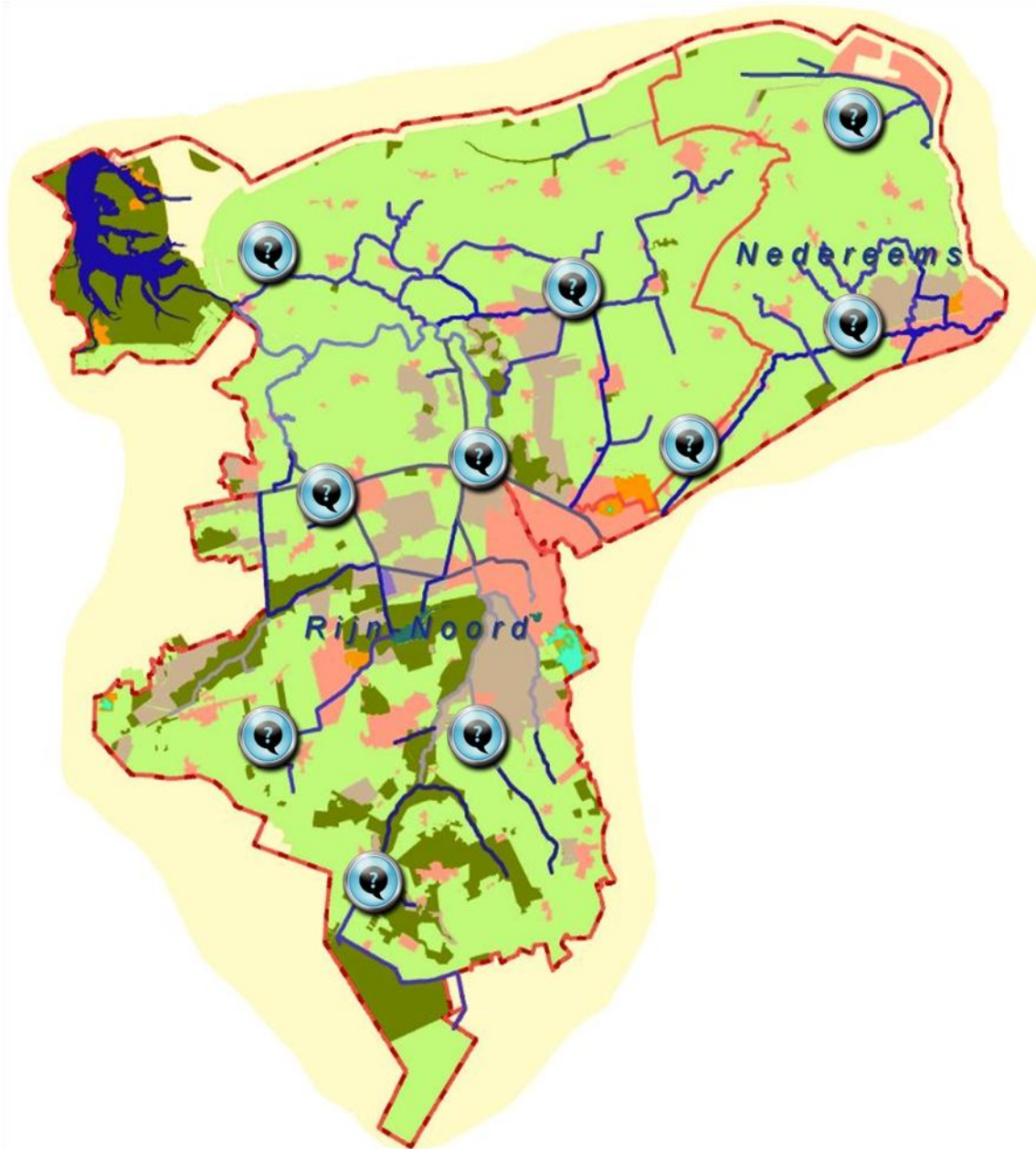


Kansen voor de KRW

Een inventarisatie van kansen voor fysieke implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water binnen het beheergebied van waterschap Noorderzijlvest



Door: Sybolt Lindenbergh
September 2009

Kansen voor de KRW

Een inventarisatie van kansen voor fysieke implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water binnen het beheergebied van waterschap Noorderzijlvest

Groningen, september 2009
In opdracht van Waterschap Noorderzijlvest

Door: Sybolt Lindenbergh
Studentnummer: S1714368
Begeleider RuG: Dr. Ir. T. van Dijk
Begeleider waterschap Noorderzijlvest: Drs. S. Dijk

Voorwoord

Het verschijnen van dit verslag betekent het einde van een leuke, leerzame en soms vermoeiende periode van onderzoek. Eind april 2009 begon ik bij waterschap Noorderzijlvest met een onderzoek naar kansen voor het uitvoeren van maatregelen in het kader van de Kaderrichtlijn Water (KRW). Het opstellen en rapporteren van het onderzoek heeft grotendeels binnen de afdeling ‘Onderzoek en Planvorming’ op het waterschapshuis te Groningen plaatsgevonden. Collega’s op deze afdeling deelden graag hun kennis en zorgden op zijn tijd voor gezonde afleiding. Want hoewel het onderwerp, de opdracht en de omgeving het onderzoek tot een leuke periode maakten was het soms ook vermoeiend. Ondanks wijze raad hierover van vrienden moest ik zelf toch aan den lijve ondervinden dat ineens vijf werkdagen per week aan abstracte zaken werken een wel erg groot contrast vormt met het ‘normale’ studentenleven. Het was vooral erg wennen aan het feit dat het meeste werk simpelweg bestond uit nadenken. Soms leek het na acht uur op kantoor te hebben gezeten alsof er niets uit handen was gekomen. En hoewel voortschrijdend inzicht binnen het onderzoek ook telde als resultaat bood dit niet altijd evenveel voldoening. Perioden die werden beleefd als stilstand werden echter altijd opgevolgd door perioden waarin nieuwe inzichten leidden tot een hernieuwde werklust en sterke voortgang. Zo komt het dat het onderzoek na een periode van vier maanden kan worden afgerond. De resultaten en conclusies die in dit rapport worden beschreven lijken een nuttige bijdrage te vormen aan de ‘KRW-kennis’ bij het waterschap. Met die waarneming kan ik concluderen dat mijn missie is geslaagd.

In eerste instantie gaat mijn dank uit naar mijn begeleiders, Sander Dijk en Terry van Dijk. Zij voorzagen mijn werk van positiefkritisches commentaar en leverden suggesties voor een te volgen handelswijze. Dit zorgde dat perioden van vertwijfeling van relatief korte duur waren. Ik wil waterschap Noorderzijlvest in het algemeen graag bedanken voor de mogelijkheid tot het intern uitvoeren van een leuke, actuele en uitdagende opdracht. Ook ben ik, om in termen van het onderzoek te blijven, mijn eigen directe sociale context dankbaar voor alle reflectie, aanmoediging en steun tijdens het onderzoek.

Afronding van het onderzoek betekent tevens afronding van de studie *Environmental and Infrastructure Planning* aan de RuG. Ik kijk met plezier en tevredenheid terug op mijn studieperiode aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen en hoop goed gebruik te kunnen maken van de inzichten die de studie mij heeft geboden.

Sybolt Lindenbergh
Warfhuizen, september 2009

Samenvatting

De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) verplicht waterschap Noorderzijlvest tot het verbeteren van de waterkwaliteit binnen haar beheergebied. Hiertoe werd binnen een interactieve setting samen met stakeholders een maatregelpakket opgesteld. Omdat het waterschap niet over voldoende middelen beschikt, heeft het voor uitvoering van het maatregelpakket de medewerking van stakeholders nodig. Het doel van dit onderzoek is vast te stellen waar binnen het beheergebied van waterschap Noorderzijlvest kansen liggen om in samenwerking met stakeholders het maatregelpakket uit te voeren. Hiertoe werd de volgende vraagstelling opgesteld:

Waar liggen voor waterschap Noorderzijlvest kansen om binnen het speelveld van belangen en de fysieke context van de KRW maatregelpakket 'Beleidsdoelstelling' met een minimale inzet van middelen uit te voeren?

Om antwoord op deze vraagstelling te krijgen hebben interviews met twaalf stakeholders plaatsgevonden. Naar aanleiding van de resultaten uit de interviews is besloten de twaalf stakeholders te generaliseren tot de belangengroepen 'Natuur', 'Overheid', 'Recreatie' en 'Landbouw'. Interpretatie van de resultaten leidde tot de volgende conclusie:

Binnen het beheergebied van Noorderzijlvest lijken kansen voor het uitvoeren van maatregelen primair binnen de invloedssfeer van natuurbelangen te liggen. Natuur toont een sterke wilskracht en visie ten aanzien van het uitvoeren van maatregelen en zet deze kracht bij door concrete locaties en bijdragen te noemen. Natuur beschikt over eigen beheerterreinen waardoor de suggesties die ten aanzien van die terreinen worden gedaan reële kansen lijken. Recreatie en ANWD tonen zich met name proactieve partners voor het uitvoeren van onderzoek en het creëren van draagvlak voor de KRW. 'Overheid' en de LTO stellen zich het minst proactief op. Het benutten van kansen die zich bij deze partijen voordoen (hoe cruciaal ook) zal relatief veel inspanning van het waterschap vergen.

Inhoudsopgave

1. INLEIDING	I
1.1 DE KADERRICHTLIJN WATER	I
1.2 SITUATIEBESCHRIJVING WATERSCHAP NOORDERZIJLVEST	IV
1.3 PROBLEEMSTELLING EN DOELSTELLING	V
1.4 ONDERZOEKSVRAGEN	VI
2. THEORETISCH KADER	VIII
2.1 RUIMTELIJKE BELANGEN	VIII
2.2 BELANGEN EN COMPLEXITEIT	XI
2.3 COMPLEXITEIT IN NEDERLANDSE PLANNING.....	XVI
2.4 STAKEHOLDERS EN BESLUITVORMING.....	XX
3. OPERATIONALISATIE, METHODOLOGIE EN WERKWIJZE	XXVI
3.1 OPERATIONALISATIE	XXVI
3.2 METHODOLOGISCHE KEUZES.....	XXVIII
3.3 WERKWIJZE.....	XXXIII
4.RESULTATEN	XXXVIII
4.1 PROCES EN MAATREGELEPAKKET.....	XXXVIII
4.2 BEREIDHEID TOT BIJDRAGE	XLII
4.3 LOCATIES	XLIII
4.4 RANDVOORWAARDEN AAN UITVOERING	XLVI
5. CONCLUSIE EN DISCUSSIE	XLVII
5.1 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN.....	XLVII
5.2 DISCUSSIE	L
NAWOORD	LII
LITERATUURLIJST	LIII

1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe introductie van de Kaderrichtlijn Water (KRW) ertoe heeft geleid dat waterschap Noorderzijlvest voor een nieuwe ruimtelijke opgave is komen te staan.

Het waterschap is verplicht tot het uitvoeren van maatregelen ter verbetering van de waterkwaliteit en heeft daarbij de medewerking van stakeholders nodig.

1.1 De Kaderrichtlijn Water

In het jaar 2000 introduceerde de Europese Commissie de Kaderrichtlijn Water (KRW). De KRW heeft als voornaamste doel de ecologische en chemische kwaliteit van het zeewater, oppervlaktewater en grondwater in Europa veilig te stellen en, waar nodig, te verbeteren. De algemene doelstellingen van de KRW zijn in Nederland wettelijk vastgelegd¹, hiervoor werden de Wet op de Waterhuishouding en de Wet milieubeheer gewijzigd. Ook werden met invoering van de KRW enkele andere Europese richtlijnen vervangen. Volgens Nadin & Shaw (1998) versterkt de invoering van de KRW de Europese milieu-ideologie die gebaseerd is op ‘behoud, bescherming en verbetering’.

De KRW schrijft voor dat de waterkwaliteit ten aanzien van het meetjaar 2000 niet mag verslechteren. In 2015 moeten afzonderlijke waterlichamen een specifieke, per waterlichaam vast te stellen, chemische en ecologische toestand hebben bereikt. Van het streefjaar 2015 mag worden afgeweken, mits goed gemotiveerd door de betreffende waterbeheerder. De doelstellingen per waterlichaam moeten dan in de volgende periode van 6 jaar, tot 2021, worden verwezenlijkt. Bij het vaststellen van de gewenste chemische en ecologische toestand wordt gebruik gemaakt van de Praagse methodiek (zie bijlage 1). Dit is een methode waarbij de huidige toestand wordt meegewogen bij de vaststelling van de mogelijk haalbare toestand. In plaats van doelen te stellen en daar vervolgens maatregelen aan te koppelen, wordt eerst vastgesteld welke maatregelen haalbaar en betaalbaar zijn. Vervolgens wordt dan vastgesteld welke doelstelling haalbaar is met de vastgestelde maatregelen.

De Europese status (superieur aan nationale status) van de KRW zorgt ervoor dat één en ander verandert aan de manier waarop in Nederland met wateropgaven zal worden omgesprongen. Griffiths (2002) noemt de invoering van de KRW ‘de meest ingrijpende verandering in de Europese waterwetgeving van de afgelopen twintig jaar’. In deze paragraaf wordt een aantal van die veranderingen in beeld gebracht.

Resultaatverplichting

Een eerste verschil met het huidige waterbeleid is dat met de komst van de KRW niet langer een inspanningsverplichting geldt, maar dat opgestelde maatregelen onderhevig zijn aan een *resultaatverplichting*. Dit houdt in dat waterbeheerders die voorheen ‘enkel’ dienden aan te tonen een bepaalde inspanning te hebben geleverd, nu verplicht zijn tot het behalen van resultaten die overeenkomen met de doelstellingen. Het reeds vastgestelde feit dat Nederland bij ongewijzigd beleid niet tijdig zal voldoen aan eisen die voortvloeien uit de KRW² geeft

¹ Implementatiewet Kaderrichtlijn Water, Stb. 2005, 303

² Leidraad KRW, vergunningverlening en handhaving, versie nr. 1.1 van februari 2007 (blz. 39)

aan dat maatregelen nodig zijn. In de KRW staat beschreven dat handhaving zal optreden indien doelstellingen niet volgens planning worden behaald. Grimeaud (2001) stelt echter dat nog niet duidelijk is wat de exacte consequenties zullen zijn wanneer doelstellingen niet tijdig worden gerealiseerd. Dit heeft alles te maken met de recente invoering van de KRW. Het mag echter duidelijk zijn dat de Europese Commissie met invoering van de KRW hogere eisen stelt aan de waterkwaliteit in Europa.

Stroomgebiedbenadering

Een tweede verandering betreft de introductie van de stroomgebiedbenadering. Volgens de definitie die wordt gehanteerd door de Europese Commissie (2000) bestaat een stroomgebied uit *“een gebied vanwaar al het over het oppervlak lopende water via een reeks stromen, rivieren en eventueel meren door één riviermond, estuarium of delta in zee stroomt”*. Howe & White (2002) identificeren de stroomgebiedbenadering als het belangrijkste mechanisme om de doelen van de KRW te verwezenlijken.

De stroomgebiedbenadering gaat bij het oplossen van watervraagstukken uit van het totale stroomgebied, zo wordt getracht de gevolgen van bepaalde activiteiten te overzien. De omvang van veel stroomgebieden leidt ertoe dat vaak ook internationale samenwerkingsverbanden opgezet dienen te worden.

Het beheer van de afzonderlijke stroomgebieden is vastgelegd in stroomgebiedbeheersplannen (SGBP's). In Nederland is de aanwezigheid van vier stroomgebieden, Eems, Rijn, Schelde en Maas, vastgesteld.

Volgens diverse auteurs (Moss, 2004; Frederiksen et al., 2008; Howe & White, 2002) heeft de stroomgebiedbenadering vooral gevolgen voor de geografische schaal en bestuurlijke benadering van wateropgaven. Er ontstaan grotere gebieden waarbinnen hetzelfde beleid dient te worden gevoerd. Deze nieuwe gebieden overschrijden administratieve grenzen waardoor verschillende instanties beter met elkaar zullen moeten afstemmen. Moss (2004) geeft verder aan dat het niet overeenkomen van bestuurlijke en geografische grenzen kan leiden tot *“ruimtelijke externalities als ‘freeriders’ binnen het beheergebied en afwenteling van nadelige gevolgen buiten het beheergebied”*.

Het niet-afwentelingsbeginsel dat wordt voorgeschreven door de KRW, is een principe dat geheel aansluit bij de stroomgebiedbenadering. Volgens het niet-afwentelingsbeginsel is het overdragen van waterkwantiteit- en waterkwaliteitsproblemen in ruimte en tijd onacceptabel. De KRW verplicht waterbeheerders met behulp van het niet-afwentelingsbeginsel voorbij de grenzen van eigen (administratieve) beheergebieden te kijken. Het principe van geen afwenteling kan zo bijvoorbeeld bijdragen aan het voorkomen van situaties waarin schadelijke emissies door een activiteit aan de bovenloop van een rivier benedenstrooms (in een ander beheergebied) voor negatieve effecten zorgen.

Integraal waterbeheer

“Er is behoefte aan een verdere integratie van de bescherming en het duurzame beheer van water in andere communautaire beleidsterreinen, zoals het energie-, het vervoer-, het landbouw-, het visserij-, het regionale en het toeristische beleid”.

Bron: Richtlijn 2000/60/EG van het Europees parlement en de raad

Naar de letter van de KRW dient de Europese gemeenschap een ‘geïntegreerd waterbeleid’ te ontwikkelen. Het is in de context van dit onderzoek van belang een eenduidig begrip van ‘geïntegreerd waterbeheer’ te hebben. Biswas (2004) noemt de definitie van integraal waterbeheer (IWRM) van de Global Water Partnership uit 2000 als de meest geciteerde definitie. Gebruik van deze definitie door o.a. Jonker (2002), Mazvimavi et al. (2008), McDonell (2008), Mitchell (2004), Mostert (2008) lijkt deze waarneming te bevestigen. De definitie van de GWP luidt:

“ a process which promotes the coordinated development and management of water, land and related resources, in order to maximize the resultant economic and social welfare in an equitable manner without compromising the sustainability of vital ecosystems ”

Biswas (2004) blz. 249.

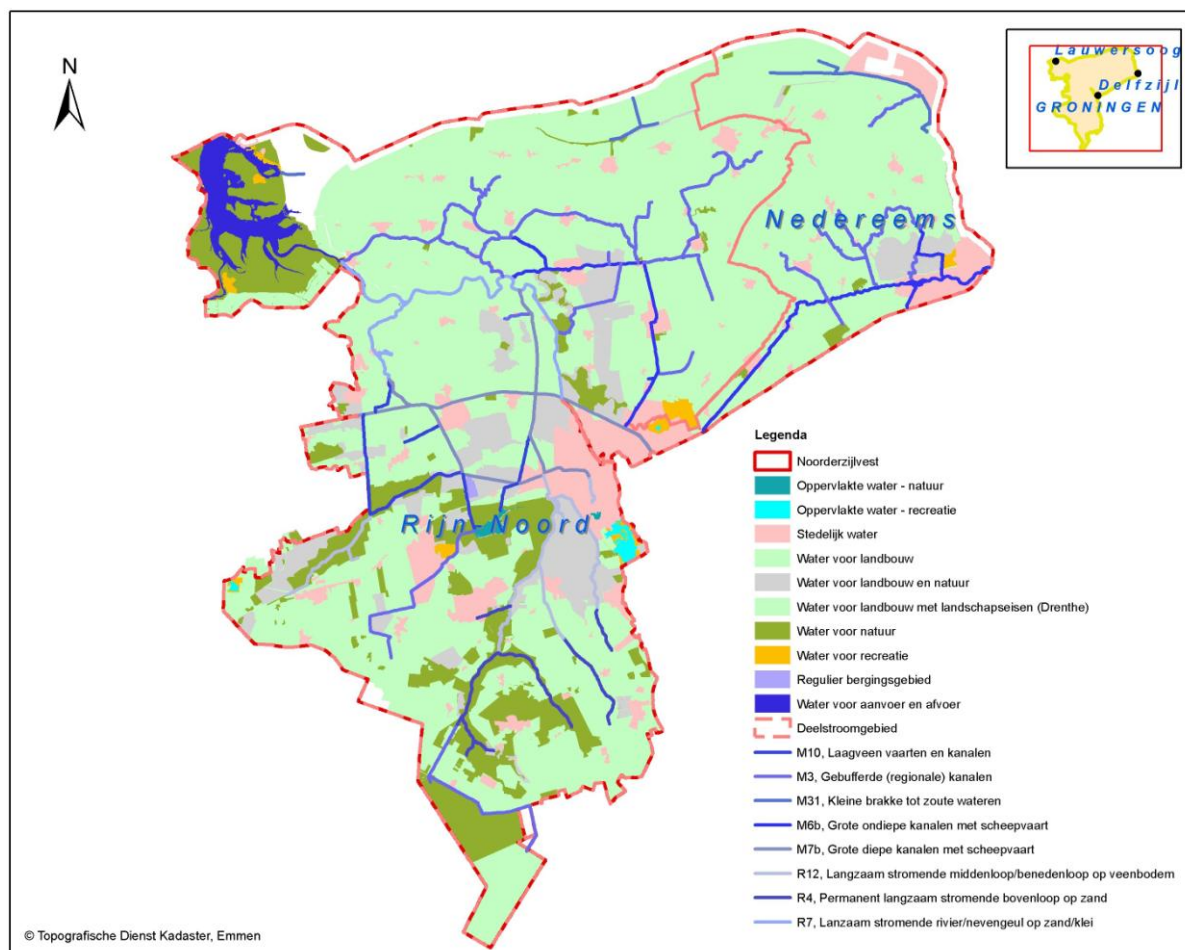
Pahl-Wostl et al. (2007) stellen dat IWRM, ten koste van een meer technisch-rationele benadering van waterbeheer, het ‘regerende paradigma’ is geworden. Wanneer de definitie van integraal waterbeheer wordt beschouwd, lijken de stroomgebiedbenadering en integraal waterbeheer twee elkaar complementerende begrippen. Beide begrippen gaan uit van een brede (holistische) benadering met een duidelijk bewustzijn ten aanzien van de aanwezigheid van verschillende processen en activiteiten die elkaar kunnen beïnvloeden. Wanneer besloten wordt wat op te geven vanuit een soort systeembenadering te bezien, lijkt het vanzelfsprekend dat alle activiteiten die binnen dat watersysteem plaatsvinden en mogelijke interacties met het watersysteem hebben, worden betrokken bij beleid- en besluitvorming. Deze gedachtegang heeft dan ook geleid tot het principe van Integrated River Basin Management (IRBM). Volgens Jaspers (2003) omvat IRBM het management van alle oppervlakte- en grondwaterbronnen in het hele stroomgebied, met speciale aandacht voor waterkwaliteit, waterkwantiteit en milieu-integriteit. Moss (2004) ziet de KRW als een Europees initiatief om IRBM te institutionaliseren als instrument voor integratie van belangen binnen stroomgebieden. Het feit dat het aspect waterkwantiteit ook in de definitie ter sprake komt leidt niet per definitie tot een overstijging van het belang van de waterkwaliteit waar de KRW met name op gericht is. Zoals Ziekenheiner (2006) aangeeft, kunnen kwantitatieve maatregelen in het kader van Waterbeleid 21^e eeuw (WB21) bijdragen aan het realiseren van kwalitatieve KRW doelen. Maatregelen die de kwantitatieve watersituatie gunstig beïnvloeden kunnen dus tegelijkertijd een positieve impact hebben op de kwalitatieve toestand van water.

Taakverdeling

Implementatie van de KRW valt onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten (zie bijlage 2). De verdeling van de verantwoordelijkheden ten aanzien van de KRW volgt in grote lijnen de taakverdeling op het gebied van overig waterbeheer. De Rijksoverheid is verantwoordelijk voor het hoofdwatersysteem, de provincie is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het grondwater en het toetsen van de opgestelde KRW-doelen. Ook is de provincie verantwoordelijk voor het regionaal te voeren gebiedsproces waarin partijen onderling informatie uitwisselen en afstemmen. De waterschappen zijn ‘trekker’ van de genoemde gebiedsprocessen en verantwoordelijk voor de waterkwaliteit van de regionale oppervlaktewatersystemen. De waterschappen zijn hiermee ook verantwoordelijk voor het opstellen van maatregelen en doelen om de waterkwaliteit in oppervlaktewatersystemen te verbeteren. Het is de bedoeling dat genoemde partijen samenwerken en zoveel mogelijk afstemmen op elkaars plannen. De minister van Verkeer en Waterstaat is eindverantwoordelijk wanneer het gaat om implementatie van de KRW in Nederland.

1.2 Situatiebeschrijving waterschap Noorderzijlvest

Waterschap Noorderzijlvest is één van de vele Nederlandse waterschappen die momenteel bezig is met het afronden van de plannen voor het uitvoeren van KRW maatregelen voor de periode tot 2015. Het beheergebied van waterschap Noorderzijlvest ligt gedeeltelijk in het deelstroomgebied Rijn-Noord en gedeeltelijk in het stroomgebied Eems (zie figuur 1.1). Vanwege haar relatief grote belang in bodem- en watergebruik (lichtgroen op de kaart) speelt landbouw een centrale rol binnen het beheergebied van waterschap Noorderzijlvest.



Figuur 1.1 Beheergebied Noorderzijlvest

Voor het opstellen van het maatregelenpakket voor de periode 2009-2015 is een interactief gebiedsproces in werking gezet. Tijdens dit gebiedsproces zijn zogenaamde gebiedsgroepen geïnstalleerd. Binnen deze gebiedsgroepen werden stakeholders³ (zie bijlage 3) uitgenodigd om zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau mee te denken en te discussiëren over mogelijkheden en knelpunten ten aanzien van de KRW-opgave. Het waterschap informeerde aanwezigen over nut, noodzaak en de mogelijke gevolgen van de KRW en fungeerde als trekker van het proces. Op basis van uitkomsten van de gebiedsgroepen is een maatregelenpakket (zie bijlage 4) voor de periode tot 2015 vastgesteld. Per waterlichaam is een bepaalde hoeveelheid maatregelen vastgesteld.

³ Een stakeholder is naar de definitie van Freeman (1984): "any group or individual who can affect or is affected by the achievement of the organization's objectives". Zie ook alinea 2.4.1.

De meest voorkomende maatregelen die in het pakket 'Beleidsdoelstelling' zijn opgenomen zijn:

- Aanleg van natuurvriendelijke oevers.
- Het passeerbaar maken van kunstwerken voor vis.
- Het natuurvriendelijk schonen van watergangen.

1.3 Probleemstelling en Doelstelling

Probleemstelling

Waterschap Noorderzijlvest is met de plicht tot het implementeren van de Kaderrichtlijn Water voor een complexe opgave gesteld. De KRW verplicht het waterschap tot het nemen van maatregelen die de algehele waterkwaliteit van het oppervlaktewater op een acceptabel peil brengen. Voor het opstellen van een maatregelpakket is een interactief proces opgestart waarbij stakeholders van het vraagstuk werden betrokken. Tijdens dit proces heeft een uitwisseling van gedachten over onder andere het nut, de noodzaak en de gevolgen van de KRW plaatsgevonden. Op basis van het proces is een maatregelpakket opgesteld. In dit maatregelpakket zitten naast beheers- en onderzoeksmaatregelen een relatief groot gedeelte inrichtingsmaatregelen. Voor deze inrichtingsmaatregelen is meer ruimte nodig dan het waterschap eigenhandig kan bieden. Grondbezittende stakeholders bezitten de sleutel tot het gebrek aan ruimte. Noorderzijlvest heeft geanticipeerd op dit feit door stakeholders die over cruciale middelen beschikken bij de gebiedsgroepen te betrekken. Deze partijen hadden zo ook zitting in de gebiedsgroepen en namen deel aan kennisinbreng en discussie.

Waterschap Noorderzijlvest moet binnen het speelveld van belangen dus letterlijk en figuurlijk ruimte zien te vinden om de opgestelde maatregelen te kunnen implementeren. Door haar afhankelijkheid van medewerking van stakeholders speelt bij het waterschap momenteel de vraag bij welke stakeholders draagvlak⁴ bestaat voor het maatregelpakket en of zij bereid zijn bijdragen te koppelen aan dat draagvlak. Wanneer bij een stakeholder geen steun bestaat voor het maatregelprogramma, is denkbaar dat bij de uitvoering van maatregelen ook in verminderde mate op steun gerekend moet worden. Misschien moet zelfs weerstand van een dergelijke partij worden verwacht. Wanneer een partij positief is over het maatregelpakket biedt dat kansen voor bijvoorbeeld samenwerking.

Doelstelling

Dit onderzoek heeft als doel een concreet beeld te krijgen van de (on)mogelijkheden die stakeholders zien voor uitvoering van het maatregelpakket 'Beleidsdoelstelling'. In eerste instantie wordt onderzocht waar stakeholders kansen zien voor het uitvoeren van het maatregelpakket. Een kans bestaat voor het waterschap uit een situatie waar met een relatief geringe inzet van middelen maatregelen kunnen worden uitgevoerd. Concreet betekend dit dat er kan worden gesproken van een kans wanneer stakeholders:

- geschikte locaties noemen
- efficiënte oplossingen voor uitvoering noemen.
- zelf bereid zijn tot het leveren van een bijdrage aan de uitvoering

⁴ Volgens Boedeltje en de Graaf (2004) is draagvlak: "het positief of neutraal ontvangen van interactief beleid onder belanghebbenden, waarbij het ontvangst zowel betrekking heeft op de inhoud van het beleid als op het proces van interactief beleid".

Het is echter ook belangrijk de randvoorwaarden die stakeholders aan uitvoering stellen te kennen. Het gaat dan met name om locaties waar maatregelen als minder gewenst worden beschouwd.

Inhoudelijk kan voorliggend onderzoek informatie opleveren over locaties waar maatregelen (met medewerking van stakeholders) kunnen worden uitgevoerd. Procesmatig kan het waterschap inspelen op kritiek die door stakeholders wordt geleverd. Het waterschap kan zo kennis opdoen over de manier waarop in besluitvorming meer draagvlak kan worden verworven. Deze kennis is van belang omdat het KRW-proces een cyclisch karakter heeft. Tot 2027 zullen elke zes jaar de effecten van de maatregelpakketten worden geëvalueerd. Steeds zal opnieuw dienen te worden ingeschat of maatregelen afdoende zijn geweest en of het waterschap nog op voldoende steun van haar stakeholders kan rekenen.

De focus van dit onderzoek ligt op door het waterschap geplande maatregelen uit het maatregelpakket 'Beleidsdoelstelling'. Dit pakket bestaat uit maatregelen die vóór het jaar 2015 moeten worden uitgevoerd. Verder laat voorliggend onderzoek buiten beschouwing of suggesties ten aanzien van locatie en wijze van uitvoering van invloed zijn op de werkzaamheid van de maatregelen. Reden voor deze exclusie is dat dit een technische kwestie is en naar omvang een onderzoek op zich in zou houden. Regulatieve aspecten als wet- en regelgeving komen enkel aan bod wanneer stakeholders hier in interviews een bepaalde rol aan toe dichtten. Volledige beschouwing van het regulatief milieu binnen het beheersgebied is een te omvangrijke opgave.

1.4 Onderzoeksvragen

Hoofdvraag

Waar binnen het speelveld van belangen en de fysieke context van de KRW liggen voor waterschap Noorderzijlvest kansen om maatregelpakket 'Beleidsdoelstelling' met minimale inzet van middelen tot uitvoering te brengen?

Deelvragen

In welke mate bestaat bij afzonderlijke stakeholders draagvlak voor uitvoering van het maatregelpakket?

- *In welke mate bestaat bij afzonderlijke stakeholders draagvlak voor het proces?*
- *In welke mate bestaat bij afzonderlijke stakeholders draagvlak voor het maatregelpakket?*

Bij welke stakeholders bestaat, naast draagvlak, de bereidheid tot het leveren van een bijdrage aan uitvoering van het maatregelpakket 'Beleidsdoelstelling'?

- *Welke houding hebben stakeholders ten aanzien van het maatregelpakket?*
- *Welke concrete bijdragen noemen stakeholders?*

Welke locaties noemen stakeholders als kansen voor het uitvoeren van KRW-maatregelen?

- *Welke factoren bepalen dat locaties een kans vormen?*
- *Welke locaties worden genoemd?*

Welke fysieke randvoorwaarden noemen stakeholders voor het uitvoeren van het maatregelpakket?

2. Theoretisch kader

In de inleiding werd beschreven hoe waterschap Noorderzijlvest onder invloed van Europese wetgeving een maatregelpakket ruimtelijk dient in te passen. In dit hoofdstuk wordt de KRW-opgave bij waterschap Noorderzijlvest geplaatst binnen de context van vigerende discoursen, theorieën en ontwikkelingen in beleid. Schwartz (2004) geeft te kennen dat planningstheoretici binnen het oplossen van ruimtelijke vraagstukken een tweedeling maken in enerzijds fysiekinhoudelijke aspecten en anderzijds communicatieve en institutionele aspecten. Het theoretisch kader volgt deze tweedeling. Aan de ene kant worden relevante fysiekinhoudelijke aspecten beschreven. Anderzijds wordt aandacht besteed aan communicatieve en institutionele elementen die van verklarende waarde kunnen zijn voor het verloop en resultaat van een proces. In het laatste gedeelte van dit hoofdstuk wordt concreet ingegaan op de individuele en onderlinge rollen van stakeholders in een proces. Oprichting van het theoretisch kader vormt een opmaat naar formulering van een methodiek aan de hand waarvan resultaten van dit onderzoek kunnen worden beschouwd.

2.1 Ruimtelijke belangen

“Nederland staat de komende decennia voor ingrijpende, nieuwe, ruimtelijke opgaven. De uitdaging is de rivaliserende claims – van water, natuur en landschap, wonen, werken en recreëren – op de schaarse ruimte op een zorgvuldige integrale wijze af te wegen. (...) ruimtelijke opgaven moeten worden gerealiseerd op een maatschappelijk verantwoorde wijze met inachtneming van publieke doelen. Dit vraagt om een zorgvuldige afweging tussen wenselijkheid, mogelijkheid en haalbaarheid”

VROM, Best practices ontwikkelingsplanologie, 10 juli 2003

Met de vraag naar ruimte voor KRW-maatregelen raakt het watermanagement met de praktijk van ruimtelijke besluitvorming. Bovenstaand citaat geeft aan wat de huidige normatieve visie van de Nederlandse overheid ten aanzien van ruimtelijke opgaven is. Rivaliserende claims op schaarse ruimte moeten integraal en maatschappelijk verantwoord worden afgewogen. In deze paragraaf wordt nader toegelicht welke aspecten een rol spelen bij besluitvorming over ruimtelijke vraagstukken. In deze paragraaf wordt besproken wie en wat bepalen of aan de criteria wenselijkheid, mogelijkheid en haalbaarheid uit bovenstaand citaat wordt voldaan. Met andere woorden wordt bekeken welke partijen binnen ruimtelijke besluitvorming als belangrijk worden gezien en welke inhoudelijke ingrediënten deze partijen van primair belang achten.

2.1.1 Conflicterende belangen in de ruimtelijke ordening

Het fysieke element water is lange tijd ondergeschikt geweest aan andere belangen in de ruimtelijke besluitvorming (Schwartz, 2004). Water werd geslachtofferd aan ontwikkelingen die op dat moment prioriteit kregen. Kanalisatie van meanders en demping van stadsgrachten zijn voorbeelden van situaties waarin de belangen van water ondergeschikt werden gemaakt aan bijvoorbeeld scheepvaart, landaanwinning en stedelijke vernieuwing. De laatste decennia wint water als ruimtelijk element weer aan belang binnen ruimtelijke besluitvormingsprocessen.

Van Buuren benadrukt in Hidding & van der Vlist (2003) de invloed die de lagenbenadering kan hebben voor de positie van water binnen de ruimtelijke ordening.

In de lagenbenadering worden drie lagen geïdentificeerd:

- de grondlaag (geomorfologische omstandigheden);
- de netwerklaag (infrastructuur) en;
- de occupatielaag (gebruiksfunctie grond).

In het verleden heeft onder andere het geloof in de maakbaarheid van de samenleving ervoor gezorgd dat de grondlaag ondergeschikt was aan de andere twee lagen. Met de vierde Nota Waterhuishouding keerde het besef dat de grondlaag misschien vaker als leidend of ordenend in plaats van ondergeschikt principe moet worden gezien terug. Hoewel dit besef niet heeft geleid tot een leidende positie van de ‘grondlaag’, zijn er wel instrumenten ontworpen die moeten garanderen dat de aanwezigheid van water in ogenschouw wordt genomen bij het vormen en uitwerken van ruimtelijke plannen (Schwartz, 2004). De relatief recente introductie van de watertoets en de waterkansenkaart, beide instrumenten die waterschappen moeten faciliteren bij het verstevigen van de rol van water in ruimtelijke besluitvormingsprocessen (Schwartz, 2004), vormt een bevestiging van de rolverandering die waterschappen doormaken. Waterschappen dienen zich meer en meer te manifesteren tussen een veelheid aan ruimtelijke belangen. Die belangen worden vertegenwoordigd door partijen die een bepaalde invloed hebben binnen het besluitvormingsproces. Schwartz (2004) onderkent dat de macht, die nodig is om plannen tot uitvoering te brengen, vaak verspreid is onder meerdere partijen in het maatschappelijk systeem. Deze partijen bepalen samen of een ruimtelijke ingreep mogelijk, haalbaar en wenselijk is. Indien één (of meer) van de betrokkenen meent dat milieumaatregelen als botsend met de ruimtelijke inrichting kan worden gezien spreekt De Roo(2001) van een ‘milieu/ruimteconflict’.

Bij besluitvorming over ruimtelijke inrichting kan aanwezigheid van tegenstrijdige belangen dus zorgen voor conflictsituaties. In de volgende alinea wordt toegelicht hoe een verschil in perceptie ertoe kan leiden dat binnen besluitvorming conflicterende belangen bestaan.

2.1.2 De perceptie van ruimte

In de vorige alinea werd vastgesteld dat tegenstrijdige belangen kunnen leiden tot conflictsituaties. In deze alinea wordt uitgelegd dat perceptie bepaald wat iemand belangrijk vindt en dat omgekeerd geldt dat het belang van een persoon bepalend is voor de perceptie die deze persoon heeft van een situatie in de werkelijkheid.

Mensen kunnen een verschillende waarde koppelen aan de ruimte om zich heen. Healey (2006) identificeert het bestaan van een materiële waarde; datgene waar we ruimte voor gebruiken en wat het daardoor waard is. Deze waarde is eenvoudig vast te stellen en mensen kunnen in het algemeen begrijpen waarom de materiële waarde van ruimte midden in een stad hoger ligt dan de materiële waarde van ruimte in niemandsland. Daarnaast bestaan meer emotionele, culturele waarden die mensen aan plaatsen toekennen. Deze waarden zijn minder tastbaar, niet goed op waarde te schatten en kunnen vanwege hun immateriële aard minder goed of niet worden vervangen.

Schwartz (2004) spreekt bij het evalueren van water in de fysieke leefomgeving over de gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde van water en stelt:

“Het beheer van het fysieke object water kan op verschillende elementen gericht zijn. Elke actor heeft daarbij zijn eigen perceptie op het belang van die elementen. Die perceptie wordt gevoed door de waarnemingen over de omstandigheden in de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld de mate waarin wateroverlast, verdroging en verontreiniging aan de orde zijn.

Maar daarnaast zijn ook historische, culturele en sociale omstandigheden van invloed op die perceptie (...) De aldus geperceptualiseerde werkelijkheid is de basis voor wat Habermas (1988) noemt de 'communicatieve rationaliteit': een overeengekomen werkelijkheid die het handelen van de actoren bepaalt". (blz. 22).

Kennelijk is het zo dat personen vanuit hun perceptie beoordelen wat zij belangrijk vinden en of zij bereid zijn tot het koppelen van een bepaald handelen aan die perceptie. Percepties worden niet alleen geconstrueerd op basis van wat waar te nemen is in de werkelijkheid, maar worden ook gevoed door waardering van achterliggende omstandigheden die aan een bepaalde ruimte gekoppeld kunnen worden.

Kaiser et al. (1995) stellen dat een driedeling van waarden bestaat in de manier waarop mensen hun omgeving waarderen. De sociale waarde staat voor de mate waarin mensen hun omgeving waarderen als setting waarin zij hun leven kunnen leiden. De marktwaarde geeft aan in welke mate mensen het bezit van land als handelswaar waarderen. De ecologische waarde staat voor de mate waarin mensen de natuurlijke waarden om zich heen waarderen. Kaiser et al. (1995) voegen daaraan toe dat deze drie waarden zowel complementair als concurrerend ten opzichte van elkaar kunnen fungeren. Bepaalde vormen van ruimtegebruik kunnen elkaar kennelijk versterken (of elkaar in ieder geval niet verstoren), terwijl andere vormen van ruimtegebruik juist slecht of helemaal niet samengaan. Dit leidt tot de conclusie dat in bepaalde gevallen meerdere gebruiksfuncties op dezelfde locaties kunnen worden ingepast, terwijl in andere gevallen functiescheiding noodzakelijk is.

De uiteenzettingen van Healey (2006), Schwartz (2004) en Kaiser et al. (1995) verschillen enigszins in manier van interpretatie en terminologie. Toch kan als gemeenschappelijke opmerking worden gedestilleerd dat naast een rationele waardetoekenning aan land ook een emotionele component meespeelt in het toekennen van waarde aan (bepaalde aspecten van) ruimte. De perceptie van een bepaalde ruimtelijke constellatie kan naast rationele, functionele constructies dus ook componenten bevatten die minder voorspelbaar zijn. Het belang dat aan een ruimte wordt gekoppeld kan dus ook op minder voorspelbare argumenten berusten. Dit is ook de achterliggende gedachte achter 'bounded rationality' van Simon (1991). Met bounded rationality geeft Simon aan dat er grenzen zijn aan de rationaliteit van het denken en het handelen van (groepen) mensen. In alinea 2.4.3 wordt toegelicht hoe aan de hand van speltheorie meer inzicht in het handelen van stakeholders kan worden verkregen. Het gevolg van de beperkte kenbaarheid van percepties is dat bij besluitvorming met een grote groep stakeholders een steeds grotere onvoorspelbaarheid ontstaat. Deze onvoorspelbaarheid geldt voor de percepties, maar ook voor het gedrag van stakeholders.

In deze paragraaf werd vastgesteld dat het kennen van de perceptie van verschillende stakeholders van belang is om houding en gedrag van die stakeholders te kunnen voorspellen. Tegelijkertijd is de voorspelbaarheid van houding en gedrag van stakeholders beperkt omdat stakeholders niet enkel op rationele basis redeneren en handelen.

In de volgende paragraaf wordt aan de hand van planningtheoretische inzichten toegelicht dat de aanwezigheid van stakeholders leidt tot complexiteit in besluitvorming. Ook wordt toegelicht op welke wijze volgens theoretische inzichten dient te worden gehandeld onder een bepaalde mate van complexiteit.

2.2 Belangen en Complexiteit

In voorgaande paragraaf is beschreven op welke wijze het bestaan van meerdere percepties ten aanzien van een vraagstuk kan leiden tot een conflictsituatie binnen. Ook werd verklaard dat het handelen van mensen beperkt voorspelbaar is omdat het kennen van de niet-rationele componenten van een perceptie niet mogelijk is (bounded rationality). Healey (2006) geeft aan dat emotionele en morele motieven binnen planning tot voor kort werden afgedaan als 'irrationalities of the practical world'. Hier is echter langzaam verandering in gekomen. In deze paragraaf wordt toegelicht hoe planningtheoretische perspectieven en ontwikkelingen in de samenleving leiden tot een groter belang van communicatieve benaderingen in ruimtelijke vraagstukken. Er wordt aandacht besteed aan de verdringing van het geloof in de maakbaarheid door opkomst van de postmodernistische gedachte. Complexiteitstheorie wordt gezien als rationalisatie voor een verschuiving in de benadering van vraagstukken.

2.2.1 Context en Complexiteit

De mate waarin een verband bestaat tussen een beginsituatie (vraagstuk) en een mogelijke eindsituatie (oplossing), kan worden aangeduid met de term 'complexiteit' (De Roo & Voogd, 2004). Wanneer een direct oorzakelijk verband bestaat tussen begin- en beoogde eindsituatie is de mate van complexiteit laag. Er bestaat in een dergelijk geval een grote mate van zekerheid ten aanzien van de wijze waarop een probleem kan worden opgelost. Wanneer sprake is van verwijderde oorzakelijkheid, is het minder duidelijk welk handelen zal leiden tot een gewenst resultaat; er bestaat onzekerheid door verwijderde oorzakelijkheid. Wanneer deze abstractie wordt geprojecteerd op de praktijk in planning leidt dit tot de conclusie dat opgaven die niet eenzijdig (topdown) kunnen worden opgelost, corresponderen met een verhoogde mate van complexiteit. Er zijn bij dit soort opgaven immers meer dan één factoren die bepalend zijn voor de richting waarin een oplossing moet worden gezocht. Bovendien ligt de sturing van die factoren vaak in handen van meerdere partijen (Schwartz, 2004). Deze partijen brengen doorgaans een onderling verschillend belang mee, waardoor zij ook een verschillende perceptie op het vraagstuk van de besluitvorming hebben.

Omdat belangen van partijen onderling verschillen en volgens het principe van bounded rationality van Simon (1991) niet per definitie rationeel te voorspellen zijn, bestaat in multi-stakeholder processen dus altijd een bepaalde mate van complexiteit. Daarom is vast te stellen dat de hoeveelheid stakeholders, onderling verschil in belangen en de mate waarin de stakeholders in staat zijn besluitvorming te beïnvloeden, bepalende factoren zijn voor de mate waarin complexiteit bestaat. Stakeholders kunnen invloed uitoefenen op besluitvorming door op een bepaalde wijze te handelen. Zij kunnen vanuit hun belangen trachten de besluitvorming een bepaalde richting te geven, maar ook kunnen zij trachten de besluitvorming te frustreren. Het is voor het oplossen van een complex vraagstuk dus van cruciaal belang dat stakeholders coöperatief handelen.

In deze alinea werd kort uiteengezet wat wordt verstaan onder complexiteit in besluitvorming. In de volgende alinea wordt toegelicht welke theoretische inzichten bestaan over het benaderen van complexe planningsopgaven.

2.2.2 Besluitvorming onder complexiteit

In deze alinea wordt aan de hand van planningtheoretische inzichten uitgelegd op welke wijze dient te worden omgegaan met complexiteit in planning. In het bijzonder wordt aandacht besteed aan de vraag hoe onder aanwezigheid van belangentegenstellingen in besluitvorming dient te worden gehandeld.

“Als er al een zekerheid is, is dat er onzekerheden zullen blijven bestaan, en dat we moeten leren om te gaan met deze onzekerheden. Dit is het perspectief van de planologie: er zijn zekerheden te winnen, en er zijn onzekerheden die om aandacht blijven vragen. Het gaat dan ook om de vraag hoe te handelen in planning, gegeven de mate van zekerheid, die in redelijkheid verkregen kan worden”. (De Roo & Voogd, 2004) blz.26-27.

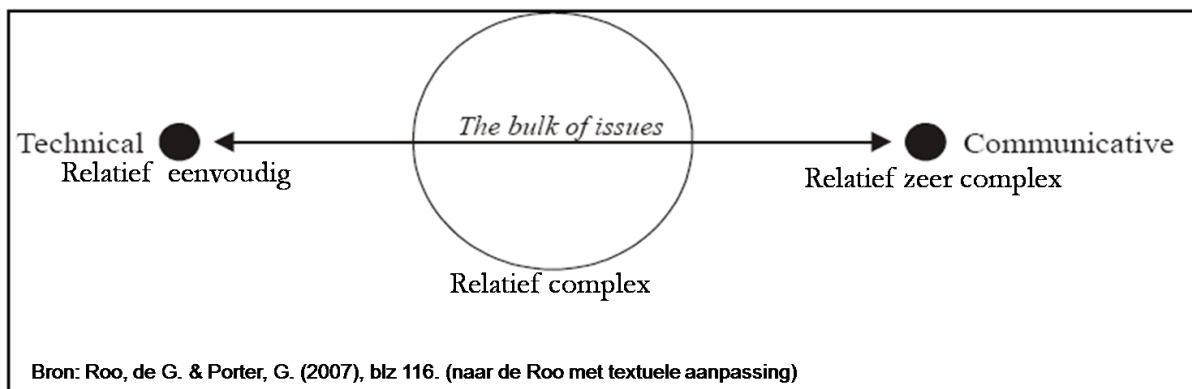
Bovenstaand citaat impliceert dat onzekerheden een vast onderdeel van planningsopgaven zijn en dat zekerheden ten aanzien van planningsopgaven ‘te winnen’ zijn. Het is dus nuttig om vast te stellen dat onzekerheden een rol spelen in complexe opgaven en dat deze onzekerheden kunnen worden gereduceerd, zodat relatief aan zekerheden wordt gewonnen. Dewulf et al. (2005) splitsen onzekerheid ten aanzien van complexe problemen op in drie categorieën; *indeterminacy*, *uncertainty* en *ambiguity*.

Indeterminacy heeft betrekking op de inherente onzekerheid die complexe situaties met zich meebrengen. Het gaat hier om aspecten die eenvoudigweg niet met wetmatigheden te vangen zijn. Het heeft dus weinig zin om bij een vraagstuk te proberen grip op aanwezige indeterminacy te krijgen. Daarentegen is het van groot belang om te realiseren dat deze vorm van onzekerheid een rol speelt binnen een proces.

Uncertainty is de meer ‘technische’ onzekerheid die voortkomt uit het niet kennen van bepaalde informatie waardoor het minder duidelijk is welke gevolgen bepaalde ingrepen hebben. Technische onzekerheid kan worden verminderd door kennis in het proces te brengen. Ambiguity wordt door Dewulf et al. (2005) omschreven als een ‘sociale’ onzekerheid die voortkomt uit de aanwezigheid van een (te) groot aantal percepties. In gevallen waar verschillende objectgeoriënteerde waarnemingen van verschillende stakeholders tot hetzelfde beeld van de werkelijkheid leiden spreken De Roo & Voogd (2004) van eenvoudige vraagstukken. Forester (1982) relateert deze constatering met de volgende opmerking:

“Even technical problems that may be solved with standardized methods exist in the context of conflicting interpretations and interests, established power, and excluded segments of the population-all of which inevitably limit the scope and acceptability of purely technical solutions” (blz. 67).

Zelfs vraagstukken die in eerste instantie los lijken te staan van hun context kunnen dus onderhevig zijn aan waardeoordelen uit die context. Wanneer partijen uitvoerig moeten discussiëren voordat men komt tot een enigszins verenigbaar beeld van de werkelijkheid, spreken De Roo & Voogd (2004) van relatief complexe vraagstukken. Bij een complex vraagstuk is het dus de aanwezigheid van verschillende percepties van dat vraagstuk die ertoe leidt dat het vraagstuk als complex wordt gezien. Met figuur 2.1 wordt geïllustreerd hoe de benadering (technisch-rationeel of communicatierationeel) van een vraagstuk afhangt van de complexiteit van dat vraagstuk.



Figuur 2.1 Complexiteit van vraagstukken en bijpassende overheidsbenadering

De Roo (2000) stelt dat vraagstukken binnen een spectrum liggen dat van relatief eenvoudig naar relatief complex loopt. Hij stelt dat een vraagstuk dat op basis van vervlochtenheid met haar context kan worden aangeduid als ‘eenvoudig’ gekoppeld kan worden aan een relatief technische benadering. Het vraagstuk is immers weinig vervlochten met haar context waardoor weinig verschillende percepties op het vraagstuk van toepassing zullen zijn. Bij een dergelijk vraagstuk kan topdown worden bepaald op welke wijze het vraagstuk wordt opgelost. Bij complexe vraagstukken daarentegen, is het vraagstuk wél vervlochten met haar context waardoor meerdere percepties op het vraagstuk van toepassing zijn. Complexe vraagstukken kunnen daarom minder goed worden opgelost met een topdown-benadering.

De pluriformiteit van percepties ten aanzien van dezelfde opgave leidt dus tot onzekerheid over de te hanteren perceptie. Deze vorm van onzekerheid werd reeds eerder als ‘ambiguity’ aangeduid. Hoewel ambiguity binnen een proces in eerste instantie een hindernis lijkt, biedt het ook kansen voor dat proces. Dewulf et al. (2005) en Margerum & Whittall, (2004) spreken zelfs van de aanwezigheid van een paradoxale relatie tussen ambiguïteit en het nader tot elkaar komen van partijen binnen een proces. Volgens hen kan ambiguity een vereiste zijn om gezamenlijk tot een rijkere probleemformulering (*reframing*⁵) te komen. Reframing kan leiden tot een gezamenlijk handelen ten aanzien van een vraagstuk. Ook kan met reframing worden voorkomen dat ontevredenheid over de aanpak leidt tot non-coöperatief handelen door de context. Om medewerking van stakeholders te krijgen is het noodzakelijk dat begrepen wordt wat de belangen van deze stakeholders zijn, zodat duidelijk wordt waarom stakeholders op een bepaalde manier handelen en denken (De Roo & Voogd, 2004). Voogd en Woltjer (1999) zeggen het volgende met betrekking tot complexe vraagstukken die vervlochten zijn met hun pluriforme context:

“Evidently, this pluriformity can be taken into account to an insufficient degree in a purely professional, that is, technical, planning approach, if only by the fact that opinions and the variation of values can become manifest only in a process of exchanging ideas, hence in a 'social communication process'”.(blz. 838)

Om in ieder geval te komen tot een geaccepteerd handelen ten aanzien van het vraagstuk zal dus met de context moeten worden gecommuniceerd over een geschikte oplossing.

⁵ Reframing is een concept waarbij meerdere percepties worden gedeeld, aan elkaar gekoppeld, en indien mogelijk, geïntegreerd (DeWulf et al., 2005).

In deze alinea werd uiteengezet dat in complexe multistakeholder-vraagstukken veel onzekerheden met zich mee brengen en dat communicatie binnen deze vraagstukken kan leiden tot een reductie van bepaalde onzekerheden. In de volgende alinea wordt aan de hand van het concept ‘*social learning*’⁶ uitgelegd hoe communicatie interactie kan leiden tot een reductie van de onzekerheden die gepaard gaan met een complex vraagstuk.

2.2.3 Social Learning

Interactieve besluitvorming kan door inbreng van percepties en kennis van stakeholders leiden tot reductie van onzekerheden en tot verwerving van zekerheid ten aanzien van een geaccepteerd handelen.

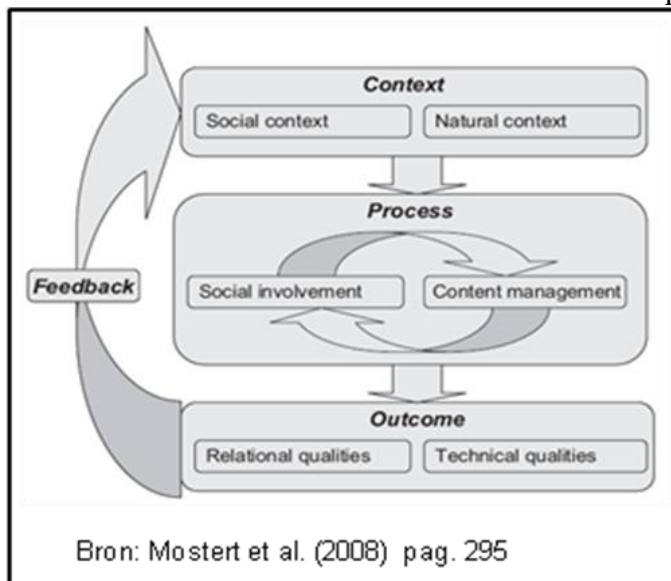
In de vorige alinea werd geconcludeerd dat complexe vraagstukken dienen te worden benaderd met een communicatieve aanpak. De gedachte achter deze conclusie is dat met behulp van communicatie dient te worden vastgesteld welk beleid of welk handelen leidt tot een resultaat dat wordt geaccepteerd door de context. In deze alinea wordt toegelicht op welke wijze gecommuniceerd dient te worden om tot een geaccepteerde oplossing voor een complex vraagstuk te komen.

In paragraaf 2.1.2 werd reeds geconcludeerd dat intersubjectieve interactie kan leiden tot een communicatieve rationaliteit. Communicatieve rationaliteit is een beeld van de werkelijkheid dat door de betrokken stakeholders wordt gedeeld en kan leiden tot een bepaald handelen. Volgens De Roo & Voogd (2004) bestaat kennis in de communicatieve context dan ook uit datgene waar partijen het binnen een overleg over eens zijn geworden in plaats van uit ‘harde’, waarneembare feiten. Het komen tot een gedeeld perspectief van de werkelijkheid is echter niet per definitie een eenvoudige opgave. Wanneer percepties van stakeholders veel van elkaar verschillen kunnen sterk conflicterende belangen bestaan. Om in hun eigen belangen te voorzien zullen stakeholders vaak individueel en onderling tegenstrijdig handelen. Wanneer men tot een collectief handelen wil komen dienen dergelijke tegenstrijdige belangen overbrugd te worden. Hegel (1770-1831) stelde in relatie tot het overbruggen van tegenstrijdige belangen zijn theorie over de dialectiek op. Hierin stelt Hegel dat op basis van een (communicatieve) botsing tussen these en antithese (twee tegenstrijdige belangen) een synthese (gezamenlijk belang) kan worden gevonden. Deze synthese maakt mogelijk dat belangen die in eerste instantie onvereenigbaar lijken, worden verenigd in een gezamenlijk perspectief.

Social learning combineert de theorieën van intersubjectieve interactie en dialectiek om tot een reductie van onzekerheden binnen een interactief besluitvormingsproces te komen. Het gaat hierbij om de onzekerheden die voortkomen uit ambiguity en uncertainty. Zoals eerder werd geconcludeerd is indeterminacy een vorm van onzekerheid die geaccepteerd moet worden bij het werken aan een complexe opgave. Social learning is een proces waarbij stakeholders elkaars percepties bundelen en tot een gedragen zienswijze (synthese) van de opgave komen. Met ‘social’ wordt bedoeld op het communicatieve, intersubjectieve proces. Met ‘learning’ wordt bedoeld op de nieuwe kennis (het nieuwe perspectief op de werkelijkheid) die door de sociale interactie tussen stakeholders kan ontstaan. Social learning (zie figuur 2.2) behelst een expansionistische probleembenadering, waarbij de sociale context (setting) en de natuurlijke context (inhoud) samen als uitgangspunt worden genomen voor

⁶ Het concept social learning is ontwikkeld naar aanleiding van de invoering van de KRW en heeft als doel dat een beter begrip van de werking van participatieve processen ontstaat (Mostert et al., 2008).

inrichting van het proces. Bij het proces van social learning bepalen sociale en natuurlijke context samen wat de inhoud en de context van het proces dient te zijn (Mostert et al., 2008).



Figuur 2.2 Social learning concept

Tijdens het interactieve proces wisselen stakeholders percepties van de inhoud van het probleem uit. Door discussie ontstaat een rijker, gezamenlijk perspectief (reframing). De uitkomsten van social learning zijn op te splitsen in ‘technical qualities’ en ‘relational qualities’. De feedbackpijl in figuur 2.2 duidt op de weerslag die veranderde instituties en veranderende natuurlijke omstandigheden hebben op een volgende opgave. In technisch opzicht kunnen door de inbreng van kennis toegespitste oplossingen worden gevonden die acceptabel zijn voor de context. In relationeel opzicht kunnen door social learning sterkere relaties ontstaan waardoor meer vertrouwen en ook meer draagvlak voor volgende processen kan ontstaan. Draagvlak wordt door Boedeltje & de Graaf (2004) gedefinieerd als *‘het positief of neutraal ontvangen van interactief beleid onder belanghebbenden, waarbij het ontvangst zowel betrekking heeft op de inhoud van het beleid als op het proces van interactief beleid’*. Met draagvlak wordt dus geduid op de mate waarin een geformuleerd beleid wordt geaccepteerd.

Mostert et al. (2008) beschrijven een aantal voorwaarden voor een samenwerking waarbij social learning de inzet is:

- Partijen moeten overtuigd zijn van het feit dat zij wederzijds afhankelijk zijn voor het behalen van een goed resultaat.
- Alle relevante stakeholders moeten betrokken worden.
- Betrokken partijen moeten vertrouwen in het procesdesign hebben.
- Aanwezige partijen moeten elkaars zienswijze respecteren.
- Partijen moeten in staat zijn een kritische zelfreflectie aan de dag te leggen.

Met het besef dat bovenstaande lijst niet uitputtend of onfeilbaar is⁷, wordt vooral gewezen op het belang dat aan wederzijdse afhankelijkheid wordt gehecht. De Bruijn et al. (2002) geven aan dat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid wanneer geen enkele stakeholder zelf de eigen doelen volledig kan realiseren. De erkenning van wederzijdse afhankelijkheid tussen stakeholders wordt consistent (Bouwen & Taillieu, 2004; Dewulf et al. 2005; Gray, 1989;

⁷ zie bijvoorbeeld ook Kanter (1994), ‘The eight I’s that create succesfull We’s’

Innes & Booher, 2002; Kanter, 1994; Orr et al., 2007; Pahl-Wostl et al., 2008; Turcotte & Pasquero, 2001; Voogd & Woltjer, 1999) aangeduid als cruciale voorwaarde voor het succesvol samenwerken van partijen.

In deze paragraaf werd uiteengezet hoe social learning kan leiden tot draagvlak in complexe besluitvorming en bovendien kan bijdragen aan kennis en relationele banden voor volgende besluitvormingsprocessen. In de volgende paragraaf wordt uitgelegd hoe de Nederlandse overheid omgaat met complexiteit in ruimtelijke vraagstukken.

2.3 Complexiteit in Nederlandse planning

In de vorige paragraaf werd uiteengezet hoe volgens planningstheoretische inzichten dient te worden omgegaan met complexiteit in ruimtelijke vraagstukken. In deze paragraaf wordt toegelicht hoe de Nederlandse overheid zich heeft aangepast aan toenemende complexiteit in besluitvorming. Verder wordt bediscussieerd hoe een interactief proces niet per definitie leidt tot wat in de vorige paragraaf als social learning is beschreven.

2.3.1 Van government naar governance

In deze alinea wordt eerst vastgesteld hoe complexiteit in de Nederlandse besluitvorming zich onder invloed van maatschappelijke factoren ontwikkelde. Daarna wordt vastgesteld op welke wijze de Nederlandse overheid haar handelen heeft aangepast aan die groeiende complexiteit.

Complexiteit is een fenomeen dat zich in Nederland heeft ontwikkeld tot een vaste waarde binnen hedendaagse besluitvormingsprocessen. Doordat belangengroepen in de jaren negentig steeds proactiever werden (Van der Bol & Van der Arend, 2007) vond de steeds kritischer wordende stem van de samenleving steeds vaker haar weg naar de beslissers over ruimtelijke vraagstukken. Technologische ontwikkelingen zorgden ervoor dat onze ‘tijdruimtewereld’ aanzienlijk is gekrompen⁸ (De Roo & Voogd, 2004). Door deze ontwikkeling zijn steeds meer mensen op de hoogte van wat er ‘elders’ gebeurt, bovendien zijn zij ook beter (op meer manieren en frequenter) in staat om hun mening over deze vraagstukken te kennen te geven. De toenemende pluriformiteit binnen de samenleving zorgt voor een groei van het aantal belangen maar ook voor veelzijdigheid van die belangen.

Bovenstaande ontwikkelingen dragen allen bij aan de complexiteit van Nederlandse ruimtelijke vraagstukken. In alinea 2.2.2 werd vanuit planningstheoretisch oogpunt aangeduid hoe met die groeiende complexiteit om dient te worden gegaan. Aan de hand van figuur 2.1 werd uitgelegd dat wanneer de sociale context van een probleem belangrijker wordt, het niet de inhoud maar de sociale context van een vraagstuk is die bepaald welk handelen gewenst is. Het belang van communicatie werd in dergelijke situaties boven het belang van de inhoud van vraagstukken geplaatst. De vraag is nu hoe de Nederlandse overheid besluit om te gaan met deze ontwikkelingen.

De Nederlandse overheid heeft zich langzaam aangepast aan de groeiende complexiteit door meer interactieve besluitvormingsprocessen in te richten. Coenen et al. (2001) noemen de opkomst van het instrument ‘inspraak’ in de jaren zeventig als eerste ontwikkeling richting de huidige ‘communicatieve’ situatie in planning. Door middel van het verschaffen van inspraak wordt ruimte geboden aan onzekerheden (datgene wat niet te kennen is) die een gegeven zijn

⁸ Harvey in Flowerdew & Martin (2005) noemt dit fenomeen ‘time-space compression’.

binnen een complexe context. De overgang, waarbij de overheid een meer interactieve in plaats van hiërarchisch-sturende rol aanneemt, wordt ook wel de overgang van government naar governance genoemd (Wiering & Immink in Hidding & Van der Vlist, 2003). De overheid richt haar pijlen steeds vaker op de contextgerichtheid van een brede, integrale, communicatief-rationele benadering in plaats van een eenzijdige, sectorale, technisch-rationele aanpak. Healey (2006) signaleert deze ontwikkeling als ‘the communicative turn’ in planning theorie.

De overheid geeft de maatschappij steeds meer kansen en rechten om haar belangen met behulp van inspraak in te brengen in besluitvorming. Deze poging van de overheid om de burger meer bij besluitvorming van publieke vraagstukken te betrekken wordt ook wel ‘bestuurlijke vernieuwing’ genoemd (De Roo, 2004). Open-plan processen mogen gelden als een voortvloeisel uit bestuurlijke vernieuwing en bieden volgens De Roo & Voogd (2004) steun bij het komen tot een gemeenschappelijk perspectief op een opgave.

Binnen het watermanagement is een transformatie identiek aan die binnen andere overheidsinstanties aan de orde. Waterschappen kiezen steeds duidelijker voor een integrale en communicatieve invalshoek in de procesvoering. Pahl-Wostl et al. (2008) spreken binnen de context van watermanagement over:

“a growing awareness (...) of the need for integrated approaches that simultaneously take a whole range of trade-offs into account and that involve stakeholders in the whole management process”. (Blz. 484).

Schwartz (2004) noemt voor Nederlandse waterschappen twee specifieke redenen voor de noodzaak van een verschuiving van een topdown benadering van vraagstukken naar een meer communicatieve benadering. De eerste reden is een afname in het aantal waterschappen. Deze afname heeft geresulteerd in een doorgemaakte schaalvergroting bij de overblijvende waterschappen. Deze waterschappen moeten een groter gebied beheren en zullen daarom vaak minder goed op de hoogte zijn van de specifieke belangen die in hun beheergebied spelen. De tweede reden is gelegen in een veranderend, breder takenpakket van waterschappen. Waar waterschappen zich voorheen vrij sectoraal en functioneel bezig konden houden met het fysieke beheer van water, begeven zij zich tegenwoordig steeds meer op het gebied van ruimtelijke ordening (Schwartz, 2004).

Beide ontwikkelingen dragen bij aan de noodzaak voor waterschappen om tijdens veranderingsprocessen meer aandacht te schenken aan andere belangen die in het beheergebied spelen.

De overheid heeft haar handelen dus aangepast aan de toenemende complexiteit van vraagstukken. In de volgende alinea wordt uiteengezet in hoeverre Nederlandse besluitvorming ten aanzien van complexe vraagstukken ook daadwerkelijk als communicatief kan worden gezien.

2.3.2 Doorwerking van inspraak in besluitvorming

In de voorgaande alinea werd vastgesteld dat de overheid, door inspraak sterker te incorporeren in besluitvormingsprocessen, communicatiever is gaan handelen. In deze alinea wordt beschouwd in welke mate stakeholders besluitvorming daadwerkelijk kunnen beïnvloeden door gebruik te maken van inspraak. Hierbij wordt met name gelet op de rol die de overheid kan spelen bij het toekennen van een betekenis aan inspraak.

De overheid probeert de maatschappij met behulp van communicatieve instrumenten te betrekken in complexe ruimtelijke vraagstukken. Coenen et al. (2001) beschrijven de ontwikkeling van het instrument ‘inspraak’ en onderscheiden verschillende redenen voor de overheid voor het betrekken van maatschappelijke groeperingen in planprocessen. Het instrument inspraak moest volgens Coenen et al. (2001) oplossing bieden voor de te beperkte representatieve democratie. Bovendien moest het voorkomen dat burgers door toedoen van besluitvorming ongewild voor voldongen feiten werden gesteld. Zij signaleren dat inspraak als middel voor burgerparticipatie door de jaren steeds andere vormen aannam. Bovendien beschrijven zij hoe voortschrijdend inzicht van de overheid steeds leidde tot andere redenen voor het faciliteren van inspraak aan burgers (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1 Overheidsargumenten voor communicatie in planprocessen

Normatieve argumenten inspraak	Functionele argumenten inspraak
<p><i>Functioneren democratie:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Democratische legitimiteit van besluitvormingsprocessen • Emancipatie en ontplooiing van burgers • Politieke emancipatie <p><i>Functioneren rechtstaat:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Belangenbehartiging • Belangenbescherming 	<ul style="list-style-type: none"> • Laten gelden van specifieke belangen • Aanvullende bron van ideeën en informatie (verrijking argumentatie) • Verbreden van het draagvlak voor specifieke beslissingen • Voorkomen van hindermacht en bezwaarschriften

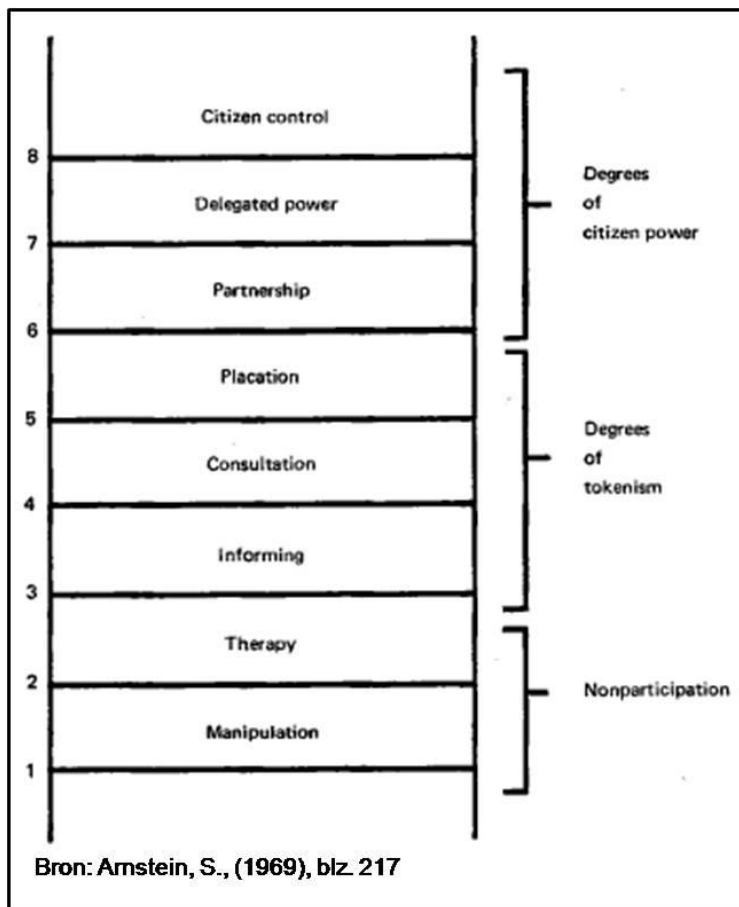
Bron: Coenen et al. (2001) ‘Evolutie van inspraak in de Nederlandse planning’ (blz. 317)

Tabel 2.1 geeft een overzicht van motieven van de overheid om maatschappelijke partijen inspraak te geven in planprocessen. Normatieve argumenten zeggen iets over de manier waarop de overheid denkt dat zowel de Nederlandse democratie als de Nederlandse rechtstaat zouden moeten werken. Functionele argumenten behelzen meer praktische overwegingen.

Juridische inbedding verplicht de overheid om burgers te voorzien in mogelijkheden tot inspraak. Het is echter maar de vraag in welke mate de overheid bereid is andere partijen daadwerkelijk zeggenschap te geven over bepaalde vraagstukken. De overheid probeert met behulp van ‘functionele inspraak’ specifieke besluitvorming te verbeteren. Omdat functionele inspraak directe resultaten ten aanzien van een vraagstuk kan opleveren zal de overheid deze vorm van inspraak relatief veel waarde toe kennen. Wanneer het faciliteren van inspraak enkel berust op normatieve argumenten, dient inspraak een meer secundair doel en kan het als een rem op besluitvorming worden ervaren. Arnstein (1969) constateert dat overheden in staat zijn om de invloed van andere partijen binnen een interactieve setting te onderdrukken. De overheid kan bijvoorbeeld door het soort inspraak en de momentkeuze van inspraak bepalen hoe en in welke mate stakeholders invloed hebben op het resultaat van het proces. Op basis van deze kennis constateert Arnstein (1969) dat voor stakeholders een groot verschil kan bestaan tussen de mogelijkheid tot inspraak en het daadwerkelijk hebben van invloed op de besluitvorming. Arnstein (1969) weet dit scherp te brengen:

“There is a critical difference between going through the empty ritual of participation and having the real power needed to affect the outcome of the process” (blz. 216).

In haar artikel uit 1969 beeld Arnstein het verschil tussen betekenisloze en gevolgrijke inspraak uit met behulp van de ‘Ladder of Citizen Participation’ (zie figuur 2.3).



Figuur 2.3 ‘Ladder of citizen participation’

Met de ‘ladder’ in figuur 2.3 visualiseert Arnstein dat verschillende vormen van inspraak leiden tot een variatie in de hoeveelheid invloed die stakeholders kunnen hebben op besluitvorming. Een hoge plaatsing op de ladder correspondeert met een relatief grote mate van potentiële beïnvloeding door stakeholders. Arnstein (1969) stelt dat er pas bij trede vijf ‘placation’ sprake kan zijn van enige vorm van invloed door burgers. De vormen van inspraak die onder placation staan leiden dus niet tot werkelijke beïnvloeding van besluitvorming. De Roo en Voogd (2004) en Voogd en Woltjer (1999) stellen dat inspraak in besluitvormingsprocessen vaak binnen de tweede categorie, ‘tokenism’, vallen. De constatering van Bouwen en Taillieu (2004) dat participatieprocessen vanaf de jaren '70 langzaam zijn verschoven van maximaal een zwakke vorm van ‘informing’ naar ‘consultation’ als participatievorm bevestigt deze waarneming.

Op basis van de uiteenzetting in deze alinea kan worden geconcludeerd dat inspraak door stakeholders in interactieve besluitvorming niet per definitie inhoudt dat stakeholders ook daadwerkelijk invloed hebben op het resultaat van de besluitvorming. De overheid blijft in interactieve processen doorgaans de meest invloedrijke partij. Hierdoor is het product van interactieve besluitvorming meestal in verminderde mate een afspiegeling van datgene wat daadwerkelijk speelt in de context van een vraagstuk.

In deze paragraaf werd uiteengezet dat de overheid zich langzaam heeft aangepast aan ontwikkelingen in de maatschappij. Aan de hand van tabel 2.1 werd toegelicht dat de overheid verschillende motieven kan hebben om inspraak van maatschappelijke groeperingen in ruimtelijke besluitvorming te faciliteren. Met figuur 2.3 werd vervolgens toegelicht dat de invloed die inspraak van maatschappelijke groeperingen heeft op besluitvorming sterk kan variëren. In de volgende paragraaf wordt toegelicht welke stakeholders primair van belang zijn binnen een besluitvormingsproces. Ook wordt aan de hand van theorieën beschreven welke factoren sturend kunnen zijn voor het handelen van stakeholders.

2.4 Stakeholders en besluitvorming

In voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk werd ruim aandacht besteed aan besluitvorming in interactieve processen. In deze paragraaf wordt uiteengezet hoe kan worden vastgesteld welke stakeholders van belang zijn voor besluitvorming. Verder wordt aan de hand van theorie toegelicht wat het gedrag van stakeholders binnen een interactieve setting bepaald.

2.4.1 Stakeholder-identificatie en prioritering

In deze alinea wordt verduidelijkt welke partijen in de context van het KRW-vraagstuk van belang zijn voor de besluitvorming. Deze partijen worden vanaf hier *stakeholders* genoemd. Volgens Freeman (1984) is een stakeholder:

“any group or individual who can affect or is affected by the achievement of the organization's objectives”.

Hoewel er vele variaties op deze definitie bekend zijn, is de essentie van deze definities meestal gelijk met de definitie van Freeman. Mostert et al. (2008) constateren dat de opgave bepalend is voor wie de stakeholders zijn maar dat omgekeerd geldt dat de stakeholders bepalen waar de opgave precies uit bestaat. Mitchell et al. (1997) constateren dat in de literatuur betreffende stakeholder-identificatie niet duidelijk wordt omschreven hoe breed ‘geschoten’ moet worden bij het identificeren van stakeholders. Bij bepaalde projecten of processen lijkt een welhaast oneindig aantal stakeholders te bestaan. Mitchell et al. (1997) stelden zichzelf daarom de vraag welke stakeholders er werkelijk toe doen. Het onderzoek dat zij deden leert dat er drie attributen, *macht*, *legitimiteit* en *urgentie*, zijn op basis waarvan een stakeholder als belangrijk kan worden geïdentificeerd.

Het eerste aspect is de *macht* die een partij bezit de om de organisatie te beïnvloeden. Macht wordt door Etzioni (1964) in Parent & Deephouse (2007) uitgelegd als:

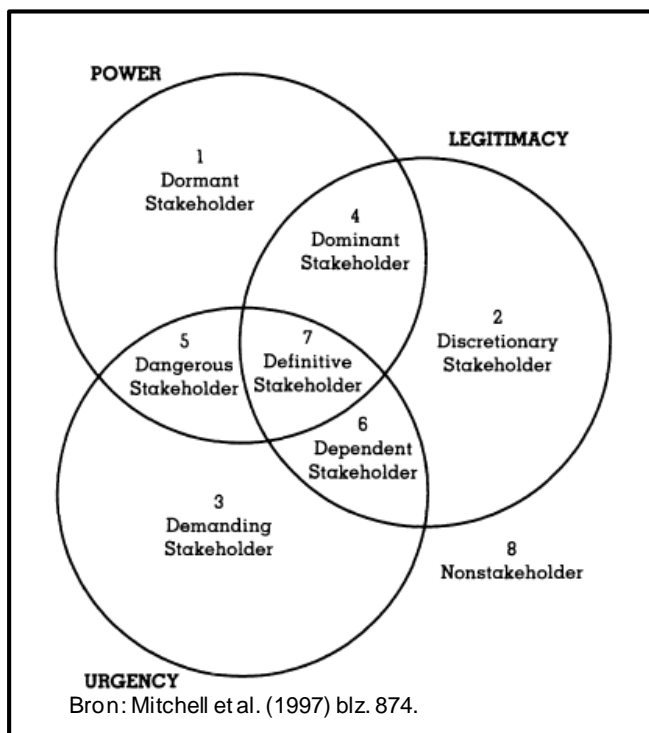
“the (potential) ability of stakeholders to impose their will on a given relationship through coercive, utilitarian, or normative means” (blz. 2).

Het tweede aspect is de *legitimiteit* van het belang dat stakeholders inbrengen in het proces. Een legitieme stakeholder wordt in Parent & Deephouse (2007) aangeduid als een stakeholder wiens acties en claims worden beschouwd als zijnde gepast, net en wenselijk in de context van het sociale systeem. Nadere interpretatie van deze aanduiding doet voorzichtig concluderen dat de relatieve omvang van de aanhang van een belangenorganisatie mede bepalend is voor de legitimiteit van haar claims. Hierbij geldt dan wel als voorwaarde dat de claims zich bevinden binnen de grenzen van het belang dat deze belangenorganisatie vertegenwoordigt.

Het derde aspect waarmee een stakeholder zich onderscheidt is de *urgentie* van haar claim. Urgentie wordt door Parent & Deephouse (2007) beschreven als de mate waarin een stakeholder het idee heeft dat haar claims tijdsgebonden en/of kritiek zijn. Het lijkt echter minstens van even groot belang dat andere stakeholders binnen een interactieve setting de urgentie van deze stakeholder inzien. Inbreng van een stakeholder die een urgente claim heeft zal immers eerder serieus worden genomen dan de inbreng van een stakeholder met een claim van meer latente aard. Het vraagstuk is bepalend voor wat als macht, legitimiteit en urgentie wordt gezien. Wanneer een stakeholder één van deze drie attributen bezit kan dit voldoende reden zijn om deze stakeholder te betrekken in een besluitvormingsproces.

Mitchell et al. (1997) en Jepsen et al. (2009) geven aan dat de identificatie van stakeholders in de praktijk niet altijd op basis van de drie voorgenoemde punten geschiedt. Managers binnen organisaties zijn niet per definitie in staat de stakeholders aan de hand van de drie bovengenoemde punten aan te wijzen. Verder wijzen Mitchell et al. (1997) op het feit dat macht, legitimiteit en urgentie geen stationaire waarde kennen, maar dat de waarden van deze attributen onder invloed van vele factoren kunnen fluctueren.

Figuur 2.4 biedt een handreiking voor het typeren en prioriteren van stakeholders op basis van aanwezigheid van de attributen macht, legitimiteit en urgentie.



Figuur 2.4 Importantie van stakeholders

De stakeholderprioritering in bovenstaand figuur is gebaseerd op aanwezigheid van één of meer van de attributen macht, legitimiteit en urgentie. Naar mate stakeholders zich meer in het centrum van de drie ringen (attributen) bevinden worden zij als steeds belangrijker beschouwd. Wanneer een stakeholder zich in het centrum van de ringen bevindt en dus een combinatie van de drie attributen bezit (vertegenwoordigt macht én heeft een legitieme en urgente claim) wordt deze als een zeer belangrijke stakeholder gezien die volledig onder de aandacht van de organisatie dient te zijn (Mitchell et al., 1997).

Het is dus mogelijk om stakeholders op basis macht, legitimiteit en urgentie te identificeren en prioriteren. Door stakeholderprioritering ontstaat een overzicht van stakeholders die van primair belang zijn voor een besluitvormingsproces.

In deze alinea werd uiteengezet welke factoren bepalen of een stakeholder cruciaal is voor besluitvorming. In de volgende alinea wordt uiteengezet hoe aan de hand van kennis van netwerkstructuren kan worden verklaard hoe stakeholders zich tijdens een besluitvormingsproces zullen opstellen.

2.4.2 Netwerktheorie

In voorgaande alinea is aandacht besteed aan het belang van het identificeren en prioriteren van stakeholders. In deze alinea wordt aan de hand van netwerktheorie uitgelegd hoe het beschouwen van relationele systemen kan leiden tot een verbeterd inzicht in de (eventuele) handelswijze van individuele stakeholders binnen een besluitvormingsproces.

Partijen hebben een eigen perceptie op hun relatieve positionering binnen een netwerk van relaties en kunnen daar een bepaalde manier van handelen aan verbinden. Rowley (1997) claimt dat ervaring uitwijst dat relationele systemen die tussen actoren bestaan vaak helpen bij het vergroten van de verklaarde variantie van meerdere sociaalwetenschappelijke modellen. In de sociale wetenschappen wordt ter aanduiding van een dergelijke verzameling van relationele systemen ook wel van een ‘netwerk’ gesproken (De Roo en Voogd, 2004).

Netwerktheorie komt voort uit de sociale wetenschappen en heeft veel overeenkomsten met de beginselen van Giddens’ structuratietheorie. Net als structuratietheorie gaat netwerktheorie uit van een wederzijdse beïnvloeding van handelen en structuur.

De Roo & Voogd (2004) zeggen hier het volgende over:

“We kunnen hieruit opmaken dat het van belang is de sociale structuur van betrokken mensen of organisaties, van de actoren dus, te kunnen begrijpen, om te kunnen doorgronden hoe actoren ten opzichte van elkaar zijn gepositioneerd, en de rol die elk van de actoren daarbij wil of weigert te spelen: het sociale systeem of netwerk. Een goed begrip van dit sociale netwerk is van belang om tot gemeenschappelijke afspraken te leiden, en om deze afspraken tot succesvolle en samenhangende acties te laten komen”. (blz. 49)

Netwerktheorie gaat enerzijds uit van de positionering van actoren (structuur) maar accepteert anderzijds dat stakeholders gedrag kunnen vertonen dat uit vrije wil (voluntarisme⁹) geboren is. Hierdoor wordt gedrag in zekere mate onvoorspelbaar. Actoren hebben, ondanks hun positionering, een variërende mate van vrijheid in hun handelen. Wanneer stakeholders en hun (wederzijdse) relaties en verhoudingen worden gevisualiseerd ontstaat een netwerk. De actoren vormen hierbij punten. De lijnen tussen de verschillende punten beelden relaties uit. De relaties tussen stakeholders kunnen uit zeer uiteenlopende aspecten bestaan. Zo kan een relatie aangeven hoe de ene partij over de andere partij denkt, maar een relatie kan ook aangeven dat de ene partij financieel afhankelijk is van de andere partij. Het is goed voorstelbaar dat een stakeholder die financieel afhankelijk is van een andere partij daarnaar zal handelen door zich bijvoorbeeld meegaand op te stellen ten aanzien van haar geldschieter. Bij analyse van een netwerk gaat het om het vaststellen van relaties die van invloed kunnen zijn op de manier waarop binnen dat netwerk gehandeld wordt. Welke relaties er echt toe

⁹ “An active view of human agency which allows that individuals are able to exercise their will” (Flowerdew & Martin, 2005).

doen is duidelijk een arbitrair punt. Verder wijst Rowley (1997) op het feit dat de focal (te onderzoeken) organisatie niet per definitie centraal in het netwerk komt te staan. Volgens hem is de positie van een organisatie binnen een netwerk ook een voorspeller voor houding en gedrag binnen dat netwerk. Rowley (1997) noemt hierbij als voorbeeld resource dependency. Bij resource dependency wordt ervan uit gegaan dat het gedrag van een stakeholder deels wordt bepaald door de mate waarin deze stakeholder afhankelijk is van middelen die in het bezit zijn van andere stakeholders. Vanuit de ‘afhankelijke’ stakeholder wordt beredeneerd welke stappen deze kan nemen om minder afhankelijk te zijn van externe organisaties voor het verkrijgen van de benodigde middelen. De afhankelijke stakeholder kan in eerste instantie trachten minder afhankelijk van zijn context te worden door een andere strategie te voeren. Wanneer dit niet mogelijk is heeft de afhankelijke stakeholder weinig keus en zal deze zich volgens DiMaggio & Powell in Rowley (1977) moeten onderwerpen aan de eisen van andere stakeholders:

“Under other conditions an organization must acquiesce to external pressures, since its survival is contingent on its compliance with expectations from institutional constituents, such as the state, and professional and interest groups”. (blz. 895)

Netwerktheorie moet overigens niet worden gezien als een oplossingengenerator voor complexe patstellingen. Zoals Teisman in De Roo (2001) blz. 122 aangeeft, gaat het niet in de eerste plaats om onzekerheidsreductie maar om het hanteren van onzekerheden. Netwerktheorie biedt een handvat voor het hanteren van onzekerheden door analytisch naar de rollen en posities van verschillende actoren te kijken. Er moet niet worden verondersteld dat relatieve positionering een onfeilbare voorspeller is voor het gedrag van een stakeholder. Ook berust de waarde van een netwerkanalyse op keuze van de relaties die door de onderzoeker als belangrijk worden gezien.

Netwerktheorie biedt een ingang tot enige ordening binnen een chaos van handelingsmogelijkheden. Om een beter beeld te krijgen van de handelingsmogelijkheden binnen een bestaande constellatie van stakeholders wordt in de volgende paragraaf speltheorie toegelicht.

2.4.3 Speltheorie

In de vorige paragraaf werd aandacht besteed aan de invloed die het bestaan van bepaalde structuren binnen een sociaal netwerk heeft op de houding en het gedrag van stakeholders binnen dat netwerk. In deze paragraaf wordt uitgelegd op welke wijze het betrekken van speltheorie kan leiden tot voorspellingen over het gedrag van stakeholders.

Zoals eerder werd aangegeven (zie alinea 2.2.3) is wederzijdse afhankelijkheid een voorwaarde, maar ook een verklaring voor het ontstaan van een vrijwillig samenwerkingsverband. Voor stakeholders is winst de belangrijkste prikkel voor coöperatief gedrag (de Bruijn et al., 2002). Wanneer het oplossen van een opgave directe winst oplevert voor een stakeholder, zal deze geïnteresseerd zijn in deelname aan besluitvorming. Een stakeholder kan echter ook meedoen aan een proces om (geanticiperde) verliezen te minimaliseren. De winst zit voor die stakeholder dan in het reduceren van verlies. Vaak wordt er om functionele redenen, het verhogen van efficiëntie en effectiviteit, gezocht naar samenwerkingsverbanden. Er kan echter ook om normatieve redenen (zie ook tabel 2.1) worden geprobeerd een samenwerkingsverband op gang te brengen. Bij normatieve beweegredenen wordt ook een indirecte winst geboekt met de samenwerking. Deze winst

heeft niet direct betrekking tot de opgave waaraan wordt gewerkt. Het gaat bij indirecte winsten bijvoorbeeld om het kweken van een goed imago voor volgende processen.

Speltheorie biedt een ingang om gemaakte keuzes te rationaliseren en het gedrag van partijen te doorgronden. Speltheorie kan verklaringen geven voor de manier waarop binnen een bepaald netwerk gehandeld wordt. Ook kan aan de hand van speltheorie, weliswaar tot op zekere hoogte, een voorspelling worden gedaan over de manier waarop stakeholders zich gedragen binnen besluitvormingsprocessen. Speltheorie werkt volgens het principe van prospectieve scenario's; aan de hand van mogelijke toekomstbeelden wordt via de daarvoor noodzakelijke stappen teruggewerkt naar de huidige situatie.

Speltheorie is volgens Van den Bosch et al. (2004) de studie van (optimaliserings)problemen met sociale interacties waarbij:

- sprake is van meer dan één beslisser (speler)
- de opbrengst (pay-off) van het spel (waarde van de doelstellingsfunctie) voor iedere beslisser niet alleen wordt bepaald door zijn eigen keuzes (zetten) maar ook door het geheel aan keuzes (strategie) van de andere beslissers;
- conflicten en/of samenwerking tussen spelers een belangrijke rol spelen.

Voor iedere speler worden eerst de pay-offs in kaart gebracht. Wat de pay-offs zijn wordt bepaald door de deelnemers aan het spel. Wanneer duidelijk is waar de winst van elke partij ligt wordt teruggedeneerd welke opties een stakeholder heeft om tot een gewenste pay-off te komen. De pay-offs die voor afzonderlijke partijen gelden, kunnen dermate van elkaar verschillen dat in eerste instantie geen verenigbare belangen lijken te bestaan. Om tot elkaar te komen worden wellicht concessies aan de pay-offs gedaan en worden strategieën aangepast. Het is echter niet per definitie zo dat spelers elkaar helpen in het spel. Het uitschakelen van een ander kan volgens Brandenburger & Nalebuff (1995) voor een gunstiger pay-off zorgen. De strategie is de doordachte opeenvolging van zetten die door de afzonderlijke spelers is uitgestippeld om tot een gunstige pay-off te komen. In een eenvoudige situatie is er maar één stap (waarbinnen tenminste twee keuzemogelijkheden bestaan) per partij. Bij meer complexe situaties gaat het om meerdere consecutieve stappen waarbij partijen anticiperen en reageren op wat anderen doen (Van den Bosch et al., 2004). Hierbij anticipeert partij A bijvoorbeeld op de keuze van partij B. De redenering van partij A is altijd gefixeerd op de pay-off en heeft bijvoorbeeld de vorm: 'als partij B kiest voor optie 1 kiezen wij voor optie 3, als partij B voor optie 2 kiest, kiezen wij voor optie 4'.

Door Brandenburger en Nalebuff (1995) wordt onderscheid gemaakt in op regels gebaseerde spellen en spellen waar geen regels bestaan. Regels kunnen bestaan uit overeengekomen voorwaarden maar ook uit regels van 'buitenaf'. Brandenburger en Nalebuff (1995) zeggen het volgende ten aanzien van spellen waar spelregels bestaan:

"To every action there is a reaction. But unlike Newton's Third law of motion, the reaction is not programmed to be equal and opposite". (blz. 58)

De voorspelbaarheid van acties van stakeholders is binnen een dergelijk spel dus beperkt. Dit terwijl klassieke speltheorie juist is gebaseerd op de aanname dat handelingen binnen een besluitvormingsproces gebaseerd zijn op rationele logica (McCain, 2009). De beperkte rationaliteit van handelingen van stakeholders wordt door Simon (1957) uitgelegd als 'bounded rationality'. Het begrip 'bounded rationality' is gebaseerd op de aanname dat de mens beperkte cognitieve vermogens heeft. Bounded rationality duidt echter ook beperkingen

aan rationaliteit door toedoen van externe factoren als tijd. Bounded rationality geeft daarmee ook de beperkte waarde van de speltheorie aan; er kan slechts tot op zekere hoogte voorspeld worden hoe het spel binnen een communicatief proces gespeeld zal worden. Speltheorie kan aan de hand inschatting van pay-offs helpen bij het voorspellen van het gedrag van stakeholders.

In dit hoofdstuk is het KRW-vraagstuk van Noorderzijlvest in een theoretische context geplaatst. Er zijn meerdere theorieën, discoursen en ontwikkelingen genoemd die allen een specifieke invalshoek ten aanzien van de probleemstelling van dit onderzoek bieden. De inhoud van het theoretisch kader dient als wetenschappelijke achtergrond voor dit onderzoek. In het volgende hoofdstuk wordt uiteengezet hoe op basis van het theoretisch kader wordt getracht de vraagstelling van dit onderzoek te beantwoorden. Verder wordt toegelicht welke methodologische keuzes dienen te worden gemaakt om tot antwoorden op de vraagstelling van dit onderzoek te komen.

3. Operationalisatie, methodologie en werkwijze

In dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe op basis van wetenschapsfilosofische aannames en inzichten uit het theoretisch kader de vertaalslag is gemaakt naar een methodologie die past bij de onderzoeksvragen. Verder wordt de specifieke aanpak binnen dit onderzoek toegelicht en gemotiveerd. Ook wordt ingegaan op tekortkomingen die de aanpak kent en hoe deze tekortkomingen kunnen worden ondervangen.

3.1 Operationalisatie

In deze paragraaf wordt aan de hand van bevindingen uit het theoretisch kader vastgesteld wat een goede werkwijze is om van tot antwoorden op de vraagstelling van dit onderzoek te komen. Eerst wordt de centrale vraagstelling van het onderzoek herhaald, daarna wordt op basis van theoretische opvattingen over de inhoud van de vraagstelling gemotiveerd welke methodologische keuzes recht doen aan het vraagstuk ter hand.

Centrale vraagstelling:

Waar binnen het speelveld van belangen en de fysieke context van de KRW liggen voor waterschap Noorderzijlvest kansen om maatregelpakket 'Beleidsdoelstelling' met minimale inzet van middelen tot uitvoering te brengen?

3.1.1 Van theorie naar methodologie

In deze alinea wordt aan de hand van het vraagstuk en de daarbij passende wetenschappelijke inzichten gemotiveerd op welke wijze van vraagstelling naar beantwoording van die vraagstelling kan worden gekomen. Om te komen tot methodologische keuzes moet eerst de epistemologische vraag worden beantwoord. Beantwoording van de epistemologische vraag leidt tot inzicht over de voorwaarden waaronder vanuit de aard van het vraagstuk kennis over het object van het onderzoek kan worden verkregen. In het theoretisch kader is de aard van het vraagstuk toegelicht met behulp van wetenschappelijke inzichten. Met andere woorden is inzicht geboden in de factoren die relevant zijn voor het komen tot kennis en antwoorden op de vraagstelling. Vanuit kennis uit het theoretisch kader wordt beredeneerd welke werkwijze tot kennis over het object van studie leidt.

Om de praktijksituatie te kennen is informatie (data) over die praktijksituatie noodzakelijk. Het gaat echter niet om het kennen van *alle* informatie over het vraagstuk. Het gaat om specifieke kennis over factoren die als doorslaggevend worden gezien voor het bereiken van uitvoering van het maatregelpakket. Deze factoren zijn in het theoretisch kader toegelicht. Het vraagstuk ter hand is ontstaan uit de geringe voorspelbaarheid (complexiteit) van houding en gedrag van stakeholders binnen een ruimtelijk vraagstuk. In het theoretisch kader wordt uiteengezet dat in een multistakeholder-setting binnen een gebiedspecifieke situatie een bepaalde mate van complexiteit optreedt. Die complexiteit wordt gekoppeld aan de context van het vraagstuk. De invloed van de context is in de geschetste praktijksituatie groot omdat het waterschap in hoge mate afhankelijk is van de coöperatieve houding van de context. De context bezit namelijk een cruciaal middel, grond, voor het uitvoeren van het maatregelpakket. Het heeft dus in verminderde mate zin enkel aandacht te besteden aan de inhoud van het vraagstuk. Keuze van de context van het vraagstuk is arbitrair (Mitchell et al.

1997). In dit onderzoek is ervoor gekozen de ruimtelijke setting maar vooral ook de directe stakeholders als context van het vraagstuk te zien.

In het theoretisch kader wordt vastgesteld dat houding en gedrag van stakeholders ten aanzien van een inhoudelijk vraagstuk binnen een interactieve setting worden bepaald door perceptie van die inhoud en setting. De Roo & Voogd (2004) zeggen hier het volgende over:

“Het materieel object mag dan primair de fysieke leefomgeving betreffen, de beïnvloeding van deze leefomgeving dient om langs sociaal-maatschappelijke weg democratische en /of bepaalde markt bepaalde doelen na te streven. Deze beïnvloeding is per definitie primair een sociaal fenomeen dat door de sociale wetenschappen wordt bestudeerd”. (blz. 47)

De werkwijze binnen het onderzoek is in navolging van deze zienswijze gebaseerd op sociaaltheoretische inzichten waarbij het sociaal gedrag van stakeholders wordt verklaard vanuit de perceptie die zij hebben van de werkelijkheid. Het kennen van die perceptie leidt immers tot het kennen van de motivatie van partijen om zich op een bepaalde wijze tegenover het vraagstuk op te stellen. De filosofie achter het idee dat personen maar ook groepen zich in hun houding en gedragingen baseren op een eigen perceptie is onderdeel van het intentionalisme en wordt ook wel voluntarisme genoemd (Flowerdew & Martin, 2005). Die eigen perceptie lijkt niet anders te kennen dan door hier met stakeholders over te communiceren (Voogd & Woltjer, 1999)

Een gegeven van perceptie is dat het voor een deel is opgebouwd uit de beleving die een persoon van een bepaalde situatie heeft. Omgekeerd kan worden gesteld dat de manier waarop iemand een bepaalde situatie beleeft afhangt van zijn perceptie. Perceptie is historicistisch te noemen in de zin dat belevingen uit het verleden bijdragen aan het beeld dat stakeholders op een bepaald moment van de werkelijkheid hebben. Hieruit kan worden geconcludeerd dat het van belang is dat bij het verzamelen van data, maar ook bij de data-analyse, rekening wordt gehouden met het feit dat stakeholders hun huidige perceptie opbouwen uit de manier waarop zij gebeurtenissen in het (nabije) verleden hebben beleefd. Concreet kan hier rekening mee worden gehouden door stakeholders de kans te geven terug te grijpen op ervaringen uit het verleden. De perceptie van een situatie wordt opgebouwd uit eigen ervaring, maar ook uit uitwisseling van ervaringen met andere stakeholders (Habermas in Schwartz, 2004). De filosofie die deze stelling ondersteunt is het sociaalconstructivisme. Bij het verzamelen van data en het analyseren van verzamelde data moet daarom rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de perceptie die wordt waargenomen gedeeltelijk is ontstaan door overleg met bijvoorbeeld coalitiepartners. Hierdoor kan het gebeuren dat partijen die samen een coalitie vormen dezelfde antwoorden op vragen geven.

Middels bovenstaande uiteenzetting is beschreven welke factoren uit de praktijksituatie kunnen leiden tot kennis over het ontstaan van die praktijksituatie. De uiteenzetting doet concluderen dat kennis over het vraagstuk het beste kan worden verworven door data te verzamelen die een inzicht bieden in de manier waarop de situatie door de context (de stakeholders) wordt beleefd. Het gaat bij het verzamelen van data niet zozeer om het kwantificeren van meningen ten aanzien van het vraagstuk maar meer om de betekenis van die meningen voor het vraagstuk. Dit doet concluderen dat het verzamelen van kwalitatieve data gegeven de aard van het vraagstuk zal leiden tot de meest waardevolle inzichten. De conclusie dat een kwalitatieve benadering van het vraagstuk het beste instrumentarium biedt voor het vergaren van kennis roept de vraag op welke methodologische keuzes tot de

meest valide en betrouwbare kennis leiden. In de volgende paragraaf wordt toegelicht welke methodologische keuzes ten aanzien van dataverzameling en data-analyse zijn gemaakt.

3.2 Methodologische keuzes

In deze paragraaf worden op basis van de gekozen kwalitatieve benadering methodologische keuzes gemaakt. Eerst wordt uiteengezet waarom semigestructureerde interviews zijn gekozen als primair instrument voor het verzamelen van data. Vervolgens wordt uiteengezet op welke analysemethode wordt gebruikt voor het interpreteren van de vergaarde data.

3.2.1 Interviews

Semigestructureerde interviews vormen het instrument voor primaire dataverzameling. De keuze voor deze methode van dataverzameling is gebaseerd op de conclusie dat kwalitatieve data de grootste instrumentele waarde bezitten voor het komen tot kennis. Om de keuze voor semigestructureerde interviews te motiveren wordt hieronder ingegaan op de kenmerken van deze manier van dataverzameling.

Semigestructureerde interviews lenen zich goed voor het vergaren van kwalitatieve data omdat aan ondervraagden de ruimte wordt geboden om in eigen woorden weer te geven waaruit hun perceptie is opgebouwd. De semigestructureerde opzet van de interviews geeft de ondervrager de gelegenheid om aan de hand van standaardvragen de materie te doorlopen. De ondervrager kan aan de hand van een (mentale) lijst met standaardvragen nagaan of de belangrijkste vragen in ieder geval beantwoord worden. Verder kan een dergelijke lijst met vragen een logische indeling aan het verloop van het interview geven. De geïnterviewde hoeft bij een vloeiend en logisch verloop van het interview niet steeds te ‘schakelen’ tussen allerhande onderwerpen.

Tijdens het gesprek met de geïnterviewde is de ondervrager in staat om kleine nuances op te pikken in bijvoorbeeld de manier waarop iets gezegd wordt of de gelaatsuitdrukking die de ondervraagde heeft wanneer deze over een bepaald onderwerp praat. Deze kleine nuances kunnen veelzeggend zijn voor de interpretatie van houding en gedrag van een bepaalde partij. Het semigestructureerde karakter geeft de geïnterviewde de kans om uit te wijden wanneer deze dat noodzakelijk acht. Daarnaast kan de ondervrager, indien gewenst, naar verduidelijking vragen. Geïnterviewden kunnen gedeeltelijk zelf kiezen welke onderwerpen aan de orde komen, waardoor zij zelf (onbewust) aangeven welke zaken een hoofdrol spelen binnen het onderwerp van het interview. De interviewer kan de vraagstelling aanpassen aan datgene wat eerder in de discussie naar voren kwam. Een voorbeeld: “U noemde net al dat u de aanleg van natuurvriendelijke oevers als een positieve ontwikkeling ziet voor de ecologie in het gebied, vindt u het vispasseerbaar maken van stuwen eveneens een goede ontwikkeling?”.

Silverman (1993) in Flowerdew & Martin, (2005) noemt nog een sterk voordeel van de ruimte die met de interviews wordt gelaten aan de ondervraagde:

“One of the additional strengths of this approach is that it allows respondents to raise issues that the interviewer may not have anticipated”. (blz. 111)

Tijdens het onderzoek wordt weliswaar gestreefd naar het vooraf kennen van de factoren die van invloed zijn op de perceptie van stakeholders, toch kunnen zich nog onvoorziene factoren

aandienen tijdens de interviews. Het kennen van deze factoren kan tijdens de interpretatie van interviewdata leiden tot een beter begrip en indien mogelijk en gewenst kan er in volgende interviews.

Tekortkomingen van de methodologie kunnen leiden tot een minder sterke dataset en minder sterke resultaten. Zwaktes in de dataset en in de resultaten werken op hun beurt door in de conclusie. Een dergelijke foutvoortplanting is niet gewenst maar misschien ook niet te voorkomen omdat elke aanpak zwaktes lijkt te kennen. Hier worden een aantal zwaktes genoemd

Interviews leiden tot een situatie waarin twee partijen communiceren over een bepaald onderwerp. De interactie tussen partijen kent onherroepelijk een sociale component. De sociale link die wel of niet aanwezig is tussen partijen kan invloed hebben op de aanwezige wil om informatie te delen. Het is dus van belang in te schatten wat voor persoon de ondervraagde is en welk gedrag bij die persoon past.

Partijen kunnen tijdens het interview strategisch gedrag vertonen. Hierbij kan worden gedacht aan het bewust achterhouden van informatie door partijen. Partijen laten dan bijvoorbeeld niet het achterste van de tong zien omdat zij bij het verstrekken van bepaalde informatie hun eigen onderhandelingspositie kunnen ondermijnen. Partijen kunnen ook schuwen 'onder eed' verantwoordelijkheden op zich te nemen, omdat zij hier later aan gehouden zouden kunnen worden. Het is daarom van belang van tevoren aan te geven wat er met de informatie uit het interview wordt gedaan en wie beschikking hebben tot die informatie.

Ook kunnen geïnterviewden, vanwege een gebrek aan specifieke kennis over het onderwerp, kiezen zo weinig mogelijk informatie los te laten. Het vooraf versturen van informatie over topics die aan bod zullen komen verschaft geïnterviewden de mogelijkheid zich goed voor te bereiden. Met het versturen van indicatieve vragen wordt direct ook ondervangen dat partijen onderwerpen aanboren die werkelijk niets meer te maken hebben met het onderwerp van het onderzoek. Verder geldt voor onderzoek in het algemeen dat hetgeen wordt bestudeerd kan worden verstoord door het onderzoek zelf. Kennis van belangen en positie van de geïnterviewde geven de interviewer de kans om op een zorgvuldige en tactvolle wijze data te verzamelen. Daarbij moet worden opgepast dat met de vraagstelling niet teveel wordt toegespitst op de interessewereld van de ondervraagde. Verder vindt een interview plaats gedurende een bepaald moment van de dag. Wanneer zich tijdens dit moment onverhoopt gevoelens van stress, enthousiasme, verdriet, woede etc. voordoen kan dit invloed hebben op de duur en de inhoud van het interview. Ook de locatie van het interview kan invloed hebben op de bespraaktheid van het de geïnterviewde. Daarom lijkt het aan te raden om de te interviewen persoon zelf te laten kiezen waar en wanneer het interview plaatsvindt.

Bij interviews is het mogelijk dat de interviewer per ongeluk de aandacht op een bepaalde factor vestigt waardoor de geïnterviewde daar (uit beleefdheid) meer op ingaat dan hij of zij uit zichzelf zou hebben gedaan. De kunst lijkt dus te zijn om de geïnterviewde zoveel mogelijk zelf te laten benoemen wat ter zake doet. Indien toch een al te sturende wending is gegeven aan het interview kan ervoor worden gekozen bepaalde informatie niet mee te nemen in de resultaten.

In het algemeen kunnen critici de mening zijn toegedaan dat de vraagstelling, geïnterviewde personen en de interpretatie van de onderzoeker sturend zijn voor de gevonden antwoorden waardoor de uitkomst van het onderzoek bij voorbaat subjectief is.

Hier kan als tegenargument dienen dat de manier waarop geïnterviewden een beeld vormen van de realiteit om zich heen (het *intersubjectieve perspectief* van Habermas) onherroepelijk

subjectief zal zijn waardoor bij dataverzameling met behulp van interviews in beginsel al niet kan worden gesproken van een objectieve voorstelling van zaken.

3.2.2 Kwalitatieve analyse

In deze alinea wordt uiteengezet hoe kwalitatieve data-analyse leidt tot resultaten ten aanzien van dit vraagstuk.

De vraagstelling van dit onderzoek leidt tot een beschrijvend en exploratief onderzoek waarbij vanuit een breed maatschappelijk pallet van perspectieven en op een kwalitatieve wijze wordt gekeken naar de manier waarop stakeholders de KRW-situatie kunnen beleven. De vraagstelling leidt tot een inductieve benadering van het vraagstuk. Er wordt getracht aan de hand van een praktijksituatie meer algemene uitspraken over die situatie te doen. Er is gekozen voor een kwalitatieve benadering van het vraagstuk. Deze benadering komt voort uit het besef dat de kern van het vraagstuk is gelegen in hoe verschillende stakeholders het vraagstuk ervaren, welk handelen zij aan die ervaring koppelen en welke voorkeuren binnen dit handelen bestaan. Waar dit tot een duidelijker beeld leidt worden bepaalde resultaten gekwantificeerd, maar in het algemeen zal bij het verzamelen en analyseren van data worden geprobeerd recht te doen aan de specifieke inzichten die door partijen of groepen worden geleverd. Ook worden geen waardeoordelen gedaan over de inhoudelijke data. Het is immers aan het waterschap om te oordelen over de waarde die aan bepaalde uitspraken van partijen moet worden toegekend.

De analyse van kwalitatieve data kent vele variaties. In het algemeen geldt dat de uitgevoerde analyse is gebaseerd op wetenschappelijke achtergronden, eigen interpretaties, en de interpretaties van informanten (Flowerdew & Martin, 2005). Voordat wordt begonnen met het interpreteren van de resultaten, is het voor beantwoording van de onderzoeksvraag van belang dat duidelijk is naar welke informatie binnen de data wordt gezocht. Naar welke data wordt gezocht is dus afhankelijk van de vraagstelling. Daarom wordt hier per deelvraag toegelicht welke aspecten uit de data van belang worden geacht om antwoorden te geven op de vraagstelling van dit onderzoek.

In welke mate bestaat bij afzonderlijke stakeholders draagvlak voor uitvoering van het maatregelpakket?

- *In welke mate bestaat bij afzonderlijke stakeholders draagvlak voor het proces?*
- *In welke mate bestaat bij afzonderlijke stakeholders draagvlak voor het maatregelpakket?*

Op basis van de interviewdata wordt onderzocht of bij afzonderlijke partijen draagvlak bestaat voor uitvoering van het maatregelpakket. Hierbij wordt inductief te werk gegaan, er wordt vanuit vigerende inzichten ten aanzien van draagvlak binnen interactieve besluitvorming nagegaan of in de praktijksituatie gesproken kan worden van draagvlak. Boedeltje & De Graaf (2004) stellen dat er draagvlak bestaat “ op het moment dat de attitude ten opzichte van het beleid positief of neutraal is” (blz.3). Draagvlak is volgens Boedeltje & De Graaf (2004) op te splitsen in procesdraagvlak en inhoudelijk draagvlak. Hier voegen zij aan toe dat, omdat er bij het evalueren van een proces meerdere factoren een rol spelen, hoewel bepaalde aspecten als negatief kunnen worden beoordeeld, het samenvattende oordeel nog steeds

positief kan luiden. Wanneer inhoudelijk draagvlak bestaat lijkt het logisch dat ook procesdraagvlak bestaat omdat de inhoud van een besluit een gevolg is van het proces van interactieve besluitvorming is. Andersom lijkt dit niet te gelden. Tijdens de analyse van de interviewdata zal dus worden gezocht naar uitspraken over het proces (gebiedsgroep) en de inhoud (maatregelpakket) die een richting (positief of negatief) geven aan de houding van stakeholders. Het feit dat de vraagstelling van de interviews ook is opgedeeld in een proces- en maatregelengedeelte helpt bij het afzonderlijk identificeren van procesdraagvlak en inhoudelijk draagvlak. Ook het becijferen van zowel het proces als het maatregelpakket door stakeholders helpt bij het constateren van draagvlak.

Wanneer stakeholders een bijdrage willen leveren aan de uitvoering van maatregelen leidt dit tot een vermindering van de noodzakelijke inspanning door het waterschap. Daarom is het interessant om te peilen in welke mate actiebereidheid bestaat bij de stakeholders. Hiertoe is de volgende vraagstelling opgesteld:

Bij welke stakeholders bestaat, naast draagvlak, de bereidheid tot het leveren van een bijdrage aan uitvoering van het maatregelpakket 'Beleidsdoelstelling'?

- *Welke houding hebben stakeholders ten aanzien van het maatregelpakket?*
- *Welke concrete bijdragen noemen stakeholders?*

Boedeltje & de Graaf (2004) stellen dat het al dan niet aanwezig zijn van draagvlak bij stakeholders tot uiting kan komen in positieve (medewerking) of negatieve (verhindering) bijdragen van die stakeholders aan het beleid. De aanwezigheid van draagvlak wordt dan ook gezien als een eerste voorwaarde voor de bereidheid tot het leveren van een bijdrage. Het kennen van de mate van draagvlak (houding) is echter geen zuivere voorspeller voor het handelen van stakeholders. Met behulp van netwerktheorie en speltheorie werd in het theoretisch kader uitgelegd dat stakeholders zich niet enkel rationeel gedragen maar dat zij zich onder invloed van onderlinge relaties in een netwerk en hun maximaal te behalen pay-off strategisch kunnen gedragen. Daarom werd tijdens de analyse ook expliciet gezocht naar andere indicaties van bereidheid tot het leveren van een bijdrage aan uitvoering van het maatregelpakket. Tijdens interviews is hier aandacht aan geschonken door te vragen tot welke bijdragen de stakeholders bereid zijn. Het gaat dan niet in eerste instantie om de vorm of de hoeveelheid van de bijdrage, omdat de mogelijkheid tot het leveren van een bijdrage afhankelijk is van de middelen waarover een partij beschikt. De Milieufederatie is bijvoorbeeld een partij die geen grond bezit en dus niet direct bij kan dragen aan het bieden van ruimte aan inrichtingsmaatregelen. De bereidheid tot het leveren van een bijdrage wordt meer afgelezen uit het eigen initiatief dat stakeholders tonen bij het leveren van een eigen bijdrage. Ook wanneer geconstateerd kan worden dat stakeholders in het algemeen goed hebben nagedacht over de mogelijkheden tot uitvoering van het maatregelpakket geeft aan dat deze stakeholders zich proactief opstellen.

Het is overigens van belang om houding ten aanzien van het proces en houding ten aanzien van het maatregelpakket gescheiden te houden. Een actieve houding ten aanzien van het proces kan niet worden gezien als een indicatie van een actieve houding ten aanzien van het uitvoeren van maatregelen. Het kan immers zo zijn dat een partij tijdens het proces actief heeft onderhandeld zodat die partij tijdens uitvoering van de maatregelen minder plichten heeft. Ook kan tevredenheid over het proces teniet gedaan worden door de constatering dat de inhoud van het maatregelpakket niet aansluit bij de belangen van een partij. Gescheiden

analyse van opinies over het proces en opinies over het maatregelpakket wordt gefaciliteerd doordat hier in de interviews aparte vragen voor zijn (op)gesteld.

Op basis van het bewustzijn dat verschillende stakeholders vanuit hun perceptie een verschillende kunnen toekennen aan dezelfde ruimtelijke component (Schwartz, 2004) wordt in de centrale vraagstelling expliciet ingegaan op de vraag waar maatregelen tegen een lage inspanning kunnen worden uitgevoerd. Dit leidt tot de volgende deelvraag.

Welke locaties noemen stakeholders als kansen voor het uitvoeren van KRW-maatregelen?

- *Welke factoren bepalen dat locaties een kans vormen?*
- *Welke locaties worden genoemd?*

Bij bovenstaande deelvraag wordt gezocht naar locaties die door stakeholders worden aangeduid als geschikt voor het uitvoeren van bepaalde maatregelen. In eerste instantie wordt geëvalueerd welke locaties worden genoemd, daarna wordt uitgezocht waarom stakeholders deze locaties juiste als een kans zien voor het uitvoeren van maatregelen. Afhankelijk van de perceptie die stakeholders van fysieke ruimte hebben (de waarde die zij aan ruimte koppelen) zullen verschillende stakeholders verschillend denken over wat een kans is. Daarom wordt hier ook de vraag gesteld welke factoren volgens stakeholders bijdragen aan het ontstaan van een kans. Om de vraagstelling te beantwoorden wordt tijdens de analyse gelet op motivaties die stakeholders (impliciet of expliciet) geven voor het benoemen van bepaalde locaties als preferabel.

Stakeholders kunnen wellicht niet altijd concrete locaties noemen. Ook is het niet alleen van belang welke factoren bijdragen aan het bestaan van een kans. Het is evengoed belangrijk om te weten welke ruimtelijke randvoorwaarden worden gesteld aan uitvoering van het maatregelpakket. Het is met andere woorden belangrijk dat kennis bestaat over de locaties waar maatregelen *niet* gewenst zijn. Daarom is de volgende deelvraag opgesteld

Welke fysieke randvoorwaarden noemen stakeholders voor het uitvoeren van het maatregelpakket?

In de interviews is aandacht besteed aan de ruimtelijke wenselijkheid van maatregelen. Daarbij werd ook ingegaan op de ruimtelijke omstandigheden waarbij maatregelen minder wenselijk zijn en dus een verminderde potentie bestaat voor het uitvoeren van maatregelen. Tijdens de analyse wordt meegenomen waarom (bepaalde) argumenten op een bepaalde locatie minder wenselijk zijn.

In deze paragraaf werd toegelicht welke methodologische keuzes zijn gemaakt om te komen tot kennis over het onderzoeksobject. Interviews en kwalitatieve data-analyse vormen de instrumenten waarmee kennis wordt opgedaan over het vraagstuk. In de volgende paragraaf wordt meer concreet toegelicht welke aanpak ten aanzien van dit specifieke vraagstuk is gehanteerd.

3.3 Werkwijze

In deze paragraaf wordt uiteengezet op welke specifieke wijze tijdens dataverzameling en data-analyse te werk is gegaan. Achtereenvolgens wordt uiteengezet hoe de onderzoeksgroep is bepaald, op welke wijze de interviews zijn uitgevoerd en wat de gehanteerde werkwijze tijdens de data-analyse was.

3.3.1 Onderzoeksgroep

In deze alinea wordt toegelicht hoe op basis van specifieke selectiecriteria een onderzoekspopulatie van dertien stakeholders is ontstaan.

In theorie wordt de onderzoekspopulatie gevormd door alle partijen die in het kader van de KRW-maatregelen als stakeholder mogen worden beschouwd. Dat houdt volgens de definitie voor stakeholders van Freeman (1984) in dat elke persoon die invloed uit kan oefenen op beleid van Noorderzijlvest of beïnvloed wordt door beleid van Noorderzijlvest tot de onderzoekspopulatie behoort. In alle redelijkheid is het niet mogelijk om de hele onderzoekspopulatie te ondervragen. Er is daarom een aantal keuzes ten aanzien van de afbakening van het aantal te interviewen stakeholders gemaakt. Met behulp van de aanwezige stakeholder- en netwerkkennis binnen het waterschap is een selectie gemaakt van de partijen die benaderd kunnen worden voor een interview. In eerste instantie is bepaald welke stakeholders primair van belang kunnen zijn bij het implementeren van het maatregelpakket. Hierbij is rekening gehouden met de theorie van Mitchell et al. (1997) over stakeholder-prioritering. Zij noemen *legitimiteit*, *macht* en *urgentie* als bepalende factoren voor de mate waarin stakeholders betrokken dienen te worden bij besluitvorming. Dit leidde tot een selectie van stakeholders die:

- een groot en geaccepteerd maatschappelijk (economisch, sociaal, ecologisch of een combinatie hiervan) belang in het beheergebied vertegenwoordigen (legitimiteit)
- in staat zijn besluitvorming te beïnvloeden (macht)
- een direct en sterk belang hebben bij de inhoud van de besluitvorming (urgentie)

Er is voor gekozen enkel interviews te houden met stakeholders die ook door Noorderzijlvest zijn uitgenodigd voor het gebiedsproces (zie bijlage 2). Deze keuze is gebaseerd op de aanname van Boedeltje & de Graaf (2004) dat niet alleen de inhoud van de besluitvorming maar ook de aanloop naar besluitvorming, in dit geval het gebiedsproces, bijdragen aan mening van stakeholders over het vraagstuk. Ook kan een slechte indruk van een doorlopen besluitvormingsproces in toekomstige interactieve processen leiden tot wat de Bruijn et al. (2007) een '*burden of the past*' noemen. Zij verstaan hieronder dat slechte ervaringen met een interactieve setting kunnen leiden tot verminderd vertrouwen in samenwerking in die setting bij opvolgende besluitvorming.

In de interviewvragen (zie bijlage 5) is overigens een vraag opgenomen om te controleren of alle cruciale belangen vertegenwoordigd werden tijdens het gebiedsproces. Wanneer uit interviews blijkt dat bepaalde belangen tot op heden onderbelicht zijn gebleven kan worden besloten om betreffende partijen alsnog de gelegenheid te bieden zich uit te spreken over de maatregelen.

In figuur 3.1 worden de stakeholders weergegeven die op basis van de bovengenoemde selectiecriteria als primair van belang worden gezien voor het identificeren van kansen voor het uitvoeren van maatregelpakket ‘Beleidsdoelstelling’.

- Agrarische natuurverenigingen
- Gemeenten
- Hengelsportfederatie
- LTO
- Milieufederatie
- Provincies
- Staatsbosbeheer
- Stichting Drents/Groninger Landschap
- Vereniging Natuurmonumenten
- Waterschap Noorderzijlvest

Figuur 3.1 Grote maatschappelijke stakeholders

Op basis van praktische beperkingen en methodische overwegingen is op de stakeholders uit figuur 3.1 nogmaals een selectie toegepast. Hierbij is ook aangenomen dat het onwaarschijnlijk is dat het ondervragen van *alle* partijen, in tegenstelling tot dit selectieve aantal, tot een evenredig grotere hoeveelheid informatie leidt. Denk bijvoorbeeld aan het commentaar dat tien verschillende gemeenten kunnen leveren op de plannen van Noorderzijlvest; over specifieke zaken zullen de gemeenten onderling van mening verschillen, maar in hoofdlijnen zullen zij vaak hetzelfde denken over de plannen van het waterschap. Daarom zijn bovengenoemde stakeholders ingedeeld in de algemene categorieën ‘Overheid’, ‘Natuur’, ‘Recreatie’ en ‘Landbouw’ (zie tabel 3.1). Uit de vier categorieën zijn in totaal 13 stakeholders gekozen, zij vormen de onderzoeksgroep van dit onderzoek.

Tabel 3.1 Indeling geïnterviewden in belangengroepen

Natuur	Landbouw	Overheid	Recreatie
<ul style="list-style-type: none"> • Vereniging Natuurmonumenten Regio Groningen, Friesland en Drenthe (NM) • Milieufederatie Groningen (MF) • Staatsbosbeheer Regio Noord (SBB) • Stichting het Groninger Landschap (SGL) 	<ul style="list-style-type: none"> • LTO-Noord (LTO) • Agrarische Natuurvereniging Wierde en Dijk (ANWD) 	<ul style="list-style-type: none"> • Provincie Drenthe (PD) • Provincie Groningen (PG) • Gemeente de Marne (GdM) • Gemeente Groningen (GG) • Waterambassadeur gemeenten (GA) • Waterschap Noorderzijlvest (WS) 	<ul style="list-style-type: none"> • Hengelsportfederatie Groningen-Drenthe (HSF)

Bij bovenstaande categorisering van stakeholders dient te worden vermeld dat deze een generalisatie vormt van de variëteit die in werkelijkheid binnen de categorieën bestaat. Kennisname van het feit dat stakeholders tijdens het proces coalities vormden en zich soms door één partij lieten vertegenwoordigen biedt een zekere legitimering voor het onder één noemer plaatsen van bepaalde partijen. Achter de verschillende stakeholders is uit praktische overwegingen tussen haakjes een afkorting vermeld. Deze afkorting wordt in het vervolg van het verslag gebruikt wanneer dat leidt tot een beter overzicht.

In tabel 3.1 valt Agrarische Natuurvereniging Wierde en Dijk onder de categorie ‘Landbouw’ in plaats van ‘Natuur’ ingedeeld. Deze keuze is gebaseerd op de aanname dat het bedrijven van landbouw het primaire uitgangspunt is van Agrarische Natuurvereniging Wierde en Dijk. Onder de categorie ‘Overheid’ staat de waterambassadeur van gemeenten genoemd. Deze waterambassadeur had voor de gemeenten zitting in de gebiedsgroepen en had als taak de gemeenten te betrekken bij de KRW. Het waterschap maakt ook deel uit van de onderzoeksgroep omdat de mening van het waterschap verhelderend kan werken bij het creëren van een totaalbeeld van wat zich binnen de gebiedsgroepen heeft afgespeeld. Inbreng van het waterschap wordt daarom ook meegenomen in de analyse. Hierbij wordt echter wel getracht om waardeoordelen van het waterschap over proces en inhoud buiten beschouwing te laten omdat de bedoeling van het onderzoek is te constateren wat *andere* stakeholders vinden van de interactieve besluitvorming.

Voor het verkennen van de algemene standpunten van partijen ten aanzien van de KRW-maatregelen lijken interviews met deze partijen in eerste instantie afdoende. In latere fasen van de implementatie van KRW-maatregelen zullen ook individuele belangen van particuliere partijen een rol van betekenis gaan spelen. Er kan hier bijvoorbeeld worden gedacht aan een situatie waarin het waterschap de intentie heeft grond aan te kopen van een particuliere grondbezitter.

3.3.2 Interviews

In de vorige alinea is uiteengezet welke stakeholders worden benaderd voor het afnemen van een interview. In deze alinea wordt toegelicht hoe bij het bespreken en afnemen van interviews te werk is gegaan.

Stakeholders zijn telefonisch benaderd. Het was in alle gevallen mogelijk (op korte termijn) een afspraak te maken. Er is na het maken van de afspraken een voorbeeldvragenlijst naar de ondervraagden toegezonden. Met behulp van deze voorbeeldvragen konden partijen zich voorbereiden op het interview. Ook kunnen ondervraagden dan vooraf intern overleggen wanneer zij niet zeker zijn over hoe op een vraag te antwoorden. Daarmee wordt vermeden dat vragen worden afgewenteld omdat de ondervraagde stelt daar ‘zo één twee drie’ geen antwoord op te weten. Het nadeel van dergelijke voorbeeldvragen is overigens dat partijen de tijd hebben zich te beraden op een politiek verantwoord antwoord waaruit geen duidelijke standpuntinname blijkt. Het was dan ook aan de ondervrager om scherp te zijn op dergelijke ontwijkende antwoorden.

Vooraf las de ondervrager zich altijd in over de te ondervragen partij. Het lezen van de startpagina en ‘wie we zijn’ en/of de organisatiemissie verschafte vaak al een goede eerste kennis van de belangengroep. Bovendien bood de informatie van het internet ook vaak een goede ingang voor een gesprek. De interviews werden altijd gehouden op de werklocatie van de geïnterviewde. Zij gaven hier, voornamelijk vanuit efficiëntieoogpunt, de voorkeur aan. Stakeholders vonden het dan ook prettig te horen dat het interview niet veel langer dan een half uur hoefde te duren. Voordat de interviews aanvingen werd aan de geïnterviewden uitgelegd wat er met de informatie uit de interviews zou worden gedaan. Ook werd afgesproken dat een transcript van de interviews zou worden opgestuurd, zodat geïnterviewden konden overkijken of opmerkingen juist waren geïnterpreteerd door de ondervrager. Alle geïnterviewden hebben het transcript nagelezen en hebben soms met een paar kleine wijzigingen of aanvullingen bevestigd akkoord te gaan met de inhoud van het transcript.

Tijdens de interviews werd een mp3-voicerecorder gebruikt om de gesprekken later terug te kunnen luisteren. Dit heeft als groot voordeel dat de interviewer niet mee hoeft te schrijven en zich volledig kan richten op de geïnterviewde en datgene wat gezegd wordt.

Geïnterviewden werd middels open vragen de kans gegund om hun visie en ideeën over de KRW-maatregelen te geven. Bij het afnemen van interviews werd enige rekening gehouden met de rol van de betreffende partij. Het is echter niet zo dat de vraagstelling op die rol werd aangepast, dit zou de data uit het interview kunnen beïnvloeden. De gehanteerde vraagstelling is tijdens de dataverzameling überhaupt niet aangepast.

Wanneer de vraagstelling van interviews onderling verschillend is, kan dat leiden tot interviews die niet meer vergelijkbaar zijn omdat de vraagstelling van de onderzoeker sturend kan werken op het daarop volgende antwoord. Wel is af en toe een bepaalde anonieme zienswijze ter illustratie aangeboden om een vraag te verduidelijken.

Er is bewust voor gekozen geen strategische volgorde in de te houden interviews aan te brengen. Op voorhand leek dit zinvol omdat de voorkennis die bij bepaalde partijen wordt opgedaan kan helpen bij het in de context plaatsen van andere partijen en belangen. Op basis van die voorkennis zou vraagstelling dan kunnen worden toegespitst op het beeld dat van die partij is ontstaan. Om eerdergenoemde reden, het beïnvloeden van de richting van antwoorden, is ervoor gekozen om dus geen preferabele volgorde met betrekking tot de interviews aan te houden. Ook valt, met het oog op beschikbaarheid van te interviewen personen, op te merken dat het aanhouden van een preferabele volgorde van interviews onpraktisch, al dan niet onmogelijk is.

Bovengenoemde keuzes zijn niet gemaakt in de illusie dat hiermee zuiver objectieve data zou worden vergaard. De keuzes zijn er ‘slechts’ op gericht de verzameling van primaire data zo objectief en representatief mogelijk te doen geschieden.

3.3.3 Data-analyse

In de vorige alinea is toegelicht hoe de data voor het onderzoek met behulp van interviews werden gegenereerd. In deze alinea wordt toegelicht hoe de data aan de hand van codering zijn geanalyseerd.

Op basis van de vraagstelling, interviews en het theoretisch kader was reeds een idee gevormd van zaken die van belang zouden zijn voor het beantwoorden van de vraagstelling.

Met behulp van codering werden data nagezocht op passages, maar ook losse woorden, die mogelijk een bijdrage aan het beantwoorden van hoofdvraag en deelvragen konden leveren. Het coderen gebeurde met meerdere kleuren markeerstiften en meerdere vormen van markeren (onderstrepen, doorstrepen, aanstippen).

Tijdens de analyse werd een eerste scheiding gemaakt tussen positieve (groen) en negatieve (rood) reacties ten aanzien van zowel proces als maatregelen. Het gegeven dat een partij positief of negatief tegenover proces of maatregelen staat was zo een eerste resultaat.

Gelijkertijd werden bijvoorbeeld uitspraken over belangen (blauw) en uitspraken die een bepaalde houding impliceerden (zwart onderstreept) bijgehouden. Motivaties voor een bepaalde uitspraak werden met geel doorgestreept. Tijdens het coderen werden nieuwe codes bedacht. Hiervoor werd dan een nieuwe streep- of kleurvariant geïntroduceerd. Het nadeel van het achteraf identificeren van nieuwe codes was dat reeds geanalyseerde documenten op nieuw onder de loep moesten worden genomen.

Tijdens het analyseren werden voorlopige verbanden en opvallende zaken alvast genoteerd zodat hier tijdens het werken aan de resultaten sneller mee kon worden gewerkt.

Specifieke begrippen (significante schade) die vaak door stakeholders werden genoemd kregen ook een unieke codering en werden geteld. Zo kon achteraf vrij eenvoudig worden vastgesteld welke specifieke zaken stakeholders belangrijk leken te vinden. De context waarin deze zaken genoemd werden bepaalde echter of deze begrippen daadwerkelijk relevant waren voor het onderzoek.

Het resultaat van het coderen was een map met documenten die in de meest bonte kleuren doorstreept waren.

In dit hoofdstuk is uiteengezet hoe met behulp van theoretische inzichten, methodologie en een specifieke aanpak antwoorden kunnen worden gevonden op de vraagstelling van dit onderzoek. In het volgende hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd.

4.Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de analyse in volgorde van vraagstelling besproken. Voor het onderzoek hebben 13 interviews plaatsgevonden met verschillende stakeholders uit de gebiedsgroepen van Noorderzijlvest. De data uit de interviews zijn met behulp van analyse teruggebracht tot informatie die relevant is voor de vraagstelling die ten grondslag ligt aan dit onderzoek. Verder wordt, waar mogelijk, naar het niveau van belangengroepen (zie tabel 3.1) gegeneraliseerd om de resultaten overzichtelijk maar ook praktisch toepasbaar te houden. Eerst wordt aan de hand van de resultaten beschreven of en in welke mate er draagvlak voor het proces en het maatregelpakket bestaat. Vervolgens wordt vastgesteld of naast draagvlak ook de bereidheid tot een bijdrage aan de uitvoering van het maatregelpakket bestaat. In de laatste paragraaf wordt aandacht besteed aan de potentiële locaties voor het uitvoeren van maatregelen. Ook wordt hier uiteengezet welke preferenties stakeholders en/of stakeholdergroepen hebben ten aanzien van maatregelen en locaties.

4.1 Proces en maatregelpakket

In deze paragraaf worden resultaten gepresenteerd die verband houden met de deelvraag:

In welke mate bestaat bij afzonderlijke stakeholders draagvlak voor uitvoering van het maatregelpakket?

- *In welke mate bestaat bij afzonderlijke stakeholders draagvlak voor het proces?*
- *In welke mate bestaat bij afzonderlijke stakeholders draagvlak voor het maatregelpakket?*

In de volgende alinea's wordt eerst de mening van stakeholders over het gebiedsproces uiteengezet, daarna wordt aandacht besteedt aan de op- en aanmerkingen die stakeholders over het maatregelpakket hadden.

4.1.1 Mening stakeholders over proces (procesinhoud)

- *In welke mate bestaat bij afzonderlijke stakeholders draagvlak voor het proces?*

Tijdens de gebiedsgroepen heeft in brede zin discussie over de KRW plaatsgevonden. Het doel van deze discussie was gezamenlijk tot een breed gedragen maatregelpakket te komen. Hier wordt uiteengezet hoe stakeholders de gebiedsgroepen en overige interactie tot op heden hebben ervaren. Een constatering van gedeelde meningen wordt opgevolgd door meer individuele bevindingen. Indien van belang, wordt een algemene mening uitgelicht.

Elf van de twaalf stakeholders becijferden het proces, waarbij een zeven de gemiddelde uitkomst was. Provincie Groningen en Hengelsportfederatie Groningen-Drenthe gaven met een acht het hoogste cijfer. Gemeente de Marne gaf met een viereneenhalf het laagste cijfer. Alle partijen antwoordden bevestigend op de vraag of de uitgenodigde groep stakeholders in voldoende mate een afspiegeling van de relevante maatschappelijke waarden vormt. Daarbij wordt door de LTO opgemerkt dat het ambtelijk apparaat wel erg sterk vertegenwoordigt was, terwijl de LTO graag een wat ruimere vertegenwoordiging van de maatschappelijke partijen

had gezien. Deze opmerking wordt gesteund door de gemeenten die naar aanleiding van hun beperkte rol in het proces verklaren dat hun aanwezigheid achteraf niet altijd even nuttig was.

Stakeholders vinden de informatievoorziening door het waterschap in het algemeen correct en helder maar vinden dat vooral in het begin van het proces een aantal onduidelijkheden hebben bestaan. Stakeholders geven aan dat deze ‘vaagheden’ voortkwamen uit:

- Het niet kennen van het nut van de KRW
- Het niet kennen van de gevolgen van de KRW
- Het niet kennen van de eigen rol binnen de KRW
- De abstractie en subjectiviteit van de termen ‘significante schade’ en ‘haalbaarheid en betaalbaarheid’.

Diverse stakeholders geven aan dat zowel het niet kennen van het nut en de gevolgen van de KRW als onduidelijkheid over de eigen rol binnen het proces leidde tot een afwachtende, of zelfs defensieve houding ten aanzien van de KRW. Deze afwachtende en/of defensieve houding lijkt het sterkst voor te komen bij de gemeenten en de landbouw. De termen ‘haalbaarheid en betaalbaarheid’, ‘significante schade’ en in verminderde mate vaststelling van het watertype roept vraagtekens op. Voornamelijk Natuur maar ook de provincie Drenthe geven aan dat de vaagheid van deze begrippen is aangegrepen om bepaalde maatregelopties vroegtijdig een halt toe te roepen. Ook wordt gesuggereerd dat het waterschap zich deze ontwikkelingen heeft laten welgevalen omdat de inspanning voor de KRW op deze manier relatief laag kon blijven.

Partijen geven aan dat later in het proces meer duidelijkheid is ontstaan over bovenstaande punten, maar dat het lang duurde voordat de inhoud van de KRW tastbaarder werd. Natuur geeft aan dat de inhoud van het proces van abstract naar concreet naar weer abstract is gegaan. Hierdoor is in maatregelplannen minder duidelijk wat er precies van de KRW kan worden verwacht.

Op de vraag of partijen het idee hadden dat er tijdens het besluitvormingsproces voldoende rekening is gehouden met de inbreng van belangen gaven veel partijen direct een nuancering van deze vraag. Elf van de twaalf partijen geven aan dat een verschil bestaat tussen de mogelijkheid tot het inbrengen van belangen en het doorklinken van die belangen in de besluitvorming. Alle partijen erkennen dat zij de kans hebben gehad kennis en belangen in te brengen in het proces. Onder stakeholders bestaat een verschil in tevredenheid over de mate waarin inbreng doorklinkt in het maatregelpakket. De LTO is bijvoorbeeld overwegend tevreden over de mate waarin haar belang is vertolkt in het maatregelpakket. Natuur stelt minder van haar belangen terug vinden in het maatregelpakket. Stakeholders geven aan dat zij wel begrijpen dat niet alle belangen even zwaar mee kunnen wegen maar dat keuzes binnen het maatregelpakket wel duidelijk moeten worden gemotiveerd. De sterke invloed van Landbouw binnen het overleg wordt gezien als een rem op het potentieel van de KRW. Met name Natuur is de mening toegedaan dat door de invloed van Landbouw voorbij is gegaan aan een aantal maatregelen die, mits beter bediscussieerd, wellicht konden worden opgenomen in het maatregelpakket. Hierbij wordt overigens wel genuanceerd dat het belang van de Landbouw binnen het beheergebied van Noorderzijlvest ook relatief groot is. Verder wordt een gebrek aan tijd als beperkende factor voor de uitkomst van het proces beschouwd. Men geeft aan hiervoor begrip te hebben omdat het waterschap deze tijdsdruk zelf ook van bovenaf opgelegd heeft gekregen.

Gemeenten voelden zich in de voorbereiding van de gebiedsgroepen enigszins gepasseerd. Volgens de gemeenten werd door de provincies en het waterschap te laat ingezien dat gemeenten een wel degelijk een rol dienen te spelen in de gebiedsgroepen. Gemeenten geven aan dat ze aanvankelijk nogal vreesden voor de omvang van de KRW-opgave. Toen bleek dat de opgave voor de gemeenten zeer beperkt was zijn ze wat naar de achtergrond van het proces verdwenen. Andere partijen hebben dit als ‘merkwaardig’ ervaren en zijn van mening dat de gemeenten een wat actievere houding hadden kunnen aannemen ten aanzien van de KRW-opgave, omdat zij ook wel degelijk een verantwoordelijkheid hebben op het gebied van water.

Stakeholders noemen dat het vanwege de ecologische doelstellingen van de KRW opvallend is dat Natuur, hoewel uitgenodigd, relatief weinig vertegenwoordigd was in de gebiedsgroepen. Natuur geeft zelf aan zich hiervan bewust te zijn. Grondbezittende natuurorganisaties geven aan dat hun interesse in de KRW in eerste instantie is gebaseerd op de implicaties die de richtlijn heeft voor de eigen beheergebieden. Verder deed een gebrek aan tijd en middelen en ook het niet kennen van de implicaties van de KRW, Natuur besluiten zich in eerste instantie afzijdig te houden en zich vooral te laten vertegenwoordigen door de Milieufederatie.

Stakeholders geven in het algemeen aan dat de KRW voor hen pas echt interessant wordt wanneer implicaties van de KRW raken aan de (functie van) eigen (beheers)gebieden. Meerdere partijen gaven aan dat ze benieuwd zijn hoe het KRW-traject verder zal verlopen en wanneer de volgende stappen volgen. Op het moment is het al een tijdje stil omtrent de voortgang in het proces.

Opvallend is de vergelijking die wordt gelegd met de procedure die tijdens het KRW-proces bij waterschap Hunze en Aas is gevolgd. Partijen vergelijken het verloop van het proces bij Noorderzijlvest erg vaak met het verloop van het proces bij Hunze en Aas. Hierbij worden zowel inhoudelijke als procesmatige aspecten van het KRW-traject bij Noorderzijlvest gestaafd aan de ervaringen bij waterschap Hunze en Aas. Men vond de breedte van het proces bij waterschap Hunze en Aas beter. Voornaamste reden voor deze mening is dat met behulp van een zogenaamd ‘waterdragerconcept’ de WB21 in de KRW-opgave is meegenomen. Anderzijds geeft men aan dat Noorderzijlvest beter de tijd heeft genomen om discussies te voeren.

4.1.2 Mening stakeholders over het maatregelpakket

- *In welke mate bestaat bij afzonderlijke stakeholders draagvlak voor het maatregelpakket?*

Uit de vorige alinea bleek hoe stakeholders het proces hebben ervaren, in deze alinea wordt aandacht besteed aan de mening van stakeholders over het maatregelpakket. Ook hier wordt vanuit algemene opinies naar meer specifieke standpunten toegewerkt.

Afzonderlijke maatregelen worden als positief gezien. Vooral natuurvriendelijke oevers worden vaak genoemd als een interessante maatregel. Het maatregelpakket krijgt echter ‘slechts’ een 6,3. Het hoogste cijfer was een acht van de LTO. Het laagste cijfer was een 5+ van Staatsbosbeheer. Alle partijen geven aan dat zij in eerste instantie terughoudend zijn met

het vellen van een oordeel over het maatregelpakket. Drie van de twaalf partijen kozen er zelfs voor zich niet te wagen aan het becijferen van het maatregelpakket. Deze stakeholders geven aan dat het geven van een cijfer moeilijk is omdat nog veel onzekerheden bestaan over het behalen van effect met het maatregelpakket. Het succes van het maatregelpakket zal pas blijken wanneer maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd. Toch verwacht een aantal partijen op voorhand al dat de doelstellingen tot 2015 niet zullen worden behaald door het uitvoeren van het maatregelpakket 'Beleidsdoelstelling'. Het maatregelpakket wordt met name door Natuur bestempeld als weinig ambitieus. Overheden sluiten zich hier gedeeltelijk bij aan. Uitspraken die raken aan de ambitie van het maatregelpakket zijn:

- Veel maatregelen zijn te snel zijn uitgesteld tot na 2015.
- Het maatregelpakket bevat weinig écht nieuwe maatregelen.
- Het maatregelpakket is te algemeen van opzet, er hadden meer gebiedsspecifieke maatregelen kunnen worden opgesteld.
- Bepaalde maatregelen zouden onder de 'morele' plicht van het waterschap moeten vallen en niet als KRW-maatregel moeten worden aangevoerd.
- Er is matig vanuit de stroomgebiedbenadering geredeneerd.
- Het pakket is te sectoraal, er is weinig aandacht voor integrale aspecten van ruimtelijke ingrepen.
- Doelstellingen zullen met het huidige maatregelpakket waarschijnlijk niet worden behaald.
- In het maatregelpakket blijkt uit weinig dat rekening wordt gehouden met toekomstige ontwikkelingen.
- De nadruk van het pakket lijkt meer te liggen op chemische kwaliteit dan op ecologische kwaliteit.

De ambitie van het maatregelpakket wordt gerelateerd aan de houding van het waterschap. Hierbij wordt gesteld dat:

- Het waterschap teveel het idee wekt dat de KRW een plichtmatige opgave is, terwijl een meer proactieve opstelling meer momentum kan creëren voor het aanpakken van de opgave.
- Het waterschap meer vanuit een duidelijke visie had kunnen handelen waardoor duidelijker was geweest waar het waterschap heen wil met de KRW-maatregelen. Nu is het partijen soms niet duidelijk om welke redenen het waterschap al dan niet heeft besloten voor een bepaalde maatregel te kiezen.
- Het waterschap zich doorgaans te weinig met de waterkwaliteit bezig houdt. Stakeholders vinden dat maatregelen die nu in het maatregelpakket zijn opgenomen in principe tot de reguliere taak van het waterschap behoren.
- Het waterschap nog veel een sectoraal perspectief hanteert terwijl winst ligt in het benaderen van vraagstukken vanuit een integraal perspectief. Kosten en baten zijn nu vooral sectoraal afgewogen, terwijl met het nemen van bepaalde maatregelen ook in andere sectoren sprake is van kosten en baten.

Stakeholders voorzien dat er een grote opgave blijft liggen voor de periode na 2015. Dit wordt door sommige partijen niet per definitie als een slechte ontwikkeling gezien. Meerdere partijen geven aan dat het belangrijk is om in de resultaten van onderzoeksmaatregelen af te wachten zodat beter beredeneerde en meer toegespitste maatregelen kunnen worden toegepast. ANWD geeft aan dat het cruciaal is dat in de komende zes jaar KRW-

doelstellingen gehaald worden omdat anders wordt gevreesd voor een aanscherping van het huidige pakket. Als chemische normstellingen een additionele maatregel worden kan dit leiden tot economische schade voor de landbouw. Hiermee geeft ANWD aan dat de verwachting van het huidige pakket hoog is en dat wanneer het effect laag blijkt er ook een verminderd vertrouwen en draagvlak zal zijn voor aanvullende maatregelen in de volgende cycli van de KRW.

In deze paragraaf werd geanalyseerd wat de mening van stakeholders over het proces en het maatregelpakket was. In de volgende paragraaf wordt voortgebouwd op informatie uit deze paragraaf en worden beoordeeld of stakeholders bereid zijn tot het leveren van een bijdrage aan de uitvoering van het maatregelpakket.

4.2 Bereidheid tot bijdrage

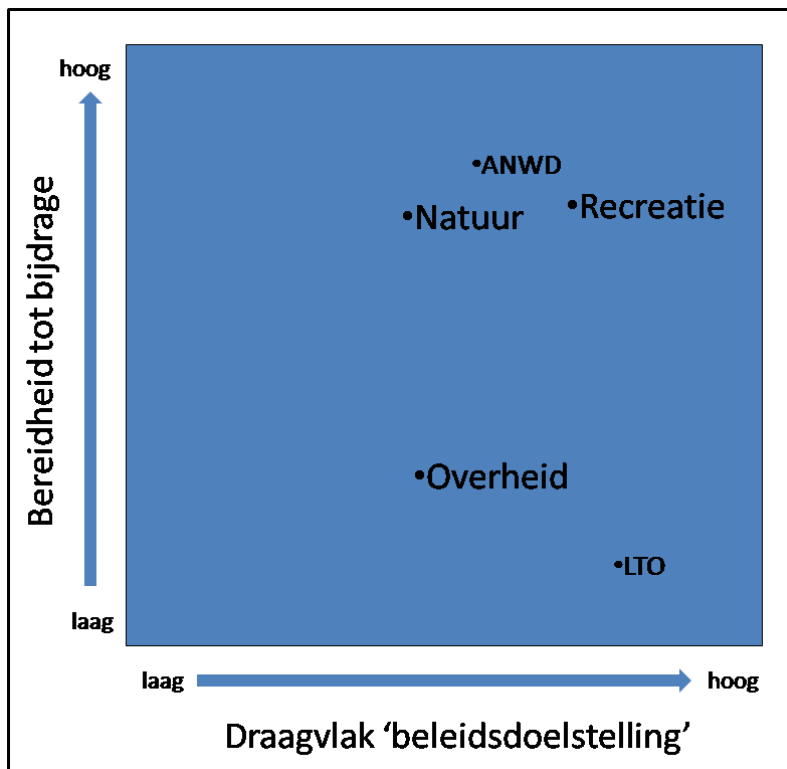
Resultaten die in deze paragraaf gepresenteerd worden houden verband met de vraag:

Bij welke stakeholders bestaat, naast draagvlak, de bereidheid tot het leveren van een bijdrage aan uitvoering van het maatregelpakket 'Beleidsdoelstelling'?

- *Welke houding hebben stakeholders ten aanzien van het maatregelpakket?*
- *Welke concrete bijdragen noemen stakeholders?*

4.2.1 Potentiële bijdragen aan de uitvoering

Stakeholders geven allen aan in principe bereid te zijn tot het leveren van een bijdrage aan uitvoering van het maatregelpakket. De potentiële bijdragen die stakeholders noemen zijn kennis, financiën, vergunningverlening, toegang tot netwerken, en grondgebied. De houding die stakeholders aannemen ten aanzien van de uitvoering van het maatregelpakket varieert echter nogal. Natuur en Recreatie stellen zich evenals ANWD proactief op door uit eigen beweging onderzoek te doen naar potentiële locaties en effecten die maatregelen kunnen hebben. De partijen hebben een sterk constructieve visie voor het uitvoeren van plannen en geven ook aan deze graag met het waterschap te bespreken. De LTO en Overheid tonen weliswaar draagvlak voor het maatregelpakket maar geven aan dat zij uitvoering van de maatregelen in eerste instantie aan het waterschap overlaten. Deze meer passieve houding leidt ertoe dat de actiebereidheid van deze twee groepen vrij laag wordt ingeschat. Om een beeld te krijgen van de relatieve bereidheid tot het leveren van een bijdrage aan uitvoering van het maatregelpakket is deze 'bereidheid tot bijdrage' in figuur 4.1 afgezet tegen het draagvlak dat bij de verschillende stakeholders bestaat.



Figuur 4.1 Actiebereidheid bij stakeholders

Figuur 4.1 is een weergave van de bereidheid bij verschillende stakeholdergroepen tot het leveren van een bijdrage. Een lage actiebereidheid houdt in dat stakeholders zich passief opstellen ten aanzien van de uitvoering, terwijl een hoge actiebereidheid impliceert dat stakeholders zich meer proactief opstellen ten aanzien van uitvoering. Een passieve houding houdt dus niet in dat partijen niet bereid zijn tot het ter beschikking stellen van middelen, maar houdt in dat zij minder snel uit eigen beweging een bijdrage zullen leveren. Uit figuur 4.1 blijkt bijvoorbeeld dat bij de LTO relatief veel draagvlak bestaat voor het maatregelenpakket, maar dat de LTO niet voornemens is om een zeer actieve bijdrage te leveren aan de uitvoering van het maatregelenpakket. De LTO geeft aan af te wachten wat de resultaten uit de monitoringsprogramma's zijn voordat zij het boetekleed aan trekken.

4.3 Locaties

De resultaten die in deze paragraaf worden gepresenteerd leveren de basis voor beantwoording van de deelvraag:

Welke locaties noemen stakeholders als kansen voor het uitvoeren van KRW-maatregelen?

- *Welke factoren bepalen dat locaties een kans vormen?*
- *Welke locaties worden genoemd?*

Geanalyseerde data bieden inzicht in preferabele locaties. Stakeholders noemden zowel kansen als randvoorwaarden voor het uitvoeren van bepaalde maatregelen op een bepaalde locatie. Interviews bevatten zowel concrete aanwijzingen van locaties (bijvoorbeeld sanering riooloverstort bij Peize) als meer algemene suggesties (bijvoorbeeld onderzoek effect saneren riooloverstorten) voor locaties en maatregelen. Met behulp van visuele en textuele toelichting wordt inzichtelijk gemaakt hoe de preferenties van verschillende stakeholders ten aanzien van

locaties liggen. Vanuit algemene suggesties wordt toegewerkt naar een overzichtskaart (zie figuur 4.2) met meer concrete locaties.

4.3.1 Kanslocaties

Stakeholders geven met name algemene suggesties ten aanzien van locaties en maatregelen. Gezien het feit dat het doel van het onderzoek in eerste instantie is inzicht te krijgen in de potentiële locaties voor maatregelen uit het huidige maatregelpakket is besloten suggesties weg te laten wanneer deze enkel ingaan op maatregelen of locaties betreffen die niet in het maatregelpakket 'Beleidsdoelstelling' terug te vinden zijn. Daar het wel van belang kan zijn (in een vervolgtraject) ook dergelijke suggesties te overwegen zijn deze in bijlage 6 geplaatst. In deze alinea worden suggesties weergegeven die verband houden met de locaties waar maatregelen volgens stakeholders uitgevoerd kunnen worden.

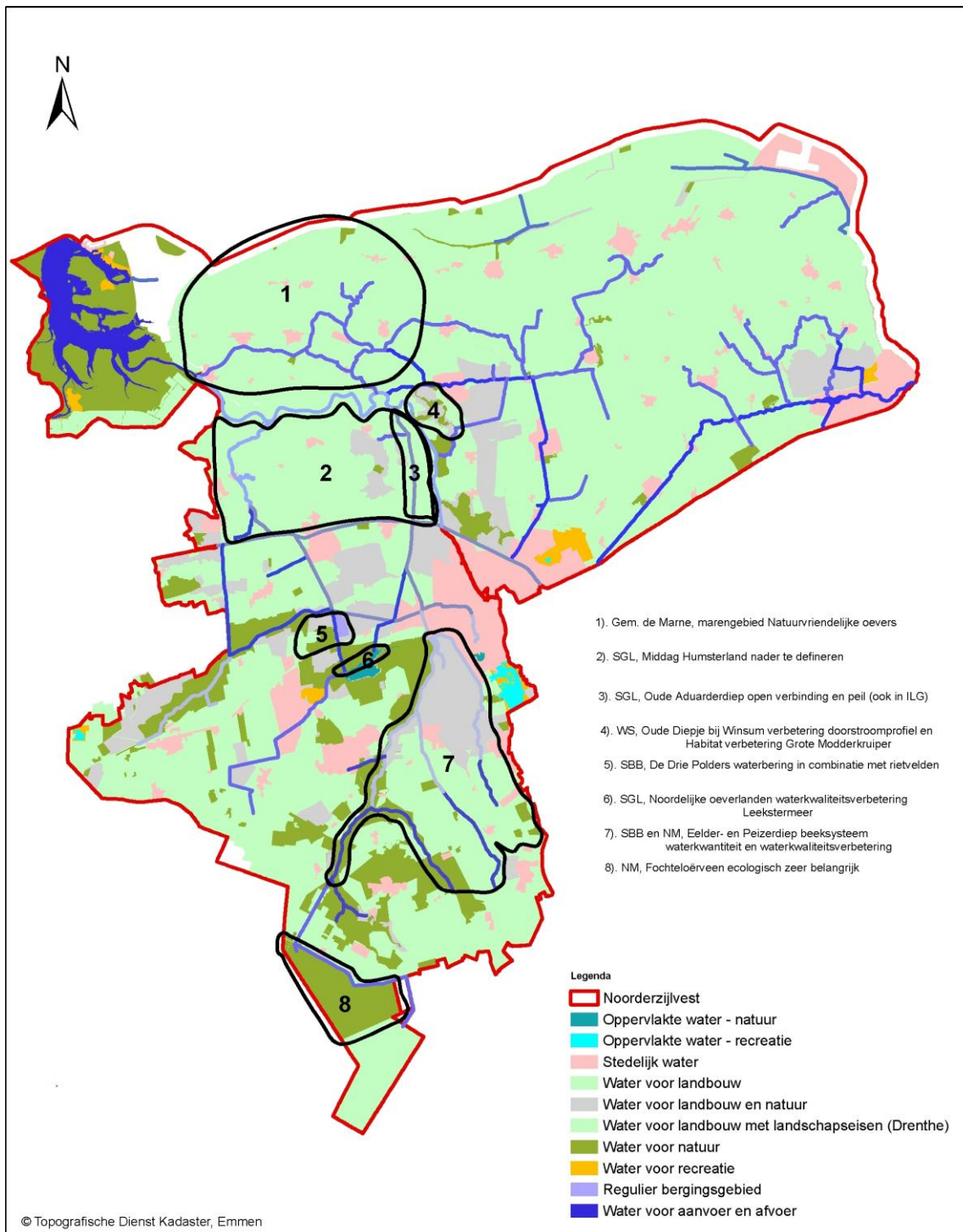
De volgende suggesties werden gedaan:

- Versterk bestaande natuurwaarden (bijvoorbeeld beekdalen) en pleeg kunstmatige ingrepen in meer kunstmatige systemen (bijvoorbeeld kanalen).
- Boeren tonen steeds meer een flexibele houding waardoor meer mogelijk is in de 'witte landbouwgebieden'.
- Gebruik stukken landbouwgrond die vanwege hun fysieke eigenschappen minder rendabel zijn voor bijvoorbeeld bufferzones en natuurvriendelijke oevers.
- Zoek naar synergievoordelen (EHS, WB21, GGOR, POP, PMP, WILG, ILG, Natura2000)
- Pas inrichtingsmaatregelen toe op locaties waar reeds andere (oude en nieuwe) initiatieven ten aanzien van die inrichting bestaan. (werk met werk maken).
- Zoek voor aanleg van natuurvriendelijke oevers vooral in veehouderijgebieden. Daar is de meeste winst te behalen omdat hier op het moment relatief weinig minder riet staat.
- Leg natuurvriendelijke oevers aan langs eigen maaipaden, dit leidt tot een reductie in onderhoudskosten.

In het algemeen valt op dat stakeholders niet altijd spreken in termen van concrete maatregelen maar dat zij vinden dat op een bepaalde locatie 'iets' aan de waterkwaliteit of waterkwantiteit kan worden gedaan.

4.3.2 Kanskaart

In de vorige alinea werden meer algemene suggesties ten aanzien van locaties onder de aandacht gebracht. In deze alinea wordt met behulp van een kaart (zie figuur 4.2) aangegeven waar concreet genoemde locaties zich bevinden. Zie bijlage 7 voor een groter formaat van figuur 4.2. De uitvoeringspotentie op een bepaalde locatie werd beoordeeld aan de hand van het aantal stakeholders dat naar deze locaties verwijst, inschatting van autoriteit die deze stakeholders binnen de genoemde gebieden hebben en de vraag of er op deze locatie concrete maatregelen genoemd kunnen worden.



Figuur 4.2 Aangedragen locaties voor uitvoering KRW-maatregelen.

Voor een aantal gebieden in figuur 4.2 is een nadere toelichting op zijn plaats. Middag-Humsterland, gebied twee, is ondanks de afwezigheid van concrete maatregelen genoemd omdat het onder de suggestie van dezelfde stakeholder (SGL) valt als gebied drie. Gebied drie, het Oude Aduarderdiep, overlapt of valt zelfs geheel binnen Middag-Humsterland waardoor het onjuist lijkt om niet ook de bredere context van gebied drie te noemen. Middag-Humsterland vormt bovendien een cultuurhistorisch gebied, dit is vermoedelijk van invloed op de maatregelen die in gebied drie al dan niet gewenst zijn. In gebied zeven is het stroomgebied van het Eelderdiep en het Peizerdiep samengenomen. De

beeksystemen worden door NM en SBB als een ecologisch waardevol gebied met potentie voor KRW-maatregelen gezien. Het gaat hier in feite om soortgelijke beeksystemen met bovenlopen, middenlopen en benedenlopen. De bovenlopen worden genoemd als gebied waar water kan worden vastgehouden, de middenlopen lenen zich evenals de benedenlopen voor waterberging. In de benedenlopen kan volgens SBB nog veel worden gedaan aan verbetering van natuurlijke waarden.

Op de kaart valt op dat in een rechte lijn van het zuiden naar het noorden van het beheergebied maatregelen worden genoemd, terwijl in noordoostelijk gedeelte van het beheergebied geen kansrijke opties genoemd worden. Hierdoor vallen getoonde maatregelen praktisch alleen binnen stroomgebied Rijn-Noord. De belangrijkste reden voor deze geconcentreerde locatie is dat de fysieke belangen van de geïnterviewde personen grotendeels binnen dit gebied liggen. Vooral de Natuur die ook veel (zes) van de suggesties op de kaart aandroeg heeft haar beheergebieden binnen deze gebieden.

Een ander noemenswaardig feit is dat bij het interview met Natuurmonumenten de sanering van een overstort bij Peize als suggestie werd gedaan en dat bij het intekenen van de figuur 4.2 bleek dat deze overstort inmiddels gesaneerd is.

4.4 Randvoorwaarden aan uitvoering

In alinea 4.3 werd aandacht besteed aan locaties die stakeholders aanwijzen als potentiële locaties voor het uitvoeren van maatregelen. Daarnaast is het echter ook van belang om kennis te nemen van de randvoorwaarden die stakeholders voor het uitvoeren van maatregelen identificeren. Daarom worden hier resultaten gepresenteerd die verband houden met de vraagstelling:

Welke fysieke randvoorwaarden noemen stakeholders voor het uitvoeren van het maatregelpakket?

- Houd bij het uitvoeren van maatregelen nadrukkelijk rekening met fysieke inpassing in het landschap. Wees bij het inpassen van natuurvriendelijke oevers flexibel met de vorm die een natuurvriendelijke oever moet hebben.
- Pleeg kunstmatige ingrepen bij voorkeur *niet* in gebieden met sterke natuurlijke waarden.
- Houd kwalitatief goede landbouwgebieden zoveel mogelijk intact.
- Aanleg van een lappendeken van stukjes natuurvriendelijke oever is geen gewenste ontwikkeling; zorg dat er een aantal grote oppervlakken zijn in plaats van veel kleine stukjes met natuurvriendelijke oevers. Dit komt het landschapsbeeld en de ecologie ten goede.
- Zorg bij het uitvoeren van maatregelen dat belangrijke recreatieplaatsen toegankelijk blijven.
- Op sommige gebieden ligt reeds een bestemming in het kader van andere wetgeving, ervaring wijst uit dat beleid op deze locaties kan botsen.

5. Conclusie en Discussie

In de probleemstelling van dit onderzoek werd uiteengezet dat waterschap Noorderzijlvest met de plicht tot het implementeren van de Kaderrichtlijn Water voor een complexe opgave is gesteld. De KRW verplicht het waterschap tot het nemen van maatregelen die de algehele waterkwaliteit van het oppervlaktewater op een acceptabel peil brengen. Voor het opstellen van een maatregelpakket is een interactief proces opgestart waarbij stakeholders van het vraagstuk werden betrokken. Tijdens dit proces heeft een uitwisseling van gedachten over onder andere het nut, de noodzaak en de gevolgen van de KRW plaatsgevonden. Op basis van het proces is een maatregelpakket opgesteld. In dit maatregelpakket zitten naast beheers- en onderzoeksmaatregelen ook inrichtingsmaatregelen. Voor deze inrichtingsmaatregelen is meer ruimte nodig dan het waterschap eigenhandig kan bieden. Grondbezittende stakeholders bezitten de sleutel tot het gebrek aan ruimte. Naast dat het waterschap recht dient te doen aan de democratische beginselen van bestuur had het waterschap dus ook zeker functionele motieven om stakeholders voor deelname in een interactief proces uit te nodigen. Het is nu echter de vraag welke stakeholders na afloop van dit proces ook daadwerkelijk waarde hechten aan de uitkomst van het proces en voornemens zijn het waterschap te ondersteunen bij het uitvoeren van maatregelen. Daarom is tijdens voorliggend onderzoek getracht een antwoord te vinden op de volgende vraagstelling:

Waar binnen het speelveld van belangen en de fysieke context van de KRW liggen voor waterschap Noorderzijlvest kansen om maatregelpakket 'Beleidsdoelstelling' met minimale inzet van middelen tot uitvoering te brengen?

In dit hoofdstuk worden conclusies verbonden aan de resultaten uit het vorige hoofdstuk. Op basis van de conclusies worden aanbevelingen gedaan over de manier waarop het proces en de uitvoering van maatregelen verbeterd kan worden. In de discussie wordt de uitkomst van het onderzoek op waarde geschat.

5.1 Conclusie en aanbevelingen

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de centrale vraagstelling van het onderzoek. Hiertoe worden eerst de deelvragen beantwoord. Synthese van de deelvragen leidt tot beantwoording van de centrale vraagstelling.

5.1.1 Conclusie

Bij alle stakeholders bestaat draagvlak voor het maatregelpakket.

Stakeholders zijn wisselend tevreden over het proces. Hoewel stakeholders doorgaans tevreden zijn over de open vorm van de gebiedsgroepen, zijn zij niet even tevreden over de mate waarin hun inbreng is meegenomen. Partijen die niet tevreden zijn over de mate waarin hun belang is meegenomen kunnen vaak wel begrip opbrengen voor het resultaat van de besluitvorming. Zij lijken het maatregelpakket vooral te accepteren op basis van de wetenschap dat de belangenafweging een spel is waarin de sterkste belangen meestal zegevieren. De afzonderlijke maatregelen uit het maatregelpakket worden als positief ervaren. Dat sommige stakeholders het maatregelpakket een onvoldoende geven komt dan ook niet voort uit een algehele negatieve houding ten aanzien van de uitvoering van maatregelen, maar

houdt verband met het feit dat deze stakeholders de ambitie te laag vinden. Stakeholders die vinden dat hun inbreng wel goed is meegenomen in de besluitvorming zijn ook in grotere mate tevreden over het maatregelpakket.

Stakeholders zijn in variërende mate bereid tot het leveren van bijdragen aan uitvoering van het maatregelpakket.

Met name Natuur, Recreatie en ANWD tonen een proactieve houding ten aanzien van het maatregelpakket. Zij doen uit eigen beweging onderzoek naar uitvoering van het maatregelpakket. Natuur noemt relatief veel bijdragen die zij zelf wil leveren. Overheid en de LTO tonen zich minder actief betrokken bij de uitvoering. Overheid geeft aan mee te willen werken aan pogingen om synergiegeden binnen te slepen. LTO toont de meest passieve houding en geeft eigenlijk enkel aan dat het ook binnen landbouwgebieden wel mogelijk moet zijn om maatregelen uit te voeren. De potentiële bijdragen die stakeholders noemen zijn kennis, financiën, vergunningverlening, toegang tot hun eigen netwerken, en grondgebied.

Locaties waar concreet kansen worden gesignaleerd zijn meestal gebieden waar nog relatief sterke natuurlijke waarden bestaan.

Dit heeft te maken met het feit dat Natuur de meeste suggesties op de kaart heeft genoemd. Vaak worden niet zozeer concrete maatregelen aangedragen, maar wordt aangegeven dat ergens maatregelen in het kader van waterkwaliteit en/of waterkwantiteit kunnen worden uitgevoerd. Suggesties met betrekking tot maatregelen hebben vaak een pragmatisch karakter. Door stakeholders worden met name veel suggesties gedaan die de benodigde inspanning relatief laag kunnen houden. Synergie, werk met werk maken en het tegelijkertijd versterken van natuurlijke waarden en belevingswaarde worden vooral genoemd als kansen voor het uitvoeren van het maatregelpakket.

Het aantal fysieke randvoorwaarden dat aan uitvoering van maatregelen wordt gekoppeld is in eerste instantie vrij beperkt.

In het algemeen lijkt het idee te bestaan dat maatregelen op veel locaties kunnen worden uitgevoerd mits rekening wordt gehouden met de bestaande gebruiksfuncties en omgevingswaarden. De voorwaarden die aan het uitvoeren van het maatregelpakket worden gesteld zijn vrij algemeen van karakter. Stakeholders noemen geen lijsten met specifieke voorwaarden op. Daardoor lijkt er in eerste instantie veel 'speelruimte' voor uitvoering van maatregelen te zijn.

Antwoord op centrale vraagstelling:

Binnen het beheergebied van Noorderzijlvest lijken kansen voor het uitvoeren van maatregelen primair binnen de invloedssfeer van natuurbelangen te liggen. Natuur toont een sterke wilskracht en visie ten aanzien van het uitvoeren van maatregelen en zet deze kracht bij door concrete locaties en bijdragen te noemen. Natuur beschikt over eigen beheerterreinen waardoor de suggesties die ten aanzien van die terreinen worden gedaan reële kansen lijken. Recreatie en ANWD tonen zich vooral proactieve partners voor het uitvoeren van onderzoek en het creëren van draagvlak voor de KRW. Overheid en de LTO stellen zich het minst proactief op. Het benutten van kansen die zich bij deze partijen voordoen (hoe cruciaal ook) zal relatief veel inspanning van het waterschap vergen.

5.1.2 Aanbevelingen

Het waterschap dient een heldere visie richting haar stakeholders uit te dragen.

Stakeholders missen een inhoudelijke onderbouwing voor de inhoud van het maatregelpakket. Vaak is stakeholders niet duidelijk waarom bepaalde maatregelen wel of niet zijn opgenomen in het maatregelpakket. Zij lijken hierdoor minder waarde te hechten aan het resultaat van het gebiedsproces. Bovendien verschaft onduidelijkheid over de noodzaak van maatregelen bepaalde partijen een argument om zich in mindere mate aan het maatregelpakket te committeren. Ook lijkt het voor sommige stakeholders alsof het waterschap simpelweg de kant van de sterkste partij kiest. Een heldere visie met inhoudelijk onderbouwde keuzes toont aan de stakeholders dat het waterschap haar eigen koers vaart en het maatschappelijke debat niet alleen faciliteert, maar er ook actief aan deelneemt.

Benader belangengroepen individueel over de uitvoering van maatregelen.

Tijdens de interviews werd meerdere malen de behoefte geuit om eens individueel met het waterschap van gedachten te wisselen. Stakeholders geven aan dat zij tijdens de onderhandelingen niet altijd de behoefte en tijd hadden om alle mogelijkheden open op tafel te leggen.

Het waterschap kan haar stakeholders frequenter van informatie over voortgang en resultaten voorzien.

Stakeholders vragen zich momenteel af wat er te gebeuren staat en hoe monitoringsprogramma's verlopen. Wanneer stakeholder regelmatig een update krijgen over de stand van zaken ten aanzien van de KRW voelen zij zich betrokken en blijven ze op de hoogte over de resultaten en de opgave die er nog ligt. Wanneer vroegtijdig kan worden voorzien dat de gestelde doelstellingen niet zullen worden bereikt kan hierover worden gecommuniceerd. Stakeholders staan dan in 2015 niet voor een verrassing maar hebben de tijd om te wennen aan het idee dat er wellicht meer maatregelen dienen te worden uitgevoerd.

Betrek ook de achterban van belangengroepen. Maak hiervoor gebruik van de netwerken en media die stakeholders bieden.

Doordat in de gebiedsgroepen veel met vertegenwoordigers van belangen werd gewerkt, is het moeilijk vast te stellen wat exact speelt op het niveau waar de maatregelen dienen te worden uitgevoerd. Omdat vertegenwoordigers voor hun achterban spreken, zullen zij enigszins terughoudend zijn in de toezeggingen die zij doen.

Uit de resultaten blijkt dat stakeholders veel waarde hechten aan het kennen van feitelijke kennis over het nut en de noodzaak van de KRW. Netwerken van stakeholders kunnen benut worden om bewoners van het beheergebied van Noorderzijvest te bereiken. Zo kan kennis, begrip en wellicht momentum voor uitvoering van het maatregelpakket worden opgebouwd.

Pas de kennis uit dit onderzoek toe om kansen elders in het beheergebied te identificeren

Hoewel de kennis uit het onderzoek subjectief is kan deze tot op zekere hoogte wel worden gebruikt voor het identificeren van andere potentiële locaties. Door te zoeken naar situaties die voldoen aan de 'kansvoorwaarden' uit dit onderzoek kunnen wellicht meer kansen in het beheergebied van Noorderzijvest worden geïdentificeerd.

5.2 Discussie

In deze paragraaf wordt aangeduid wat de waarde van dit onderzoek is. Hierbij wordt de verklarende waarde van het onderzoek gerelateerd aan tijd, context, en de manier waarop dit onderzoek heeft plaatsgevonden.

Voor waterschap Noorderzijlvest levert het onderzoek een aantal belangrijke resultaten op. Op basis van de onderzoeksresultaten kan het waterschap inschatten waar maatregelen al dan niet gewenst zijn, welke wenselijkheden vermoedelijk bestaan op die locaties en of het waterschap een coöperatieve houding van de stakeholders op die locaties mag verwachten. De resultaten zijn echter gebaseerd op visies van personen die vaak in het belang van een grote achterban optraden. Dit houdt in dat de uitspraken van die personen een generalisatie zijn van de percepties die in werkelijkheid binnen de achterban bestaan. Bovendien heeft de individuele perceptie van de geïnterviewde ook invloed op diens antwoorden. Resultaten bieden dus geen garantie voor de mening en houding die in werkelijkheid kan worden aangetroffen. Door het interviewen van meerdere personen van dezelfde organisatie zou de 'ruis' van individuele percepties kunnen worden onderdrukt.

De functie die de personen binnen hun organisatie bekleden heeft ook haar weerslag gehad op het onderzoek. Bij het afnemen van de interviews bleek dat bepaalde vragen niet beantwoord konden worden omdat deze als te specialistisch van aard werden beschouwd. Verder leek de functie van personen te leiden tot het beantwoorden van vragen op verschillende abstractieniveaus. Terwijl bepaalde stakeholders puur pragmatisch naar het vraagstuk keken, hadden andere stakeholders een meer abstracte, politieke kijk op de zaak. Zowel pragmatische als abstracte visies leverden waardevolle informatie op maar waren onderling niet altijd even vergelijkbaar. Wellicht kan dit worden ondervangen door te kiezen voor een interview met bijvoorbeeld zowel een boer als een bestuurder van de LTO.

Een laatste probleem doet zich voor als gevolg van verschillen tussen de stakeholders. Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en Stichting Groninger Landschap zijn allen beheerders van eigen terreinen. Datgene wat zij tijdens de interviews aan uitspraken deden komt voor hun eigen rekening. Vertegenwoordigers van belangengroepen (bijvoorbeeld de LTO en ANWD) hebben waarschijnlijk wat meer terughoudend gereageerd omdat zij uitspraken doen die geldig worden geacht voor hun achterban. Zij zijn zich hiervan bewust en zullen hun eigen uitspraken daarom wellicht enigszins temperen.

Omdat dit onderzoek grotendeels is gebaseerd op de perceptie van stakeholders neemt de waarde van de resultaten en conclusie van dit onderzoek af in de tijd. De perceptie van stakeholders staat immers constant bloot aan nieuwe waarnemingen waardoor een nieuw beeld van de werkelijkheid ontstaat. Binnen dit beeld van de werkelijkheid kan een andere kijk op de zaken ontstaan. Dat kan gevolgen hebben voor houding en gedrag van stakeholders ten aanzien van het KRW-vraagstuk maar ook ten aanzien van andere stakeholders. Dit wordt geïllustreerd met een voorbeeld. Wanneer een organisatie zich in de ogen van andere organisaties ongewenst opstelt kan dit onderlinge verhoudingen met andere organisaties schaden. Andere organisaties verbinden in volgende processen dan een verminderde legitimiteit aan de inbreng van die organisatie. Dit heeft als gevolg dat een organisatie aan macht zal inboeten binnen processen met die andere organisaties.

De unieke stakeholdercontext waarbinnen dit onderzoek plaats heeft gevonden heeft als gevolg dat resultaten slechts beperkt van toepassing zijn buiten het beheergebied van Noorderzijlvest. De ruimtelijke context waarbinnen het onderzoek plaatsvond heeft gevolgen voor de waarde die buiten de directe context van het onderzoek kan worden gehecht aan de

resultaten van dit onderzoek. Door een unieke samenstelling van ruimtegebruik binnen het beheergebied van Noorderzijlvest bestaat een unieke verhouding van belangen. De verhouding van deze belangen had invloed op de resultaten. De landbouw is in oppervlakte sterk vertegenwoordigd (zie figuur 4.2) en uit de resultaten blijkt dat de LTO hier bepaalde rechten aan kan ontlenu. Verklaringen hiervoor zijn zowel te vinden binnen netwerktheorie als in de theorie van Mitchell (1997) over stakeholderprioritering. In andere gebieden zullen andere verhoudingen in het ruimtegebruik bestaan waardoor ook de verdeling van invloed van belangpartijen verschillend zal zijn.

Speltheoretische inzichten doen vermoeden dat tijdens interviews niet per definitie alle informatie die bij partijen beschikbaar is, ook ter beschikking van het onderzoek is gesteld. In één van de interviews wordt letterlijk genoemd dat strategische belangen tijdens het gebiedsproces ertoe leidden dat partijen niet het achterste van de tong lieten zien. Dit heeft te maken met de winst die partijen hopen te boeken door een bepaalde strategie te voeren. Wanneer stakeholders hun strategieën open op tafel zouden leggen, is de kans groot dat andere stakeholders deze kans aangrijpen om die winst over te nemen. Uit de resultaten blijkt bijvoorbeeld dat de LTO meer dan gemiddeld tevreden is met het maatregelpakket maar zich het meest passief opstelt met betrekking tot het uitvoeren van maatregelen. Dit kan een initiële strategie zijn, waarbij wordt afgewacht welke acties andere stakeholders ondernemen. Wanneer het grootste deel van de maatregelen door inspanning van andere partijen wordt uitgevoerd (afwenteling), deelt de LTO wel in de pay-off terwijl het niet in de lasten heeft gedeeld. De LTO wordt dan een *'freerider'* genoemd. Uit bovenstaande blijkt, zoals Simon (1991) ook in zijn werk over bounded rationality stelt, dat het gedrag van personen niet per definitie rationeel is. In andere situaties kunnen stakeholders vanuit hun eigen perceptie tot een andere strategie besluiten. Buiten de context van het vraagstuk bij waterschap Noorderzijlvest heeft het onderzoek dus een sterk beperkte waarde.

Tot slot maken de interpretaties van de onderzoeker dat de resultaten en conclusies verminderd reproduceerbaar zijn. Onderzoek bevat altijd een bepaalde subjectieve component omdat de onderzoeker zelf ook vanuit een bepaalde perceptie redeneert. Omdat in dit geval sprake is van een onderzoek dat is gebaseerd op kwalitatieve onderzoeksmethoden, is bijvoorbeeld geen sprake van de absolute meetbaarheid van resultaten. De bepaling van de mate waarin iets zich voordoet heeft dus veel te maken met het inschattingvermogen van de onderzoeker.

Nawoord

In de afgelopen vier maanden heb ik mij bezig gehouden met het beantwoorden van de vraagstelling van dit onderzoek. Voortschrijdend inzicht leidde tot het besef dat waterschap Noorderzijlvest met het van kracht worden van de KRW voor een zeer complexe opgave is gesteld.

Het waterschap heeft wel de verplichting maar niet de middelen om maatregelen ter verbetering van de waterkwaliteit door te voeren. Tijdens een interactief proces heeft het waterschap samen met stakeholders gediscussieerd over te nemen maatregelen. De landbouw heeft met haar sterke belang de ambities van andere stakeholders sterk weten af te zwakken. En misschien was dat ook wel terecht. Als het aan natuurbelangen had gelegen waren plannen veel ambitieuzer, maar daardoor ook minder haalbaar en betaalbaar geworden. In die zin is het huidige maatregelpakket een soort middenweg. De vraag of er kansen bestaan voor het uitvoeren van maatregelen kon in de conclusie bevestigend beantwoord worden. Het is nu de vraag of het waterschap de kansen die in dit onderzoek aan het licht kwamen kan verzilveren. Hoewel een aantal stakeholders met enthousiasme wees op de mogelijkheden in het beheergebied van Noorderzijlvest zal met die stakeholders nog een akkoord moeten worden bereikt. Stakeholders lijken zich echter maar al te goed bewust te zijn van de rolverdeling. Het waterschap ‘moet’ en zij ‘mogen’. Dit leidt tot een situatie waarin een soort omgekeerde toelatingsplanologie ontstaat; de maatschappij verteld de overheid onder welke voorwaarden zij fysieke veranderingen in de leefomgeving zal toelaten. Wanneer de plannen van de overheid niet voldoen aan de eisen worden ze wellicht gewoon afgekeurd. En terwijl Noorderzijlvest met de ene stakeholder onderhandelt over acceptabele uitvoeringsvoorwaarden, houdt de andere stakeholder zich bewust op de achtergrond. Het spel der onderhandelingen is begonnen en het waterschap is voorlopig aan zet...

Literatuurlijst

Tijdschriften:

Arnstein, S. R. (1969), 'A ladder of citizen participation', *Journal of the American Planning Association*, vol. 35, no. 4, pp. 216-224.

Bateman, I.J. et al., (2006) 'Analysing the Agricultural Costs and Non-market Benefits of Implementing the Water Framework Directive', *Journal of Agricultural Economics*, vol. 57, no. 2, pp. 221-237.

Boedeltje, M. & Graaf, L. de (2004) 'Draagvlak nader bekeken. Een verkenning van het begrip draagvlak binnen interactief beleid op lokaal niveau vanuit een normatief en instrumenteel perspectief', Paper voor het politicologenetmaal, Antwerpen.

Bol, N. van der & Arend, S. van der (2007). 'Interactieve besluitvorming vanuit een participanten-perspectief', *Bestuurskunde*, vol. 61, no. 2, pp. 31-44.

Bouwen, R. & Taillieu, T. (2004), 'Multi-party collaboration as social learning for interdependence: Developing relational knowing for sustainable resource management', *Journal of Community & Applied Social Psychology*, vol. 14, pp. 137-153.

Brandenburger, A. M. & Nalebuff, B.J. (1995), 'The Right game: Use game theory to shape strategy', *Harvard Business Review*, Boston, pp. 55-71.

Coenen et al. (2001), 'De evolutie van inspraak in de Nederlandse planning', *Beleidswetenschap*, vol.15, no. 4, pp. 313-332.

Dewulf et al., (2005), 'Integrated management of natural resources: dealing with ambiguous issues, multiple actors and diverging frames', *Water Science & Technology*, vol.52, no. 6, pp. 115-124.

Forester, J. (1982), 'Planning in the face of power', *Journal of the American Planning Association*, vol. 48, no.1, pp. 67-80.

Frederiksen, P. et al. (2008), 'The Water Framework Directive, Spatial and institutional integration', *Management of Environmental Quality*, vol. 19, no. 1, pp. 100-117.

Grimeaud, D., (2001), 'Reforming EU Water Law: towards sustainability?', *European Environmental Law Review*, vol. 10. no. 4, pp. 125-135.

Hedelin, B. & Lindh, M. (2008), 'Implementing the EU Water Framework Directive - prospects for sustainable water planning in Sweden', *European Environment*, vol. 18, no. 6, pp. 327-344.

Howe, J. & White, I. (2002), 'The Potential Implications of the European Union Water Framework Directive on Domestic Planning Systems: A UK Case Study', *European Planning Studies*, vol. 10, no.8, pp. 1027-1038.

- Innes, P. & Booher, J., (2002), 'Network power in collaborative planning', *Journal of Planning Education and Research*, vol. 21, no. 3, pp. 221-236.
- Jaspers, F.G.W., (2003), 'Institutional arrangements for integrated river basin management', *Water Policy*, no.5, pp. 77-90.
- Jepsen, A.L. & Eskerod, P. (2009), 'Stakeholder analysis in projects: Challenges in using current guidelines in the real world', *International Journal of Project Management* vol. 27, no. 4, pp. 335-343.
- Jessel, B. & Jacobs, J. (2005), 'Land use scenario development and stakeholder involvement as tools for watershed management within the Havel River Basin', *Limnologica*, vol. 35, no. 3, pp. 220-233.
- Jonker, L. (2002), 'Integrated water resources management: theory, practice, cases', *Physics and Chemistry of the Earth, Parts*, vol. 27, no. 11-22, pp. 719-720.
- Kaika, M. (2003), 'The Water Framework Directive: A New Directive for a Changing Social, Political and Economic European Framework', *European Planning Studies*, vol.11. no. 3, pp. 299 - 316.
- Kaika, M. & Page, B. (2003), 'The EU Water Framework Directive: part 2. Policy Innovation and the Shifting Choreography of Governance', *European Environment*, vol. 13, no. 6, pp. 328-343.
- Kanter, R. M. (1994), 'Collaborative advantage; the art of alliances', *Harvard Business Review*, pp. 93-108
- Margerum, R.D. & Whittall, D. (2004), 'The challenges and implications of collaborative management on a river basin scale', *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 47, no.3, pp. 409-429
- McCain, R. A. (2009), 'Commitment and weakness of will in game theory and neoclassical economics', *The Journal of Socio-economics*, vol.38, no. 4, pp. 549-556.
- McDonnell, R. A. (2008), 'Challenges for Integrated Water Resources Management: How Do We Provide the Knowledge to Support Truly Integrated Thinking?', *International Journal of Water Resources Development*, vol.24, no.1, pp. 131-143.
- Ministerie van VROM, 'Best practices ontwikkelingsplanologie', 10 juli 2003
- Mitchell et al. (1997), 'Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts', *The academy of management review*, vol. 22, no. 4, pp. 853-886.
- Mostert et al. (2008), 'Social Learning: the key to integrated water resources management?', *Water International*, vol. 33, no. 3, pp. 293-304.

Moss, T. (2004), 'The governance of land use in river basins: prospects for overcoming problems of institutional interplay with the EU Water Framework Directive', *Land use policy*, vol. 21, no. 1, pp. 85-94.

Newig, J. et al., (2005), 'The role of public participation in managing uncertainty in the implementation of the Water Framework Directive', *European Environment*, vol.15, no. 6, pp. 333-343.

Orr. et al., (2007), 'Involving stakeholders in integrated river basin planning in England and Wales', *Water Resources Management*, vol. 21, no. 1, pp. 221-236.

Parent, M.M. & Deephouse, D.L. (2007), 'A Case Study of Stakeholder Identification and Prioritization by Managers', *Journal of Business Ethics*, vol. 75, no.1, pp. 1-23.

Pahl-Wostl et al., (2008), 'The importance of social learning and culture for sustainable water management', *Ecological economics*, vol. 64, no. 4, pp. 484-495.

Riley, M. & Tyson, J.M. (2006) 'Europe's Water Framework Directive: discovering hidden benefits', *Water Science & Technology*, vol. 53, no. 10, pp 269 -276.

Roo, G. de (2000), 'Environmental conflicts in compact cities: complexity, decisionmaking, and policy approaches', *Environment and Planning B: Planning and Design* 2000, vol. 27, pp. 151-162.

Rowley, T.J., (1997), 'Moving beyond Dyadic Ties: A Network Theory of Stakeholder Influences', *The Academy of Management Review*, Vol. 22, No. 4 (Oct., 1997), pp. 887-910.

Simon, H.A. (1991), 'Bounded rationality and organizational learning', *Organizational sciences*, vol. 2, no. 1, pp. 125-134.

Turcotte M. & Pasquero, J. (2001), 'The paradox of multistakeholder collaborative roundtables', *The Journal of Applied Behavioural Science*, vol. 37, no. 4, pp. 447- 464.

Van den Bosch et al. (2004), 'Speltheorie en complexe besluitvorming; Zoektocht naar een methode voor onderzoek naar en analyse van besluitvormingsprocessen', *Natuurplanbureau, Wageningen*.

Voogd, H. & Woltjer J. (1999), 'The communicative ideology in spatial planning: some critical reflections based on the Dutch experience', *Environment and Planning B: Planning and Design*, vol. 26, no. 6, pp. 835 - 854.

White, I. & Howe, J. (2003), 'Policy and Practice: Planning and the European Union water framework directive', *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 46, no.4, pp. 621 - 631.

Ziemenheiner et al. (2006), 'Maatregelen voor de waterkwantiteit dienen ook de waterkwaliteit; Synergie tussen WB21 en Kaderrichtlijn Water', *H20*, no. 10, pp. 26-27.

Boeken:

Bersselaar, V. van den (2003), 'Wetenschapsfilosofie in veelvoud', Coutinho, Bussum.

Bosch, F. van den et al. (2004), 'Speltheorie en complexe besluitvorming Zoektocht naar een methode voor onderzoek naar en analyse van besluitvormingsprocessen', Natuurplanbureau, Wageningen.

Bruijn, H. de et al. (2007), 'Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming', Academic Service, Den Haag.

European Union, (2000), 'Water Framework Directive; Directive 2000/60/EU, EU Publications, Brussels.

Flowerdew & Martin, (2005), 'Methods in human geography, a guide for students doing a research project', Pearson Prentice Hall, Harlow.

Hidding & van der Vlist (2003), 'Ruimte en water', SDU uitgevers, Den Haag.

Gray, B., (1989), 'Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems', Jossey-Bass, San Francisco.

Glaser, B.G. & Strauss, A.L., (1967), 'The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research', Chicago, Aldine.

Healey, P. (2006), 'Collaborative planning; shaping places in fragmented societies', Palgrave Macmillan, Hampshire.

Leidraad KRW, vergunningverlening en handhaving, versie nr. 1.1 van februari 2007

Roo, G. de (2001), 'Planning per se, planning per saldo; over conflicten, complexiteit en besluitvorming in milieuplanning', SDU uitgevers, Den Haag.

Roo, G. de (2004), 'Toekomst van het Milieubeleid; over de regels en het spel van decentralisatie- een bestuurskundige beschouwing', Koninklijke van Gorcum, Assen.

Roo, G. de & Voogd, H. (2004), 'Methodologie van planning', Coutinho, Bussum.

Schwartz, M. (2004), 'Water en ruimtelijke besluitvorming', Geo Pers, Groningen.

Stuurgroep Water 2000+, 'Werken aan Schoon water; De Europese Kader richtlijn Water in Nedereems en Rijn-Noord', 2006, Groningen.

Bezochte webpagina's:

<http://www.kaderrichtlijnwater.nl/> 27-08-09

('nieuws, achtergronden en informatie over activiteiten rondom het beleid en de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water')