivering en terugkoppeling ten aanzien van de inbreng van het publiek.
- Bij de vormgeving van publieke participatie kan de opzet en werkwijze van de regionale klankbordgroepen aangepast worden om meer actieve betrokkenheid te creëren. Daarnaast zou ook actieve betrokkenheid van burgers mogelijk gemaakt moeten worden. De rol van burgerparticipatie is dan om de geïnteresseerde burger op lokaal niveau mee te laten praten, ervaringsdeskundigheid in te laten brengen en mee te laten denken over de gewenste kwaliteit van de leefomgeving en de daaruit voortvloeiende waterkwaliteitsdoelen.

- De landelijke kolom kan het regionale participatieproces ondersteunen door het voeren van een landelijke massamediale draaggolfcampagne over het belang van schoon water en de rol daarvan in de leefomgeving, door het stimuleren van de regionale samenwerking en het beschikbaar stellen van communicatiemiddelen. Hiermee kan aan de richtlijneisen voldaan blijven worden.
- Omdat uit het onderzoek blijkt dat de meerderheid van de geënquêteerden geen voorstander is van burgerparticipatie, is het opzetten van burgerparticipatie alleen zinvol als de regionale bestuurders dit ondersteunen en er middelen voor vrijmaken. Het landelijk bestuurlijk overleg kan een rol spelen in het plaatsen van het onderwerp op de regionale bestuurlijke agenda's.

6.2 Aanbevelingen

Het onderzoek leidt tot drie aanbevelingen voor verder onderzoek.

- 1) Onderzoek de mogelijkheden voor betere toegankelijkheid en ontsluiting van informatie voor bestuurders en ambtenaren binnen en buiten de waterkolom, en voor doelgroepen en burgers.
- 2) Onderzoek de mogelijkheden om lokale en regionale initiatieven voor burgerparticipatie te koppelen aan de landelijke publiekscampagne.
- 3) Stel door onderzoek vast hoe regionale bestuurders denken over het nut en noodzaak van burgerparticipatie bij de uitvoering van de kaderrichtlijn.

Referenties

1. Arnstein, S. R. (1971) A Ladder of Citizen Participation. JAIP, Vol. 35(4): 216-224 ²
2. BIZA (2003). Burgerparticipatie: inspiratiebron voor de Europese Unie. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken (BIZA), 190p. ³
3. Bruijn, H. D., W. Dicke (2003) Procesmanagement in een representatieve democratie. Beleidswetenschap 17(4): 320-339
4. Coenen, F.H.J.M., R. v.d. Peppel en J. Woltjer (2001) De evolutie van inspraak in de Nederlandse planning. Beleidswetenschap 15(4): 313-332
5. Cox O. (2005) Learning from Participation - Quick Scan of Participatory Action. Report of the ComCoast project WP4 ⁴
6. CRM (2003) Projectplan Implementatie Europese Kaderrichtlijn Water in Rijn en Maas, Coördinatiebureau Rijn en Maas (CRM), Ministerie van Verkeer en Waterstaat
7. CTO (2001) In dienst van de democratie. Het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (CTO) ⁵
8. Driessen, P. P. J. and P. Glasbergen (2000) Milieu, Samenleving en Beleid. Uitgeverij Elsevier, 474 p.
9. Enserink, B., D. Kamps and E. Mostert (2003) Public Participation in River Basin Management in the Netherlands (Not) Everybody's concern, Delft University of Technology, 51 p. ⁶
10. EU (2000) Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid ⁷
11. EU (2002) Guidance on Public Participation in Relation to the Water Framework Directive. European Union ⁸
12. GCC (2005) 50 aanbevelingen voor communicatie – met en door een Andere Overheid. Gemengde Commissie Communicatie (GCC) - Andere Overheid ⁹
13. Geul A. (1999) Onbekend verschiert – publieksparticipatie in de Verenigde Staten en Nederland. Blad Bestuurskunde 8 (7): 311-322 ¹⁰
14. Glasbergen (1995) Management of Environmental Conflicts - Network Management as Alternative. Kluwer Academic Publishers
15. Halvorsen, K. E. (2002) Assessing Public Participation Techniques for Comfort, Convenience, Satisfaction, and Deliberation. Environmental Management 28(2): 179-186
16. Havekes, H. J. M. (2001) Artikelenreeks Europese Kaderrichtlijn ¹¹
17. Hisschemöller, M. and R. Hoppe (1998). Weerbarstige beleidscontroverses: een pleidooi voor probleemstructurering in beleidsontwerp en beleidsanalyse. In: Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse. R. Hoppe and A. Peterse. 's Gravenhage, Elsevier 267 p.
18. Hoesel, P.H.M. van, F.L. Leeuw en J.W.M. Mevissen (red) (2005) Beleidsonderzoek in Nederland. Uitgeverij: Koninklijke van Gorcum BV
19. Kerkhof, M. van de and D. Huitema (2003) Public participation in river basin management: a methodological perspective. Institute for Environmental Studies, VU Amsterdam, 20p.

20. Klijn E., E. van Buren en J. Koppenjan (2000) Spelen met onzekerheid – Over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management Eburon, Delft
21. Klijn, E. H. and J. F. M. Koppenjan (1998) Interactieve beleidsvoering. *Bestuurskunde* 7(7): 302-308
22. LBOW (2004) Communicatiestrategie Europese Kaderrichtlijn Water ‘nuttig, nodig, kansrijk’ Den Haag ¹²
23. LBOW (2005) Werkprogramma WB21/KRW 2005-2009. Landelijk Bestuurlijk Overleg Water
24. Leussen W. (2002) Leven met Water vermaatschappelijking van het waterbeheer – Oratie Universiteit Twente
25. Maurel P. (ed.) (2003) Public Participation and the European Framework Directive Water – Role of Information and Communication Tools ¹³
26. Mayer, I. (1997) Debating Technologies A Methodological contribution to the design and evaluation of participatory policy analysis. Tilburg, Katholieke Universiteit Brabant 313p.
27. Mayer, I. and J. Geurts (1998). De instrumentele mogelijkheden van de argumentatieve beleidsanalyse: participatieve methoden. *In: Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*. R. Hoppe and A. Peterse. 's Gravenhage, Elsevier bedrijfsinformatie: 267.
28. Most, H. v. d., K. F. M. Koppenjan (1998) Informatief Interacteren door Interactief Informeren. Delft, Delft Hydraulics, Delft University of Technology: 100 p.
29. Mostert E. (ed.) (2003) Public Participation and the European Framework Directive Water – Inception report of the Harmonicop Project. Delft University of Technology ¹⁴
30. Mostert, E. (2002) Public Participation in the Water Framework Directive. EFIEA Conference, Amsterdam.
31. Mostert, E. (2003) Public participation and the European Framework Directive - A Framework for analysis. RBA Centre, Delft University of Technology: 47 p ¹⁵
32. Mostert, E. (2003) The Challenge of Public Participation. *Water Policy* 5: 179-197
33. OECD (2001) Citizens as Partners OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making, OECD: 112p. ¹⁶
34. Pröpper, I. M. A. M. and D. A. Steenbeek (1998) Interactieve beleidsvoering. *Bestuurskunde* 7(7): 292-301.
35. Ridder D., E. Mostert en H.A. Wolters (2005) Samen Leren om Samen te Beheren. HarmoniCop, gepubliceerd door de Universiteit van Osnabrück ¹⁷
36. RIZA (2006) Actieve betrokkenheid van maatschappelijke partijen bij de implementatie van KRW/WB21. Lelystad, RIZA 2006.013. 51p. ¹⁸
37. Staatsblad (2005) Implementatiewet EG Kaderrichtlijn water ¹⁹
38. Tielrooy F. (2000) Waterbeleid voor de 21e eeuw Advies van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw Den Haag ²⁰
39. Tops P. (2006) Inspraak nieuwe stijl: maatwerk. Rapport van de Werkgroep Inspraak ²¹
40. VenW (1998) 4e Nota Waterhuishouding, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag ²²
41. VenW (1999) Toolkit. Adviesunit Resultaatgericht Beleid, Den Haag, 150p. ²³

42. VenW (2000) Anders omgaan met water - waterbeleid in de 21e eeuw. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag 75 p.²⁴
43. VenW (2003) Nationale Bestuursovereenkomst Water. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
44. VenW (2004a) Inspiraak: Perspectief en praktijk. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 51p.²⁵
45. VenW (2004b) Routes naar besluitvorming over rapportages KRW 2004/2005. DG Water, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 20p.²⁶
46. VenW (2004c) Kabinetsnotitie: Pragmatische Implementatie Europese Kaderrichtlijn Water in Nederland - van beelden naar betekenis. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DG Water, Den Haag, 26p.²⁷
47. VenW (2005) Decemhernota 2005 KRW/WB21 Beleidsbrief en Toelichting. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag^{28 29}
48. VenW (2006). Schoon Water voor Iedereen - Europese Kaderrichtlijn Water - KRW Inspiraakdocument. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag³⁰
49. Verschuren P. en H/ Doorewaard (2003) Het ontwerpen van een onderzoek. Uitgeverij Lemma BV, Utrecht, 221p.
50. Webler, T., S. Tuler and R. Krueger (2001) What is a Good Public Participation Process? Five Perspectives from the Public. Environmental Management 27(3): 435-450
51. Woerkum, C. (1997) Communicatie en interactieve beleidsvorming. Houten Diegem, Bohn Stafleu Van Loghum

De onderstaande links zijn op 20 augustus 2006 gecontroleerd

² <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>

³ <http://www.minbzk.nl/contents/pages/7463/onderzoekburgerparticipatie.pdf>

⁴ http://www.comcoast.org/upload/documents/ComCoast_Part_SummaryO_4.02_Aug2005.pdf

⁵ <http://www.minaz.nl/wallage/>

⁶

[http://www.harmonicop.info/_files/_down/Netherlands.pdf#search=%22Public%20Participation%20in%20River%20Basin%20Management%20in%20the%20Netherlands%20\(Not\)%20Everybody's%20concern%22](http://www.harmonicop.info/_files/_down/Netherlands.pdf#search=%22Public%20Participation%20in%20River%20Basin%20Management%20in%20the%20Netherlands%20(Not)%20Everybody's%20concern%22)

⁷ http://www.verkeerenwaterstaat.nl/Images/Nieuwe%20Europese%20Zwemwaterrichtlijn_tcm195-98802.pdf

⁸ http://www.eau2015-rhin-meuse.fr/fr/ressources/documents/guide_participation-public.pdf

⁹ http://www.andereoverheid.nl/NR/rdonlyres/071F2E91-45D8-4064-A35B-D7B221EE4964/0/8_Rap_Communicatie1.pdf

¹⁰ <http://www.bestuurskunde.nl/publicaties/bestuurskunde.php?artikel=1999,,8,7,3>

¹¹ <http://www.kaderrichtlijnwater.nl/download-document.php?id=414>

¹² <http://www.kaderrichtlijnwater.nl/download-document.php?id=208>

¹³ http://www.harmonicop.info/_files/_down/ICTTools.pdf

¹⁴ http://www.harmonicop.info/_files/_down/HarmoniCOPinception.pdf

¹⁵ http://www.harmonicop.info/_files/_down/HarmoniCOPinception.pdf

¹⁶ <http://www1.oecd.org/publications/e-book/4201141E.PDF>

¹⁷ <http://www.harmonicop.info/HarmoniCOPHandbook.pdf>

¹⁸ http://www.rijkswaterstaat.nl/rws/riza/home/publicaties/rapporten/2006/rr_2006_013.pdf

¹⁹ <http://www.eerstekamer.nl/9324000/d/288/w28808st.pdf>

²⁰ http://www.nederlandleeftmetwater.nl/docuser/Advies_Commissie_Waterbeheer_21ste_eeuw.pdf

²¹

http://www.minvenw.nl/cend/inspraakpunt/Images/Advies%20Werkgroep%20Inspraak%20april%202006%20definitief_tcm69-158084.pdf

²² <http://www.waterland.net/nw4/Nederlands/index.html>

²³ http://www.rws.nl/rws/spijs/spa-toolkit/arb_versnellingskamer-brainbox.htm

²⁴ projecten.nederlandleeftmetwater.nl/documents/Anders%20omgaan%20met%20Water.pdf

²⁵ xpin.nl/materiaal/VWI028-1WTKbinnenwerk.pdf

²⁶ <http://www.kaderrichtlijnwater.nl/download-document.php?id=416>

²⁷ <http://www.bodem-europa.nl/files/AAAMBI4.pdf>

²⁸ <http://www.bodem-europa.nl/files/AAAMBI4.pdf>

²⁹ http://www.verkeerenwaterstaat.nl/kennisplein/uploaded/RIZA/2006-02/326397/TACCT0327_Decembernota_2005_Beleidsbrief_DEF_2_160106.pdf

³⁰ <http://www.kaderrichtlijnwater.nl/download-document.php?id=1803>

Bijlagen

Inhoudsopgave

Bijlage 1 Definities en begrippen.....	B 3
Bijlage 2 Participatiemethoden en technieken	B 7
Bijlage 3 Inspraakverplichtingen in vigerende waterwetgeving	B 15
Bijlage 4 Inspraak.....	B 19
Bijlage 5 Organisatie van de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water	B 25
Bijlage 6 Participatie volgens de Guidance on public participation	B 33
Bijlage 7 Klankbordgroepen rondom de Kaderrichtlijn Water	B 37
Bijlage 8 Advertentie KRW Inspraakdocument.....	B 43
Bijlage 9 Samenvattend Overzicht Inhoud Regionale Communicatieplannen	B 47
Bijlage 10 Regionale Communicatieactiviteiten rondom de kaderrichtlijn in 2006.....	B 53
Bijlage 11 Lijst van deelnemers aan de vraaggesprekken.....	B 57
Bijlage 12 Vraaggesprekken: Enquêteformulier	B 61
Bijlage 13 Resultaten enquête	B 69
Bijlage 14 Resultaten vraaggesprekken	B 77

Bijlage 1 Definities en begrippen

Definities en begrippen

actieve betrokkenheid	Dat het publiek discussies kan hebben met overheden, kan helpen bij het bepalen van de beleidsagenda, kan helpen bij het ontwikkelen van oplossingen, betrokken kan zijn bij het nemen van besluiten of kan deelnemen in de uitvoering (Ridder 2005). Belang en deskundigheid (inclusief gebiedskennis) tijdig inbrengen en hiermee daadwerkelijk invloed krijgen” (RIZA 2006).
burgerparticipatie	Een manier van werken waarbij de overheid langs informele weg rechtstreeks in contact treedt met individuele burgers, om op die manier kennis te nemen van de inzichten en ervaringen, wensen en belangen van de burger (BIZA, 2003) het rechtstreeks betrekken van burgers bij het beleidsproces (CTO 2001)
Communicatie	Communicatie betekent mededeling, kennisgeving, verbinding en overdracht van informatie (http://www.rijkswaterstaat.nl/rws/riza/wateremissies/Thema/Communicatie/). Communicatie is de uitwisseling van gedachten, gevoelens, informatie (via de zintuigen: visueel, auditief, tactiel, reuk, smaak) en ideeën tussen mensen (al dan niet in contact). (http://nl.wikipedia.org/wiki/Communicatie)
inspraak	Een wettelijk voorgeschreven vorm van maatschappelijke consultatie, waarbij burgers, overheden, belangengroepen en bedrijven op verschillende momenten de gelegenheid krijgen hun zienswijze op voorgenomen besluiten kenbaar te maken (VenW 2004a).
interactieve beleidsvoering	een wijze van beleid voren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en / of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en / of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen (Pröpper 1998).
interactieve beleidsvoering	Het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit (Edelenbos 2000).

Bijlagen

interactieve besluitvorming	een bewuste manier van werken waarbij besluitvormingsprocessen zodanig worden vormgegeven dat individuen, groepen en organisaties die bij de te nemen beslissing belang hebben, bij de voorbereiding ervan worden betrokken (Most en Koppenjan 1998).
publieke participatie	Directe deelname in besluitvorming door georganiseerde belanghebbenden en ongeorganiseerde groepen van burgers, of het 'publiek' (EU 2002).

Referenties

BIZA (2003). Burgerparticipatie: inspiratiebron voor de Europese Unie. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken (BIZA), 190p.

CTO (2001) In dienst van de democratie. Het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (CTO)

Edelenbos, J. (2000). Proces in vorm: procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten. Utrecht, Lemma BV.

EU (2002) Guidance on Public Participation in Relation to the Water Framework Directive. European Union

Most, H. v. d., K. F. M. Koppenjan (1998) Informatief Interacteren door Interactief Informeren. Delft, Delft Hydraulics, Delft University of Technology: 100 p.

Pröpper, I. M. A. M. and D. A. Steenbeek (1998) Interactieve beleidsvoering. Bestuurskunde 7(7): 292-301.

Ridder D., E. Mostert en H.A. Wolters (2005) Samen Leren om Samen te Beheren. HarmoniCop, gepubliceerd door de Universiteit van Osnabrück

RIZA (2006) Actieve betrokkenheid van maatschappelijke partijen bij de implementatie van KRW/WB21. Lelystad, RIZA 2006.013. 51p

VenW (2004a) Inspraak: Perspectief en praktijk. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 51p.

Bijlage 2 Participatiemethoden en technieken

Inleiding

Er zijn een groot aantal publicaties beschikbaar waarin de verschillende methoden en technieken voor participatie worden beschreven. Deze lopen uiteen van interviews, opiniepeilingen en publieke hoorzittingen, burgerpanels en focusgroepen, consensus conferenties, enzovoort. In deze bijlage wordt een overzicht van deze methoden, gebaseerd op verschillende bronnen van informatie, deels gerelateerd aan de Kaderrichtlijn Water en overige bronnen.

Deze bijlage presenteert drie overzichten van participatiemethoden:

o Tabel B2.2 Overzicht van participatiemethoden (gebaseerd op Ridder 2005)

Dit overzicht bevat lijst van participatietechnieken waarbij de geschiktheid ervan voor de drie kaderrichtlijn categoriën informatievoorziening, consultatie en actieve betrokkenheid.

o Tabel B2.1 Participatiestrategieën en de rol van participanten (Mayer and Geurts 1998)

Dit overzicht van participatiemethoden is opgesteld vanuit het perspectief van participatieve beleidsanalyse, een discipline die zicht richt op het ontwerpen en organiseren van participatiebijeenkomsten en het begeleiden en ondersteunen van het debat. De organisator of initiator van een dergelijke bijeenkomst wordt voor drie vormen van beleidsmanagement gesteld: kennismanagement, procesmanagement en netwerkmanagement. Er wordt een raamwerk gepresenteerd met een overzicht van participatiestrategieën voor verschillende beoogde doeleinden en mogelijk bijdragen van deelnemers aan een dergelijk participatieproject.

o Tabel B2.3 Overzicht van participatiemethoden (VenW 1999)

In dit overzicht wordt onderscheid gemaakt in verschillende rollen bij het participeren: het meewerken, het meedenken en het meeweten. De tabel biedt een handleiding voor het kiezen voor bepaalde middelen op basis van deze indeling:

- Meewerken: vraagt om interactieve media, zoals werkbijeenkomsten, e.d.
- Meedenken: vraagt om 'aftappende' middelen, zoals interviews, e.d..
- Meeweten: vraagt om voorlichtende media, zoals presentaties, artikelen, e.d.

TABEL B2.1 OVERZICHT VAN PARTICIPATIEMETHODEN (GEBASEERD OP RIDDER 2005)

Methode	Beschrijving	informatie	consultatie	Actieve betrokkenheid
Brainstorming	Workshop gericht op verzameling van een groot aantal ideeën over een bepaald onderwerp	+	++	+++
Burgerjury	Bijeenkomst van een groep willekeurig geselecteerde mensen die het publiek vertegenwoordigen en over een bepaald onderwerp discussiëren en tot conclusies komen	+++	+++	+++
Focusgroep	Groep interviews met 6 tot 10 mensen	+	+++	+++
Groep modelontwikkeling	Sessie waarbij deelnemers een model bouwen om hun begrip van een bepaalde kwestie te vergroten	++	+++	+++
Interviews	Discussie op basis van open vragen met mogelijkheid van uitgebreide antwoorden	+++	+++	++
Probleem – oorzaak analyse	Diepte analyse van de onderliggende oorzaak – gevolg keten van een bepaald probleem	++	+++	+++
Publieke hoorzitting	Bijeenkomst waarbij het publiek van informatie wordt voorzien en dat een platform biedt om vragen te beantwoorden en meningen en verzamelen	+++	+++	+
<i>Reframing workshop</i>	Workshop waarbij deelnemers verschillende analytische raamwerken kunnen onderzoeken om hun perceptie bij te stellen	+	++	+++
<i>Review sessions</i>	Workshop waarbij voortgang in kaart gebracht wordt, de geleerde lessen worden besproken en genomen stappen worden geëvalueerd	+	++	+++
Rollenspel	Spel situatie waarin deelnemers een rol spelen in een echte of imaginaire context	++	+++	+++
Ronde tafel conferentie	Een gefaciliteerde en open discussie tussen deelnemers	+++	+++	+++
Scenario ontwikkeling	Workshop setting waarbij beleidsopties voor het heden en de nabije toekomst worden bediscussieerd en mogelijke gevolgen ervan worden besproken	+	++	+++

Bijlagen

TABEL B2.2 PARTICIPATIESTRATEGIEËN EN DE ROL VAN PARTICIPANTEN (MAYER AND GEURTS 1998)

Initiator	Beleidsanalyse	Kennismanagement	Procesmanagement	Netwerkmanagement
<i>Participatieve strategie</i>	<i>Uitkomst functie</i>	<i>Bewustwording, kennis, inzicht</i>	<i>Alternatieven, opties, Aanbevelingen, beslissingen</i>	<i>Commitment, arrangementen relaties, reacties</i>
Educatie / voorlichting	Vergroten maatschappelijke kennis, inzichten, acceptatie, legitimiteit	Tot welke informatie moet deelnemer beter toegang hebben?	Welke behoeften, belangen van deelnemers moeten in het beleidsproces meegewogen worden?	hoe kunnen deelnemers beter toegang tot het netwerk krijgen?
Consultatie	Genereren van beleids relevante informatie	Wat weten deelnemers over (de structuur van) het probleem?	Wat moet / kan volgens deelnemers worden gedaan?	Wat zijn de belanghebbenden en hoe schatten deelnemers de haalbaarheid van de beleidsopties van het netwerk in?
Anticipatie / verkennen	Verkennen en inschatten van toekomst	Welke perspectieven, beelden hebben deelnemers over de toekomst?	Wat kunnen / moeten deelnemers doen om de gewenste toekomst te bereiken of op de verwachte toekomst te anticiperen	Hoe kunnen / zullen deelnemers zich gedragen / ontwikkelen in de toekomst?
Mediatie / Bemiddelen	Doorbreken van impasses of conflict; compromis, consensus bereiken	Wat weten deelnemers over elkaars waarden en belangen?	Welke mate van consensus kunnen deelnemers bereiken?	Tot welke mate zijn deelnemers in het netwerk bereid zich te committeren?
Coördinatie	Afstemming van kennis, doeleinden of middelen	Welke interdisciplinaire kennis kunnen deelnemers genereren?	Welke bevoegdheden moeten / kunnen deelnemers coördineren?	Hoe kunnen deelnemers in het netwerk de inzet van middelen coördineren?
Coöperatieve co-productie	Samenwerken in activiteiten, projecten, acties, initiatieven	Wat is de relatie met andere beleidsproblemen en beleidssectoren?	Welke niveau van gezamenlijke verantwoordelijkheid kunnen deelnemers bereiken?	Welke nieuwe initiatieven en acties kunnen deelnemers in het netwerk ontplooiën?
Transformatie / leren	Flexibiliteit en leervermogen vergroten	Veranderen van de kern van kennis, overtuigingen van deelnemers	Verkennen van nieuwe stijlen of benaderingen van beleid maken	Herscheping netwerk relaties

TABEL B2.3 OVERZICHT VAN PARTICIPATIEMETHODEN (VENW 1999)

Techniek	Beschrijving	Opmerking
Advertentie	Zekerheid dat de informatie ongewijzigd op een bepaald tijdstip in een bepaald medium staat. Geschikt voor bijvoorbeeld het attenderen van potentieel geïnteresseerde omwonenden van een nieuw project. Verplicht bij inspraakprocedures. Kan breed publiek bereiken.	Er kan slechts beperkte informatie gegeven worden, kan worden opgevat als 'verkooppraatje'. Duur.
Advies/advies- orgaan	Een adviesraad adviseert op verzoek van de minister, van een van de Kamers der Staten Generaal of uit eigen beweging.	Een adviesraad is dus niet direct in te schakelen voor een project, maar kan in alle fasen van het beleidsproces een advies uitbrengen, en daarmee een agenderende, kanaliserende of klankbordfunctie vervullen.
Belevingswaarde- onderzoek	Onderzoek met als doel het identificeren van waardeoordelen van burgers en het inschatten van effecten van beleid of plannen door de bril van burgers.	Ontwikkeld voor MER-trajecten. Meer informatie bij RWS Bouwdienst, afdeling WBM, tel: 030-2857844.
Brainbox, elektronisch vergaderen (magere vorm: stemkastjes) Technieken #11	Informatietechnologie ondersteunt participanten van een bijeenkomst bij brainstormen, het ordenen van informatie en het nemen van beslissingen. Snelle manier om veel informatie te vergaren met mogelijkheid om anoniem inbreng te leveren.	Ervaren facilitator is essentieel. Combineer het brainstormen achter de computers met een discussie rond de tafel.
Brochure	Kan gebruikt worden voor een korte samenvatting van het project, belangrijkste onderwerpen en hoe te participeren. Kan beperkt blijven tot een eenmalige uitgave, kan goedkoop maar ook heel duur. Informeert veel mensen en beperkt misinformatie.	Kan verkeerd worden geïnterpreteerd, bevat beperkte informatie, er is geen directe feedback, soms lastig te verspreiden. Is snel verouderd. Vermeld altijd afzender en telefoonnummer en/of e-mailadres voor reacties. Let op VenW-huisstijl.
Burgerpanel/ focusgroep	Kwalitatief onderzoek onder burgers d.m.v. groepsinterviews waarbij het projectteam/de ambtenaren in een aparte ruimte via camera's het gesprek volgen en extra vragen kunnen toespelen aan de interviewer.	Wordt uitgevoerd door bijvoorbeeld het Nipo en Intomart. Is o.a. gebruikt om te onderzoeken wat burgers belangrijk vinden rond "transportveiligheid" en om regelmatig af te stemmen rond Schiphol-issues.
Creatieve concurrentie Technieken #23	Gevarieerd samengestelde groepen zoeken 'in concurrentie met elkaar' naar innovatieve oplossingen in de beleidsformuleringsfase. Manier om creatieve breedte langer vast te houden en te voorkomen dat al vroeg oplossingen afvallen omdat er naar compromissen wordt gezocht.	Is bijvoorbeeld toegepast bij het project Incodelta van DGG.
Creatieve sessie	Het vinden en selecteren van oplossingen in groepen (algemene introductie).	

Bijlagen

Techniek	Beschrijving	Opmerking
Klankbordgroep	Gevarieerde groep stakeholders die beleidsproces nauw volgt en de beslissers met enige regelmaat adviseert over de te maken keuzen/de voortgang.	Maak goede afspraken over status van de inbreng van de klankbordgroep. Zorg voor goed secretariaat en tijdige informatievoorziening.
Liaisongesprek, gesprek met mogelijke intermediären	Gesprek waarbij je iemand aanspreekt op zijn/haar lidmaatschap van andere netwerken/ fora en expliciet afspraken maakt over doorgeleiden van informatie (heen + terug). Je besteedt een deel van de informatie-verspreiding uit en biedt ingang voor signalen uit 'aanpalende' netwerken, die net te ver van het onderwerp afliggen om direct te betrekken.	Waarschijnlijk moet je zelf deze liaisons verschillende keren benaderen. Vaak veronderstel je impliciet dat mensen hun achterban ook op de hoogte stellen. Dit gebeurt bijna nooit vanzelf (tenzij iets grote nieuwsaarde heeft). Zorg zelf voor ondersteunend materiaal.
Ontwerpatelier	In kleine gevarieerde groepen (max 5) samen aan de slag om oplossingen uit te werken. 'Lichte' versie van creatieve concurrentie (zie daar)	
Overlegorganen V&W	De Overlegorganen van Verkeer en Waterstaat dienen als een onafhankelijk platform voor overleg. Er zijn in totaal zeven Overlegorganen, die het gebied van water, tele-communicatie, vervoer en infrastructuur bestrijken. In de Overlegorganen wordt tussen de vertegenwoordiging van de minister of de staatssecretaris en de maatschappelijke belangenorganisaties en het bedrijfsleven overleg gevoerd over de voorbereiding en uitvoering van beleidsvoornemens op het gebied van Verkeer en Waterstaat. Het kan daarbij zowel gaan om wettelijk verplicht formeel als informeel overleg. Het ministerie kan de opvattingen van de betrokken partijen laten meewegen bij de verdere uitwerking van de besproken voorstellen. Overigens kan eveneens overleg gevoerd worden over onderwerpen, die door de belanghebbende partijen zelf op de agenda zijn geplaatst	Overlegorganen V&W Kneuterdijk 6 2514 EN Den Haag Telefoon: (070) 3618719
Platform	Min of meer vast verband van vertegenwoordigers van organisaties, die regelmatig bij elkaar komen om georganiseerd meningen uit te wisselen over een bepaald thema. Is te gebruiken als maatschappelijke thermometer, bij pre-competetieve samenwerking of bij beleidsvoorbereiding.	Bijvoorbeeld: het Antenneplatform van DGTP.
Presentatie	Presentatie in bijvoorbeeld formele gremia, of in een werkoverleg o.i.d. Je brengt het onderwerp naar mensen toe, dat verhoogt de kans dat ze er kennis van nemen.	Timing is erg belangrijk, je moet je projectplanning hier wellicht op aanpassen. Meld duidelijk met wat voor doel je iets komt vertellen (alleen informatief, wil je meningen peilen en ga je daar echt iets mee doen of leg je iets voor ter besluitvorming?).

Bijlagen

Techniek	Beschrijving	Opmerking
Projectteam	Projectleider + team, meestal samengesteld uit rijksambtenaren, die organisatie en aansturing van project verzorgen.	Betrek zo mogelijk personen bij het team die in het vervolgtraject een belangrijke rol zouden moeten spelen (de volgende projectleider, provinciale ambtenaren).
Reminder	Klein presentje als bedankje, dat werkt als een “reminder” voor het project. Een kadootje dat dagelijks te gebruiken is houdt mensen alert op het project.	Hou het sober, het blijft overheidsgeld. Probeer origineel te zijn, een afgezaagd presentje werkt averechts.
Tentoonstelling Infocentrum	Kennis ontsluiten van betrokkenen bij het project voor geïnteresseerden.	Eenrichtiginsverkeer: verschaft slechts info, maar ontvangt deze niet.
Infozuil	Geeft algemene informatie tegen relatief beperkte kosten, je bereikt misschien ook personen die anders niet zo snel zouden participeren. Je maakt je project ‘zichtbaar’.	Gebruik eenvoudige toegankelijke taal, geen jargon. Besteed aandacht aan bekendmaking. Vermeld afzender, naam en telefoonnummer.
Open dag Leeshoek Posterpresentatie Stand op beurs of Kennismarkt		
Wandelgangen	Individueel (informeel) benaderen van mensen. Goed middel om aandacht te vragen voor project, proces of aspecten hieruit en omgekeerd om te zien hoe iets valt en wat er verder speelt.	Informeel, persoons-gebonden, gevoelig voor ruis, moet passen bij je stijl, kan eigen leven gaan leiden. Vergeet niet je collega naast je in de gang of van andere afdelingen op de hoogte te houden.
Werkconferentie (bijv. met simulatie, brainstorm, prioriteren van alternatieven, scenariodiscussie etc.)	Bijeenkomst met een beperkt aantal deelnemers om inzicht in een probleem te verdiepen of oplossingsrichtingen in kaart te brengen. Er is veel uitwisseling van informatie, beelden, argumenten. Oplossingen kunnen worden beproefd.	Goede selectie van deelnemers, werving, voorbereiding, deelname en nazorg kost veel tijd. Bepaal goed het doel. Is dit divergeren of convergeren? Kan er werkelijk wat gedaan worden met inbreng van de deelnemers? Zorg voor adequate facilitator en goede verslaglegging.

Referenties

1. Mayer, I. (1997). Debating Technologies A Methodological contribution to the design and evaluation of participatory policy analysis. Tilburg, Katholieke Universiteit Brabant 313p.
2. Mayer, I. and J. Geurts (1998). De instrumentele mogelijkheden van de argumentatieve beleidsanalyse: participatieve methoden. In: Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse. R. Hoppe and A. Peterse. 's Gravenhage, Elsevier bedrijfsinformatie: 267.
3. Ridder D., E. Mostert en H.A. Wolters (2005) . Learning Together to Manage Together. HarmoniCop, published by the University of Osnabrück
4. VenW (1999). Toolkit. Den Haag, Adviesunit Resultaatgericht Beleid: 150p.

Bijlage 3 Inspraakverplichtingen in vigerende waterwetgeving

TABEL B.3.1 INSPRAAKVERPLICHTINGEN IN VIGERENDE WATERWETGEVING (GEBASEERD OP ENSERINK *ET AL.* (2003))

Wat	Verantwoordelijkheid	Participatie eisen	Referentie ¹
Algemeen			
Toegang tot informatie	Alle overheidsinstellingen	Alle overheidsinformatie, op beperkte uitzonderingen na, is publiekelijk toegankelijk	Wet op Openbaar Bestuur
Publieke participatie	Verschillend	Gedurende vier weken kunnen belanghebbenden mondeling / schriftelijk commentaar leveren Deze procedure moet toegepast worden indien dit bepaald is in de wetgeving	afdeling 3.4, art 1.2 Algemene wet bestuursrecht
Uitgebreide publieke participatie	Verschillend	Meer gedetailleerd: een ieder kan reageren, mondeling of schriftelijk. Deze procedure moet toegepast worden indien dit bepaald is in de wetgeving	afdeling 3.5, Algemene wet bestuursrecht,
Publieke participatie	Provincie	Inspraakregels over betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van provinciaal beleid, hoe terugkoppeling wordt georganiseerd en klachtenregeling over de consultatie	Provinciewet, art 147
	Waterschap	Reguleert hoe voorstellen worden gepubliceerd, hoe inwoners en overigen geconsulteerd worden, hoe terugkoppeling wordt georganiseerd en klachtenregeling over de consultatie Consultatie is verplicht in geval van nieuwe waterschapswetten, concept peilbesluiten, de constructie of verbetering van belangrijke water infrastructuur en het onderhoudsregister	Waterschaps-wet art 79
	Gemeente	Reguleert hoe voorstellen worden gepubliceerd, hoe inwoners en overigen geconsulteerd worden, hoe terugkoppeling wordt georganiseerd en klachtenregeling over de consultatie	Gemeentewet, art. 150
Waterbeheer			
Beleidsplannen	Rijk	“Zienswijzen kunnen naar voren worden gebracht door een ieder”	Wwh art 3 – 4
Beleidsplannen	Provincie	Zie onder algemeen – provincie	Wwh art 7 – 8
Beheersplannen	Rijk	“stukken ter inzage gelegd ter griffie van de betrokken provincies. Zienswijzen kunnen naar voren worden gebracht door een ieder.”	Wwh art 6
	waterschap	Gereguleerd in waterschapswet	Wwh art 9
	Gemeente (riool)	Gereguleerd in gemeentewet	Wmb art 4.23

¹ Wetteksten zijn toegankelijk op de website <http://wetten.overheid.nl/>

Bijlagen

lozingsvergunning igv Wet verontreiniging oppervlaktewateren –	Rijk, waterschap	Uitgebreide regels over betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding	Wvo art 7
Vergunning voor ontrekken oppervlakte water		Uitgebreide regels over betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij voorbereiding besluit	Wwh art 27 en 31
Vergunning voor onttrekken grondwater	Provincie	Uitgebreide regels over betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij voorbereiding besluit	Gww art 17
Peilbesluit	Rijk		Whh art 16
Peilbesluit	Waterschap		Waterschapswet art 79
	Waterschap	Zie onder algemeen – waterschap	

Referentie

1. Enserink, B., D. Kamps and E. Mostert (2003) Public Participation in River Basin Management in the Netherlands (Not) Everybody's concern, Delft University of Technology, 51 p.

Bijlage 4 Inspiraak

Inspraak

Inspraak is een belangrijk instrument om de inbreng van het publiek mogelijk te maken. In de implementatiewet Kaderrichtlijn is inspraak als enige wettelijk verplichte participatievorm vastgelegd (Staatsblad 2005). Mede om die reden wordt inspraak en de verschillen tussen inspraak met de hierboven genoemde participatiemethoden uitgebreid besproken. Inspraak kan worden gedefinieerd als ‘een wettelijk voorgeschreven vorm van maatschappelijke consultatie, waarbij burgers, overheden, belangengroepen en bedrijven op verschillende momenten de gelegenheid krijgen hun zienswijze op voorgenomen besluiten kenbaar te maken’ (VenW 2004a, Coenen *et al.* 2001). Het gaat om communicatie tussen overheid en samenleving. De overheid legt een voorgenomen besluit voor aan de samenleving en licht het toe. De inspreker reageert daarop met een inspraakreactie. De overheid geeft daar weer een antwoord op, waarin wordt aangegeven hoe de inspraakreactie een rol speelde bij het nemen van het uiteindelijke besluit, wat weer een reactie oproept van de inspreker.

Coenen *et al.* (2001) beschrijven de ontwikkeling van inspraak in Nederland vanaf de jaren zeventig als een verschuiving van een nadruk op ‘inspraak als oplossing’ (1970-1980: middel om bevolking bij beleid te betrekken) via ‘inspraak als instituut’ (1980-1990: formeel instrument); naar inspraak in de heroverweging (1990-2000: interactieve beleidsvorming als alternatief voor inspraak).

Een effectief inspraakproces draagt bij aan de kwaliteit van besluitvorming, zowel inhoudelijk als procesmatig (draagt bij aan vertrouwen in de overheid). Er bestaan verschillende argumenten die het nut en noodzaak van inspraak onderbouwen voor zowel de overheid als de samenleving, ‘de burger’:

- 1) Juridisch argument: Inspraak gericht op het voorkomen van een onnodige aantasting van belangen van partijen in de samenleving. Overheidsargument: juridisch zorgvuldige besluitvorming. Samenlevingsargumenten: juridische waarborg voor participatiemogelijkheden, laten gelden van een specifiek belang.
- 2) Inhoudelijk argument: Inspraak gericht op het verkrijgen van de voor de besluitvorming noodzakelijke gegevens over relevante feiten en belangen. Overheidsargumenten: verrijking argumentatie, aanvullende bron van ideeën, informatie, en ervaringsdeskundigheid, draagvlakverbreding, tijdwinst. Samenlevingsargumenten: laten gelden van belangen en (lokale) kennis.
- 3) Moreel argument: Inspraak gericht op het versterken van het democratische gehalte van de besluitvorming. Overheidsargument: democratische legitimiteit van besluitvormingsprocessen. Samenlevingsargumenten: (politieke) emancipatie, ontplooiing, beïnvloeding.

Inspraak biedt dus formele interactie tussen overheden en de samenleving. Het wordt gekenmerkt door een wettelijke grondslag en doordat het plaats vindt ten aanzien van een voorgenomen besluit.

Inspraak schept daarnaast verplichtingen voor het overheidsorgaan dat inspraak verleent, zoals een motiveringslast, maar biedt geen garantie dat de wensen van de insprekers worden overgenomen.

Individuele of georganiseerde insprekers reageren op persoonlijke titel. Het inspraak verlenend overheidsorgaan kan, tenslotte, door een inspraakreactie terugkomen op een voorgenomen besluit.

In de discussie over de consultatieverplichting van de kaderrichtlijn wordt nogal eens verwezen naar de wettelijk vastgelegde inspraakverplichtingen.

Op twee manieren laat een voorgenomen besluit zich inhoudelijk ‘verrijken’. Inspraakreacties die inhoudelijk en op het juiste moment aansluiten bij de besluitvorming, kunnen doorwerken in de

besluitvorming. Ook als expliciet gemotiveerd wordt waarom wensen of informatie niet overgenomen worden, is er sprake van effectieve inspraak. Het verantwoorden hoe belangen en informatie uit de inspraak zijn afgewogen, verrijkt en verdiept immers de gronden voor een besluit.

Het inhoudelijk verrijken van een voorgenomen besluit stelt hoge eisen en voorwaarden aan het inspraakproces. Harde voorwaarden voor een inspraakprocedure staan in de wet, maar dat zijn minimumeisen. Om insprekers optimaal in de gelegenheid te stellen een inhoudelijke en goed getimed inspraakreactie op te stellen, is het noodzakelijk om de inspraakprocedure zo op te zetten, dat iedereen weet waar het over gaat en wat er op het spel staat. Als dat duidelijk is voor het publiek, bepaalt dat ook mede het type reacties dat de overheid weer terug ontvangt. Een kwalitatief hoogwaardig proces kan leiden tot een grotere acceptatie van de wijze waarop het besluit tot stand komt. Bijvoorbeeld doordat betrokkenen een besluit respecteren, hun vertrouwen in de overheid toeneemt of minder vaak beroep of bezwaar aantekenen. Een inspraakproces dat een inhoudelijk goed besluit beoogt, lokt als neveneffect een verbeterde proceskwaliteit uit, wat vervolgens het vertrouwen in overheid en democratie weer ten goede kan komen.

Hoe inspraak wordt georganiseerd, is sterk afhankelijk van wat het voorgenomen besluit inhoudt, in welke de fase de besluitvorming zich bevindt en de mate van weerstand in de samenleving tegen het project. Los van deze steeds wisselende uitgangspunten bestaat er ook een aantal universele procesvoorwaarden.

Een overheid die inspraak verleent moet zich goed rekenschap geven van wat men wil weten van de inspreker. Pas dan kan met communicatie getracht worden om inhoudelijk goede én goed getimed inspraakreacties te verkrijgen. Wat een overheid wil weten, is allereerst afhankelijk van de fase waarin een besluit – of een aanzet daartoe – zich bevindt. In een probleemverkennde fase bestaat er vanzelfsprekend meer ruimte om nog invloed te hebben en is meer abstracte informatie nodig dan in een operationele oplossingsfase. De gegevens die al bekend zijn bij de overheid bepalen evenzeer de communicatie rondom een inspraakprocedure. Dat gaat zowel om feitelijke informatie als om informatie over belangen die er spelen. Soms bestaat er al een vrij volledig beeld door bestuurlijke overleggen, adviezen, interactieve planvorming of andere inspanningen de wensen van de samenleving te betrekken bij de besluiten (belevingswaardenonderzoek, draagvlakonderzoek). Maar het komt evengoed voor dat er nog informatie ontbreekt voor een goed doortimmerd besluit, omdat er bij de voorbereiding vertrouwelijkheid in acht moest worden genomen of eenvoudig door tijdgebrek.

Potentiële insprekers kan gevraagd worden om met een bepaald type informatie te komen. Afhankelijk van de informatiebehoefte van de overheid, kan ook bepaald worden welke doelgroep – naast de wettelijk voorgeschreven groep – bereikt moet worden. Op dit moment is het meestal zo dat iedereen (eenieder) mag inspreken. De lokale bewoners en bedrijven maken deel uit van de te bereiken doelgroep: zij hebben ervaringsdeskundigheid of andere vormen van kennis die wellicht nog niet aan bod zijn gekomen. Verder behoren organisaties of burgers die bepaalde belangen vertegenwoordigen, zoals dat van natuur en milieu, werkgevers of de lokale overheden tot de doelgroep van inspraak. Logischerwijs gaat de meeste communicatie-inspanning naar de mensen die benadeeld worden, en naar de mensen die informatie kunnen toevoegen aan de besluitvorming. Omwonenden persoonlijk op de hoogte stellen van de inspraakmogelijkheid is zorgvuldig en wekt vertrouwen.

Om (potentiële) insprekers in de gelegenheid te stellen een goede inhoudelijke reactie op te stellen, en de juiste verwachtingen te wekken, moeten zij op de hoogte zijn van (VenW 2004a):

Bijlagen

- o de inhoud van het voorgenomen besluit;
- o wat vaststaat en waar nog ruimte voor verandering is, kortom: waar de inspraak over gaat;
- o de eventueel nog ontbrekende informatie om tot een besluit te komen;
- o het verloop van het proces; dus: waar, wanneer en hoe er ingesproken kan worden, wat er gaat gebeuren met de inspraakreactie, wanneer er een antwoord komt, hoe de inspraakreactie daarin is meegewogen en hoe het uiteindelijke besluit tot stand is gekomen – en wat de vervolgpprocedure is.

Als de overheid voorafgaand aan de inspraakprocedure veel heeft gecommuniceerd, bestaat er vaak een hoog verwachtingspatroon ten aanzien van toekomstige communicatie-inspanningen. Als er niet is gecommuniceerd – bijvoorbeeld omdat de besluitvorming tot het moment van de inspraak via een ‘gesloten’ proces plaatsvond – betekent dat óók een extra inspanning op het gebied van de communicatie. Het gaat er dan om de noodzaak voor een gesloten benadering te expliciteren en zodoende de indruk van ‘achterkamertjespolitiek’ weg te nemen. Onderhandelingen of de noodzaak verschillende scenario’s te overwegen maken een gesloten benadering soms wenselijk. Maar het kán weerstand oproepen en relevante informatie kán daardoor over het hoofd worden gezien. Zaken om ter harte te nemen tijdens het organiseren van een inspraakprocedure.

Communicatie rondom inspraak wordt grotendeels bepaald door de mate van weerstand die het voorgenomen besluit oproept. Het Inspraakpunt van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geeft drie aandachtspunten voor het bepalen van mogelijke weerstand (VenW 2004a):

1. De inhoud van het voorgenomen besluit: Het voornemen om een goederenspoorlijn aan te leggen dwars door een agrarisch areaal of iemands achtertuin roept – natuurlijk – meer weerstand op dan een voornemen om de veiligheid op een bestaande snelweg te bevorderen.
2. De fase van besluitvorming: In de operationele fase van een project (bijvoorbeeld: inspraak op het Ontwerp-Tracébesluit) is vaak bekend wie door een voorgenomen besluit getroffen dreigt te worden. Dat is zeer bedreigend voor de gedupeerden en vergt veel communicatie-inspanning. Inspraak op een strategische nota (bijvoorbeeld een PKB) geldt voor velen als een ‘ver-van-mijn-bed-show’, maar kan juist ook door het strategische en onzekere karakter ervan als bedreigend worden ervaren en daardoor weerstand oproepen.
3. Het gevolgde proces voorafgaand aan inspraak: Is er veel gecommuniceerd en zijn keuzes transparant, dan zal de weerstand minder groot zijn, dan wanneer het proces ondoorzichtig verliep voor burgers, bedrijven en organisaties - en die keuzes niet uitgelegd bleven.

De inspraakprocedure heeft meer effect, naarmate de overheid meer juridische zorgvuldigheid in acht neemt, zich houdt aan de wettelijke eisen; inlevingsvermogen toont, met respect en inlevingsvermogen omgaat met (potentiële) insprekers; betrouwbaar is, zorg draagt dat gewekte verwachtingen en feitelijke resultaten niet te ver uiteenlopen; een responsieve houding aanneemt, relevante informatie en belangen (mede door inspraak) vergaart en bereid is voorgenomen besluiten op basis hiervan aan te passen, of expliciet te motiveren waarom niet (VenW 2004a). In hetzelfde rapport worden resultaten besproken van een onderzoek naar de reden dat de niet-insprekers wegblijven. Sommigen wéten niet dat er een inspraakmogelijkheid bestaat en maken dus geen bewuste keuze om weg te blijven. Maar eenderde van de omwonenden is gemiddeld gesproken wél op de hoogte van de inspraakmogelijkheid. Die geven niet allemaal een reactie, er spelen blijkbaar ook andere motieven om niet mee te doen. De

volgende categorieën van degenen die wel op de hoogte waren, maar niet meededen met de inspraak worden onderscheiden:

Wantrouwers (35%) zijn het meest sceptisch over het effect van inspraak. Zij beschouwen inspraak vooral als een zoethoudertje.

Drukbezetten (28%) staan positief tegenover de mogelijkheid om in te spreken, maar maken hier geen tijd voor vrij. Hun prioriteiten liggen elders: zij zijn druk met werk, sociaal leven en gezin.

Onderzoekers (18%) staan niet afwijzend tegenover inspraak, maar zij vinden een goede verdieping in de materie een voorwaarde om in te spreken. Omdat zij zich nog niet goed op de hoogte stelden, en zoals ze zelf zeggen ‘niet gevraagd zijn’, spreken ze niet in.

Onzekeren (10%) zien inspraak als een mogelijkheid om met goede argumenten bezwaar te maken. Zij vertrouwen erop dat de mening van de burger meeweegt in de besluitvorming. Zij voelen zich echter te onzeker over hun eigen inbreng.

Onverschilligen (10%) Politiek en overheid laten de onverschilligen koud, zolang zij de dingen kunnen doen die ze willen doen.

Onderzoek leert dat de groepen ‘wantrouwers’ en ‘onderzoekers’ de meeste relevante kennis voor de overheid in huis hebben. Dat zijn dus de meest interessante mensen om te overtuigen om tóch die inspanning te verrichten. Dat kan bijvoorbeeld door aansprekende gevallen van effectieve inspraak bekend te maken, of door personen expliciet uit te nodigen om in te spreken (VenW 2004a).

Referenties

1. VenW (2004a). *Inspraak: Perspectief en praktijk*. Den Haag, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 51p.
2. Coenen, F., R. v. d. Peppel, *et al.* (2001) De Evolutie van inspraak in de Nederlandse planning. *Beleidswetenschap* 15(4): 313-332.
3. Staatsblad (2005) Implementatiewet EG Kaderrichtlijn water

Bijlage 5 Organisatie van de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water

Organisatie van de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat is namens Nederland eindverantwoordelijke voor de kaderrichtlijnverplichtingen en -rapportages. De implementatie van de richtlijn is vastgelegd in de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water (Staatsblad 2005) en het Nationaal Bestuursakkoord Water (V&W 2003). De implementatiewet voorziet géén ingrijpende gevolgen voor het huidige planstelsel in Nederland. Door de implementatiewet blijven de bestaande en bekend veronderstelde gezagsverhoudingen ongewijzigd van kracht. In het Nationaal Bestuursakkoord Water wordt de inhoudelijke implementatie van de kaderrichtlijn als een gezamenlijke verantwoordelijkheid beschouwd van de bij het akkoord betrokken partijen; ministeries, provincies, waterschappen en gemeenten. Deze partijen pakken de inhoudelijke implementatie samen op, maar met behoud van ieders verantwoordelijkheden en bevoegdheden (V&W 2003). De bestuurlijke verhoudingen, rollen en verantwoordelijkheden blijven na de implementatie van de Kaderrichtlijn Water min of meer onveranderd.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft een routingdocument opgesteld waarin de taken en verantwoordelijkheden van alle bij de richtlijn implementatie betrokken partijen zijn vastgelegd en ook is aangegeven volgens welke ambtelijke en bestuurlijke processen een en ander verloopt (VenW 2004b). De partijen stellen in hun eigen besturen de werkgebiedrapportages vast, voor zover die betrekking hebben op hun beheersgebied en verantwoordelijkheid. Waterbeheerders en regionale bestuurders nemen hun verantwoordelijkheid conform de bestaande gezagsverhoudingen.

De Nederlandse regering heeft haar ambities ten aanzien van de kaderrichtlijn vastgelegd in de ambitienotitie 'Pragmatische Implementatie Europese Kaderrichtlijn Water in Nederland' (VenW 2004c). Het ambitieniveau, dat wil zeggen, de nog te maken keuzes die hieronder zijn weergegeven, bepalen de gevolgen van de richtlijn op het ruimtegebruik in Nederland en daarmee de consequenties voor landbouw en natuur. Deze keuzes vinden overigens trapsgewijs plaats. Voorlopige keuzes zijn gemaakt tijdens de voorbereidingen in de periode tot december 2004. De definitieve keuzes worden gemaakt in de periode tot de vastlegging ervan in het stroomgebiedbeheersplan in 2009.

De mogelijke keuzes die de kaderrichtlijn biedt en de daaruit volgende beleidsimplicaties zijn:

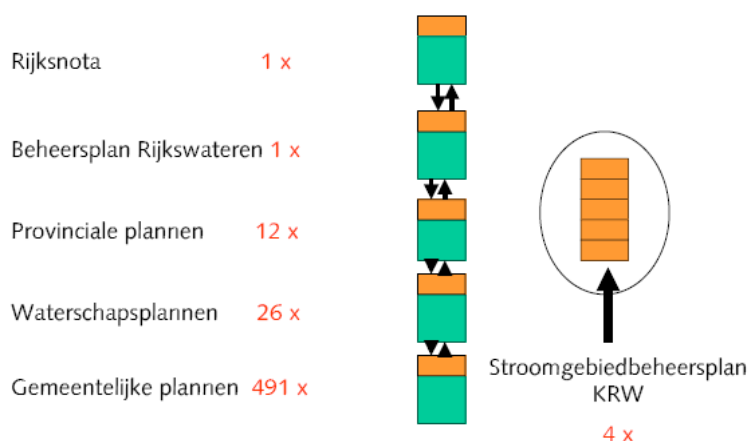
- Vaststelling van de ecologische doelen (hierbij speelt een afweging tussen economische, maatschappelijke en natuurwaarden).
- Doelstellingen voor het grondwater
- Maatregelenpakket om de doelstellingen te bereiken
- Het tijdstip waarop doelstellingen behaald moeten worden (in principe in 2015, maar uitstel is mogelijk met maximaal 12 jaar)

De verplichting van de Kaderrichtlijn Water om een stroomgebiedbeheersplan op te stellen wordt niet ingevuld met een nieuwe planvorm. Doelen, maatregelen en andere verplichtingen van de kaderrichtlijn worden in bestaande plannen opgenomen. Het voldoen aan de verplichtingen van de richtlijn vraagt om afstemming met het al lopende traject van Waterbeheer 21e eeuw (WB21). De

afstemming zorgt voor helderheid over de wettelijke eisen die de Europese Kaderrichtlijn Water stelt aan de bestaande plannen en de nationale verplichtingen voor het uitvoeren van het WB21.

Het werkprogramma WB21/KRW 2005-2009 (LBOW 2005) beschrijft de planvorming, waarbij de landelijke nota waterhuishouding (inclusief de stroomgebiedbeheersplannen), de provinciale waterhuishoudingplannen en de waterbeheersplannen van de waterschappen min of meer gelijktijdig worden opgesteld. Maatregelen die in de gemeenten worden genomen worden eveneens tegelijkertijd uitgewerkt. Hierdoor worden het beleid en de maatregelen in de landelijke Nota Waterhuishouding tijdens het opstellen al op hoofdlijnen uitgewerkt in regionale plannen. Doelen, maatregelen en andere verplichtingen van de richtlijn worden opgenomen in bestaande plannen. De stroomgebiedbeheersplannen zullen worden samengesteld uit onderdelen van de bestaande planvormen.

Dit min of meer gelijktijdig opstellen van plannen door verschillende bestuurslagen leidt tot een grote uitwisseling van informatie, knelpunten, standpunten enzovoorts. Om de noodzakelijke structuur aan te brengen van informatiestromen en planontwikkeling worden op nationaal niveau ieder jaar concrete tussentijdse beslismomenten voorzien in de vorm van kaderstellende rijksnota's, die achtereenvolgens in december 2005, 2006 en 2007 worden gepubliceerd en de voortgang van de implementatie beschrijven.



FIGUUR B5.1 HET STROOMGEBIEDBEHEERSPLAN INGEBED IN BESTAANDE PLANVORMEN (LBOW 2005)

De begrenzing en status van waterlichamen, doelstellingen (vastgelegd in AmvB's en Provinciale Milieuverordeningen) en maatregelen die invulling geven aan de Kaderrichtlijn Water worden opgenomen in de verschillende plannen. In Figuur B5.1 is dit schematisch weergegeven door de bovenste vakjes in ieder plan. De doelen en maatregelen die de provincies, waterschappen en gemeenten vaststellen vormen de bouwstenen voor het stroomgebiedbeheersplan en worden hierin overgenomen of samengevat. Het stroomgebiedbeheersplan zelf bevat dus geen eigen doelstellingen of maatregelen. Alles is onderdeel van plannen van rijk, provincie, waterschappen of gemeente en daaruit overgenomen. Deze plannen dienen daarom geheel te voldoen aan de eisen die de kaderrichtlijn hieraan stelt en kunnen door de Europese Commissie worden opgevraagd als nadere onderbouwing van de inhoud van het stroomgebiedbeheersplan.

Het werkproces is afgestemd op de mijlpalen in de uitvoering van de kaderrichtlijn. illustreren de stapsgewijze totstandkoming van het stroomgebiedbeheersplan. De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat is de stroomgebiedsautoriteit en stelt het stroomgebiedbeheersplan vast mede namens haar ambtgenoten van de Ministeries van LNV en VROM. Zij stelt daarnaast landelijke kaders vast en zorgt voor de finale afstemming (nationaal en internationaal) ten behoeve van het stroomgebiedbeheersplan. Zij is tevens voorzitter van het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water en stelt de (adjunct-) stroomgebiedcoördinatoren aan.

Het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water formuleert de landelijke kaders voor WB21 en de Kaderrichtlijn Water (stroomgebiedbeheersplan) en geeft hierover een zwaarwegend advies aan de Staatssecretaris en bewaakt het proces van voortgang van WB21 en de Kaderrichtlijn Water en van de totstandkoming van de stroomgebiedbeheersplannen op nationaal niveau.

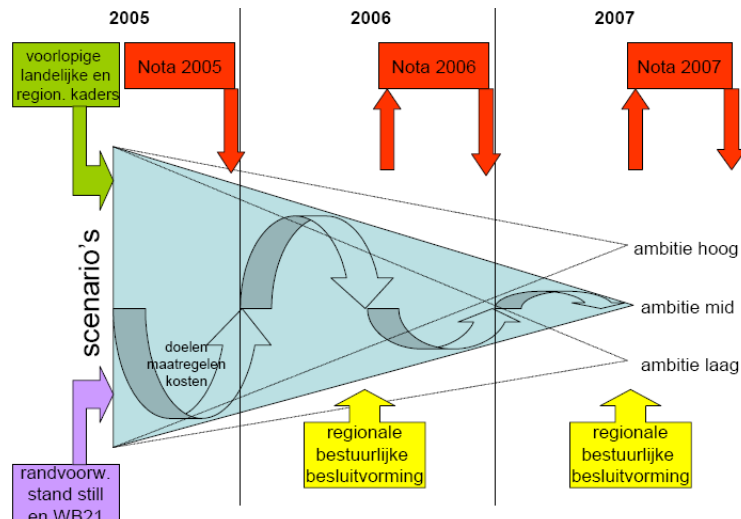
De uitvoering is gebaseerd op in elk (deel)stroomgebied geïnstalleerde Regionaal Bestuurlijke Overleggen (RBO), die worden ondersteund door Regionaal Ambtelijke Overleggen (RAO). Het Regionaal Bestuurlijk Overleg zorgt voor inhoudelijke en gelijktijdige afstemming van de verschillende producten van de afzonderlijke bestuurslagen en probeert overeenstemming te bereiken met alle betrokken partijen. Het draagt zorg voor afstemming van de Kaderrichtlijn Water met WB21 producten en geeft over de regionale producten en de decembernota's zwaarwegend advies aan de Staatssecretaris. Het overleg wordt voorgezeten door een gedeputeerde. Het Regionaal Bestuurlijke Overleg heeft een adviserende functie, maar heeft geen juridische status en neemt in die zin geen (formele) besluiten.

Het Regionale Ambtelijk Overleg bestaat uit ambtenaren van de in het bestuurlijke overleg vertegenwoordigde organisaties en overheden. Het ambtelijk overleg adviseert het bestuurlijk overleg en vormt de schakel tussen het projectbureau en de afzonderlijke waterorganisaties.

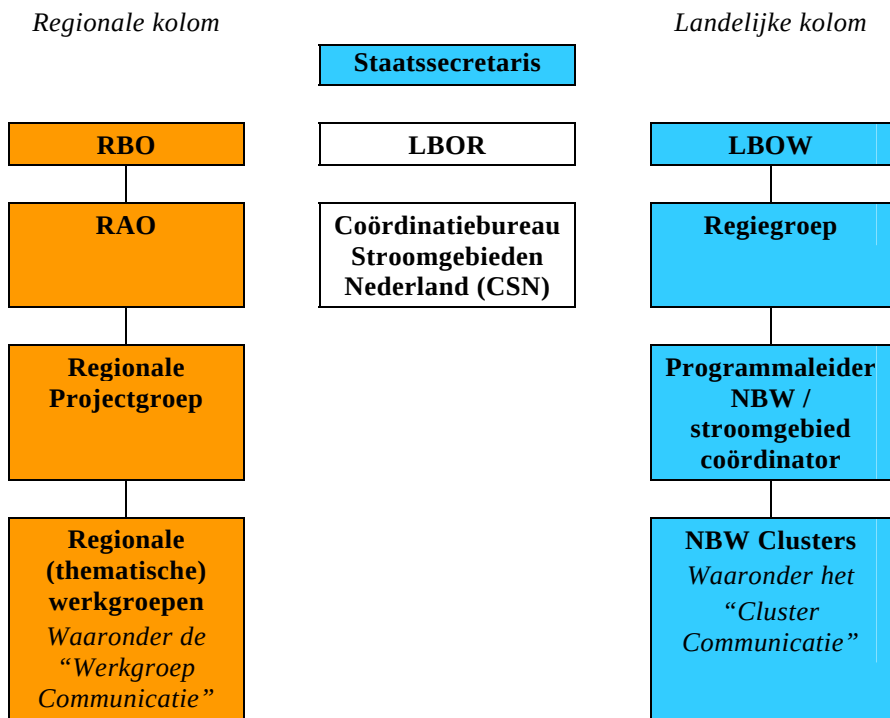
Per deelstroomgebied is een projectbureau ingesteld. Dit bureau bewaakt de voortgang, draagt zorg dat producten tijdig geleverd kunnen worden, bereidt de agenda's van het regionale ambtelijke en bestuurlijke overleg voor, draagt zorg voor de afstemming tussen de betrokken partijen binnen het bestuurlijke overleg en voor de afstemming met andere relevante stroomgebieden. DG Water is via de adjunct-stroomgebiedcoördinatoren in het projectbureau vertegenwoordigd.

De aanpak en werkwijze in de diverse regio's zijn op hoofdlijnen zeer vergelijkbaar: in een RAO-RBO structuur werken dezelfde partijen met dezelfde rollen en taken. Alle regio's werken daarbij in een proces van grof naar fijn, afgestemd op de landelijke nota's. De regio levert input voor deze nota's maar ontleent er ook aan. Figuur B5.2 illustreert de werkwijze en de regionale besluitvormingsmomenten in de totstandkoming van de beheersplannen op hoofdlijnen.

Het 'LBOR' overleg is een informeel overleg tussen de Staatssecretaris en de voorzitters van de zeven regionale bestuurlijke overleggen (4 maal Rijn, Schelde, Maas en Eems) die de processen en mogelijke problemen in de regio's bespreken. Dit overleg maakt geen deel uit van de formele besluitvorming over de regionale producten. Figuur B5.3 illustreert de organisatiestructuur.



FIGUUR B.5.2 WERKWIJZE KADERRICHTLIJN UITVOERING OP HOOFDLIJNEN (LBOW 2005)



FIGUUR B5.3 ORGANISATIESTRUCTUUR VAN DE KADERRICHTLIJN IMPLEMENTATIE OP HOOFDLIJNEN (LBOW 2005, BEWERKT)

De eerste formele inspraakronde betreft het tijdschema en werkprogramma voor het opstellen van stroomgebiedbeheersplan. Deze zijn opgenomen in het inspraakdocument ‘Schoon water voor iedereen’ dat van juli tot en met december 2006 ter inzage ligt (VenW 2006). Daarnaast zullen ook andere overheden besluiten moeten nemen in het kader van de richtlijn, zoals in hoofdstuk 1 is besproken bij de samenhang van plannen. Tabel B5.1 geeft een overzicht van de plannen die herzien moeten worden en waar ook een inspraaktermijn voor geldt.

TABEL B5.1 OVERZICHT VAN INSpraak BIJ WATERPLANNEN (VENW 2006A)

Overheid	Plan	Jaar	Inspraaktermijn
Rijk	Tijdschema en werkprogramma samen met het overzicht van de belangrijkste waterbeheerkwesties	2006	6 maanden
Rijk	Tijdschema en werkprogramma samen met het overzicht van de belangrijkste waterbeheerkwesties	2006	6 maanden
Rijk	Herziening Nota Waterhuishouding (ministerie van V&W, na afstemming met ministeries van LNV en VROM)	2008 – 2009	6 maanden
Rijk	Beheersplan Rijkswateren (ministerie van V&W, Rijkswaterstaat)	2008 – 2009	6 weken
Provincie	Herziening Provinciaal Waterhuishoudingsplan, meestal als onderdeel van het Integrale Omgevingsplan	2008-2009	6 weken
Waterschap	Herziening van Waterbeheerplan	2008-2009	6 weken
Gemeenten	Herziening van gemeentelijke plannen (rioleringsplan, afvalwaterplan, stedelijk waterplan)	2008-20..	afhankelijk van het plan

PARTICIPATIE IN DE KADERRICHTLIJN WATER (EU 2000)

Overweging 14

Het welslagen van deze richtlijn is afhankelijk van nauwe samenwerking en samenhangende actie op communautair, nationaal en lokaal niveau, alsmede van voorlichting aan, overleg met en betrokkenheid van het publiek, inclusief de gebruikers.

Overweging 46

Teneinde het publiek - inclusief de watergebruikers - in te schakelen bij de opstelling en bijwerking van stroomgebiedbeheersplannen, is het noodzakelijk dat gedegen informatie over geplande maatregelen wordt verstrekt en dat verslag wordt uitgebracht over de vooruitgang bij de toepassing van die maatregelen, opdat publiek en gebruikers hierbij betrokken worden voordat een definitief besluit over de vereiste maatregelen wordt genomen.

Artikel 14 Voorlichting en raadpleging van het publiek

1. De lidstaten moedigen de actieve participatie van alle betrokken partijen bij de uitvoering van deze richtlijn aan, met name bij de opstelling, de herziening en de aanpassing van de stroomgebiedbeheersplannen. De lidstaten zorgen ervoor dat voor elk stroomgebiedsdistrict de volgende documenten worden gepubliceerd en voor opmerkingen ter beschikking worden gesteld van het publiek, met inbegrip van de gebruikers:

- a) een tijdschema en werkprogramma voor de opstelling van het plan, met inbegrip van de vermelding van de te nemen raadplegingsmaatregelen, minstens drie jaar voor het begin van de periode waarop het plan betrekking heeft;*
- b) een tussentijds overzicht van de belangrijke waterbeheerskwesties die zijn vastgesteld in het stroomgebied, minstens twee jaar voor het begin van de periode waarop het plan betrekking heeft;*
- c) kopieën van het ontwerp-stroomgebiedbeheersplan, minstens een jaar voor het begin van de periode waarop het plan betrekking heeft. Op verzoek wordt inzage gegeven in de bij de opstelling van het ontwerp-stroomgebiedbeheersplan gebruikte achtergronddocumenten en -informatie.*

- 2. De lidstaten voorzien in perioden van ten minste zes maanden voor het maken van schriftelijke opmerkingen over die documenten, teneinde actieve betrokkenheid en raadpleging mogelijk te maken.*
- 3. De leden 1 en 2 zijn eveneens van toepassing voor bijgewerkte stroomgebiedbeheersplannen”*

Bijlage 7.A Stroomgebiedsbeheersplannen dienen de volgende elementen te omvatten:

- 9. een samenvatting van de maatregelen inzake voorlichting en raadpleging van het publiek, de resultaten daarvan alsmede de planwijzigingen die daarvan het gevolg zijn;*

Referenties

1. LBOW (2005). Werkprogramma WB21/KRW 2005-2009. Landelijk Bestuurlijk Overleg Water
2. VenW (2003). Nationale Bestuursovereenkomst Water. Den Haag, Ministerie van Verkeer en Waterstaat
3. VenW (2004b). Routes naar besluitvorming over rapportages KRW 2004/2005. Den Haag, DG Water, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 20p.
4. VenW (2004c). Kabinetsnotitie: Pragmatische Implementatie Europese Kaderrichtlijn Water in Nederland - van beelden naar betekenis. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DG Water, 26p.
5. VenW (2006). Schoon Water voor Iedereen Europese Kaderrichtlijn Water - KRW Inspraakdocument. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.

Bijlage 6 Participatie volgens de Guidance on public participation

TABEL B6.1 PARTICIPATIE VOLGENS DE GUIDANCE ON PUBLIC PARTICIPATION GEBASEERD OP EU (2002)

Planningstap	Actieve betrokkenheid	Consultatie	Informatievoorziening
1. Omzetting richtlijn in wetgeving eind 2003	Geen actieve betrokkenheid	Geen consultatie	<u>Waarom:</u> Bewustzijn over richtlijn vergroten
2. karakterisering en analyse (artikel 5 rapportage) eind 2004	<u>Waarom:</u> beheer van verwachtingen inventarisatie van kennis en percepties <u>Wat:</u> gegevens verzamelen, informatie, standpunten belanghebbenden <u>Wie:</u> diegenen die kunnen bijdragen aan oplossingen, met technische expertise, consumenten <u>Hoe:</u> adviesgroepen, stuurgroepen <u>Activiteiten:</u> bilateraal overleg, adviesgroepen, opstartbijeenkomsten, workshops, Interviews	<u>Waarom:</u> Gegevens verzamelen (informatie, standpunten van belanghebbenden) + identificatie van mogelijke problemen +	<u>Waarom:</u> Bewustzijnvergroting <u>Wat:</u> informatievoorziening naar alle belanghebbenden
3. planning maatregelen, concept plannen Eind 2006	<u>Waarom:</u> bepaling van mening van belanghebbenden over opties <u>Wie:</u> degene die daadwerkelijk kunnen bijdragen aan realiseren van maatregelprogramma's; diegenen met relevante expertise <u>Hoe:</u> bilaterale overleg, stuurgroepen, adviesgroepen, workshops en bijeenkomsten om oplossingen en maatregelen te formuleren		
4. belangrijkste waterkwesties Eind 2007	Zie punt 3	<u>Wat:</u> schriftelijk commentaar	
4. publicatie ontwerp stroomgebied-beheersplan Eind 2008	Zie punt 3		
5. publicatie stroomgebied-beheersplan Eind 2009	Zie punt 3		

Referentie

EU (2002). Guidance on Public Participation in Relation to the Water Framework Directive, European Union.

Bijlage 7 Klankbordgroepen rondom de Kaderrichtlijn Water

TABEL B7.1 SAMENSTELLING REGIONALE KLANKBORDGROEPEN RONDOM DE KADERRICHTLIJN WATER

Organisatie	Rijn West	Rijn Midden	Rijn Noord - Groningen/Drenthe	Rijn Noord – Frylân	Rijn Oost	Maas	Schelde	Eems-Dollard	Nedereems
Natuur & milieu	• Z-Hollandse Milieufederatie • Natuur en Milieufederatie Utrecht • Milieufederatie N-Holland • Gelderse Milieufederatie • IVN Consulentschap N-Holland • Landschap N-Holland?	• Staatsbosbeheer • Vogelbescherming Nederland • Gelderse Milieufederatie • Milieufederatie Flevoland • Natuurmonumenten • Flevolandschap • Vereniging tot behoud van het IJsselmeer • Gelders Landschap • Utrechts Landschap • Stichting Behoud Veluwe Beken • Stichting Natuur en Milieu	• Staatsbosbeheer Groningen-Drenthe • Stichting Groninger Landschap • Natuurmonumenten Noord • Milieufederatie Drenthe • Milieufederatie Groningen • IVN Drenthe? • IVN Groningen	• Staatsbosbeheer • Waddenvereniging • Friese Milieufederatie	• Gelderse Milieufederatie • Milieufederatie Drenthe • Landschap Overijssel • Natuur en Milieu Overijssel • Natuurmonumenten • Natuurmonumenten Gelderland • Natuurmonumenten Regio Noord • NVV • Staatsbosbeheer Groningen-Drenthe • Stichting 'Drentse Landschap' • IVN Drenthe	• Brabants Landschap • Limburgs Landschap • Milieufederatie Limburg • Natuur en milieu • Staatsbosbeheer • Stichting Reinwater • Vereniging Natuurmonumenten • Visstandverbetering Maas • Vogelbescherming Nederland • Wereldnatuurfonds • Zuid-Hollands Landschap • Zuid-Hollandse Milieufederatie	• Nationaal Park Oosterschelde • Staatsbosbeheer • Stichting het Zeeuwse landschap • Natuurmonumenten • Vogelbescherming Nederland • Zeeuwse Milieufederatie	• Groninger landschap • Natuurmonumenten • Raad voor de Wadden • Waddenvereniging	• Milieufederatie Drenthe • Milieufederatie Groningen • IVN Drenthe • IVN Groningen • Staatsbosbeheer Groningen-Drenthe • Stichting Drents landschap • Stichting Gronings landschap • Stichting Natuurwater • Natuurmonumenten Groningen
Landbouw / visserij	• WLTO Zuid-Holland • WLTO Noord Holland • GLTO Utrecht • Combinatie Beroepsvissers • LTO Noord	• GLTO • NLTO • Producenten-org. NL Vissersbond IJsselmeer	• LTO Noord	• LTO • Friese Bond van Binnenvissers	• GLTO Deventer • NLTO Drachten • NLTO	• Limburgse Land- en Tuinbouwbond • LTO Noord afd. Goeree Overflakkee • NMV Nederlandse Melkveehouders Vakbond • NVV Nederlandse Vakbond Varkenshouders • Productschap vis • Westelijke Land- en • ZLTO	• ZLTO • ZAJK	•	• NLTO
Recreatie	• RECRON, Regiomanager Utrecht en ZuidHolland • RECRON, Regiomanager Gelderland ? • ANWB / ALB ? • Hiswa Vereniging	• ANWB • Koninklijk NL Watersportverbond • HISWA Regio IJsselmeer • RECRON • NL Vereniging van Sportvisfederaties • Stichting Waterrecreatie IJsselmeer en Rm	• Watersportverbond district Noord • Watersportfederatie • Hengelsport-federatie Groningen – Drenthe	• Recreatieschap De Marrekrite • HISWA • Federatie van sportvissers verenigingen	• ANWB / ALB • Hengelsport Federatie Oost NL	• ANWB • Federatie van hengelsportver. Zuidwest Nederland • Hengelsportfed. Limburg • Hiswa Vereniging • Recron Brabant	• HISWA vereniging • Recron Zeeland	• Watersportverbond / KNWV	• ANWB Noord • Hengelsport federatie Groningen – Drenthe • Recreatieschap Drenthe • Watersportverbond District N oord • HISWA – Recron

Bijlagen

Organisatie	Rijn West	Rijn Midden	Rijn Noord - Groningen/Drenthe	Rijn Noord – Fryslân	Rijn Oost	Maas	Schelde	Eems-Dollard	Nedereems
bedrijfsleven / industrie drinkwater bedrijven	- VNO - Hydron ZuidHolland - Waterleidingbedrijf Amsterdam - Havenbedrijf Rotterdam - KvK Amsterdam - KvK Utrecht - Heineken Nederland Supply - PWN	- KvK's (Flevoland, Gooi & Eemland, Centraal Gelderland, Utrecht) - NMU - Vereniging van Beroepscharters van t BBZ - Organisatie van Rand- en IJsselmeervissers - Hydron Flevoland, Hydron Midden Nederland, - PWN	- Kamer van Koophandel Groningen - Waterbedrijf Groningen - Kamer van Koophandel Drenthe - Bouwend Nederland - Waterleidingmaatschappij Drenthe - Waterbedrijf Groningen	- KvK Leeuwarden - Vitens-Fryslân	KvK	- FME - RIWA-Maas - Brabant Water - Evides - Waterleidingmaatschappij Limburg - Bouwend Nederland Regio Zuid - Havenbedrijf Rotterdam N.V. - Vereniging Industriewater	- ZEVI BEL wordt vervangen, visserij belangen - Zeeland Seaports - KvK Brabantse Zeeuwse Werkgevers - Evides	- KvK Delfzijl - SBE	- KvK Drenthe - KvK Groningen - VNO-NCW - Waterbedrijf Groningen - Waterleidingsmaatschappij Drenthe
Overheid RWS, provincies, gemeenten, waterschappen	- DGW (CSN) - DZH - HDSR - HHSK - KRW coördinator waterschappen - KRW Proces manager Rijn West - Ministerie van LNV - Provincie Utrecht - Prov. Zuid Holland	- RWS Dienst IJsselmeergebied - Regionale Directie Domeinen IJsselmeerpolders - Rijksdienst voor Oudheidkundig Bodemonderzoek - Milieuraad Almere	- Gemeente Assen - Gemeente Tynaarlo - Provincie Drenthe - Provincie Groningen - Regioraad Noord Groningen - Streekraad Oost Groningen - Vereniging Drentse Gemeenten (VDG) - Waterschap Hunze en Aa's - Waterschap Noorderzijlvest	- Provincie Fryslân	Provincie Overijssel	- Provincie Noord-Brabant - Waterschap Aa en Maas - DGW-CSN - Rijkswaterstaat Limburg - Cals Consultancy - Projectbureau KRW Maas	- provincie Zeeland - Rijkswaterstaat Directie Zeeland	- Gemeente Delfzijl - LNv - Waterschap Noorderzijlvest	- Gemeente Haren - Gemeente Zuidhorn - Provincie Groningen - Provincie Fryslân - Regioraad Centraal Groningen - Regioraad Drenthe-VDG - Regioraad Noord Groningen - WS Hunze en Aa - Waterschap Noorderzijlvest
Overige organisaties	Utrecht's Particulier grondbezit	- Utrechts Particulier Grondgebied - Ver. Huurders Schubvisrecht Randmeren	- Streekraad Oost Groningen - QuiVive		Overijssels Particulier Grondbezit	BPG Brabants Particulier Grondbezit	Breed overleg deltawateren		

Landelijke klankbordgroep “Overlegorgaan Waterbeheer en Noordzee aangelegenheden (OWN) “

Het overleg over beleidsvoornemens voor het beleidsterrein water vindt plaats in het Overlegorgaan Water en Noordzee (OWN). Dit overleg over het integrale waterbeleid en de Noordzee vindt plaats op nationaal niveau. Deelnemers zijn: de (vertegenwoordiger van de) staatssecretaris, natuur-, milieu- en recreatie-organisaties, olie- en gaswinnende industrie, chemische industrie, industrieën die oppervlakte-delfstoffen winnen, waterbouwers, waterleidingbedrijven, de werkgeversorganisatie en de agrarische en visserijsector. Vertegenwoordigers van de decentrale overheden en andere departementen zitten als waarnemers bij het overleg.

TABEL B7.2 LEDEN OVERLEGORGAAN WATERBEHEER EN NOORDZEE AANGELEGENHEDEN (OWN)

- | | |
|--|--|
| 1) Ministerie van Verkeer en Waterstaat | 12) Stichting Natuur en Milieu |
| 2) ANWB Koninklijke Nederlandse Toeristenbond | 13) Stichting Reinwater |
| 3) Federatie van Oppervlakedelfstoffenwinnende Industrieën (FODI) | 14) Stichting van de Nederlandse visserij |
| 4) Interprovinciaal Overleg (IPO) | 15) Unie van Waterschappen |
| 5) Koninklijk Nederlands Watersportverbond | 16) Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) |
| 6) Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNRR) | 17) Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI) |
| 7) LTO-Nederland | 18) Vereniging van Exploitanten van Waterleidingbedrijven in Nederland (VEWIN) |
| 8) Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) | 19) Vereniging van Waterbouwers in Bagger-, Kust- en Oeverwerken (VBKO) |
| 9) Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie (NOGEPA) | 20) Vereniging VNO-NCW |
| 10) Nederlandse Vereniging van Sportvissersfederaties (NVVS) | 21) Vereniging voor Energie, Milieu en Water (VEMW) |
| 11) Stichting De Noordzee | |

Bijlagen

Bijlage 8 Advertentie KRW Inspraakdocument



Schoon water voor iedereen

kaderrichtlijn water: inspreken op tijdschema, werkprogramma en waterbeheerkwesties

Van 4 juli 2006 tot en met 3 januari 2007 liggen tijdschema, werkprogramma en waterbeheerkwesties ten behoeve van de Europese kaderrichtlijn water ter inzage. Deze documenten doorlopen een inspraakprocedure overeenkomstig het nieuwe artikel 4.2 van de Wet op de waterhuishouding (treedt naar verwachting op 22 december 2006 in werking) en afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Op grond daarvan kunt u in deze periode uw mening over de inhoud van tijdschema, werkprogramma en waterbeheerkwesties kenbaar maken.

Achtergrond

De Europese kaderrichtlijn water streeft ernaar om eind 2009 voor alle stroomgebieden een pakket aan maatregelen (in de vorm van een stroomgebiedsbeheerplan) klaar te hebben. In Nederland betreft dit de stroomgebieden van Schelde, Eems, Maas en Rijn. Tussen nu en 2009 wordt in kaart gebracht wat de gewenste waterkwaliteit is en wat nodig is om deze te bereiken. In die periode komen we ook te weten wat onze buurlanden gaan doen en wat de effecten daarvan zijn voor de Nederlandse wateren.

Omdat deze maatregelen gevolgen hebben voor Nederland, kunt u vanaf 4 juli 2006 gedurende een halfjaar uw mening geven over de belangrijkste waterbeheerkwesties per stroomgebied. U kunt ook reageren op het op Europees niveau afgesproken tijdschema en het voor Nederland geldende werkprogramma.

In 2009 heeft u de mogelijkheid om te reageren op de ontwerp-stroomgebiedsbeheerplannen voor de vier stroomgebieden. Ook dan wordt voorlichting gegeven en kunt u met aanvullende ideeën komen. Na eventuele aanpassing zal het plan in de tweede helft van 2009 worden vastgesteld. Daarna wordt gestart met de uitvoering van het plan, zodat uiteindelijk in 2015 alle maatregelen zijn uitgevoerd.

Waar kunt u de documenten inzien?

Tijdschema, werkprogramma en waterbeheerkwesties kunt u van 4 juli 2006 tot en met 3 januari 2007 tijdens de reguliere openingstijden inzien op de volgende locaties:

- alle provinciehuizen in Nederland;
- de hoofdvestigingen van de openbare bibliotheken in alle provinciehoofdsteden;
- de bibliotheken van de ministeries van Verkeer en Waterstaat, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, alle in Den Haag.

U kunt tijdschema, werkprogramma en waterbeheerkwesties ook downloaden via www.inspraakvenw.nl of www.kaderrichtlijnwater.nl.

Inspraakvragen

Wat we vooral graag van u willen weten, is:

Zijn het tijdschema, werkprogramma en waterbeheerkwesties voor het opstellen van de stroomgebiedsbeheersplannen voldoende duidelijk? Weet u wanneer u in de periode tot 2010 kunt inspreken? Een toelichting op uw mening wordt op prijs gesteld.

Hoe kunt u inspreken?

U kunt gedurende de gehele inspraaktermijn mondeling of schriftelijk reageren op tijdschema, werkprogramma en waterbeheerkwesties.

Uw schriftelijke reactie kunt u tot en met 3 januari 2007 sturen naar:

Inspraakpunt Verkeer en Waterstaat
Kaderrichtlijn water
Postbus 30316
2500 GH Den Haag

Uw inspraakreactie kunt u ook via internet versturen: www.inspraakvenw.nl.

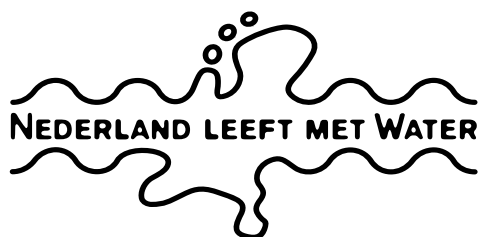
Indien u mondeling wilt reageren, wordt u vriendelijk verzocht dit voor 15 december 2006 kenbaar te maken aan het Inspraakpunt, telefoon 070 351 96 04.

Wat gebeurt er met uw reactie?

Het Inspraakpunt bundelt alle reacties en stuurt deze onder andere naar de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Mede op basis van de inspraakreacties worden werkprogramma, tijdschema en waterbeheerkwesties vastgesteld en aan de Europese Commissie gezonden.

Nadere informatie

Meer informatie over de kaderrichtlijn water is te vinden op www.kaderrichtlijnwater.nl. Inhoudelijke vragen kunt u stellen aan de Helpdesk Water, telefoon 0800-NLWATER (0800 - 659 28 37) en per e-mail: contact@helpdeskwater.nl. Voor vragen over deze inspraakprocedure kunt u terecht bij het Inspraakpunt van het ministerie van Verkeer en Waterstaat: telefoon 070 351 96 04.



Bijlage 9 Samenvattend Overzicht Inhoud Regionale Communicatieplannen

TABEL B9.1 SAMENVATTEND OVERZICHT INHOUD REGIONALE COMMUNICATIEPLANNEN

Titel	Implementatie van communicatie-strategie Rijn Midden 2006	Jaarprogramma Watercommunicatie Rijn Oost	Communicatiestrategie 'Fryslân leeft met Water' 2006 - 2009		Communicatieplan Rijn-West
Datum	Januari 2006	28 september 2006	Maart 2006		8 maart 2006
Looptijd	2006	2006	2006-2009		Twee rondes: 1) 2006 2) vanaf september 2006
Status Plan	Vastgesteld door RBO Rijn Midden op 2 februari	- Advies van werkgroep communicatie t.b.v. RBO Rijn Oost aan - Vastgesteld door RBO op 2 november 2005	- Vastgesteld door PBOW op 11 mei 2006 - Communicatieplan voor Provincie Friesland (niet Rijn Noord)		Vastgesteld door RBO Rijn West op 8 maart 2006 Groeidocument dat raamwerk vormt voor communicatie in RW
Opsteller(s)	?	Werkgroep Communicatie Rijn Oost	- Provincie Fryslân - Wetterskip Fryslân		? (Scheppers Advies?)
Middelen (€ en uren)	• € 40.000	• € 75.000	€ 100.000 (Provincie + waterschap)		• € 50.000
Middelen en organisatie (mensen) Capaciteit communicatie team	- Per waterschap: 0,15 fte - Provincie: 0,1 fte - Gemeenten < 0,1 fte - Overig: nog niet vastgesteld	- Totaal 1980 uur (verdeeld over 10 partijen: waterschappen, provincies, RWS DON, projectbureau) - Per partij komt daar 180 uur aan ondersteuning bovenop <u>Werkgroep communicatie:</u> - waterschappen - Rijkswaterstaat (DON) - Provincies (Gelderland, Drenthe, Overijssel)	<u>Kernteam:</u> - communicatieadviseur van de provincie Fryslân - communicatieadviseur van Wetterskip Fryslân - communicatiemedewerker		<u>Kernteam</u> ontwerpt strategie en coördineert uitvoering door RWS, provincies, waterschappen en organisaties
Integratie KRW en WB21 en NLMW		Expliciete Integratie WB21 en KRW communicatie onder NLMW vlag	Expliciete Integratie WB21 en KRW communicatie onder NLMW vlag 		Vooral gericht op KRW
Doel Communicatie-plan		- in beeld brengen van voorlopige doelen, maatregelen en het inzichtelijk maken van de daarvoor benodigde kosten. - Uitgangspunt: zo concreet en breed mogelijk betrekken van bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders bij het KRW/WB21	zichtbaarheid en herkenbaarheid vergroten van werkzaamheden van provincie, Wetterskip, de VFG en -in zekere zin- ook de Friese gemeenten op het terrein KRW en WB21		- Biedt raamwerk voor communicatie in Rijn West,; waarbinnen individuele organisaties hun eigen communicatie activiteiten vorm geven - identificeert activiteiten op Rijn West niveau
Doelstellingen Communicatie-plan		Doelgroepen: - Kennen stand van zaken en verwachtingen van verschillende partijen - bewust van gezamenlijke opgave - bereid tot meewerken aan in beeld brengen van voorlopige doelen, maatregelen en kosten; - bereid tot meedenken over de communicatie naar eigen achterban of inwoners.	<u>1. Interne doelgroepen – functionele communicatie</u> - Kennen stand van zaken en verwachtingen - bewust van gezamenlijke opgave - bereid tot meewerken aan in beeld brengen van voorlopige doelen, maatregelen en kosten; <u>2. Functionele relaties – functionele communicatie en participatie</u> - Kennen stand van zaken en verwachtingen - bewust van gezamenlijke opgave; - bereid tot meewerken aan in		1 ^e ronde: - Communicatie in het werkproces goed en functioneel (interne communicatie bij betrokken organisaties in de waterkolom) - Bestuurders (in brede zin) meer betrekken bij het onderwerp waterkwaliteit - Goede participatie van gemeenten en belangenorganisaties op beheersgebied niveau en waterschappen - Productcommunicatie

Bijlagen

			beeld brengen van voorlopige doelen, maatregelen en kosten; • bereid tot meedenken over de communicatie naar eigen achterban of inwoners. <u>3. Overige doelgroepen – themacommunicatie</u> • geïnformeerd over de huidige situatie Fryslân • bewust dat overheid wel moet werken aan schoon en voldoende water en veiligheid • kunnen specifieke waterprojecten in Fryslân herkennen.		rond de resultaten van de eerst ronde: breed wegzetten, resultaten zichtbaar maken etc. • Maatschappelijke aandacht voor waterkwaliteit en KRW langzamerhand gaan oplijnen; voedingsbodem leggen, uitleg waar nodig, urgentie creëren waar nodig
Doelgroepen	• wethouders gemeenten • overige bestuurders en achterbannen (• gemeentelijke beleidsmedewerkers en communicatieadviseurs • klankbordgroep(leden). • inwoners	• bestuurders • gemeentelijke beleidsmedewerkers en communicatieadviseurs • klankbordgroep(leden). • inwoners	Zie tabel "Error! Not a valid link."		• Waterpartners (Rijk-provincie-waterschappen): betrekken bij de KRW invulling en keuzes verantwoordelijk • Gemeenten: • Belangenorganisaties en maatschappelijke organisaties: (meedenken en mede toetsen van de plannen) • Publiek en de publieke opinie: Water, waterkwaliteit en de KRW agenderen • Individuele belanghebbenden en betrokkenen: bewustzijn
Soorten van communicatie per doelgroep	1) Wethouders • overleggen; nota's rapporten; werkbezoeken / excursies/ bestuurlijke bijeenkomsten; digitale nieuwsbrieven; landelijke website; contacten met collega wethouders persmomenten 2) Overige bestuurders • overleggen; nota's rapporten; werkbezoeken / bestuurlijke bijeenkomsten; digitale nieuwsbrieven; landelijke website; contacten met collega bestuurders, persmomenten 3) Gemeentelijke beleidsmedewerkers en communicatieadviseurs • doelgroepbijeenkomst in maart 2006; presentatie, digitale nieuwsbrieven; workshops; bestaande doelgroepenbrochure landelijke website; 3) Klankbordgroep(leden) • bijeenkomsten; presentaties; excursies digitale nieuwsbrieven; doelgroepenbrochures; media momenten; watermanifestaties 4) Inwoners excursies projecten in eigen omgeving;	1) Bestuurders • overleggen; nota's rapporten; werkbezoeken / excursies/ bestuurlijke bijeenkomsten; digitale nieuwsbrieven; landelijke website; persmomenten 2) Gemeentelijke beleidsmedewerkers en communicatieadviseurs • bijeenkomsten; digitale nieuwsbrieven; workshops; doelgroepen brochure landelijke website; 3) Klankbordgroep(leden) • bijeenkomsten; presentaties; excursies digitale nieuwsbrieven; doelgroepenbrochures; landelijke website; watermanifestaties 4) Inwoners • watermanifestaties; excursies projecten in eigen omgeving; presentaties; lespakketten	1) Functionele communicatie in het werkproces: om optimale input te krijgen, goede discussies en goede coördinatie en afstemming. Deze communicatie wordt gekoppeld aan werkproces (RBO, RAO, PBOW, etc.) met verschillende niveaus: ambtelijk, bestuurders (GS/DB/colleges) en de raden/AB's en staten) 2) Participatie: Deels in werkproces verankerd, maar belangrijk om aanvullende participatieactiviteiten te ontwikkelen. 3) Themacommunicatie: communicatie over waterkwaliteit en waterkwantiteit naar verschillende doelgroepen om meer aandacht, bewustzijn tot stand te brengen (maatschappelijke agendering en inbedding). communicatieactiviteiten rondom specifieke projecten, gericht op beleving rond water tot en met watereducatieve activiteiten.		1) functionele communicatie In het werkproces: goede communicatie naar betrokkenen in het proces om optimale input te krijgen, goede discussies en goede coördinatie en afstemming. Deze communicatie wordt gekoppeld aan het werkproces (RBO, RAO, KBG etc.) Het is van belang om daarbij onderscheid te maken in de verschillende niveaus: ambtelijk, bestuurders (GS/DB/Colleges) en de raden/AB's en staten) 2) Participatie: participatie is belangrijk onderdeel van de kaderrichtlijn. Deels is die in het werkproces ver-anker, maar het is belangrijk om aanvullende participatieactiviteiten te ontwikkelen. 3) Thema communicatie: Communicatie over waterkwaliteit en de kaderrichtlijn naar verschillende doelgroepen om meer aandacht, bewustzijn rond waterkwaliteit tot stand te brengen (maatschappelijke agendering en inbedding).

Bijlagen

	presentaties; media aandacht voor websites				Het gaat hierbij om communicatie activiteiten die zijn gericht op beleving rond water tot en met water educatieve activiteiten.
Concrete Activiteiten	• Verzorgen inhoud regionale pagina Rijn Midden op kaderrichtlijnwater.nl • Uitgeven digitale nieuwsbrief • Ontwikkelen waterkalender • Bijeenkomst gemeentelijke communicatie adviseurs • Bestuurlijke werkconferentie Rijn Midden • Bijeenkomst voor ambtenaren (vervolg op 'kruisbestuiving') • Doelgroepenbrochures •	• Verzorgen inhoud regionale pagina Rijn Oost op kaderrichtlijnwater.nl • Uitgeven digitale nieuwsbrief • Ontwikkelen waterkalender • Bijeenkomst gemeentelijke communicatie adviseurs • Bestuurlijke werkconferentie Rijn Midden • Ambtelijk congres • Watermanifestatie • klankbordgroep • Doelgroepenbrochures (landbouw, natuur en recreatie, bedrijfsleven)	1. Beter benutten huidige gezamenlijke middelen • Website • Nieuwsbrief FLMW 2. Free publicity • redactionele artikelen aanbieden (aan Nieuwe Oogst en De Water • eigen media (ProFyl, website, Wetterskip) meer inzetten • persberichten (projectniveau met afstemming voor 'project-overstijgende' boodschap) 3. Evenementen • Werkbezoeken/excursies projecten; • Bestuurlijke bijeenkomsten (Themadag nieuwe) gemeenteraden in 2006; • Informatiemarkt gemeentelijke waterplannen in 2006; • Bezoek hooggeplaatste personen rondom beslismomenten; • Watermanifestatie Friesland Vaart 4. Promotie • TV-serie Water • Ontwikkelen advertentiereeks, • Foto-/film databank, • weggevers tijdens werkbezoeken en bijeenkomsten (plastic/rubber laarzen, paraplu's en pennen) 5. Participatie • zes gebiedsgroepen, praten over maatregelen en verantwoordelijkheden 6. Gemeentelijke communicatie • Campagne Fryslân LMW breder uit te rollen (gemeente-voorlichters bijeenkomst) • Kerngroep communicatie biedt: basisdocumenten en huisstijl FLMW+ inrichten website FLMW voor gemeentelijke projecten + ruimte gemeenteberichten in de Nieuwsbrief + ondersteunen bij redactionele teksten en/of advertenties	<u>1^e ronde - Rijn West</u> Concrete activiteiten op Rijn West niveau Coördinatie werkproces • 1. Coördinatie werkproces • 2. Gemeente-ambassadeurs in communicatie • 3. Digitale nieuwsbrief • 4. Factsheet • 5. Mediaplan • 6. training Participatieproces • 7. KRW ambassadeurs • 8. bestuurlijke werkconferentie • 9. Belevingsactiviteiten • 10. Product eerst ronde • 11. Coördinatie communicatie • 12. Brochure gemeenten • 13. algemene brochure • 14. Boekje waterkwaliteit Bovenstaande activiteiten begroot op € 50.000 <u>1^e ronde - Water-schappen</u> • Interne afstemming • Participatie momenten creëren • KRW proces en thema's vaste plek geven op website • KRW spel gebruiken • Publicitaire aandacht KRW • Belevingsactviteiten rondom KRW • Water educatie activiteiten <u>1^e ronde - Provincies</u> Interne afstemming Afstemming met waterschappen Meedoen met belevingsactiviteiten met bestuurders	

Bijlage 10 Regionale Communicatieactiviteiten rondom de Kaderrichtlijn in 2006

Bijlagen

TABEL B10.1 OVERZICHT REGIONALE COMMUNICATIEACTIVITEITEN RONDOM DE KADERRICHTLIJN IN 2006

Regio	(doelgroepen) Brochures	(Digitale) nieuwsbrief	Websites (+ regionale pagina's KRW website)	Voorlichtings-activiteiten en ~bijeenkomsten	Communicatieplan & Budget	Klankbordgroep
Maas	- Gezamenlijke landbouw brochure - Gezamenlijke bedrijfsleven brochure ?		- www.brabantleeftmetwater.nl - Nog geen regionale web coördinator actief		Nog geen plan voor 2006 gepubliceerd	
Schelde	Gezamenlijke landbouw brochure		Regionale webcoördinator actief		Nog geen plan voor 2006 gepubliceerd: er wordt waarschijnlijk een uitvoeringskalender van activiteiten vastgesteld i.p.v. plan	25 januari 11 mei 30 augustus 28 september 23 november
Rijn Midden	- Gezamenlijke landbouw brochure met klankbordleden - Gezamenlijke bedrijfsleven brochure ?	3 in 2006	- www.flevolandleeftmetwater.nl - Regionale webcoördinator actief	- Bijeenkomst gemeenten + - voorlichters - Oktober Rijn-Midden top	Vastgesteld 2 feb 2006	2 maart 2006 7 september 2006
Rijn West	- Gezamenlijke bedrijfsleven brochure ? - Factsheet Rijn-West	2 a 3 in 2006	Regionale webcoördinator actief	18 oktober bestuurders Rijn-West	Vastgesteld 8 mrt 2006	15 februari 2006 23 mei 2006
Rijn Oost	- Gezamenlijke landbouw brochure - Gezamenlijke bedrijfsleven brochure ?	4 x digitale nieuwsbrief naar betrokkenen en geïnteresseerden. (maart, juni, september, november)	- www.rijnoost.nl - Nog geen regionale web coördinator actief die regionale pagina's op landelijke kaderriichtlijnwater.nl website bijhoudt	9 februari. Bijeenkomst voor voorlichters gemeenten 23 mei. Bijeenkomst alle bij krw betrokken comm. medewerkers waterschappen en provincies 9 juni Ballonfiesta Zwolle. Gedeputeerde met VIP's in Ballon van NLMW, tevens campagneteam aanwezig 24 juni: Watermanifestatie Kampen (m.m.v. NLMW) 29 juni: bijeenkomst alle betrokken beleids-medewerkers Rijn Oost 16 november. Bijeenkomst bestuurders Rijn Oost	- Communicatieplan + uitvoeringsplan 2006 - kosten 2006 voor communicatie begroot op 75.000 Euro	7 maart 9 mei 12 juni 12 september 20 november

Bijlagen

Regio	(doelgroepen) Brochures	(Digitale) nieuwsbrief	Websites (+ regionale pagina's KRW website)	Voorlichtings-activiteiten en ~bijeenkomsten	Communicatieplan & Budget	Klankbordgroep
Rijn Noord / Friesland	• Brochure voor gemeenten in Fryslân • Spoorboekje waterplannen • Proficiatkaart FLMW • special voor raadsleden	• Provincie Fryslân: 2x papieren Nieuwsbrief (januari en mei 2006) • Digitale Nieuwsbrief • Nieuwsbrief Friesland Leeft Met Water no 1. Jan 2006 • Nieuwsbrief Friesland Leeft Met Water no 2.	• www.fryslanleeftmetwater.nl • Regionale webcoördinator actief	• 12 april 2006 gemeente-voorlichters • 22 mei 2006 Themadag nieuwe gemeenteraden • 31 mei 2006 informatie-markt gemeentelijke waterplannen	• Friesland: Communicatieplan FLMW 2006 - 2009 • Friesland: Begroting: 100.000 euro • Communicatieteam: 3 personen	• Friesland: Iedere 3 maanden
Rijn Noord / Groningen/ Drenthe			• www.groningenleeftmetwater.nl • Nog geen regionale web coördinator actief • Nog geen regionale web coördinator actief		• Groningen / Drenthe: Nog geen plan voor 2006 gepubliceerd	• Groningen: Water 2000+
Nedereems			• Nog geen regionale web coördinator actief		• Nog geen plan voor 2006 gepubliceerd	
Eems-Dollard	• De Eems in Europa		• Regionale webcoördinator actief	• 27 maart 2006 (gebiedsgroepbijeenkomst voor bestuurders) • 8 mei (+ De Wadden) werkconferentie voor inhoudelijk/technisch specialisten • 12 juni 2006 (gebiedsgroepbijeenkomst voor bestuurders)	• Nog geen plan voor 2006 gepubliceerd	
Waddengebied (Mei 2006)	• De Kaderrichtlijn Water – de Wadden	• RWS: regionale nieuwsbrief (1 mei '06) "Beheerplan Waddenzee en Eems Dollard"	• Nog geen regionale web coördinator actief die regionale pagina's op landelijke kaderrichtlijnwater.nl website bijhoudt	• 30 mei 2006 (gebiedsgroepbijeenkomst voor bestuurders) • 21 juni 2006 (gebiedsgroepbijeenkomst voor bestuurders) • 8 mei (+ Eems Dollard) werkconferentie voor inhoudelijk/technisch specialisten	• Verwacht in mei/juni 2006	

Bijlage 11 Lijst van deelnemers aan de vraaggesprekken

TABEL B11.1 LIJST VAN DEELNEMERS AAN DE VRAAGGESPREKKEN

Naam	Organisatie	Context
1) Corine Jansen	Waterschap Rijn & IJssel	Trekker communicatiewerkgroep Rijn Oost
2) Esther Rijnders	Unie van Waterschappen	Lid Cluster Communicatie
3) Karin Teunissen	RIZA	voormalig secretaris Projectgroep Implementatie KRW en projectleider Communicatie KRW
4) Frans Maas	Rijkswaterstaat DNN	teamleider Wadden (beheerplannen KRW/VHR)
5) Baudien Schaafsma	Rijkswaterstaat DNN	Trekker communicatiewerkgroep Rijn Noord / Wadden
6) Edwin de Feijter	Rijkswaterstaat (Zeeland)	Trekker communicatiewerkgroep Schelde
7) Marten Hellendoorn	Provincie Overijssel	Lid Cluster Communicatie voor IPO
8) Joske Kluvers	Provincie Groningen	voorzitter communicatie werkgroep van Water 2000+ (Rijn Noord / Groningen Drenthe en Nedereems)
9) Ron Immink	Provincie Gelderland	KRW Procesmanager en voorzitter RAO Rijn-West
10) Jorien Bakker	Provincie Friesland	Trekker communicatiewerkgroep Rijn Noord / Friesland
11) Luc Adolfse	Provincie Brabant	Trekker communicatiewerkgroep Maas (van 2003 tot 2005)
12) Gert Dekker	Vereniging van Nederlandse Gemeenten	Coördinator van de VNG waterambassadeurs
13) Sjoerd Van Dijk	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Programmaleider water en kwaliteit V&W/ DGW & teamleider formulering beleidsinhoudelijke inzet bij de uitvoering KRW
14) Silvia Schikhof	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Voorzitter Landelijk Overleg deelprogrammaleider Transparantie Lid Cluster Communicatie
15) Maren Slijkhuis	Gemeente Rotterdam	VNG waterambassadeur Rijn West
16) Peter van Wensveen	Gemeente Den Haag	VNG waterambassadeur Rijn West
17) Eric Lanooy	Gemeente Assen	VNG waterambassadeur Rijn Noord
18) Rob Hoekstra	Adviesbureau Gyrinus	Voorzitter twee landelijke KRW / WB21 communicatiedagen
19) Twan Tiebosch	Adviesbureau Esplañada / provincie Utrecht	Trekker communicatiewerkgroep Rijn West én Rijn Midden
20) Esther Schaddelee	Adviesbureau Dröge en van Drimmelen / DG Water	Vervangend deelprogrammaleider Transparantie bij DGW en lid Cluster Communicatie

Bijlage 12 Vraaggesprekken: Enquêteformulier

Afstudeeronderzoek naar (burger)participatie in de uitvoering van de
Kaderrichtlijn Water
Opleiding Natuurwetenschappen (Master), Open Universiteit, Heerlen

(Martin Bijlsma, 20 juli 2006)

De hoofdvraag die het onderzoek beoogt te beantwoorden is hoe het proces van publieke participatie vorm gegeven moet worden om aan de kaderrichtlijneisen te voldoen. De nadruk ligt daarbij op het aspect van burgerparticipatie. Het onderzoek wordt uitgevoerd op basis van de volgende onderzoeksvragen:

- 1) Wat zijn de beoordelingscriteria om te kunnen bepalen of aan de eisen van de kaderrichtlijn voor publieke participatie en communicatie wordt voldaan?
- 2) Hoe worden de huidige publieke participatieplannen en inspanningen beoordeeld in het licht van deze criteria?
- 3) Wat leert deze beoordeling voor de vormgeving van het publieke participatieproces?

Het onderzoek bestaat uit de ontwikkeling van beoordelingscriteria op basis van literatuuronderzoek, beschrijving van de huidige communicatie en participatie activiteiten rondom de kaderrichtlijn, toetsing van deze activiteiten op basis van de ontwikkelde beoordelingscriteria en het uitvoeren van interviews om de mening van betrokkenen te peilen en de toetsingsresultaten te bevestigen. Tenslotte worden er aanbevelingen geformuleerd voor de vormgeving en organisatie van het publieke participatieproces rondom de Kaderrichtlijn Water. De beoordelingscriteria zijn geformuleerd op basis van kaderrichtlijn documentatie, adviezen ten aanzien van (overheids)communicatie en interactieve beleidsvorming literatuur.

Interview

Het interview bestaat uit twee onderdelen: het invullen van een vragenlijst (in de vorm van stellingen waar de geïnterviewde zijn of haar mening over kan geven) en het vraaggesprek. De vragenlijst wordt voorafgaand aan het interview ingevuld en neemt ongeveer 15 minuten in beslag. Het vraaggesprek wordt afgenomen op basis van de reacties op de stellingen en een aantal open vragen en duurt circa 45 minuten. De resultaten worden anoniem verwerkt in mijn afstudeerverslag. Indien u daar prijs op stelt, koppel ik de resultaten van het gesprek met u terug.

PUBLIEKE PARTICIPATIE IN DE KADERRICHTLIJN WATER (EU 2000)

Overweging 14

Het welslagen van deze richtlijn is afhankelijk van nauwe samenwerking en samenhangende actie op communautair, nationaal en lokaal niveau, alsmede van voorlichting aan, overleg met en betrokkenheid van het publiek, inclusief de gebruikers.

Overweging 46

Teneinde het publiek - inclusief de watergebruikers - in te schakelen bij de opstelling en bijwerking van stroomgebiedbeheersplannen, is het noodzakelijk dat gedegen informatie over geplande maatregelen wordt verstrekt en dat verslag wordt uitgebracht over de vooruitgang bij de toepassing van die maatregelen, opdat publiek en gebruikers hierbij betrokken worden voordat een definitief besluit over de vereiste maatregelen wordt genomen.

Artikel 14 Voorlichting en raadpleging van het publiek

1. De lidstaten moedigen de actieve participatie van alle betrokken partijen bij de uitvoering van deze richtlijn aan, met name bij de opstelling, de herziening en de aanpassing van de stroomgebiedbeheersplannen. De lidstaten zorgen ervoor dat voor elk stroomgebiedsdistrict de volgende documenten worden gepubliceerd en voor opmerkingen ter beschikking worden gesteld van het publiek, met inbegrip van de gebruikers:

- a) een tijdschema en werkprogramma voor de opstelling van het plan, met inbegrip van de vermelding van de te nemen raadplegingsmaatregelen, minstens drie jaar voor het begin van de periode waarop het plan betrekking heeft;*
- b) een tussentijds overzicht van de belangrijke waterbeheerskwesties die zijn vastgesteld in het stroomgebied, minstens twee jaar voor het begin van de periode waarop het plan betrekking heeft;*
- c) kopieën van het ontwerp-stroomgebiedbeheersplan, minstens een jaar voor het begin van de periode waarop het plan betrekking heeft. Op verzoek wordt inzage gegeven in de bij de opstelling van het ontwerp-stroomgebiedbeheersplan gebruikte achtergronddocumenten en -informatie.*

2. De lidstaten voorzien in perioden van ten minste zes maanden voor het maken van schriftelijke opmerkingen over die documenten, teneinde actieve betrokkenheid en raadpleging mogelijk te maken.

3. De leden 1 en 2 zijn eveneens van toepassing voor bijgewerkte stroomgebiedbeheersplannen”

Bijlage 7.A Stroomgebiedsbeheersplannen dienen de volgende elementen te omvatten:

9. een samenvatting van de maatregelen inzake voorlichting en raadpleging van het publiek, de resultaten daarvan alsmede de planwijzigingen die daarvan het gevolg zijn;

Vragenlijst: 1. Gegevens deelnemer

Naam en functie:

Betrokkenheid en verantwoordelijkheden bij
Kaderrichtlijn Water uitvoering:

Datum invulling vragenlijst / interview:

Bij vraaggesprek: stelt prijs op
terugkoppeling gesprekverslag

Ja / nee

Vragenlijst: 2. stellingen

<i>U wordt uitdrukkelijk verzocht om bij elke stelling slechts één antwoord aan te kruisen.</i> <i>De vragen hebben betrekking op de organisatie en het (deel)stroomgebied waarin u werkzaam / actief bent.</i>	Niet mee eens	Niet zo mee eens	Geen mening	Beetje mee eens	Helemaal mee eens
	☹☹	☹	?	☺	☺☺
Wettelijke verplichtingen volgend uit de Kaderrichtlijn					
1. De kaderrichtlijn tekst biedt voldoende houvast bij het bepalen van de eisen die door de richtlijn aan <i>informatievoorziening</i> worden gesteld.					
2. Alle achtergrondinformatie rondom de kaderrichtlijn is vrij toegankelijk.					
3. Alle belanghebbenden worden van informatie voorzien.					
4. De kaderrichtlijn tekst biedt voldoende houvast bij het bepalen van de eisen die door de richtlijn aan <i>consultatie</i> worden gesteld.					
5. Met de instelling van de regionale klankbordgroepen wordt volledig voldaan aan de consultatieverplichting van de richtlijn.					
6. De kaderrichtlijn tekst biedt voldoende houvast bij het bepalen van de eisen die door de richtlijn aan <i>actieve betrokkenheid</i> worden gesteld.					
7. De kaderrichtlijn stelt dat actieve betrokkenheid van ‘het publiek’ moet worden gestimuleerd. Dit ‘publiek’, dat zijn maatschappelijke organisaties en belangengroepen en het bedrijfsleven, <u>niet</u> burgers.					
8. Het actief betrokken publiek kan het proces beïnvloeden.					
9. De inbreng van het publiek wordt ingezameld.					
10. De ingezamelde inbreng van het publiek wordt serieus genomen.					
11. De kaderrichtlijn stelt harde eisen ten aanzien van het halen van de gestelde kwaliteitsdoelen, maar is veel vrijblijvender als het gaat om de betrokkenheid van de burger bij het uitvoeringsproces.					
Criteria voor overheidscommunicatie en de kaderrichtlijn					
12. Alle beleidsinformatie rondom de Kaderrichtlijn Water is toegankelijk op het internet					
13. Er wordt een activiteitenindex bijgehouden van communicatie en participatie activiteiten rondom de kaderrichtlijn					
14. Als overheid is men bereikbaar (voor vragen en kwesties rondom de kaderrichtlijn)					
15. Er is een algemeen en makkelijk toegankelijk informatiepunt voor informatie rondom de kaderrichtlijn					

Bijlagen

<i>U wordt uitdrukkelijk verzocht om bij elke stelling slechts één antwoord aan te kruisen.</i> <i>De vragen hebben betrekking op de organisatie en het (deel)stroomgebied waarin u werkzaam / actief bent.</i>	Niet mee eens	Niet zo mee eens	Geen mening	Beetje mee eens	Helemaal mee eens
16. Er zijn persoonlijke contacten tussen (regionale) bestuurders en/of ambtenaren enerzijds en burgers anderzijds					
17. Men weet wat er leeft bij de doelgroep van burgers, op basis van opiniepeilingen of andere meetvormen					
18. Communicatie is een volwaardig onderdeel van het beleidsproces rondom de kaderrichtlijn					
Burgerparticipatie					
19. Burgerparticipatie zou een belangrijker rol in het Nederlandse waterbeheer moeten spelen (los van de Kaderrichtlijn).					
20. De getroffen inspraakvoorzieningen rondom de kaderrichtlijn zijn voldoende, er is geen reden om daarnaast nog burgerparticipatie activiteiten op te zetten.					
21. Burgerparticipatie vormt een belangrijk element in de vormgeving van actieve betrokkenheid zoals omschreven in de kaderrichtlijn.					
22. Communicatie over de kaderrichtlijn moet ook rechtstreeks op de burger gericht worden.					
23. Burgerparticipatie rondom de kaderrichtlijn zou eigenlijk al in de periode tot aan 2007 georganiseerd moeten zijn.					
24. Burgerparticipatie is pas van belang als het overzicht van de belangrijke wateropgaven wordt voorgelegd in 2007.					
25. Burgerparticipatie is pas van belang als de concept stroomgebieden in 2008 worden voorgelegd.					
26. Het initiatief om burgerparticipatie in de deelstroomgebieden te organiseren zou vanuit het LBOW moeten komen.					
27. Het initiatief om burgerparticipatie in de deelstroomgebieden te organiseren zou vanuit het RBO moeten komen.					
28. Het initiatief om burgerparticipatie in de deelstroomgebieden te organiseren zou vanuit de provincies of waterschappen of gemeenten moeten komen.					
Afstemming landelijk – regionaal					
29. Regionale participatie kan meer effectief en efficiënt gemaakt worden door op nationaal niveau bepaalde voorwaarden te creëren.					

Vragenlijst: 3. Open vragen

Wettelijke verplichtingen volgend uit de kaderrichtlijn

- 1) De kaderrichtlijn onderscheidt drie vormen van participatie: informatievoorziening (voorlichting), consultatie (overleg) en actieve betrokkenheid.

Informatievoorziening

- a. Wat verstaat u onder “informatievoorziening”?
- b. Wat zijn de meest geschikte methoden voor informatievoorziening?

Consultatie

- c. Wat verstaat u onder “consultatie”?
- d. Wat zijn de meest geschikte methoden voor consultatie?

Actieve betrokkenheid

- e. Wat verstaat u onder “actieve betrokkenheid”?
- f. Wat zijn de meest geschikte methoden voor actieve betrokkenheid?

Burgerparticipatie

- 2) Wat verstaat u onder burgerparticipatie?

Indien het initiatief genomen zou worden om burgerparticipatie rondom de kaderrichtlijn te organiseren,

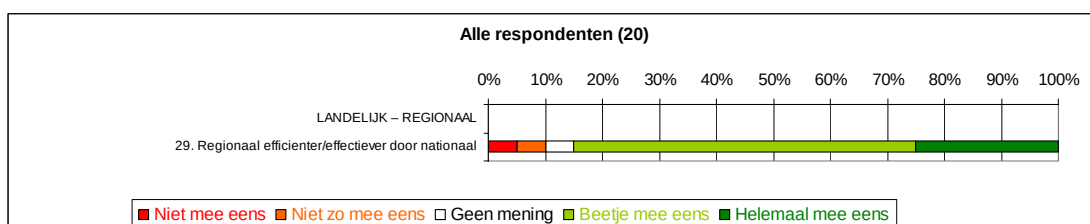
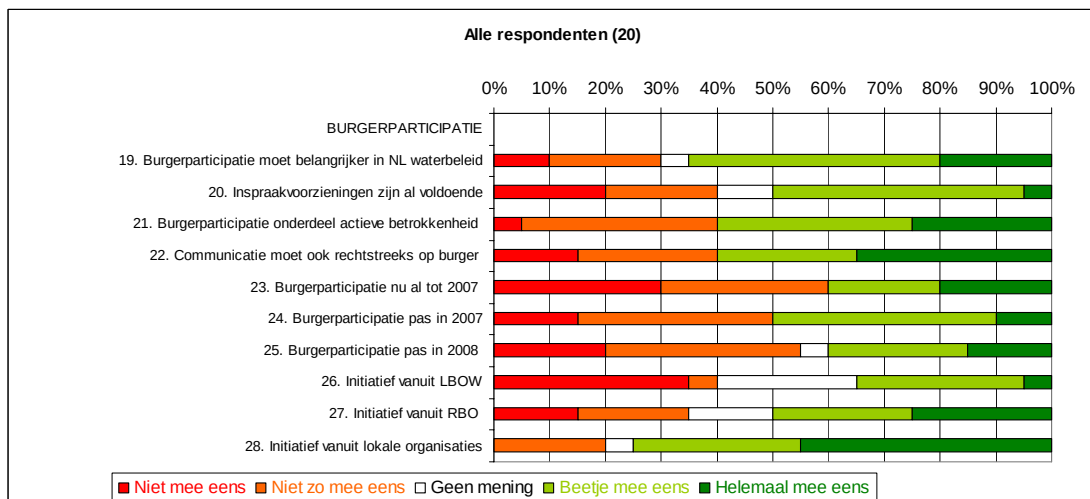
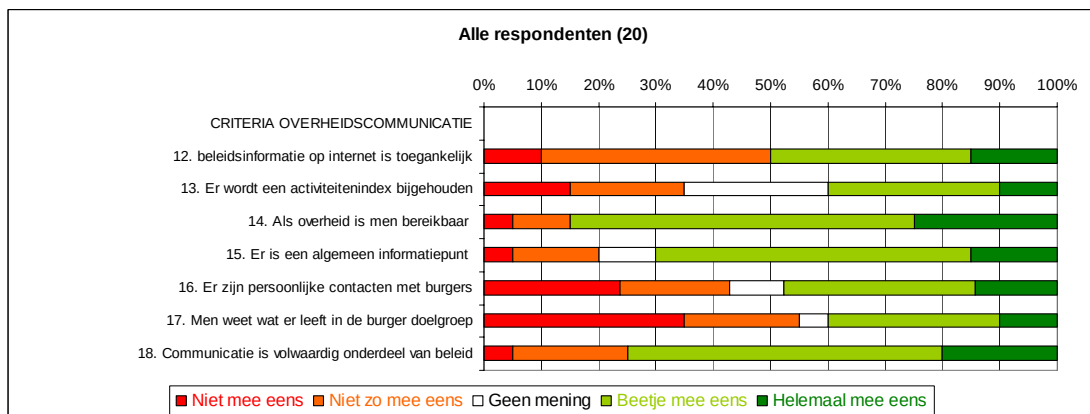
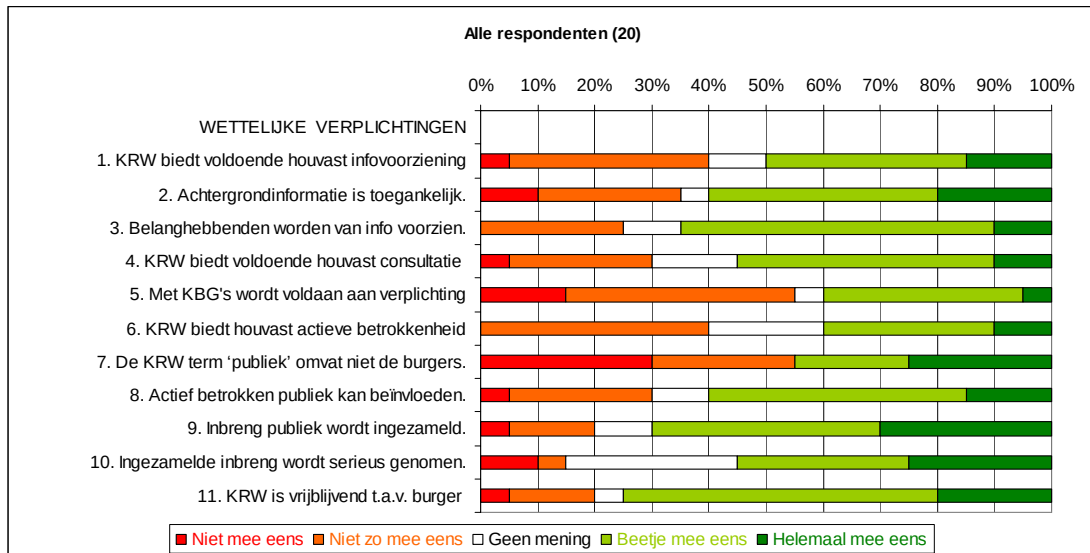
- 3) wie zou dat moeten doen?
- 4) Welke communicatiemethoden zijn het meest geschikt om burgerparticipatie vorm te geven? (noem ten minste drie methoden)
- 5) Welke methoden voor burgerparticipatie zijn het meest geschikt zijn voor toepassing bij de kaderrichtlijn? (noem tenminste drie methoden)
- 6) Wat zijn de grootste beperkingen / problemen die burgerparticipatie in de ontwikkeling van stroomgebiedbeheersplannen in de weg zouden kunnen staan?
- 7) Wanneer zou met burgerparticipatie gestart moeten worden of welke momenten (mijlpalen) in de uitvoering van de richtlijn zijn daar het meest geschikt voor?

Aansturing en coördinatie stroomgebiedcoördinator DG Water

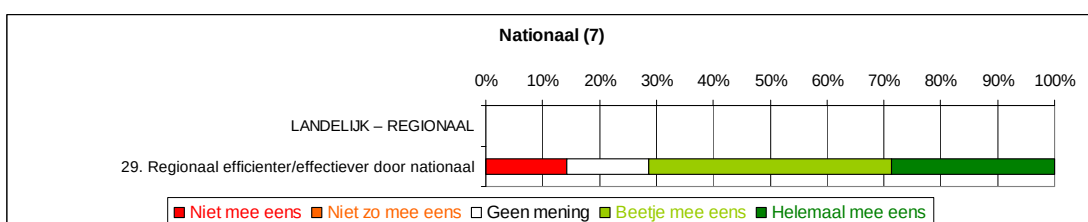
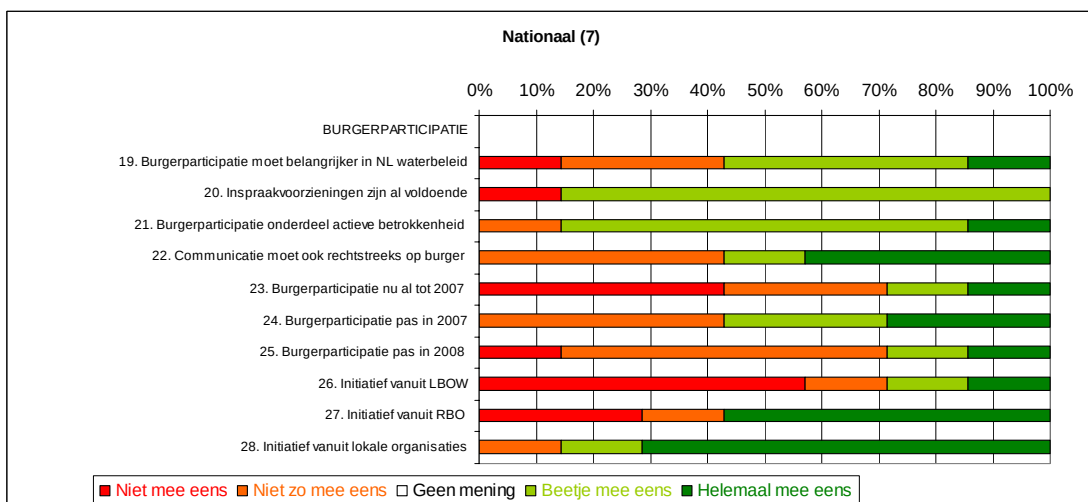
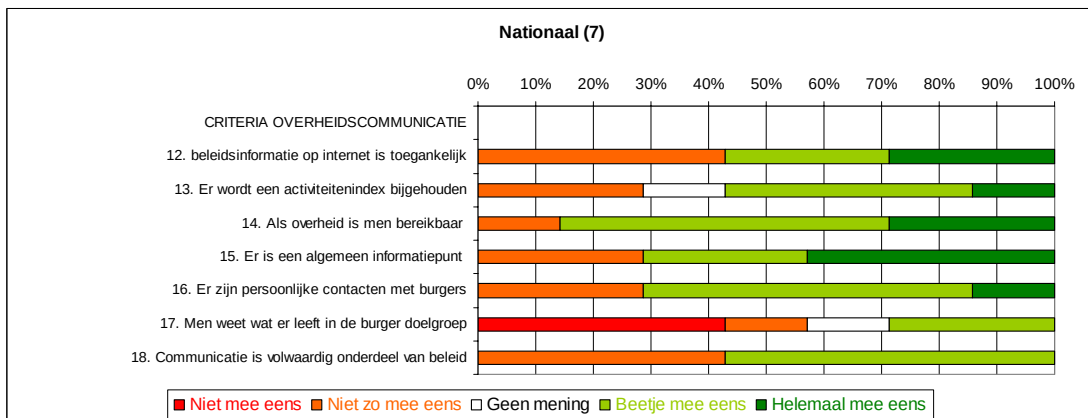
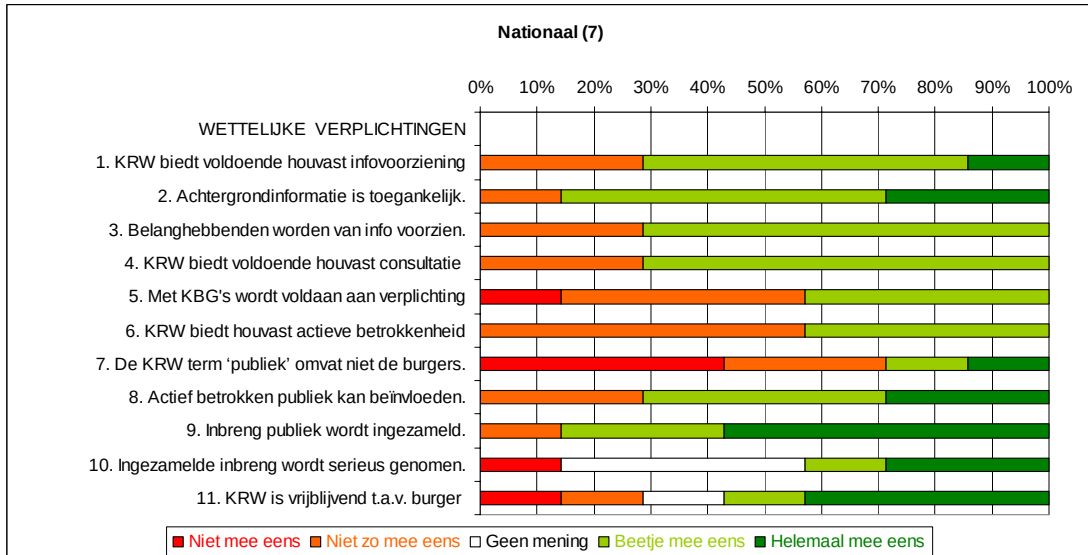
- 8) Hoe kan de landelijke kolom (LBOW, DGW) het participatieproces helpen en/of ondersteunen in uw regio (bijvoorbeeld in termen van informatievoorziening, beschikbaar stellen van faciliteiten en capaciteit, etc.)?
- 9) Welke voorwaarden moeten op nationaal niveau gerealiseerd zijn om regionale participatie mogelijk te maken / meer effectief te maken / meer efficiënt te maken?
- 10) Hoe kan de regionale kolom (RBO, communicatiecoördinatoren) het participatieproces op landelijk niveau ondersteunen (bijvoorbeeld in termen van informatievoorziening, beschikbaar stellen van faciliteiten en capaciteit, etc.)?

Bijlage 13 Resultaten enquête

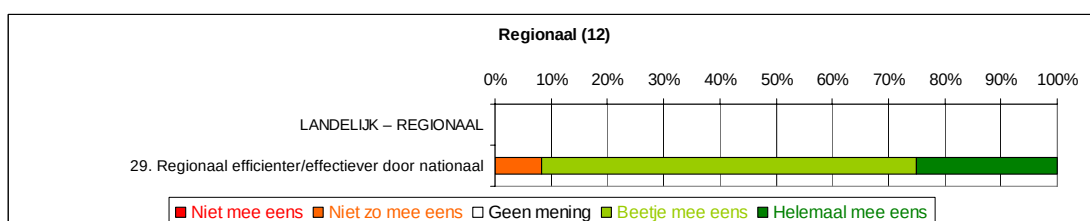
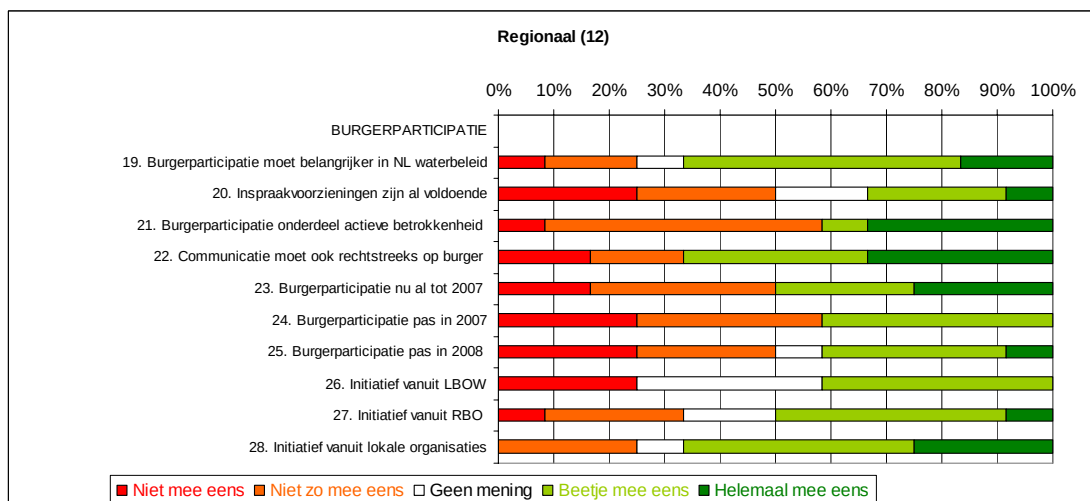
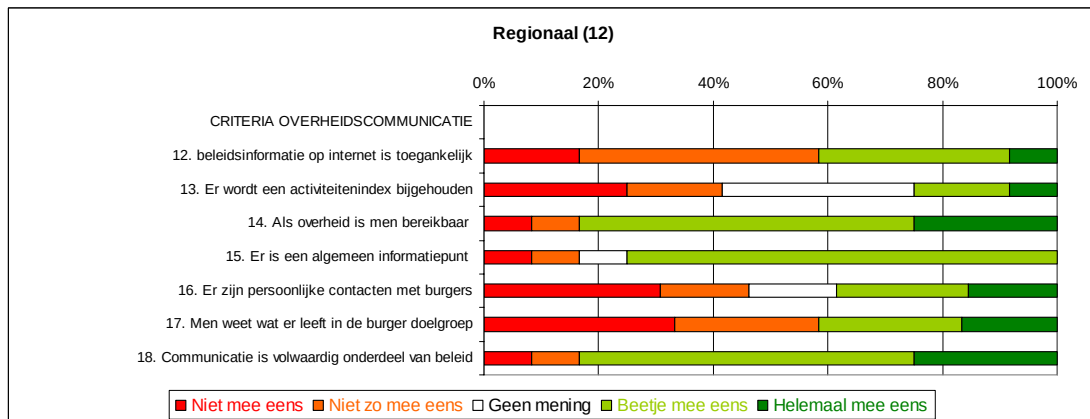
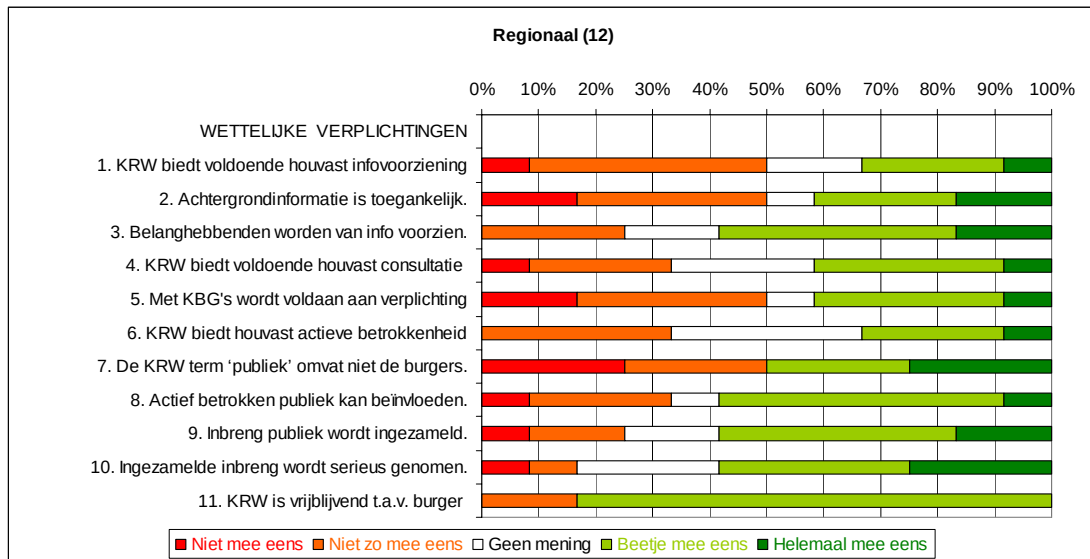
Bijlagen



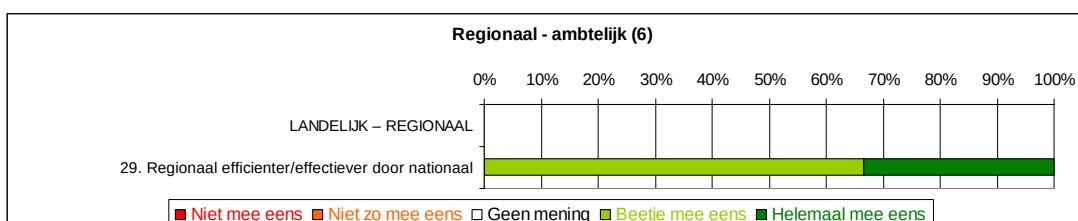
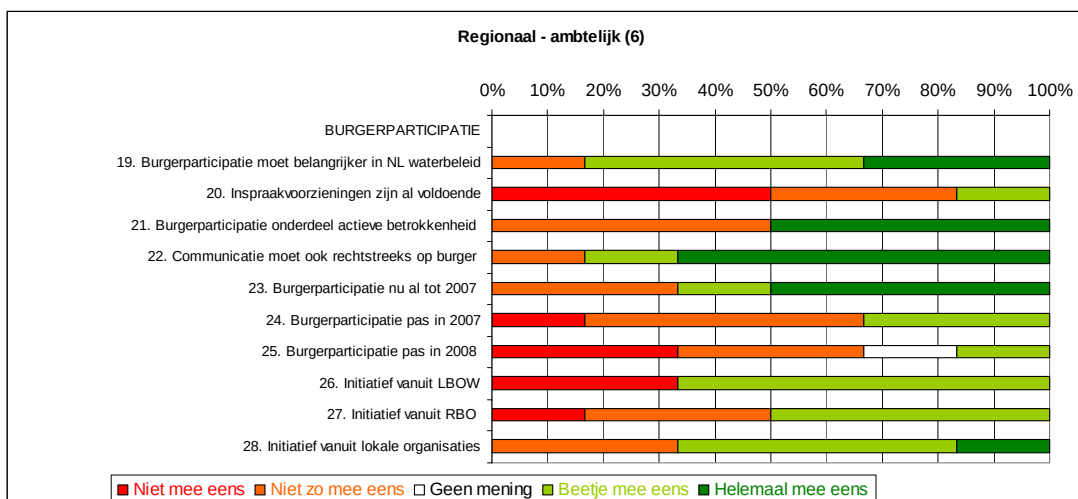
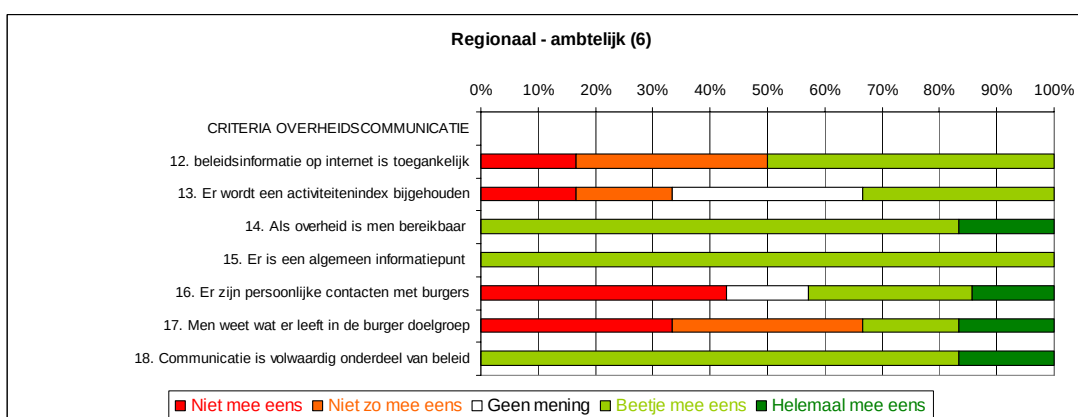
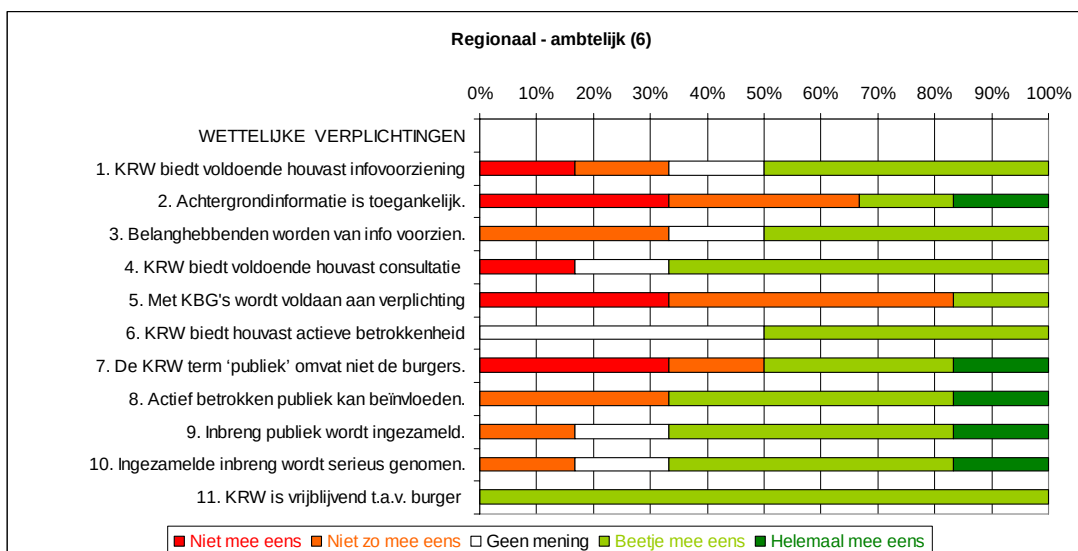
Bijlagen



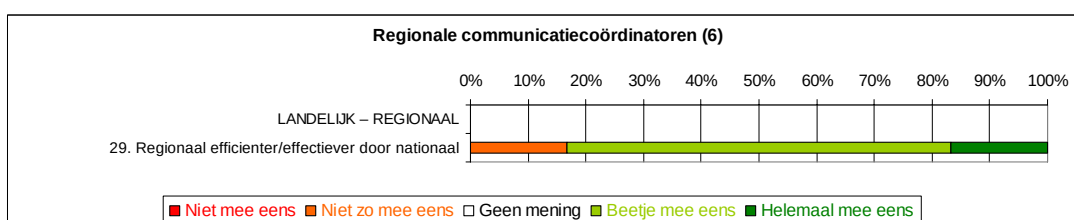
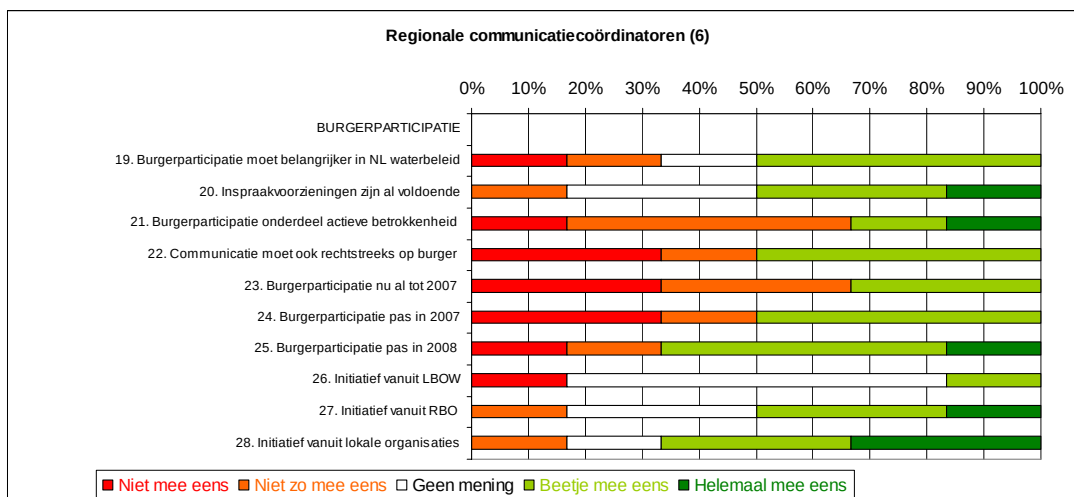
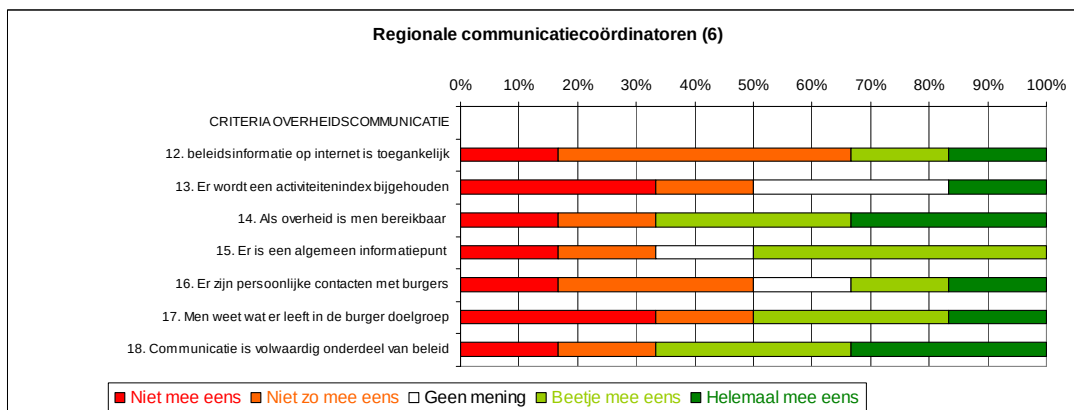
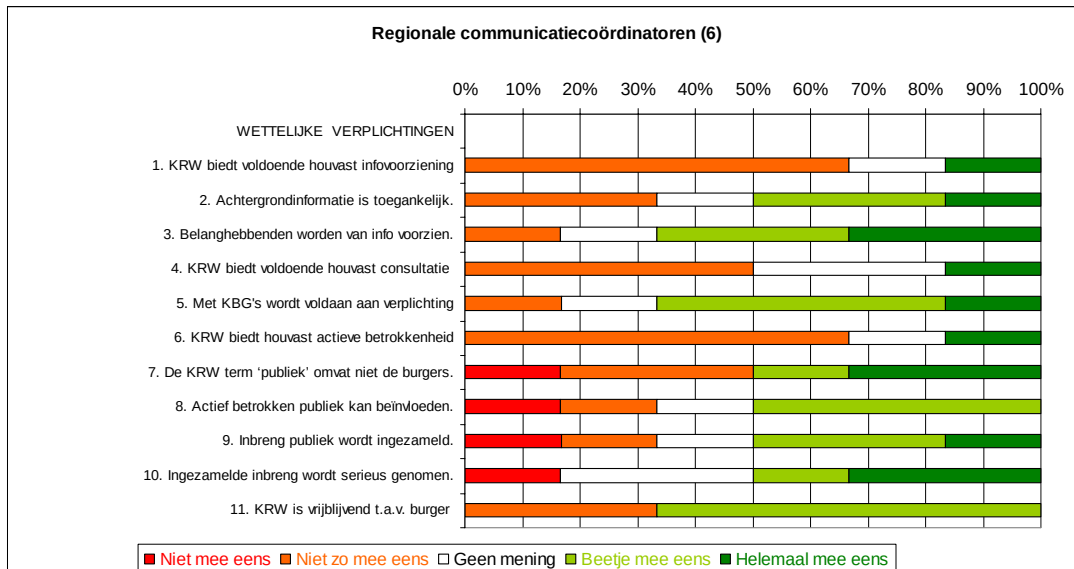
Bijlagen



Bijlagen



Bijlagen



Bijlage 14 Resultaten vraaggesprekken

Resultaten vraaggesprekken

Deze bijlage geeft een overzicht van de resultaten van de vraaggesprekken in tabelvorm.

Tabel B14.1 Resultaten vraaggesprekken – meningen over burgerparticipatie

Tabel B14.2 vraaggesprekken - burgerparticipatie: beperkingen en problemen

Tabel B14.3 vraaggesprekken – burgerparticipatie, hoe en wanneer doe je dat?

Tabel B14.4 vraaggesprekken – landelijke-regionale samenwerking

TABEL B14.1 RESULTATEN VRAAGGESPREKKEN – MENINGEN OVER BURGERPARTICIPATIE IN DE UITVOERING VAN KADERRICHTLIJN

	Negatief <u>Burgerparticipatie:</u>	Neutraal <u>Burgerparticipatie:</u>	Positief <u>Burgerparticipatie:</u>
Regionaal ambtelijk	Ik ben er niet principieel tegen: maar bij de kaderrichtlijn zie ik burgers geen rol spelen.	- weliswaar belangrijk, maar de uitkomsten en afspraken die straks tussen de overheden ontstaan hangen er niet van af - Positief, maar pas later in het proces, als het gaat om concrete maatregelen	- vormt ook een belangrijk element in actieve betrokkenheid, zou een belangrijker rol moeten spelen - Burgers zouden volgens mij wel degelijk actiever betrokken moeten worden
Regionaal voorlichter	- Niet doen vanwege de grote beperkingen - zou ik in ieder geval willen uitsluiten, je mag de burgers er best bij halen, als ze dat zelf willen, en je moet zo ook serieus nemen, maar interactieve beleidsvorming, ‘omdat het moet’, als het wordt opgelegd, is niet ok. - Zie geen rol voor burgers, ga uit van organisaties die de hen vertegenwoordigen - op zich wel goed, maar gaat veel te ver, specifiek voor de kaderrichtlijn is het niet relevant.	- onmogelijk om het ‘goed’ te doen, er is geen sprake van vrijblijvendheid, we moeten er dus wel wat mee (misschien is inspraak in praktijk het hoogst haalbare) - geen principiële tegenstander, maar zie veel praktische bezwaren	wel positief over, maar bestuurders moeten eerst eens aangeven wat ze daarvan verwachten
Nationaal	- Er is geen reden om dat op te zetten, de getroffen inspraakvoorzieningen zijn voldoende - in de kaderrichtlijn als doel op zich vind ik onzin, niet doen, druist in tegen principe van representatieve democratie - Niet te moeilijk over doen, gewoon via inspraak	- is niet echt nodig volgens artikel 14 (KRW), ik zie wel ruimte om het op te pakken, maar ik vind niet dat dat dan ook moet gebeuren - voorzichtige voorstander, maar tegelijkertijd heel erg bewust van de valkuilen - inspraak is voldoende, maar geïnteresseerde burger wel serieus nemen en kans geven om te participeren	nadrukkelijk behoefte om direct beeld te krijgen hoe de burger integrale afweging maakt

TABEL B14.2 VRAAGGESPREKKEN - BURGERPARTICIPATIE: BEPERKINGEN EN PROBLEMEN

Aan de kant van de burger	Aan de kant van de initiërende overheid
▪ (8)¹⁾ Waterkwaliteit en schoon water zijn lastige onderwerpen, men heeft er geen interesse voor, deels voortkomend uit • (1) onduidelijke persoonlijk relevantie van het onderwerp; • (3) onvoldoende bewustzijn van het onderwerp; • (3) het gevoel dat ‘water, wel goed zit en dat deskundigen weten wat ze doen’ • (2) abstractieniveau van de kaderrichtlijn • (1) het feit dat ‘schoon water’ geen emotie losmaakt ▪ (8) Onvoldoende kennis om mee te kunnen praten ▪ (5) Kaderrichtlijn biedt nog te weinig duidelijkheid om burgers iets concreets aan te bieden ter participatie ▪ (2) Veel kortere attentiespan ten opzichte van lange duur van het uitvoeringsproces van de kaderrichtlijn ▪ (2) Het ‘<i>not in my backyard (NIMBY)</i>’ effect: afweging van persoonlijk tegen algemeen belang ▪ (1) Interesse vaak gewekt in calamiteiten-sfeer (‘niet zwemmen, blauwalgen!’) ▪ (1) Geen goede representativiteit van de samenleving door gebrek aan belangstelling ▪ (1) ‘Ver van mijn bed show’ gevoel dat ontstaat als de burger alleen op de kwaliteit van oppervlaktewater wordt aangesproken in plaats van meer geïntegreerd op die van zijn leefomgeving ▪ (1) Verschillende interpretaties van en gebrek aan eenduidigheid over de betekenis van “schoon water”;	▪ (7) Schaalgrootte: het gaat om grote aantallen mensen waar minder dan 1% mogelijk geïnteresseerd is ▪ (4) Lastig om verwachtingen goed te beheren zodat mensen achteraf niet gedesillusioneerd raken en vertrouwen in de overheid verliezen ▪ (2) Beperkte capaciteit (geld, menskracht) ▪ (2) Gebrek aan urgentie bij de bestuurders ▪ (2) Bereikbaarheid van de burger: hoe vind je het juiste moment, dat ze 1) open staan voor het onderwerp en 2) dat ze op dat moment zelf actie kunnen initiëren ▪ (2) Men (‘de techneuten’) is erg behoudend in de waterwereld en heeft moeite om burgers erbij te betrekken ▪ (1) De kaderrichtlijn, inclusief artikel 14 wordt nog steeds als iets Europees en opgelegd ervaren, dat heeft ook zijn weerslag op participatie initiatief ▪ (1) Bestuurders willen eigenlijk geen burgerparticipatie in beleidsvorming, hoogstens in de uitvoering kan er nog wel wat geschaafd worden ▪ (1) Relatief weinig ervaring met burgerparticipatie in de watersector ▪ (1) Te weinig zicht op wat er leeft bij de burger ▪ (1) Er is geen sprake van ‘de burger’ als doelgroep ▪ (1) Hoe laat je de burger de druk voelen om te participeren (noodzakelijk bij veronderstelde gelijkwaardigheid) ▪ (1) Je moet er iets concreets uit laten komen waar je verder mee kunt ▪ (1) Procesmanagement ▪ (1) Als je als overheid de indruk wekt geen duidelijke visie op de zaak te hebben, kan burgerparticipatie ook het vertrouwen in en respect voor de overheid aantasten: ‘de overheid weet het zelf niet meer, en legt het dus maar aan de burger voor’ ▪ (1) Taal

¹⁾ Het cijfer tussen haakjes geeft het aantal respondenten weer dat het betreffende punt heeft genoemd

TABEL B14.3 VRAAGGESPREKKEN – BURGERPARTICIPATIE, HOE EN WANNEER DOE JE DAT?

Uitspraken / meningen	
Benadering?	▪ Gedoseerd: mensen keuzen laten maken als die keuzen helder zijn, eerst bewustwording opbouwen tot 2007 dan naar de keuzen toe in 2007 en 2008 ▪ Gewoon volgens het inspraakmodel in 2009 op basis van het ontwerp stroomgebiedbeheersplan ▪ Kleinschaligheid is het sleutelwoord, welke methode je ook kiest; de organisatie moet 'een gezicht' krijgen ▪ de burger die echt mee wil praten dat laten doen via een maatschappelijke / belangenorganisatie die hem vertegenwoordigt.
Wie initieert?	▪ Het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water zodat overal in het stroomgebied hetzelfde soort activiteiten wordt ondernomen en de inbreng van de resultaten in balans is ▪ De regionale bestuurders in het Regionaal Bestuurlijk Overleg moeten het initiëren; daar ligt de verantwoordelijkheid, dus deze mensen aanspreken en hen meer activiteiten laten ondernemen ▪ de bestuurders (dijkgraven, de RBO leden) moeten er een beter beeld van vormen, en duidelijker moeten uitspreken dat 'daar en daar' burgers zelf ook moeten aangeven wat voor hen belangrijk is ▪ Lokale organisaties moeten het oppikken en uitvoeren
Wanneer?	▪ tot 2007 participatie als bewustwording, daarna keuzes en consequenties inzichtelijk maken als de plannen voldoende concreet worden (2007, 2008). ▪ bij het voorleggen van de belangrijkste wateropgaven in 2007, al is het dan moeilijk uit te leggen wat je precies verwacht van de burgers ▪ Pas in 2008: als het zo concreet mogelijk wordt met de ontwerp stroomgebiedbeheersplannen
Methoden?	▪ Burgerpanels (respondenten ondertekenen een contract om een aantal keren per jaar aan de sessie deel te nemen) ▪ Enquête ▪ incidentele bijeenkomsten ▪ Bewonersavonden : eerst informatievoorziening, dan ruimte aangeven waar alternatieven / aanpassingen mogelijk zijn ▪ virtuele discussiegroepen via internet ▪ gebiedsgroepen uitbreiden met aantal burgers ▪ burgers uitnodigen voor een meedenkbijeenkomst (beleidsontwikkeling). Op basis hiervan stellingen bedenken en digitaal voorleggen aan andere groepen van burgers ▪ Klankbordgroepen, regionaal, Innovatieve meer experimentele methoden op projectbasis,

TABEL B14.4 VRAAGGESPREKKEN – LANDELIJKE-REGIONALE SAMENWERKING

Wat kan de landelijke kolom (LBOW, Cluster Communicatie, DG Water) doen?

- (8) Stevige landelijke massamediale campagne voeren over schoon water en waterkwaliteit (desnoods de huidige Nederland Leeft met Water campagne uitbreiden met dit onderwerp) bij voorkeur met meerdere afzenders zodat het thema eerder gaat leven.
- (6) Regionale samenwerking stimuleren, maar ook zichtbaarder in de regio aanwezig zijn en samen met de regio activiteiten ondernemen (een ‘wij’ gevoel creëren).
- (6) Faciliteren door middel van beschikbaar stellen van communicatiemiddelen.
- (3) Voorbeeldprojecten (nationaal en internationaal) en *best practices* bekend maken middels nieuwsbrieven en brochures, maar beter nog, presenteren in regionale workshops zodat mensen er daadwerkelijk van leren.
- (2) Ondersteuning in geval van bijzondere doelgroepen daar waar dat op landelijk niveau efficiënter kan.
- (2) Meer inzichtelijk maken wat men gaat doen. Het nationale communicatieplan actualiseren, en benodigde communicatie identificeren op basis van de kaderrichtlijn mijlpalen. Dit duidelijker communiceren naar de regio zodat landelijke en regionale activiteiten beter op elkaar kunnen worden afgestemd.
- (1) Resultaten van onderzoek, opiniepeilingen en publieksenquêtes toegankelijk maken ter ondersteuning van en doorvertaling in regionale activiteiten.
- (1) Activiteiten coördineren en gezamenlijk optrekken bij het benaderen van gemeenten (geldt ook voor waterschappen en provincies).

¹⁾ Het cijfer tussen haakjes geeft het aantal respondenten weer dat het betreffende punt heeft genoemd