

Randvoorwaarden voor participatie binnen Waterschapswerk

Een onderzoek naar

Agrarisch Waterbeheer



Master thesis onderzoek

Master in Environmental Infrastructure Planning – Rijksuniversiteit Groningen – 5 jul. 17

Michiel As S2080524 - m.p.as@student.rug.nl

1^e beoordelaar: Margo van den Brink

2^e beoordelaar: Femke Niekerk

Abstract

In het waterbeheer is groeiende aandacht voor het betrekken van stakeholders bij water(kwaliteits)maatregelen, dit is nodig om effectief om te kunnen gaan met complexe vraagstukken. Het doel is daarbij een verbeterde plankwaliteit en verhoogde acceptatie en eigendom van plannen onder betrokken stakeholders. Het waterschap richt zich daarbij op agrariërs als voornaamste stakeholder in het landelijk gebied. Agrariërs preferen maatregelen die in hun bedrijfsvoering passen. Zij hebben een sleutelrol in het behalen van de beleidsopgaven van het waterschap. Die opgaven bestaan onder andere uit de KRW: deze stelt eisen aan de waterkwaliteit maar schrijft ook stakeholderparticipatie voor. De waterschappen hebben moeite met het vormgeven van participatieprocessen en daarnaast bestaat onduidelijkheid over de impact van water(kwaliteits)maatregelen. Er is sprake van een dilemma: tussen enerzijds de wens om agrariërs meer bij het waterbeheer te betrekken en anderzijds de technische aard van het waterschapswerk dat zich daar niet gemakkelijk voor laat lenen. In dit onderzoek is doormiddel van een case study kwalitatief onderzocht welke randvoorwaarden bestaan voor participatieve werkwijzen in agrarisch waterbeheer. 9 semi-gestructureerde interviews zijn afgenomen met respondenten betrokken bij twee verschillende projecten van twee verschillende waterschappen. De afstemming tussen de projectaanpak en de gebiedsspecifieke situatie bepaalt het succes van het project. De resultaten laten zien dat het erom gaat de agrariër ruimte te geven zowel wat betreft de invulling van de water(kwaliteits)maatregelen als de termijn waar binnen die uitgevoerd dienen te zijn. Alleen zo kan de invulling van de wateropgaven afgestemd worden met de opgaven op bedrijfsniveau. Randvoorwaarden zijn de aanwezigheid van gezamenlijk ervaren waterproblematiek, een urgentie ten opzichte van KRW-opgaven, duidelijkheid over de procesvoorwaarden en aanwezigheid van een agrarische belangenbehartigingsorganisatie. Dit is vooralsnog het antwoord op het genoemde dilemma.

Voorwoord

Dit is mijn afstudeeronderzoek voor het Master programma 'Environmental Infrastructure Planning'. In dit voorwoord wil ik mijn familie, vrienden en alle betrokkenen bij Pilot Watergebiedsplan Appelscha bedanken. Gonnie voor de zorg, het lekkere eten en de gezelligheid die dat meebracht. Jelle en Arjen van Wetterskip voor de leuke gesprekken en de gezelligheid in de werkkamer. In het bijzonder wil ik Marc bedanken voor het zijn van een goede stagebegeleider en vriend. Daarnaast Adriaan voor het altijd beschikbaar zijn voor vragen en hulp en Floris voor het lenen van zijn computer.

Inhoudsopgave

Abstract.....	
Voorwoord	
1. Introductie	6
1.1. Waterbeheer is een complex probleem	6
1.2. Beleidsopgaven voor regionaal waterbeheer	7
1.3. De uitdaging voor de Nederlandse waterschappen	7
1.4. Agrarisch waterbeheer	8
1.5. Research design.....	9
1.6. Relevantie.....	10
1.6.1. Wetenschappelijke relevantie.....	10
1.6.2. Maatschappelijke relevantie	10
1.7. Leeswijzer.....	11
2. Participatie in het waterbeheer	12
2.1. Een transitie in het waterbeheer.....	12
2.2. Agrarisch waterbeheer	13
2.3. De vormgeving van het participatief proces	14
2.4. Rolverdeling.....	17
2.5. Dilemma in het waterbeheer	20
3. Methodologie.....	23
3.1. Case study onderzoek.....	23
3.2. Dataverzameling.....	24
3.2.1. Documentenanalyse	24
3.2.2. Semi-gestructureerde interviews	25
3.2.3. Participatief observeren.....	26
3.3. Deelvragen	27
3.3.1. Procesverloop.....	27
3.3.2. Rolverdeling.....	27
3.4. Analyse.....	28
4. Case: Pilot Watergebiedsplan Appelscha	29
4.1. Introductie.....	29
4.2. Procesverloop.....	29
4.2.1. Projectdoel	29
4.2.2. Participatie- en beslismomenten.....	30

4.2.3. Hindernissen.....	35
4.3. Rolverdeling.....	37
4.3.1. Fase waarin de agrariër bij het beleidsproces wordt betrokken.....	37
4.3.2. Randvoorwaarden	37
4.3.3. Beleidsprobleem.....	38
4.3.4. Oplossing.....	38
4.3.5. Status van het resultaat	39
4.3.6. Rol van de bestuurlijke organisatie	40
4.4. Samenvatting.....	40
4.4.1. Procesverloop.....	40
4.4.2. Rolverdeling	41
5. Case: Salland waterproof.....	42
5.1. Introductie.....	42
5.2. Procesverloop.....	42
5.2.1. Projectdoel	42
5.2.2. Participatie- en beslismomenten.....	43
5.2.3. Hindernissen.....	44
5.3. Rolverdeling.....	47
5.3.1. Fase waarin de agrariër bij het beleidsproces wordt betrokken.....	47
5.3.2. Randvoorwaarden	48
5.3.3. Beleidsprobleem.....	49
5.3.4. Oplossing.....	49
5.3.5. Status van het resultaat	50
5.3.6. Rol van de bestuurlijke organisatie	50
5.4. Samenvatting.....	50
5.4.1. Procesverloop.....	50
5.4.2. Rolverdeling.....	51
6. Conclusies	52
6.1. De cases vergeleken.....	52
6.1.1. Overeenkomsten	52
6.1.2. Verschillen.....	53
6.2. Aanbevelingen.....	55
6.3. Conclusies.....	57
6.4. Reflectie	58
Bronvermelding.....	60
Appendix A: Interview guide	67
Appendix B: Kaart van Noord-Nederland met de projectgebieden	69
Appendix C: Codeboek.....	70

Lijst van figuren

Figuur 1: Een model voor het ontwerp van een participatieproces (Von Korff et al, 2010)

Figuur 2: Participatieladder Edelenbos & Monnikhof (2001)

Figuur 3. Rolinvullingen in interactieve beleidsvorming (naar Edelenbos et al, 2006).

Figuur 4: Visualisatie van het conceptueel kader voor de analyse van interactiviteit binnen agrarisch waterbeheer

Figuur 5: Een overzicht van de interviews

Figuur 6: Stappenplan voor Pilot Watergebiedsplan Appelscha (ABO, 2014)

Figuur 7: Voortgang proces in de verschillende deelgebieden volgens het stappenplan

Figuur 8: Overzicht van de activiteiten in deelproces De Harken

Figuur 9: Overzicht activiteiten in deelgebied Grootdiep

Figuur 10: Overzicht activiteiten in deelgebied Boven-Tjonger

Figuur 11: Overzicht activiteiten in project Salland Waterproof (naar Koole Communicatie, 2012, p. 18-19):

Figuur 12: Verschillen tussen de twee projecten

1. Introductie

1.1 Waterbeheer is een complex probleem

'Klimaatverandering, een sterk toenemende bevolking en economische ontwikkelingen leggen een grote druk op het watersysteem. Dit geldt in het bijzonder voor de laaggelegen delen van de wereld (..) waar de bevolkingsgroei steeds meer is geconcentreerd (Havekes et al, 2015).' Nederland is een voorbeeld van zo'n laaggelegen gebied omdat 'meer dan de helft van het grondgebied en de bevolking en twee derde van de economische activiteit zich in overstromingsgevoelig gebied bevinden: 29% van het land ligt onder zeeniveau en nog eens 26% ligt binnen het overstromingsbereik van rivieren (OECD, 2014, p.3).' Het is daarom niet vreemd dat de Nederlandse institutionele geschiedenis is gekenmerkt door het waterbeheer: de waterschappen zijn het oudste Nederlandse democratische instituut (Sneep, 1980; Raadschelders & Toonen, 1993; Dicke & Meijerink, 2006; Havekes et al, 2015). De Nederlandse waterinstututen kennen een succesvolle geschiedenis getuige onderzoek van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD). Daarentegen blijkt uit datzelfde onderzoek dat de Nederlander een laag bewustzijn van waterbeheer en waterproblematiek heeft (OECD, 2014), misschien wel als gevolg van dat succes. Daarnaast melden Havekes et al (2015, p.14) dat het belang van goede uitoefening van het waterbeheer groeit 'door de voortgaande zeespiegelstijging, de klimaatverandering, de bodemdaling en de verstedelijking.' De komende jaren wordt de uitoefening van het waterbeheer gekenmerkt door Europese wetgeving vanuit de Kaderrichtlijn Water (KRW) maar ook, in mindere mate, door Natura 2000. Ze zijn de uitkomst van internationale onderhandeling, worden opgepakt op het nationale niveau en uitgevoerd op het regionale niveau. Zo zal er binnen het waterbeheer steeds ingespeeld moeten worden op interne en externe ontwikkelingen, alsmede op de constant veranderende maatschappelijke eisen (Havekes et al, 2015, p.21).

Er is al enkele decennia een transitie naar meer integraal, adaptief, interactief of participatief waterbeheer waar te nemen (Van der Brugge et al, 2005; Huitema & Meijerink, 2010; Meijerink & Huitema, 2010; Haasnoot et al, 2013). De transitie is in gang gezet door een voortschrijdend inzicht dat waterbeheer een complex en aanhoudend probleem is (Rittel & Webber, 1973; Van der Brugge, 2005). Uit de veelvoud aan termen is in ieder geval al op te maken dat onduidelijkheid bestaat over hoe waterbeheer er in de toekomst uit kan, zal of hoort te zien. De overeenkomst tussen de genoemde benaderingen is dat ze waterbeheer als complex probleem zien en verschillende stakeholders herkennen. Complexe problemen worden gekenmerkt door een hoge mate van complexiteit, structurele onzekerheid, een grote groep onderling verschillende stakeholders die een belang bij de oplossing hebben die niet gemakkelijk door een enkele organisatie te beheren zijn (Rittel & Webber, 1973; Dryzek, 1987 in Huitema et al, 2010). In zo'n situatie dient de werkwijze pluralistisch te zijn en stakeholders te betrekken die elk een veelvoud van perspectieven, waardes en voorkeuren vertegenwoordigen (Van der Brugge, 2005, p.165). Verweij et al (2006) en Hartmann (2012) onderkennen dat er geen eenduidige waarheid voor complexe problemen is te formuleren. Het vraagt van de waterschaps-specialisten dat zij zich niet alleen met hun eigen specifieke vakgebied bezig houden maar ook met de local knowledge van

de betrokken stakeholders (Zeeman, 2011). Een manier om verschillende waarheden in een proces te horen en betrekken is een participatief planningsproces (Hartmann, 2012). Er is consensus dat het samenwerken met stakeholders twee belangrijke uitkomsten heeft: verbeterde kwaliteit en plan effectiviteit en een verhoogde acceptatie en eigendom van plannen wat leidt tot succesvolle implementatie (Hophmayer-Tokich & Krozer, 2008).

1.2 Beleidsopgaven voor regionaal waterbeheer

In Nederland ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het regionaal waterbeheer bij de waterschappen. Sinds de eeuwwisseling is de tendens 'meer ruimte voor water' te creëren door middel van een drietrapsstrategie: vasthouden, bergen, afvoeren. Voor de periode 2016-2021 is dit als kader voor de regionale waterplannen en de beheerplannen vastgelegd in het Nationaal Waterplan (IenM, 2015). Dit heeft consequenties voor landgebruik en -inrichting (Roelsma et al, 2015). Daarnaast is er voor de waterschappen in de vorm van Kaderrichtlijn Water (KRW) ook sprake van Europese wetgeving. De KRW benoemt, naast natuurdoelen, ook meer horizontale besluitvorming en participatie als doelen (Behagel, 2012). Er zijn in deze periode dus drie aandachtspunten voor het waterschap. Op procesniveau, (1) het betrekken van burgers om, op taakniveau, (2) tot efficiënte landinrichting en -gebruik te komen die bovendien (3) voldoen aan milieueisen. Daarnaast is waterbeheer een 'kwestie van nationale veiligheid (OECD, 2014, p.3)'. Dat is de beleidsopgave voor het waterschap de komende jaren en komt samen in de Kaderrichtlijn Water. Voorbeelden van argumenten die het waterschap aanvoert om participatieve werkwijzen te ontwikkelen zijn: voldoen aan de wettelijke verplichting (vermeld in artikel 79 van de waterschapswet), creëren van draagvlak, transparanter maken van de besluitvorming en het managen van verwachtingen (Waterschap Vechtstromen, 2014).

Bij de uitvoering van die opgaven is een sleutelrol voor agrariërs weggelegd (Bremán & Linderhof, 2016), vanwege hun invloed op het watersysteem, grondbezit en hun directe afhankelijkheid van waterbeheer voor hun inkomen. Om deze reden zet het waterschap in op participatie van agrarisch ondernemers, onder de noemer Agrarisch Waterbeheer. Doelen voor agrarisch waterbeheer zijn: boeren waterbewust maken en hun motiveren watermaatregelen te nemen op het eigen bedrijf, ten behoeve van de waterkwaliteit, waterkwantiteit en/of biodiversiteit (Bremán & Linderhof, 2016). Echter, er bestaat onduidelijk over de aanpak van participatieve methoden door het waterschap (UvW, 2015) maar ook over de resultaten en effectiviteit van verschillende participatieve methoden (Bremán et al, 2008b; Kuindersma & Bremán, 2014). Dit is het gevolg van een dilemma tussen enerzijds de wens om burgers meer bij het waterbeheer te betrekken en anderzijds de technische aard van het waterschapswerk dat zich daar niet gemakkelijk voor laat lenen (Bremán, 2008a; UvW, 2015).

1.3 De uitdaging voor de Nederlandse waterschappen

Indien de waterbeheerder de voordelen van participatie wil ervaren moet voor aanvang goed over de vormgeving van het proces nagedacht worden. 'Het slagen van burgerparticipatie hangt onder andere samen met het gestelde doel, het vinden van de juiste vorm en de mogelijkheid om het doel aan te laten sluiten bij bredere vormen van gebiedsontwikkeling (Bremán et al, 2008b, p.1).' De vormgeving van het proces bepaalt in welke mate sprake zal zijn van participatie. Het is al duidelijk dat participatie in

verschillende fasen mogelijk is en het vaak als positief wordt ervaren maar ook dat de meeste voorbeelden van recente tijden zijn en een lange termijn effect nog vastgesteld moet worden (UVW, 2015). Meerdere waterschappen werken in hun beheergebied al aan ontwikkeling van participatieve planningsvormen (Bremen, de Groot & Rip, 2014) en dit gebeurt inderdaad veelal in samenwerking met agrariërs (LTO, 2015).

Voorliggend onderzoeksrapport presenteert twee projecten binnen Agrarisch Waterbeheer. In deze projecten zijn de drie genoemde beleidsopgaven voor het waterschap aanwezig: een participatief proces, een gebiedsinrichting opgave en milieudoelen. Dit onderzoek analyseert de inzet van participatieve methoden door het waterschap en de analyse. Dit resulteert in de centrale vraagstelling voor deze thesis:

"Welke randvoorwaarden zijn er voor participatie in agrarisch waterbeheer?"

In de case studies zijn de volgende deelvragen gebruikt om de hoofdvraag te beantwoorden:

- Hoe was het procesverloop?
- Wat is de rolverdeling binnen het participatieproces?

1.4 Participatief waterbeheer

Het waterbeheer is complex door de aanwezigheid van onzekerheden: onzekerheid in kennis (tekort aan beschikbaarheid en veranderlijkheid van data), stakeholders (met ieder verschillende percepties, doelen en referentiekaders), het menselijk begrip van de wisselwerking tussen menselijke, technologische en ecosystemen (Pahl-Wostl et al, 2007) maar ook op institutioneel niveau bestaat complexiteit: de verschillende schaalniveau's van overheid en watergangen die zich niets van deze bestuurlijke grenzen aantrekken (Richardson, 1994). Zo is de problematiek die ter sprake staat in het waterbeheer veranderd, als wel de werkwijzen (Van der Brugge, 2005). In de uitvoering is een verschuiving naar meer participatieve en decentrale methoden zichtbaar. Het is daarbij duidelijk dat een voor iedere context geschikte aanpak voor participatie niet bestaat (Hophmayer-Tokich & Krozer, 2008). Von Korff (2010) noemt drie onderwerpen van belang voor de vormgeving van een participatief proces in het waterbeheer: besluit analyse, stakeholder analyse en participatieplanning. Dit onderzoek legt de nadruk op de participatieplanning als het deelonderwerp waarin invulling van de drie deelonderwerpen samenkomt. Door middel van de aandachtspunten voor de participatieplanning (Von Korff et al, 2010) wordt voor ieder van de cases het procesverloop gereconstrueerd. Zo worden verschillen tussen de cases zichtbaar gemaakt. Deze verschillen zijn een gevolg van het afstemmen van de projectaanpak met de gebiedsspecifieke situatie (Hophmayer-Tokich & Krozer, 2008).

Door middel van een participatieladder (Edelenbos & Monnikhof, 2001; Pröpper, 2009) kan het interactief gehalte van een participatief proces worden geanalyseerd. De participatieladders van Edelenbos & Monnikhof (2001) en Pröpper (2009) baseren zich bij opstellen van hun participatieladders op de Nederlandse beleidssituatie. Dit maakt ze geschikt voor de analyse van participatieve methoden

door de waterschappen. Daarbij richt de participatieladder van Edelenbos & Monnikhof (2001) zich aan de hand van enkele proceskenmerken op de invloed van de burger in het participatief proces, terwijl de participatieladder van Pröpper (2009) focust op het gedrag en de rol van de bestuurlijke organisatie. Door deze participatieladders te combineren (Edelenbos et al, 2006, p.21) wordt het interactief gehalte van het participatief proces begrepen als het gevolg van de rolverdeling tussen waterschap en agrariër. In dit onderzoek wordt voor iedere case het procesverloop gereconstrueerd waarna de invloed van de agrariër wordt ingedeeld in de gecombineerde participatieladder (Edelenbos et al, 2006). De resultaten hiervan worden gebruikt om de onderzoeksvraag te beantwoorden.

1.5 Research design

In voorliggend rapport worden twee cases onderzocht die geselecteerd zijn vanwege hun overeenkomsten: in beide projecten werkt een waterschap in een pilotproject samen met een agrarische belangenbehartigingsorganisatie en agrariërs om wateropgaven op te lossen.

Het eerste project is Salland Waterproof, geïnitieerd door het waterschap Groot Salland. In dit project werkte het waterschap samen met de Sallandse afdeling van de Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO Salland). Het project behoort tot een van de voorbeeldprojecten wat betreft agrarisch waterbeheer (Bremas, Linderhof & Noij, 2016) en is uitgevoerd tussen 2009 en 2012 (Koole Communicatie, 2012). In het projectgebied lag geen KRW-opgave maar is wel geëxperimenteerd met het aanleggen van maatregelen die voldoen aan de KRW-eisen. Het beoogde resultaat was het creëren van een voorbeeld voor gebieden waar wel sprake is van een KRW-opgave. LTO Salland vertegenwoordigt het belang van de agrariër in dit project opdat wetten en regels 'zodanig worden vertaald dat er in de praktijk goed mee is te werken (LTO Salland, 2010, p.1).' De uitgangspunten voor het project: interactieve en intensieve samenwerking, meervoudig landgebruik en innovatieve maatregelen creëren (interview P2).

Het tweede project is Pilot Watergebiedsplan Appelscha van Wetterskip Fryslân. Het project is een samenwerking tussen het waterschap en de Agrarische Belangenbehartigingsorganisatie Ooststellingwerf (ABO), de afdeling van LTO in Ooststellingwerf. Het doel is 'een werkwijze te vinden waarbij [door middel van samenwerking] de realisatie van de wateropgaven gecombineerd kan worden met het versterken van de landbouw in het gebied (ABO, 2014, p.1).' Deze samenwerking wordt vormgegeven aan de hand van de beleidsnotitie 'werken met groenblauwe diensten'. Het is een werkwijze die Wetterskip Fryslân nastreeft onder andere met het oog op het behalen van de KRW-doelen, maar ook om een zekere goodwill te creëren onder de lokale bevolking om zo op meest efficiënte wijze waterschapsdoelen te realiseren. Centraal staat dat er door zorgvuldig overleg een samenwerkingsproces zal worden georganiseerd waarin oog is voor meerdere belangen, gelijkwaardigheid en wederzijds vertrouwen (WF, 2013; Waterschap Noorderzijlvest, 2014).

De twee projecten verschillen in voortgang van het proces. Salland waterproof is een afgerond project terwijl in Pilot Watergebiedsplan Appelscha de voortgang per deelgebied verschilt. Aan de hand van een case study wordt beter inzicht verkregen in het belang van de contextuele factoren die een rol spelen bij het slagen van een participatief planproces in het waterschapswerk. In dit onderzoeksrapport wordt

iedere case onderzocht aan de hand van een documentenanalyse en semi-gestructureerde interviews. De documentenanalyse bestaat uit het theoretisch kader en de beleidsdocumenten over de twee projecten. De interviews zijn een middel om de cases uit te kunnen diepen en inzicht te krijgen in de praktische ervaringen die de betrokkenen opdoen bij het doorlopen van het proces. Pilot Watergebiedsplan Appelscha is ook onderzocht door participatieve observatie. Hiervoor is voor negen maanden een stageplaats ingenomen bij Pilot Watergebiedsplan Appelscha. In deze periode is naar de eisen van de projectgroep een tussentijdse evaluatie van dat project geschreven en is van dichtbij een interactief gebiedsproces ervaren. Dit is een vorm van participatief observeren (Power, 1989; 2001). Het stelt de onderzoeker in staat relevante en unieke data te rapporteren en complementeert de resultaten uit de interviews en de documentenanalyse. Daarnaast is contact gelegd met respondenten voor beide cases. Dit is een fundering voor de meer formele interview situatie (Power, 1989).

1.6 Relevantie

De relevantie van het onderzoek wordt besproken wat betreft de bijdrage die het levert aan de wetenschappelijke literatuur en aan het oplossen van het maatschappelijk vraagstuk met betrekking tot participatieve methoden in het waterschapswerk.

1.6.1 Wetenschappelijke relevantie

In het onderzoek wordt duidelijk hoe het waterschap zich strategisch en politiek herpositioneert in het licht van de transitie in het waterbeheer maar ook met het oog op de gelijktijdige maatschappelijke verandering. Daarbij ligt de focus op de inzet van participatieve werkwijzen binnen agrarisch waterbeheer. Dit onderzoek analyseert randvoorwaarden die het succes van de aanpak bepalen. Het uitbreiden van de kennis over de processen en factoren die doeltreffende stakeholder betrokkenheid kunnen ondersteunen is nodig (Tippett et al, 2008). In dit onderzoeksrapport ligt de nadruk op het procesverloop, proceshindernissen en de rolverdeling gedurende het proces. Het onderzoek draagt bij aan de kennis over agrarisch waterbeheer maar ook over participatieve werkwijzen in het algemeen.

1.6.2 Maatschappelijke relevantie

Nederland heeft wettelijk gezien wel regelingen voor inspraak en participatie maar in de praktijk werken deze niet naar tevredenheid (Keessen et al, 2014). Er is vraag naar een andere vormgeving voor democratie en politiek (Hendriks et al, 2016, p.5). Op basis van de onderzoeksresultaten kan het waterschap het watergebiedsplan instrument verder ontwikkelen. Ze stellen het waterschap in staat de te kiezen bestuursstijl (Pröpper, 2009) beter af te stemmen op de contextuele factoren. Daarnaast vergroot het onderzoek de kennis over de randvoorwaarden voor participatie in agrarisch waterbeheer en de mogelijke rolverdeling. Zo kan het waterschap de impact van haar beleid vergroten (Holden, 2008). Het onderzoek draagt bij aan een vergroot sociaal kapitaal; dit draagt bij aan de duurzaamheid en een vergroot adaptief vermogen van complexe systemen (Von Korff et al, 2010, p.2).

1.7 Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk wordt de probleemstelling geïntroduceerd en de hier uit volgende onderzoeksvragen. Het tweede hoofdstuk geeft inzicht in de theoretische concepten die gebruikt

worden in dit onderzoek. Hierin worden allereerst de ontwikkeling van het internationale waterbeheer gepresenteerd zodat begrepen wordt hoe het waterbeheer haar huidige staat bereikt heeft. Daarbij staat een veranderde kijk op vraagstukken in het waterbeheer centraal: waterbeheer als complex probleem. Om toch beleidsoplossingen te kunnen vinden is een participatieve aanpak nodig waarin veel aandacht uit gaat naar contextuele factoren en in het bijzonder stakeholders. Voor het succes van het participatieve proces is de vormgeving erg belangrijk (Von Korff et al, 2010): de werkwijze moet worden afgestemd de gebiedsspecifieke situatie. Dit gebeurt bijna gelijktijdig met de uitvoering (Firby, 1987). Een en ander betekent dat het procesverloop van case tot case verschilt. Om die reden worden in dit verslag twee cases onderzocht aan de hand van het procesverloopbetrokken stakeholders, het procesverloop en het resultaat in de vorm van het interactief gehalte van het proces. Dit laatste wordt onderzocht door een gecombineerde participatieladder (Edelenbos et al, 2006) Door de gecombineerde participatieladder te gebruiken is het interactief gehalte van het participatief proces te begrijpen als een resultaat van de rolverdeling tussen bestuurlijke organisatie en agrariër.

De methodologische benadering voor dit onderzoek wordt gepresenteerd in hoofdstuk drie. De resultaten van het onderzoek zijn verkregen door gebruik van documentenanalyse, semi-gestructureerde interviews en participatief observeren. De analyse is gedaan met behulp van deductief en inductief coderen. De resultaten zijn gepresenteerd in de vorm van case studies. De twee cases worden hier gepresenteerd.

Het vierde en vijfde hoofdstuk behandelt, respectievelijk, Pilot Watergebiedsplan Appelscha en Salland Waterproof. Ieder van de cases wordt eerst gepresenteerd aan de hand van de missie van het waterschap en de aanleiding voor het projectinitiatief. Vervolgens worden de stakeholders in het proces besproken en het procesverloop. Afsluitend wordt iedere case geanalyseerd met de gecombineerde participatieladder.

In hoofdstuk zes volgt de reflectie op de resultaten. De sterke punten van de beide cases in de drie deelonderwerpen wordt besproken waarna een vergelijking tussen de twee cases volgt. Tot slot worden conclusies getrokken en aanbevelingen voor verder onderzoek gedaan.

2. Participatie in het waterbeheer

2.1 Een transitie in het waterbeheer

In meerdere landen werden rond 1960 de gevolgen van menselijk ingrijpen in ecosystemen als probleem aangemerkt: in San Francisco in de Verenigde Staten (Smith & Pendleton, 1998), Port Philip Bay in Australië (Parliament of Victoria, 1968b), de Ganges-rivier in India (Rogers, 1969) en de Afsluitdijk in Nederland (LEI, 1947; Crok, 1968). Er ontstaat een eerste internationale golf van milieubewustzijn, gevolgd door een tweede golf rond de Verenigde Naties(VN) conferentie van Rio de Janeiro in 1992, waarin duurzame ontwikkelingen en interventie op de agenda staan, en door een derde golf aan het begin van de 21e eeuw onder invloed van de VN-conferentie in Johannesburg over duurzame ontwikkeling in 2002 en de VN-conferentie over klimaatverandering op Bali in 2007. Zo neemt aandacht voor het milieu toe en de menselijke invloed op de duurzaamheid van ecosystemen wordt duidelijk (Goedman, 2008). Het besef ontstond dat continue versterking van bestaande technische maatregelen, zoals dijken en dammen, door voortdurende confrontatie met de gevolgen van klimaatverandering, zoals verhoging van de waterspiegel en toenemende regen, voor de toekomst niet adequaat zijn. Dit gaat hand in hand met een maatschappelijke verandering (McQuirk, 2001; de Roo & Voogd, 2007). Maatschappelijke verandering heeft ook gevolgen op institutioneel niveau en onder invloed van maatschappelijke verandering zullen instituties transformeren (van Dijk, 2006).

De afgelopen decennia is er inderdaad sprake van een transitie in het algemeen overheidsbeleid (Rotmans et al, 2001) maar ook specifiek voor het waterbeheer (van der Brugge, 2005; Pahl-Wostl et al, 2011; Schoeman, Allan & Finlayson, 2014). Zo is sprake van een paradigm shift: een fundamentele verandering in de aanpak van problemen door een verandering in de onderliggende assumpties (Kuhn, 1962). Eén belangrijke assumptie is dat het waterbeheer steeds meer als een complex en aanhoudend probleem wordt ervaren (Pahl-Wostl et al, 2011). Een complex probleem wordt gekenmerkt door een hoge mate van complexiteit, structurele onzekerheid, een grote groep stakeholders die een belang bij de oplossing hebben en niet gemakkelijk enkel door de overheid te beheren is (Rittel en Webber, 1973).

De complexiteit van het waterbeheer wordt veroorzaakt door de aanwezigheid van onzekerheden: onzekerheid in kennis (tekort aan beschikbaarheid en veranderlijkheid van data), stakeholders (met ieder verschillende percepties, doelen en referentiekaders) en het menselijk begrip van de wisselwerking tussen menselijke, technologische en ecosystemen (Pahl-Wostl et al, 2007). Daarnaast bestaat er ook op institutioneel niveau complexiteit: er zijn verschillende schaalniveau's van overheid maar watergangen trekken zich niets van deze bestuurlijke grenzen aan (Richardson, 1994). In beleid voor een complex systeem moet de mogelijkheid bestaan om beleidsmaatregelen aan te passen naar nieuwe ervaringen en inzichten (Pahl-Wostl, 2007). De overheid heeft daarbij de inbreng van burgers en maatschappelijke groepen nodig. De burgers en maatschappelijke groepen hebben de kennis van de gebiedsspecifieke situatie en hun kennis, ervaring en oplossend vermogen zijn vereist (Edelenbos et al, 2006). Dit moet waterbeheer effectief maken in een toekomst gekenmerkt door klimaatverandering en snel veranderende sociaal-economische omstandigheden. Het doel is het breder verspreiden van baten voor

mensen en ecosystemen door middel stakeholder participatie (Schoeman, Allan & Finlayson, 2014). Zo worden de bestaande, top-down, beleidsarrangementen langzaam vervangen door bottom-up, participatieve werkwijzen waarbij verschillende stakeholders worden betrokken (Wiering & Immink, 2006). In de waterbeheer literatuur wordt vaak een brede definitie van stakeholder aangehouden: "Een stakeholder is een persoon, groep of organisatie die een belang of een aandeel heeft in een water gerelateerd onderwerp, direct of indirect kan worden beïnvloed door water beleid en/of de mogelijkheid heeft de uitkomst daarvan positief of negatief te beïnvloeden (OECD, 2015, p. 34)." Er zijn veel partijen die als stakeholder in aanmerking komen. Procesoverwegingen zullen uiteindelijk bepalen welke stakeholders daadwerkelijk betrokken worden (Mitchell et al, 1997).

Er is in Nederland niet sprake van een generieke legitimiteitscrisis ten opzichte van de democratie maar de burger is toch niet tevreden over de 'gebrekkelijk ervaren responsiviteit van de representatieve politiek (Hendriks et al, 2016, p. 3)'. Zodoende is er vraag naar vernieuwende vormen van democratie en politiek die dit tegengaan (Hendriks et al, 2016). Dit geldt ook voor de Nederlandse waterschappen die verantwoordelijk zijn voor het regionaal waterbeheer. Zij experimenteren met participatieve werkwijzen en de agrarische sector is daarin een voorname stakeholder.

2.2 Agrarisch Waterbeheer

Voor de uitvoering van watermaatregelen in het regionaal waterbeheer is een belangrijke rol weg gelegd voor de agrarische sector (LTO, 2015). Zij bezitten grote landoppervlaktes en gebruiken veel watergangen. Op deze wijze past het in de beschreven transitie in het waterbeheer. 'Zonder een actieve en grootschalige betrokkenheid van de agrarische sector bij het waterbeheer zal het moeilijk zijn de uiteenlopende opgaven op het gebied van waterkwaliteit, waterkwantiteit en biodiversiteit het hoofd te bieden (Breman, Linderhof en Noij, 2016).' Bovendien is het betrekken van stakeholders een eis vanuit de Kaderrichtlijn Water (KRW). Het kader omvat voorschriften voor participatie in het planningsproces als reactie op de complexiteit van water vraagstukken. Op deze wijze past het in de beschreven transitie in het waterbeheer. Daarnaast worden eisen gesteld voor het verbeteren van de waterkwaliteit, waterkwantiteit en ecologie (Voulvoulis et al, 2017). De agrarische sector heeft daarin een sleutelrol (Breman & Linderhof, 2016).

Om deze reden zet het waterschap in op participatie van agrarisch ondernemers bij watermaatregelen. Dit gebeurt onder de noemer agrarisch waterbeheer. 'Het idee hierbij is dat agrarische ondernemers waterbewust gaan boeren en dat betekent dat zij zelfstandig, of in samenwerking met anderen, bovenwettelijke maatregelen nemen op het eigen bedrijf, gericht op de opgaven van de waterkwaliteit, waterkwantiteit en/of biodiversiteit (Breman & Linderhof, 2016, p. 8).' Echter komt het initiatief hiervoor meestal vanuit de waterbeheerders, zij hebben een bindende opgave vanuit de KRW. Het blijkt lastig om de aanwezige belangen met elkaar te verbinden: het overeenstemmen van de wateropgaven met de belangen en opgaven op bedrijfsniveau. Betrokkenen bij projecten voor agrarisch waterbeheer hebben vaak verschillende percepties over de projectopgaven of de aanleiding voor het project, onder andere wat betreft: gevoel van urgentie, aard van het vraagstuk, schaal van het vraagstuk en de projecttermijn

(Breman, Linderhof & Noij, 2016). Dit heeft deels te maken met de vormgeving van het proces en onduidelijkheid over het instrumentarium om agrarisch waterbeheer te stimuleren (Breman & Linderhof, 2016). Breman et al (2008) observeert dat door de waterschappen 'in de meeste gevallen behoudend met methoden en instrumenten wordt omgegaan. Met name informatieavonden en stuur- en klankbordgroepen zijn een beproefd recept. (...) Aangezien participatieprocessen vaak niet de primaire expertise van de projectleider zijn wordt weinig geëxperimenteerd met methoden en instrumenten.' Echter is de vormgeving van het participatief proces wel essentieel voor het slagen ervan (Von Korff et al, 2010). Experimenteren met het instrumentarium is noodzakelijk. Het blijkt niet mogelijk een voor iedere situatie geschikte aanpak voor participatie te ontwerpen (Hophmayer-Tokich & Krozer, 2008). Dit wordt ook expliciet erkent door de Europese Commissie met betrekking tot de KRW (EC, 2003). Dit strookt met de ervaring van de Nederlandse waterschappen: zij hebben moeite met het vormgeven van participatie in het waterbeheer (Breman et al, 2008; Kuindersma & Breman, 2014; UvW, 2015).

Daarnaast prefereren agrariërs maatregelen die binnen hun bedrijfsvoering passen, de impact op de waterkwaliteit is daarbij voor hun van minder belang. Dit vermoedelijk het uitdragen van maatregelen die effectief zijn wat betreft impact op het watersysteem maar minder voordelig voor de bedrijfsvoering. Dit is van wezenlijk belang voor kans op de implementatie van deze maatregelen binnen de hele sector (Breman, Linderhof & Noij, 2016).

In de volgende paragraaf wordt behandeld welke factoren meespelen bij het vormgeven van een participatie proces.

2.3 De vormgeving van het participatief proces

Von Korff et al (2010) biedt een gids voor het ontwerpen van een participatief proces in het waterbeheer en andere beleidsvelden. De gids is opgesteld middels het vergelijken van gidsen uit meerdere beleidsvelden. Allereerst wordt geconcludeerd dat zeven procesvoorwaarden gevolgd moeten worden om het participatieproces niet te belemmeren. Deze zijn als volgt:

1. Het participatieproces biedt kansen voor effectieve besluitvorming en daarom moeten beleidsmakers participatie omarmen vanwege de mogelijke meerwaarde die het in het proces kan hebben.
2. De leidende organisatie committeert zich er aan de bijdragen van de stakeholders in overweging te nemen tijdens het gehele proces, zowel bij het ontwerp als in de uitvoering. Dit houdt ook in dat enige interactie die tijdens de procesfasen met de stakeholder plaatsheeft terug moet zijn te koppelen naar de uiteindelijke besluitvorming. Er wordt helder en transparant uitgelegd op welke grond besloten is specifieke stakeholder bijdragen wel of niet op te nemen in het eindresultaat.
3. Moedig brede maar gepaste stakeholder betrokkenheid aan. Dit betekent dat alle partijen op wie het proces invloed heeft of er in geïnteresseerd is betrokken zullen worden, echter, wel in balans met de beschikbare middelen van de politieke, financiële,

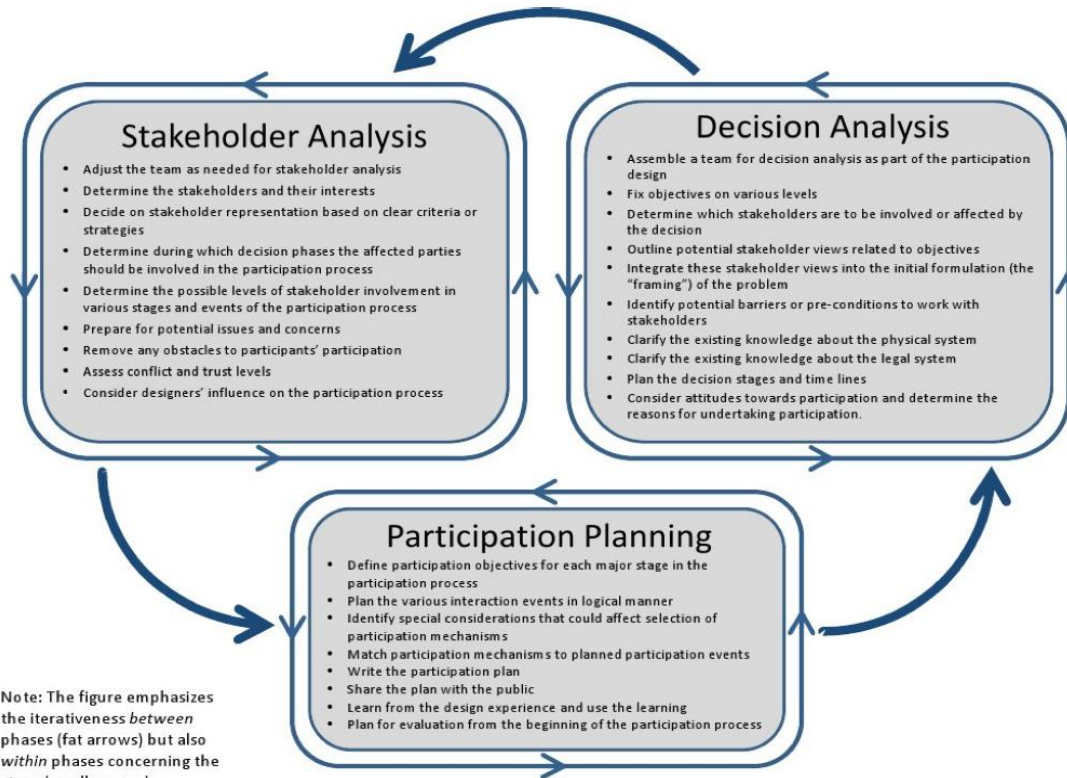
culturele en psychologische werkelijkheid. Het proces moet efficiënt blijven en het is niet nodig iedereen bij alles te betrekken.

4. De rolverdeling en de verantwoordelijkheden van de leidende organisatie en de deelnemers dienen helder gedefinieerd te worden. Vanaf de start moet duidelijkheid bestaan, aan de ene kant over de mate van invloed die de deelnemers op het proces kunnen hebben en aan de andere kant de rol van de organiserende partij gedurende de planfasen - het zij neutraal, het zij als partizaan.
5. Respecteer de institutionele situatie. De partijen die formeel de beslissing maken, dit is niet per se de partij die het proces leidt, moeten geïdentificeerd worden en zij blijven verantwoordelijk voor het besluit, ook als ervoor wordt gekozen deze verantwoordelijkheid te delegeren.
6. Voorzie in de behoeften van de stakeholders en de context. Deze stelregel bevat een aantal concepten, waaronder: stakeholders behoren betrokken te worden bij het formuleren van het probleem dat onderwerp van het participatieproces wordt; de passende participatie of inspraak mechanismen dienen gekozen te worden naargelang de wensen van het publiek - bijvoorbeeld naar belang, kennis, middelen, etc. Deelnemers aan het participatieproces moeten worden voorzien van de mogelijkheden - bijvoorbeeld in kennis of gelegenheid - om op betekenisvolle wijze aan het proces deel te nemen.
7. De procesontwerpers horen zich altijd bereid te vinden het procesontwerp of het onderwerp aan te passen aan veranderde omstandigheden opdat dit geen bijkomende restrictie in het proces oplevert.

Er bestaat spanning en overlap tussen en binnen enkele stelregels, zoals tussen het nastreven van maximale stakeholder betrokkenheid en de realiteit van een beperkte capaciteit van de beschikbare middelen. De stelregels zijn van praktische aard: er wordt vermeld wat moet worden bereikt maar niet hoe. De stelregels bieden zo ook inzicht in de takenlast van de projectleider(s) voor het participatief proces. Hun taak bestaat, naast andere zaken, uit het inschatten van de aanwezige stakeholders met betrekking tot hun belangen en hun behoeften maar ook uit het inschatten van de benodigde middelen en het haalbaar blijven van het project wat betreft schaal, tijd en financiën. Dit strookt met de genoemde constatering dat het onmogelijk is een voor ieder gebied geschikte aanpak voor participatie te ontwerpen (Hophmayer-Tokich & Krozer, 2008). Gebiedsspecifieke factoren kunnen samenwerking en besluitvorming namelijk compliceren. Enkele voorbeelden daarvan zijn de formele institutionele structuur, de politieke en wetenschappelijke cultuur en milieubewustzijn (Mostert, 2006, p. 24). In de Nederlandse politiek stuiten projecten waarin interactiviteit en het delen van verantwoordelijkheden wordt aangemoedigd vaak op weerstand. Overheidsbudgetten staan onder druk en wettelijke verantwoording heeft de overhand ten opzichte van effectiviteit en innovatie (Mostert, 2006, p. 24).

Ten tweede zijn er drie deelonderwerpen die in ieder project relevant zijn (Von Korff et al, 2010): (1) analyse van het te nemen besluit, (2) een stakeholderanalyse en (3) de participatie planning. De drie deelonderwerpen zijn gerelateerd en veranderingen in één deelonderwerp zou tot afstemming in alle

onderwerpen moeten leiden, of in ieder geval tot heroverweging. Het maakt daarbij niet uit waar men begint: de invulling van de drie deelonderwerpen moet op elkaar afgestemd worden. Hier geldt ook dat genoemd wordt wat bereikt moet worden zonder daarbij expliciet in te gaan op de werkwijze. De precieze werkwijze zal dan ook verschillen van case tot case.



Figuur 1. Een model voor het ontwerp van een participatieproces (Von Korff et al, 2010)

De samenhang tussen de drie fasen wordt weergegeven door de dikke pijlen tussen de fasen en de terugkoppeling binnen iedere fase wordt weergegeven door de dunne pijlen eromheen. In de stakeholderanalyse fase ligt de nadruk op het identificeren van stakeholders, het bepalen van hun belangen, hun vertegenwoordiging en hun betrokkenheid in het proces. Tijdens de analyse van het te nemen besluit worden, naast een inventarisatie van de bestaande kennis over het fysieke systeem en de wettelijke gang van zaken, de projectdoelstellingen bepaald. Bij het plannen voor participatie komt aan bod: de doelstelling voor de participatie, de interactie momenten en de projectevaluatie. Gelet op de samenhang tussen de deelonderwerpen is de invulling van de drie deelonderwerpen wederzijds afhankelijk. Het betekent dat, met het oog op de projectdoelstellingen, de juiste stakeholders moeten worden betrokken maar echter ook dat de stakeholders de projectdoelstellingen bepalen. De inzet van de stakeholders, en hun capaciteiten en middelen, voor het behalen van de projectdoelen wordt vastgelegd in de participatie planning. In deze fase wordt de inzet van de stakeholders afgestemd op de participatiedoelen voor het project door middel van het inplannen van de specifieke interactie momenten: de invulling van de overige twee deelonderwerpen komen zo in dit deelonderwerp samen.

De participatie planning zal van case tot case verschillen uitgaande van de gebiedsspecifieke situatie. Echter, voor processen die zich in een complexe en dynamische situatie voltrekken - zoals het waterbeheer dat is - zal vooraf plannen niet wenselijk zijn en zal een groot deel van de planning, bijna, gelijktijdig met de uitvoering plaatsvinden (Firby, 1987). Alleen op die wijze kan op de meeste recente ontwikkelingen en gebeurtenissen worden afgestemd. Dit betekent dat niet per se de planning als zodanig interessant is maar de uitvoering veel meer. Daarbij gaat het om het identificeren van aanstaande problemen en het voorkomen van aanstaande nadelige situaties. De stelregels van Von Korff et al (2010) voor participatie planning zijn dan nuttig om te bepalen met welke onderwerpen rekening moet worden gehouden bij de uitvoering. Tijdens de uitvoering wordt de bestuursstijl gekozen die het meest geschikt is voor een bepaalde beleidssituatie maar die staat niet vast – meerdere bestuursstijlen zijn in verschillende procesfasen mogelijk (Pröpper, 2009). Voor een effectief proces zal de bestuursstijl steeds met de gebiedsspecifieke situatie af gestemd worden: dit komt overeen met de genoemde bewering van Firby (1987). De bestuursstijl bepaalt het interactieve gehalte van het proces en daarmee ook de rolverdeling tussen het waterschap en de agrarier (Pröpper, 2009).

Een participatieladder focust op de rolverdeling tussen burger en bestuurlijke organisatie en is een middel om de mate van interactiviteit van beleidsprocessen te analyseren (Edelenbos et al, 2006). Een beleidsproces bestaat uit onderdelen die interactief en niet-interactief zijn en de verhouding hiertussen maakt een beleidsarrangement meer of minder interactief (Edelenbos et al, 2006, p.20). Participatie is een term die vaak gebruikt wordt om de praktijk van interactief beleid te benoemen (Pröpper, 2009, p. 42). Participatie bestaat uit 'een diversiteit aan vormen van indirecte en directe participatie (Edelenbos et al, 2006, p.18)'; beiden kunnen deel uitmaken een interactief proces. De participatieladder is een indeling voor participatieprocessen aan de hand van de interactiviteit.

2.4 Rolverdeling

Interactief beleid is 'een bepaalde stijl van besturen, een manier waarop de overheid omgaat met doelgroepen van beleid en met eventuele (andere) initiatiefnemers (Pröpper, 2009, p. 65)'. Die doelgroepen en initiatiefnemers zullen de stakeholders in het project zijn. Daarnaast betekent interactief beleid ook dat de overheid in een zo vroeg mogelijk stadium zal betrekken (Pröpper, 2009). Aan de hand van de proces karakteristieken en de rolverdeling tussen de stakeholders kan het interactief gehalte van een beleidsproces ingedeeld worden in een participatieladder (Edelenbos & Monnikhof, 2001; Pröpper, 2009). Op de bovenste trede van de participatieladder is de inhoudelijke openheid, en daarmee ook de invloed van de participanten het grootst; dit neemt af met iedere lagere trede.

Edelenbos & Monnikhof (2001) onderscheiden daarbij vijf gradaties van participatie aan de hand van de invulling van vijf proceskenmerken, hieronder weergegeven in figuur 2. Die vijf kenmerken zijn: (1) fase waarin de stakeholder bij het beleidsproces wordt betrokken, (2) randvoorwaarden, (3) beleidsprobleem, (4) oplossing en (5) status van het resultaat. Tijdens het proces worden deze vijf kenmerken, bewust of onbewust, met voorbedachte rade of onbedoeld, ingevuld door de deelnemers.

	Informereren	Raadplegen	Adviseren	Coproduceren	Meebeslissen
Fase in het beleidsproces	Laat; als het bestuur het beleid grotendeels heeft bepaald	Laat; als het bestuur het beleid grotendeels heeft bepaald	Vroeg: Het bestuur laat belanghebbend en agenda meebepalen	Vroeg: Het bestuur laat belanghebbend en agenda meebepalen	Vroeg: het bestuur draagt maken beleid over aan belanghebbend en
Randvoorwaarden	Staan vast: door het bestuur bepaald	Staan vast: door het bestuur bepaald	Gebruikt als criteria voor toetsing	Komen in het proces tot stand	Worden niet vastgesteld door bestuur
Beleidsprobleem	Staat vast: door het bestuur bepaald	Staat vrij vast: door bestuur bepaald	Ideeën van stakeholders spelen volwaardige rol	Door bestuur en belanghebbend en bepaald	Wordt door belanghebbend en bepaald
Oplossing	Staat vast: door het bestuur bepaald	Staat vrij vast: door bestuur bepaald	Ideeën belanghebbend en spelen volwaardige rol	Door bestuur en belanghebbend en bepaald	Wordt door belanghebbend en
Status van de uitkomsten	Geen gelegenheid voor input van belanghebbend en	Bestuur verbindt zich niet aan de uitkomsten uit het proces	In principe bindende uitkomsten, kan afwijken op basis van randvoorwaarden	Uitkomsten zijn bindend en worden onveranderd overgenomen door bestuur	Bestuur hoeft uitkomsten niet te bekrachtigen, bindende werking

Figuur 2. Participatieladder Edelenbos & Monnikhof (2001)

'Fase in het beleidsproces' gaat over het vaststellen van de agenda. Het is aan te bevelen burgerparticipatie in een zo vroeg mogelijk stadium van het besluitvormingsproces plaats te laten vinden (Spit en Zoete, 2009). Hier bestaat echter een probleem. Aan de start van het proces bestaat namelijk relatief veel onzekerheid over de uitwerking en impact van het probleem en daarmee zijn ook de stakeholders in het proces nog onduidelijk. Weinigen zullen zich nog geroepen voelen mee te denken aan het project. Naarmate het proces vordert zal meer duidelijkheid over de impact ontstaan en daarmee groeit ook de wens tot deelname onder de stakeholders. Echter, in het algemeen geldt dat des te verder het proces is gevorderd des te minder beleidsruimte aanwezig is (Friend & Jessop, 1969, p.3). Er moet voldoende beleidsruimte zijn voor de stakeholders, om inhoudelijke vernieuwing en bevordering van creatieve oplossingen te realiseren (Pröpper en Steenbeek, 2001).

Vroege betrokkenheid van de stakeholders en belanghebbenden betekenen bijna automatisch een hogere trede op de participatieladder. Echter bestaat een gevaar dat door politieke en bestuurlijke

tijdsdruk de resultaten uit het interactief proces geminimaliseerd worden (Boezeman et al, 2014). De rol van de bestuurlijke organisatie, die het proces leidt, is dan ook een wezenlijk aspect van het participatieproces. De participatieladder van Pröpper (2009) ziet de mate van interactiviteit van het beleidsproces als het resultaat van de bestuursstijl die de bestuurlijke organisatie ten uitvoering brengt. Deze onderscheidt zeven bestuursstijlen: gesloten autoritaire stijl, open autoritaire stijl, consultatieve stijl, participatieve stijl, delegerende stijl, samenwerkende stijl, faciliterende stijl. De twee participatieladders vertonen overlap (Edelenbos et al, 2006). Hoewel het beleidsproces vanuit andere stakeholders benaderd wordt behandelen beiden interactieve beleidsvorming en de beschikbare beïnvloedingsruimte gedurende het proces.

Participatieladder Edelenbos (2000)	Bestuursstijlen Pröpper en Steenbeek (1999)	Rol van burger	Rol van bestuur
Participant wordt niet betrokken	1. gesloten autoritaire stijl	Geen	Voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie
1. informeren	2. open autoritaire stijl	Doelgroep van onderzoek/voorlichting, levert geen input	Voert zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie
2. raadplegen	3. consultatieve stijl	Geconsulteerde gesprekspartner	Bepaalt beleid en geeft de mogelijkheid tot commentaar, maar hoeft daaraan geen consequenties te verbinden
3. adviseren	4. participatieve stijl	Adviseur	Bepaalt beleid, maar staat open voor andere ideeën en oplossingen
4. coproduceren	5. delegerende stijl	5. meebeslisser binnen randvoorwaarden	5. bestuur besluit over het beleid met inachtneming van de voorafgestelde randvoorwaarden
	6. Samenwerkende stijl	6. samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid	6. bestuur werkt en besluit op basis van gelijkwaardigheid met participant samen
5. meebeslissen	7. faciliterende stijl	initiatiefnemer	Biedt ondersteuning en laat beleidsvorming aan participanten over

Figuur 3. Rolinvullingen in interactieve beleidsvorming (naar Edelenbos et al, 2006).

Er ontstaat een overzicht van de samenhang tussen type bestuursstijl, de participatievorm en een benaming voor de rol van de burger en de bestuurlijke organisatie: een continuüm van vormen van interactieve beleidsvorming (Edelenbos et al, p.21). Beide participatieladders veronderstellen per trede een bepaalde verdeling van taken en verantwoordelijkheden in het proces om zo de mate waarin sprake is van participatie te bepalen. Zo is het participatieve karakter van het beleidsproces te zien als een gevolg van de rolverdeling tussen burger en de bestuurlijke organisatie gedurende dat proces. Edelenbos & Monnikhof (2001) stelt de invulling van proceskenmerken en daarin de invloed van de burger centraal terwijl Pröpper (2009) de uitwerking van kernvoorwaarden en de rolinvulling van de bestuurlijke organisatie centraal stelt. De participatieladder van Pröpper(2009) geeft zo inzicht in de mogelijke rolinvullingen door het waterschap tijdens een participatief proces. Hierdoor is het bovendien geschikt om het waterschap te adviseren over mogelijke andere rolinvullingen tijdens een participatief proces. De mate van interactiviteit kan nu begrepen worden als het gevolg van de rolverdeling tussen bestuurlijke organisatie en burger. De rolverdeling is dan een resultaat van het ontwerpproces (Von Korff et al, 2010) en de uitvoering (Firby, 1987). Enige vorm van incongruentie tussen de twee rollen kan betekenen dat het planproces niet aansluit op de wensen van het bestuur (Boezeman et al, 2014), dan wel die van de burger en dat het plan slecht is ontworpen of gecommuniceerd.

Er bestaan enkele kanttekeningen voor het gebruik van participatieladders, waarin verschillende gradaties van participatie wordt onderscheiden. De ladder zet participatie neer als in essentie een machtsstrijd tussen burgers die hoger op de ladder willen komen en bestuursorganen die hen daar bewust of onbewust van weerhouden. Tritter en McCallum (Collins & Ison, 2006) stellen dat zelforganisatie, de hoogste trede uit de participatieladder, neer wordt gezet als het ideaal dat altijd nagestreefd moet worden. Het niet behalen van die hoogste trede zou dan een automatisch falen van participatie in het proces zijn, burgers streven echter niet altijd zelforganisatie na (Engelen & Sie Dhian Mo, 2004). De tweede kanttekening is een afgeleide van de eerste: niet elke vorm van participatie zal in een van de tredes in zijn te delen. In de praktijk komt participatie niet in verschillende gradaties voor maar in vele verschillende soorten en maten (Bishop en Davis, 2002). Hun argumentatie is dat de participatieladder uitgaat van gelijke beleidsproblemen maar verschil in aanpak per trede van de ladder terwijl elk beleidsvraagstuk uniek is en dus generalisatie aan de hand van participatie gradaties onmogelijk is. Gelet op de complexe aard van het waterbeheer zal het indelen van het participatieproces in één van de de trede op basis van generalisatie geen sluitend bewijs geven voor de plaats die participatie in het proces heeft maar in ieder geval is het een hulpmiddel voor de analyse van participatieprocessen en de rolverdeling tussen de burger en bestuurlijke organisatie.

2.5 Dilemma in het waterbeheer

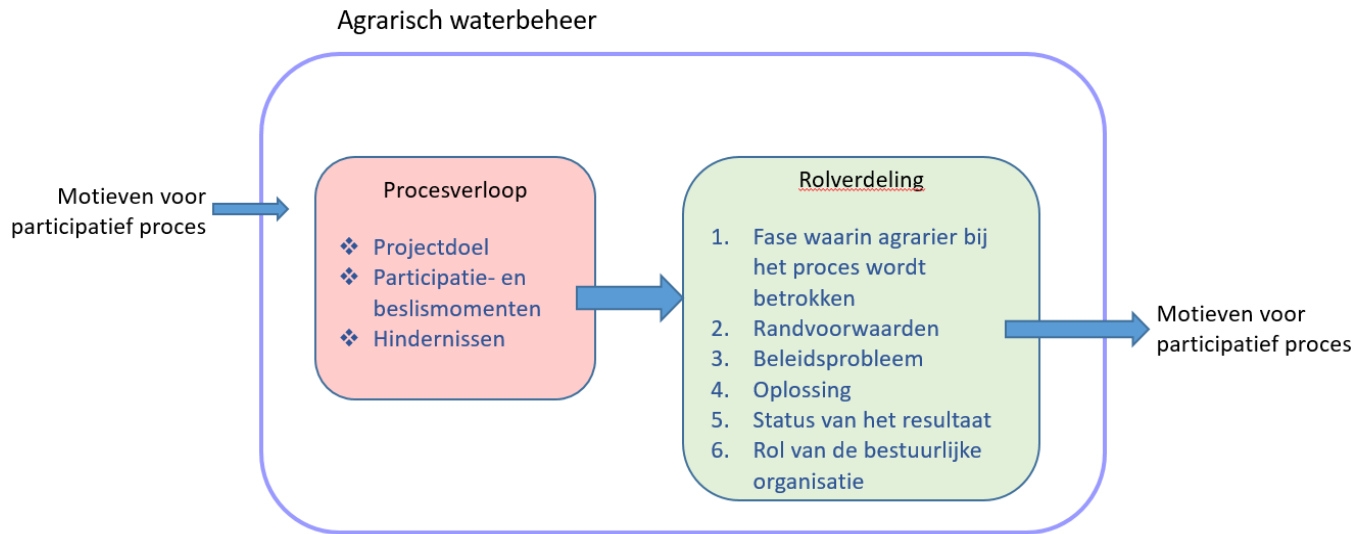
Waterbeheerders innoveren hun werkwijzen aan de hand van participatieve werkwijzen (Hophmayer-Tokich & Kruzer, 2008). Logischerwijs betekent dit dat zij daarvoor stakeholders zullen betrekken, zowel bij het voorbereiden van de uitvoering als bij de uitvoering zelf. Er bestaan verschillende motieven voor het betrekken van stakeholders (Edelenbos, 2000). Het belangrijkste motief voor overheidsorganisaties is het verhogen van hun legitimiteit. Om de voordelen van participatieve methoden te behalen is het essentieel de projectaanpak af te stemmen op het beleidsprobleem en de stakeholderbetrokkenheid (Von Korff et al, 2010). Om deze reden experimenteren de waterschappen ook met participatieve

werkwijzen en daarbij werken zij in vele projecten samen met agrariers (LTO, 2015). Het focus van dit onderzoek ligt op de samenwerking tussen het waterschap en agrariers.

Het slagen van een participatief proces is grotendeels afhankelijk van de vormgeving van het proces (Von Korff et al, 2010) en die wordt definitief vastgelegd in de 'participation planning' fase uit het model van Von Korff et al (2010). Echter, speelt het waterbeheer zich in een complexe en dynamische omgeving af waardoor lastig vooruit is te plannen. Firby (1987) stelt dat in zulke situaties de projectuitvoering belangrijker is dan het projectontwerp. Alleen zo kan steeds bijgestuurd worden op de meest recente ontwikkelingen. Daarbij het gaat het om het identificeren van aanstaande nadelige situaties en het voorkomen van hindernissen voor het proces. In dit onderzoek ligt de nadruk voor de analyse dan ook op de uitvoering. Het procesverloop bestaat uit een procesbeschrijving aan de hand van het projectdoel, de participatie en beslismomenten (Von Korff et al, 2010) en de hindernissen tijdens het proces (Firby, 1987). De stakeholderanalyse (Von Korff et al, 1987) blijft daarbij achterwegen omdat het onderwerp van analyse de samenwerking tussen de overheid en een gekozen stakeholder is: de agrariër.

Dit onderzoek zit de rolverdeling die tijdens het proces ontstaat als het resultaat van het participatief proces. Die rolverdeling wordt geanalyseerd aan de hand van de rolinvulling door waterschap en agrariër. Het proces wordt geanalyseerd door middel van de gecombineerde participatieladder (Edelenbos et al, 2006): hierin wordt zowel de rol van de burger (lees agrariër) als de rol van de bestuurlijke organisatie (lees waterschap) geanalyseerd. Daartoe worden zes proceskenmerken geanalyseerd: (1) de fasering van stakeholder betrokkenheid, (2) de randvoorwaarden, (3) het beleidsprobleem, (4) de gevonden oplossing, (5) de status van het resultaat (Edelenbos & Monnikhof, 2001) en (6) de rol van de bestuurlijke organisatie (Pröpper, 2009).

Figuur 4 visualiseert het conceptueel kader voor het dilemma binnen agrarisch waterbeheer. Dit bestaat enerzijds uit de wens om agrariërs meer bij het waterbeheer te betrekken en anderzijds uit de technische aard van het waterschapswerk dat zich daar niet gemakkelijk voor laat lenen (Breman, 2008; UvW, 2015).



Figuur 4. Visualisatie van het conceptueel kader voor de analyse van interactiviteit binnen agrarisch waterbeheer

In dit hoofdstuk is de relatie tussen het interactief gehalte en de aanpak van participatieve werkwijzen besproken. Deze inzichten zijn gebruikt om de interactiviteit van twee projecten in het regionaal watermanagement te analyseren. In het volgende hoofdstuk wordt de methodologie voor de analyse gepresenteerd.

3. Methodologie

3.1 Case study onderzoek

Er bestaan verschillende onderzoeksstrategieën die geschikt zijn voor onderzoek (Yin, 2003). In een case study onderzoek is 'het mogelijk om verschillende methoden naast elkaar te gebruiken. Dit is de triangulatie van onderzoek: het combineren van de case studie met andere vormen van onderzoeksmethoden, zoals interviews, documentenanalyses, participatief onderzoek, (spel)simulaties, et cetera (Edelenbos, 2000, p. 20).' Het belang van case studies is aangetoond door Eisenhardt (1989) en specifiek voor ruimtelijke wetenschappen door Flyvbjerg (2006).

In voorliggend onderzoek wordt gebruikt gemaakt van een case study onderzoeksstrategie: documentenanalyse, interviews en participatieve observatie. De documentenanalyse bestaat enerzijds uit wetenschappelijke artikelen voor het theoretisch kader en anderzijds uit beleidsdocumenten voor de resultaten van de case studies. De resultaten uit de beleidsdocumenten, de interviews en de participatieve observatie worden gebruikt voor de case studies.

Een case study is "een intensieve bestudering van een enkele eenheid ten behoeve van het begrijpen van een grotere groep andere of vergelijkbare eenheden (Gerring, 2004, p.342 vert.)." Flyvbjerg (2006) noemt case studies essentieel voor het opbouwen van kennis. De nadruk op details en verhalen maakt de lezer bewust van de waarheden en problemen die achter samenvattingen, concepten en theorieën schuilgaan (p.86). De case study dient het doel de impact van een beleidsinterventie, de contextuele factoren die erop van invloed zijn en verklaringen voor deze ontwikkeling te onderzoeken (Hay, 2000; Yin, 2003, Flyvbjerg, 2006). Zo voorziet een case study in grondige en concrete verklaring van sociale fenomenen met aandacht voor verschillende contextuele factoren aanwezig op een meervoud van schaalniveau's. In de waterbeheer literatuur is de case study een voorkomende onderzoeksmethode (Edelenbos, 2000; Howe & White, 2002; Wolsink, 2006; Huitema & Meijerink, 2010; Von Korff et al, 2012).

Bij case study onderzoek met meerdere case is het belangrijk dat naast case specifieke eigenschappen ook overeenkomsten tussen de cases worden geanalyseerd (Castro, 2005 in Hay, 2000) zodat een overdraagbaarheid van de resultaten naar een andere context mogelijk is (Hay, 2000, p. 95). Overdraagbaarheid wordt bereikt door, ten eerste, cases zorgvuldig te selecteren en, ten tweede, daaruit bruikbare theorie te ontwikkelen die niet te abstract maar ook niet te case-specifiek is (Yin, 2003; Flyvbjerg, 2006 in Hay, 2000, p. 94).

Het verdient aanbeveling, gelet op het streven naar overdraagbaarheid (Yin, 2003), cases te selecteren van meer dan één waterschap. In de cases wordt gebruik gemaakt van een participatieve werkwijze waarin het waterschap met een agrarische belangenbehartigingsorganisatie en landeigenaren en/of boeren gezamenlijk aan een watergebiedsplan werkt; bij het ontwerpen en het uitvoeren. Er is een case

van Wetterskip Fryslân en een case van Waterschap Groot Salland geselecteerd. In beide cases is door het waterschap samengewerkt met de regionale afdeling van de LTO.

Beide cases zijn uitgevoerd in de vorm van een pilot project. Pahl-Wostl et al (2007) stelt dat experimenten op kleine schaal nodig zijn voor het ontwikkelen van adaptief waterbeheer en zodoende om participatie in de toekomst succesvol deel uit te laten maken van water management. De twee cases, beiden pilots, kunnen dan worden gezien als voorbeeld van zulke kleinschalige experimenten. In een pilot worden betrokken partijen samengebracht in een poging innovatieve oplossingen voor aanhoudende problemen binnen een gebied of beleidsveld te vinden (Van Buuren & Loorbach, 2009, p. 378). Pilot projecten bieden zo een platform om innovatieve werkwijzen te ontwikkelen. Dit is essentieel voor de voortgang van het transitieproces binnen waterbeheer (Pahl-wostl, 2007; Van Buuren & Loorbach, 2009). Het maakt pilotprojecten interessant voor case study onderzoek.

Pilot Watergebiedsplan Appelscha is opgedeeld in drie deelgebieden, waarvan twee niet afgerond zijn en één in de laatste fase zit: de uitvoering. Dit is deelgebied de Harken en voor dit deelgebied is voldoende informatie beschikbaar voor analyse aan de hand van de participatieladder; dit geldt niet voor de overige twee deelgebieden. Die twee deelgebieden zijn wel onderdeel van het onderzoek maar zijn niet geanalyseerd aan de hand van de participatieladder. Op deze wijze zijn zowel volledig doorlopen processen als onvolledig doorlopen processen onderdeel van het onderzoek. Dit vergroot het aantal cases waarin case specifieke eigenschappen en overeenkomsten kunnen worden gevonden. Het draagt bij aan de overdraagbaarheid van de onderzoeksresultaten.

De geografische locatie van de projectgebieden is aangegeven op de kaart van Noord-Nederland, te vinden in Appendix A.

3.2 Dataverzameling

3.2.1 Documentenanalyse

De documentanalyse betreft de wetenschappelijke literatuur die de basis vormt voor het theoretisch kader. Daarnaast zijn beleidsdocumenten van het waterschap, en de publicaties van de agrarische belangenbehartigingsorganisaties voor ieder van de case studies geanalyseerd. De volgende beleidsdocumenten waren onderdeel van de analyse:

Pilot Watergebiedsplan Appelscha

1. Plan van Aanpak Pilot Watergebiedsplan Appelscha (ABO, 2014)
2. Meerjarenperspectief 2016-2020 (WF, 2015)
3. Werken met Groenblauwe Diensten (WF, 2013)
4. Evaluatie pilot watergebiedsplan Appelscha (Brummelman, 2016)
5. Inrichtingsplan de Harken (ABO, 2016)
6. Nieuwsbrieven per deelgebied, geraadpleegd via <http://www.pilotwatergebiedsplan.nl/de-drie-gebieden/>

Salland Waterproof

1. Water is het echte belang: Procesevaluatie interactieve aanpak project Salland Waterproof (Koole Communicatie, 2012)
2. Waterbeheerplan 2010-2015 (Waterschap Groot Salland, 2009)

3. Nieuwsbrieven, geraadpleegd via <http://www.salland.ltonoord.nl/content/salland-waterproof>

Von Korff (2010) benoemt drie deelonderwerpen van belang voor het ontwerpen van een participatieproces. Met name participatieplanning is voor dit onderzoek interessant. In dit onderwerp wordt de inzet van stakeholders op de projectdoelen afgestemd door middel van het inplannen van specifieke participatie momenten. Echter, waar het een complex systeem zoals het waterbeheer betreft, gebeurt dit inplannen kort op de daadwerkelijke uitvoering (Firby, 1987). Dit onderzoek stelt dat niet per se de participatieplanning - zoals die terug is te vinden in beleidsdocumenten voorafgaand aan het proces relevant is - maar de daadwerkelijke uitvoering veel meer. Gedurende de uitvoering wordt de rolverdeling tussen de betrokken stakeholders en de bestuurlijke organisatie bepaald (Edelenbos & Monnikhof, 2001; Pröpper, 2009): in dit geval tussen de agrariërs en het waterschap. Op basis van de fase waarin de agrariër in het proces wordt betrokken, de randvoorwaarden voor het proces, het beleidsprobleem, de oplossing, de status van de uitkomsten en de rol van het waterschap kan het proces ingedeeld worden in de gecombineerde participatieladder (Edelenbos et al, 2006).

3.2.2 Semi-gestructureerde interviews

De cases zijn kwalitatief onderzocht door middel van semi-gestructureerde interviews. Hierin komen de ervaringen van verschillende betrokkenen aanbod. Ervaring en beleving zijn geensins uit de beleidsdocumenten en evaluatierapporten te halen maar bepalen mede het succes van een participatie proces. Samenwerken kan tot spanningen leiden en persoonlijke interviews laten enige nuance, detail en context toe (Hennink et al, 2011). Er is voor semi-gestructureerde interviews gekozen omdat deze conversatiegericht en informeel zijn (Longhurst, 2010). De respondenten voor de interviews zijn gekozen vanwege hun deelname aan de onderzochte processen. De contactgegevens voor ieder van de respondenten zijn verkregen via bekenden, het internet en via de andere respondenten. Voor elke case zijn minstens een medewerker van het waterschap, een bestuurslid van de agrarische belangenbehartigingsorganisatie en een agrariër ondervraagd. Deze drie partijen zijn in beide cases de belangrijkste stakeholders. In totaal zijn negen interviews afgenomen: vier over PWA, vier over SW en een over beide cases en participatieve werkwijzen in het algemeen. De participant die over beide cases is gesproken heeft voor beide verschillende werkzaamheden verricht. Hij heeft in zijn toenmalige functie van planvormer bij het waterschap de aanvang van PWA voorbereid en is na afloop als ZZP'er in gehuurd om het project te evalueren. Daarnaast is hij vanuit LTO Noord betrokken geweest bij SW.

De interviewgids is gestructureerd aan de hand van centrale thema's: procesverloop, hindernissen en rolverdeling. Op deze wijze kon het natuurlijke verloop van het interview gevolgd worden en gelijktijdig worden bijgestuurd op de omstandigheden en antwoorden van de respondent. De interviewgids is te vinden in Appendix B. Aan de start van elk interview is een inleiding op het onderzoek gedeeld met de respondent, behalve bij de respondenten die reeds op de hoogte waren van het onderzoek. De gemiddelde lengte van de interviews was 60 minuten. Ze zijn afgenomen in de Nederlandse taal en opgenomen met toestemming van de respondent, hierom werd vooraf gevraagd. De interviews zijn direct na het afnemen getranscribeerd. Direct transcriberen heeft als voordeel dat belangrijke en/of onverwachte kwesties verder onderzocht kunnen worden in de volgende interviews (Hennink et al, 2011). Geanonimiseerde, woordelijke, transcripten zijn opgenomen in een apart document bij deze

thesis. Er zijn geen andere onderzoekers of deskundigen betrokken geweest bij het afnemen van de interviews. In onderstaande figuur de karakteristieken van de respondenten.

	Datum	Organisatie	Functie	Rol binnen project	Project
P1	16.06.2016	WF	Planvormer	Lid projectgroep	PWA
P2	14.07.2016	WGS	Planvormer	Projectleider	SW
P3	21.07.2016	ABO	Projectmedewerker	Lid projectgroep	PWA
P4	11.10.2016	LTO Salland	Voorzitter	Projectleider	SW
P5	12.10.2016	WF	Projectleider	Lid werkgroep	PWA
P6	14.10.2016	ABO	Bestuurslid	Lid projectgroep	PWA
P7	25.10.2016	Agrarier	Agrarisch ondernemer	Betrokken agrarier	SW
P8	25.10.2016	Agrarier	Agrarisch ondernemer	Betrokken agrarier	PWA
P9	09.11.2016	Braam werkt!	ZZP'er	Projectondersteuning	PWA + SW

Figuur 5. Een overzicht van de interviews

3.2.3 Participatief observeren

In de periode november 2014 tot en met augustus 2015 heeft de onderzoeker stage gelopen bij Wetterskip Fryslân bij de case Pilot Watergebiedsplan Appelscha. Zo is een participatieproces van dichtbij geobserveerd en zijn enkele van de deelnemers aan het interview ontmoet. De stagetijd is gebruikt om naar de eisen van Wetterskip Fryslân een tussentijdse evaluatie van het project op te stellen.

De stage is een vorm van participatief observeren (Wyte, 1955 in Power, 1989). Het stelt de onderzoeker in staat kwalitatieve informatie over individuen te verzamelen die de aanwezigheid van een buitenstaander, de onderzoeker, hebben geaccepteerd (Power, 1989, p. 43). Het is een methode van kwalitatief onderzoek die minder voorkomend is dan interviews maar deze zeker aanvult. Orale toelichting, verslagen en herinneringen zijn aanwezig als resultaat van de interviews, maar directe observatie door de onderzoeker ontbreekt vaak doordat bij interviews de onderzoeker op enige afstand van het onderzoeksobject blijft, niet deelneemt aan het proces en het zo niet ervaart of beleeft (Power, 2001). Wat uiteindelijk in het onderzoeksrapport beland is een "voorstelling van een interpretatie van een rapport van een herinnering van een gebeurtenis (Power, 2001, p. 328, vertaald)." Participatief observeren stelt de onderzoeker in staat relevante en unieke data te rapporteren (Power, 1989; 2001).

Het complementeert de resultaten uit de interviews en de documentenanalyse. Daarnaast is het gebruikt om contacten te leggen en de fundering voor de meer formele interview situatie (Power, 1989).

3.3 Deelvragen

De deelvragen zijn geordend - van algemeen naar specifiek - zodat ze de lezer door de argumentatie van dit onderzoek loodsen. Elke onderzoeksvraag wordt per case behandeld aan de hand van de literatuur en vervolgens gelinkt aan de resultaten van de primaire data, de interviews en participatief observeren. De volgende deelvragen zijn gebruikt om de hoofdvraag te beantwoorden:

- Hoe was het procesverloop?
- Wat is de rolverdeling binnen het participatieproces?

3.3.1 Procesverloop

De eerste onderzoeksvraag beoogt het ontwerp van het participatieproces te reconstrueren. De documentenanalyse behandelt enerzijds de theorieën die daarover in de wetenschappelijke literatuur te vinden zijn en anderzijds de beleidsdocumenten om de vormgeving van het participatieproces, zoals dat doorlopen werd in ieder van de twee cases, te reconstrueren. Tijdens de interviews wordt de samenwerking en rolverdeling tussen de stakeholders in het proces besproken. Voor het reconstrueren van het procesverloop vormen de aandachtspunten die Von Korff (2010) geeft voor de participatieplanning de leidraad. De relevante aandachtspunten zijn: het projectdoel, de participatie- en beslismomenten en de hindernissen. De reconstructie van het procesverloop verliep door een documentenanalyse en interviews. Op deze wijze zijn ook de ervaringen van de respondenten onderdeel van de analyse. Daarnaast is voor PWA ook participatief observeren gebruikt. Tegelijkertijd schetst de beantwoording van deze deelvraag ook de context voor de beantwoording van de overige twee deelvragen.

3.3.2 Rolverdeling

De tweede deelvraag onderzoekt de rolverdeling die er binnen het proces is geweest om te analyseren op welke wijze er is geparticipeerd door de agrariër. Dit wordt onderzocht door de participatieladders van Edelenbos & Monnikhof (2001) en Pröpper (2009) te combineren (Edelenbos et al, 2006). Edelenbos & Monnikhof (2001) benaderen participatie vanuit de rol van de burger, in welke mate de burger daadwerkelijk participeert en zeggenschap in de vorm van taken en verantwoordelijkheden. Pröpper (2009) beschrijft een beleidsaanpak als een afstemming tussen beleidssituatie en een door de bestuurlijke organisatie bestuursstijl. Dit biedt een verdiepend inzicht door interactiviteit te zien als een gevolg van het samenspel tussen de agrariër en de bestuurlijke organisatie. Het beleidsproces wordt begrepen als een proces waarin aan de ene kant de beleidssituatie of context de mogelijkheid tot interactiviteit bepaalt en aan de andere kant de invloed van de burger in het proces onder de goedkeuring van het bestuur plaatsvindt. De bestuurlijke organisatie bepaalt de voorwaarden waarbinnen de burger de ruimte krijgt invloed op het proces uit te oefenen.

Het combineren van de participatieladders zegt enerzijds iets over de rol van de burger (Edelenbos & Monnikhof, 2001) en anderzijds iets over de rol van de bestuurlijke organisatie (Pröpper, 2009). Het ontwerp van het participatieproces en de wensen en kwaliteiten van de betrokken stakeholders zullen de rolverdeling vormgeven. De mate waarin sprake is van participatie voor de burger is zo een gevolg van de rolverdeling die in het proces tussen burger en bestuurlijke organisatie ontstaat. Die rolverdeling wordt geanalyseerd door de invulling van zes proceskenmerken op basis waarvan een indeling in een trede van de participatieladder per case wordt verantwoord: (1) fase waarin de burger bij het beleidsproces wordt betrokken, (2) randvoorwaarden, (3) beleidsprobleem, (4) oplossing, (5) status van het resultaat (Edelenbos & Monnikhof, 2001) en (6) rol van de bestuurlijke organisatie (Pröpper, 2009).

Uiteindelijk, kan op basis van de participatieladder van Pröpper (2009) een aanbeveling voor een andere rolinvulling door het waterschap worden gedaan.

3.4 Analyse

Om de verzamelde data te reduceren, te organiseren en te analyseren wordt gebruikt gemaakt van coderen (Hay, 2000). Coderen helpt de onderzoeker categorieën en patronen in de data te identificeren (Cope, 2010, p. 441). Woordelijke transcripten van de interviews zijn zowel deductief als inductief gecodeerd met behulp van het kwalitatieve data analyse programma Atlas.ti. De deductieve codes zijn gebaseerd op het theoretisch kader voor dit onderzoek en de beleidsdocumenten en aangevuld met inductieve codes die uit de interviews voortkomen. Inductieve codes bestaan uit onverwachte onderwerpen en verklaringen die de respondenten opwerpen, de data krijgt zo de kans voor zichzelf te spreken (Hennink et al, 2011). De codes maken data analyse aan de hand van onderwerpen en code families (b.v. procesverloop) en via subgroepen mogelijk (b.v. Salland) (Hennink et al, 2011). De belangrijkste code families waren: procesverloop, rolverdeling en projectkenmerken. De eerste drie komen overeen met de onderwerpen van de drie deelvragen en de laatste omvat de voordelen, nadelen en lessen van desbetreffende projectaanpak. Op deze wijze wordt ieder project geanalyseerd om vervolgens de belangrijkste resultaten te vergelijken en daaruit conclusies te trekken over participatieve werkwijzen in het algemeen. Een uitgebreid overzicht van de gebruikte codes is te vinden in het codeboek in Appendix C. In de volgende hoofdstukken worden de resultaten voor respectievelijk Pilot Watergebiedsplan Appelscha en Salland Waterproof gepresenteerd. De structuur van deze hoofdstukken volgt de indeling van het codeboek.

4. Pilot Watergebiedsplan Appelscha

4.1 Introductie

Het project is opgezet door Wetterskip Fryslân – het waterschap van Friesland (in dit hoofdstuk verder aangeduid als 'het waterschap') Het betreft een samenwerking van het waterschap met Agrarische Belangenbehartigingsorganisatie Ooststellingwerf (in het vervolg aangeduid als 'ABO').

Het projectgebied ligt in de omgeving van Appelscha en bestaat uit drie deelgebieden: Boven-Tjonger, Grootdiep en Kleindiep/De Harken. Deze deelgebieden zijn gekozen omdat hier, naar inschatting van de projectgroep, de beste resultaten te behalen zijn. Indien succesvol zou dezelfde aanpak ook in andere regio's toegepast kunnen worden (ABO, 2014).

4.2 Procesverloop

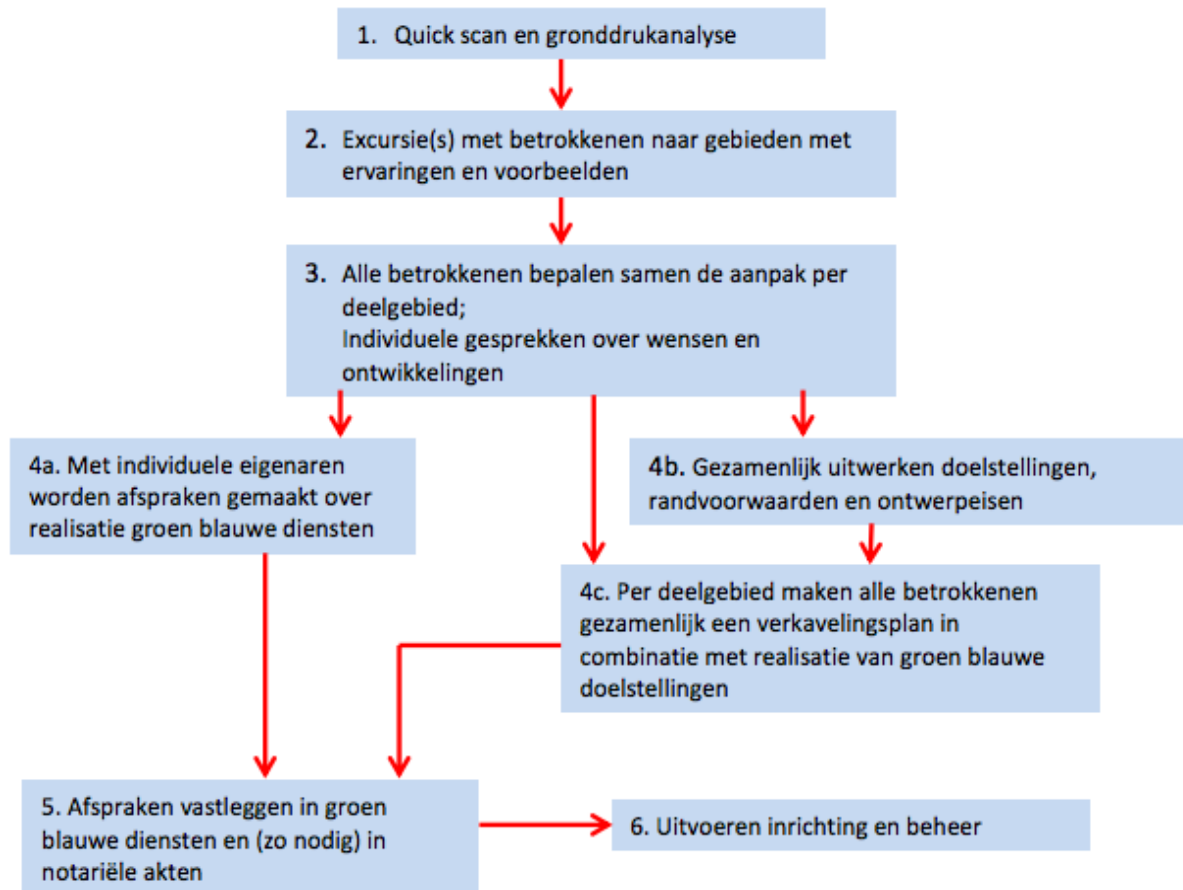
4.2.1 Projectdoel

Het waterschap heeft in de maanden oktober en november van 2012 een concept watergebiedsplan voor het beheergebied Appelscha ter inzage gelegd. Een watergebiedsplan benadert de knelpunten en oplossingen in het waterbeheer zo veel mogelijk als één geheel. Het gaat daarbij om het gewenste peilbeheer, maatregelen voor extreme neerslag en extreme droogte en maatregelen die invulling geven aan de Kaderrichtlijn Water (ABO, 2014). Het waterschap heeft veel inspraakreacties en of zienswijzen ontvangen in de regio Appelscha. ABO is hierop in gesprek gegaan met het bestuur van Wetterskip Fryslân om zo toch tot een geschikt plan te komen. Het doel was 'een werkwijze te vinden waarbij [door middel van samenwerking] de realisatie van de wateropgaven gecombineerd kan worden met het versterken van de landbouw in het gebied (ABO, 2014, p.1)', of in de woorden van een van de projectleiders: 'kijken of we maatregelen voor wateropgaven kunnen combineren met knelpunten die de landbouw heeft en die de natuur heeft (interview P1)'.

Het project wordt geleid door een projectgroep waarin vertegenwoordigers van ABO en het waterschap zitten. Daarboven is een brede projectgroep samengesteld met daarin vertegenwoordigers van meerdere organisaties: ABO, ELAN, Gemeente Ooststellingwerf, Natuurmonumenten, Provincie Friesland, Staatsbosbeheer, Wetterskip Fryslân. De functie van deze brede projectgroep was als die van een klankbordgroep: om halfjaarlijks de voortgang in het project te bespreken en te profiteren van de kennis van de respectievelijke organisaties. De organisaties werden zo voorbereid op een mogelijke inbreng in het proces met het oog op snel anticiperen op verschillende situaties en het proces geen vertraging op zou lopen om administratieve redenen (interview P6). Het idee bestond ieder halfjaar bij elkaar te komen maar dit is niet gelukt vanwege afnemende interesse.

Er is gekozen de drie deelgebieden niet gelijktijdig op te pakken maar na en naast elkaar. Allereerst is gestart in deelgebied De Harken/Kleindiep (hierna telkens 'De Harken' genoemd). In dit deelgebied is overlap tussen de watertaken van het waterschap en wateroverlast die de agrariers ervaren. Daarom

was dit deelgebied, naar oordeel van de projectgroep, het meest kansrijk. In het plan van aanpak is een stappenplan voor het project weergegeven:



Figuur 6. Stappenplan voor Pilot Watergebiedsplan Appelscha (ABO, 2014)

Op 1 januari 2017 bevindt elk van de deelgebieden zich in een andere stap.

Deelgebied	Stap	Doorlopen route
De Harken	5/6	1,2,3, 4b, 4c
Grootdiep	4	1,2,3
Boven Tjonger	3	1,2

Figuur 7. Voortgang proces in de verschillende deelgebieden volgens het stappenplan

4.2.2. Participatie- en beslismomenten

In deze paragraaf worden per deelgebied de gebeurtenissen en de genomen stappen in het proces gepresenteerd de Harken, Grootdiep en Boven-Tjonger, in respectievelijke volgorde.

a. De Harken

Het eerste deelgebied waarin de projectorganisatie aan de slag is gegaan is deelgebied De Harken. Het deelgebied de Harken is samengevoegd met deelgebied Kleindiep en vervolgens is er een opsplitsing gemaakt in een westelijk en een oostelijk deel. Afhankelijk van het grondbezit van de agrariërs nemen de agrariërs dan wel deel aan Harken West, dan wel deel aan Harken Oost. In zowel het westelijk als het oostelijk deel ervaren de agrariërs wateroverlast.

"[In het proces is] naar voren gekomen dat in dit gebied toch wel sprake is van tijdelijke wateroverlast, met name bij piekafvoeren." (interview P5)

De knelpunten van de boeren als wel die van Wetterskip Fryslân vielen hier samen waardoor dit als meest gunstige startgebied is bestempeld. De knelpunten van de boeren zijn onderzocht door middel van interviews in het voorjaar van 2014. Bij die interviews werd hen gevraagd op welke punten zij wateroverlast ondervonden waarna de plekken zijn ingetekend op een kaart van het gebied. In de zomer van 2014 is in hoofdlijnen uitgerekend wat de gevolgen zijn van de verschillende alternatieven om de knelpunten op te lossen. Vervolgens is door Wetterskip Fryslân een schetsontwerp gemaakt. Na de zomer zijn de eerste gebiedsbijeenkomsten georganiseerd waarin deze alternatieven zijn gepresenteerd en is in een werkgroep begonnen aan het schetsen van een inrichtingsplan. Op basis van een voorlopig plan zijn de benodigde vergunningen aangevraagd. Afsluitend is een definitief ontwerp opgesteld, het bestek ingericht en op 7 december 2016 is de uitvoering officieel aangevangen. Het blijft echter onduidelijk of het volledig uitvoeringsplan ten uitvoer wordt gebracht: daarvoor is het afhankelijk van POP3-subsidiegelden.

In het proces zijn de volgende activiteiten ondernomen:

29-8-2013	De Harken	Eerste informatieavond ABO
25-2-2014	De Harken	Gebiedsexkursie
Mei 2014	De Harken	Interviews met agrariërs
21-5-2014	De Harken West	overleg om resultaten eerste twee interviews te bespreken
17-6-2014	De Harken West	overleg om resultaten interviews op grote kaart te zetten
25-6-2014	De Harken West	werkgroep vergadering
25-9-2014	De Harken West	werkgroep vergadering
20-10-2014	De Harken West	werkgroep vergadering
30-9-2014	De Harken West	groepsbijeenkomst
9-10-2014	De Harken West	groepsbijeenkomst
24-11-2014	De Harken Oost	eerste groepsbijeenkomst: informeren
17-12-2014	De Harken West	overleg werkgroep
29-1-2015	De Harken Oost	startbijeenkomst groep
4-2-2015	De Harken West	overleg werkgroep Harken West
12-2-2015	De Harken West	groepsbijeenkomst: informatie kavelruil
19-2-2015	De Harken Oost	groepsbijeenkomst om knelpunten te bepalen

27-2-2015	De Harken Oost	Overleg Kadaster
11-3-2015	De Harken West	Groepsbijeenkomst: eerste bijeenkomst kavelruil met kadaster
18-3-2015	De Harken West	overleg werkgroep
24-6-2015	De Harken Oost	Infoavond kavelruilbijeenkomst
1-7-2015	De Harken Oost	Kavelruilbijeenkomst met Kadaster
9-9-2015	De Harken	Bijeenkomst inrichtingsplan De Harken
14-10-2015	De Harken	Bespreken 1 ^e versie inrichtingsplan de Harken in werkgroep
17-02-2016	De Harken	Bijeenkomst inrichtingsplan De Harken
25-04-2016	De Harken	Inloopavond projectplan watervergunning inrichtingsplan
17-5-2016	De Harken	Indienen POP-aanvraag inrichtingsplan de Harken
7-12-2016	De Harken	Start uitvoering

Figuur 8. Overzicht van de activiteiten in deelproces De Harken

Van de drie deelgebieden is De Harken het verst gevorderd. In de overige twee deelgebieden is het proces om verschillende redenen vastgelopen.

b. Grootdiep

In het verleden heeft het waterschap enkele ingrepen in het gebied gedaan die van invloed zijn op het huidige proces. Het gebied grenst aan een Natura2000 gebied in het Fochteloërveen, daarom heeft Wetterskip Fryslân besloten rond dit natuurgebied een buffer te creëren. Doel van het buffergebied is hoogveenherstel, waar een hoog waterpeil voor nodig is. Hiertoe is Provincie Fryslân een land herinrichting gestart, wat wil zeggen dat de boeren binnen het buffergebied zijn uitgekocht. Wetterskip Fryslân heeft de buffer ingesteld door middel van dammen.

Op de achtergrond speelt nog een andere natuur kwestie in de vorm van een ambitie tot het instellen van Ecologische Verbindingszone (EVZ) door Provincie Fryslân. Deze EVZ loopt vanuit het Fochteloërveen langs het Grootdiep naar de Tjonger en, het Natura 2000-gebied, de Rottige Meenthe dat buiten het projectgebied valt. Dit in combinatie met de KRW-opgave zorgt voor een angst dat de natuur prioriteit heeft over het boerenbelang. Om deze angst weg te nemen is op aandringen van Wetterskip Fryslân en ABO door Provincie Fryslân is de Ecologische Hoofdstructuur kaart herzien in de Verordening Ruimte door toevoeging van de volgende voorwaarde: daadwerkelijk behalen van een EVZ in het Grootdiep is afhankelijk van draagvlak in het omliggende gebied en overeenstemming met wateropgaven.

De pilot activiteiten starten in september 2014. Wetterskip Fryslân organiseert dan een informatieavond in het gebied om uit te leggen hoe de bufferzone werkt en dat er geen grondwaterstijging in het omliggende gebied plaatsvindt. Bij deze bijeenkomst is ook uitgelegd dat Wetterskip Fryslân een Kader Richtlijn Water (KRW) opgave in het Grootdiep heeft. Hiertoe heeft Wetterskip Fryslân de ambitie om natuurvriendelijke oevers aan te leggen. Na deze avond is van start gegaan met de interviews over de knelpunten. Hierna is het proces vastgelopen doordat de agrariërs in het gebied niet voldoende

meededen. Zij ervoeren geen wateroverlast waardoor de enige water knelpunten in het gebied van het waterschap kwamen. De KRW-doelstelling is in de ogen van de agrariers nadelig.

“In het Grootdiep moet je de KRW realiseren en creëer je zo eigenlijk een probleem. Dus, uh, dus, uh, ja, zeg maar hoe de mensen daar over denken en wat de consequenties zijn is heel erg anders. Het levert niet direct een voordeel op. Zelf indirect levert het geen voordeel op. In hun ogen (landeigenaren in het Grootdiep) is het alleen een nadeel. Dus dat is natuurlijk heel erg lastig uit leggen.” (interview P3)

Een enkele agrariër zag echter wel voordelen en met deze agrariërs is door het waterschap individuele afspraken gemaakt. Dit frustreert het proces verder.

“Het was een soort van Jehova versie van mij om mensen te overtuigen dat dat een goed idee was. (lacht) Ze hebben daar ook gezegd, “Wij zien dat helemaal niet zitten.” We hebben daar echt, echt, echte weigeraars. Op het uiteinde is er een boer die gewoon zei, “oh ik koop gewoon de buurman erbij, bewerk die grond, maak er maar natuurvriendelijke oevers, ik vind het allemaal prima.” Dus je krijgt ook nog verdeeldheid in het gebied. De ene boer zegt .. die is nu uit het gebiedsproces gestapt en die zegt, “Ik ga mijn voordeel hier bij halen. Ik ga lekker, uh, dure grond verkopen en leg maar aan wat jij wilt.” En dan heb je nu dus .. een gedeelte is dan al gerealiseerd en een gedeelte niet en daarmee voor je dus ook de druk op op de rest. [...] Ja, dat is een beetje een mes in de rug van hun collega boeren, he, dus ja dat speelt daar ook nog. Als je iets niet wilt en je vormt een front dat is makkelijker dan dat je twee hebt die het wel willen en drie niet, he.” (interview P3)

Er is geen sprake van een gedeelde problematiek, tussen het waterschap en de agrariërs. Er kan worden gesteld dat in dit deelgebied een bewustzijn van de urgentie van de problematiek ontbreekt zoals Breman, Linderhof en Noij (2016) ook zagen in vergelijkbare projecten. Bovendien blijken de oplossingen die de nadelen zouden minimaliseren onhaalbaar om praktische en financiële redenen (interview P3). In het deelgebied zijn de volgende activiteiten ondernomen:

24-6-2014	overleg presentatie Fochtelooërveen, voorbereiding groepsbijeenkomst
2-9-2014	overleg werkgroep Grootdiep, voorbereiding startbijeenkomst
18-9-2014	startbijeenkomst eerste groep
1-10-2014	start interviews eerste groep
31-10-2014	overleg voorbereiding groepsbijeenkomst Grootdiep groep 1
6-11-2014	groepsbijeenkomst eerste groep bespreken resultaten interviews
15-12-2014	overleg voorbereiding groepsbijeenkomst Grootdiep groep 2
16-12-2014	groepsbijeenkomst tweede groep bespreken resultaten interviews
17-12-2014	overleg om aanpak vervolg te bepalen
12-2-2015	overleg voorbereiding groepsbijeenkomst
17-2-2015	groepsbijeenkomst met hele gebied

Figuur 9. Overzicht activiteiten in deelgebied Grootdiep

c. Boven-Tjonger

In deelgebied Boven-tjonger ligt natuurgebied Haulerpolder. Dit is een polder met een hoger grondwaterpeil dan het omringende landbouwgebied. Landbouwgebieden zijn beter ontwaterd dan natuurgebieden. Dit betekent dat er dus veel water wegloopt naar het omringende landbouwgebied met verdroging van het natuurgebied tot gevolg en vernatting van het landbouwgebied. Hier vond Wetterskip Fryslân peilverhoging van de Boven-tjonger de meest kansrijke oplossing. Dit voorstel ondervond echter veel weerstand in de regio waarop Wetterskip Fryslân in de zomer van 2014 enkele alternatieven heeft berekend om de verdroging van de Haulerpolder tegen te gaan.

Er werden 8 varianten onderzocht waarvan er drie overbleven welke kansrijk genoeg waren om te bespreken met ABO en Natuurmonumenten. Dit waren de volgende: hydrologisch isoleren, peilverhoging aan de noordkant van Haulerpolder en peilverhoging in de Boven-tjonger.

Het laatste alternatief, peilverhoging Boven-Tjonger, bleek het meest kansrijk. Hier waren twee, elkaar ondersteunende, redenen voor: er waren mogelijkheden tot kavelruil en onder de landeigenaren in dit gebied bestaat een positieve houding tegenover natuurbeheer. Er is gezocht naar mogelijkheden om de vernatting van de landbouwgronden financieel te compenseren: noch Natuurmonumenten noch Provincie Friesland heeft daarvoor geld beschikbaar gesteld. Om deze reden, maar ook vanwege de werkdruk op de projectgroep vanuit de andere deelgebieden, heeft het proces in dit deelgebied een tijd stilgelegen.

“[P1] kwam er toen ook bij als projectleider en die gaf ook op een gegeven moment aan: 'het wordt gewoon te veel [...] de rest moet gewoon naar achteren want daar hebben we niet genoeg tijd voor.' Dat is blijven liggen en daar hebben we vanuit de ABO geprobeerd het zelf op te pakken.” (interview P6)

In 2016 heeft ABO het initiatief genomen voor een kavelruil en het proces voor te zetten. Het waterschap en Natuurmonumenten zijn uitgenodigd om hun opgaven kenbaar te maken om deze mee te nemen tijdens het kavelruil proces. Het waterschap heeft de KRW-opgave voor de Boven-Tjonger ingebracht. Hiervoor moet de Boven-Tjonger worden verbreed. De agrariërs en deelnemers aan de kavelruil hebben toegezegd te proberen om de daarvoor benodigde grond via de kavelruil vrij te spelen. Dit proces is nog gaande. In het gebied zijn de volgende activiteiten ondernomen:

24-2-2014	gebiedsexcursie
24-6-2014	overleg om maatregelen voor Haulerpolder te bepalen
8-10-2014	overleg Haulerpolder, intern met provincie en Natuurmonumenten
21-10-2014	overleg Haulerpolder, bespreken resultaten varianten

Figuur 10. Overzicht activiteiten in deelgebied Boven-Tjonger

In alle drie de deelgebieden is sprake geweest van hindernissen. Er hebben zich verschillende gebeurtenissen voorgedaan die het procesverloop hebben beïnvloed of het in de ervaring van de respondenten dreigden te verstoren. Het beoogde projectresultaat komt hierdoor in gevaar.

4.2.3. Hindernissen

Het slagen van een participatief proces is afhankelijk van de houding van de stakeholders (Keesen et al, 2014) . Dit wordt geïllustreerd door onderstaande quote. Het kan de samenwerking frustreren.

A. Flexibiliteit van gedachten en van mogelijkheden

“Natuurlijk zijn er dingen waar je het niet over eens bent maar je bent er met mekaar om dingen op te lossen en als iedereen die flexibiliteit ook heeft, dat het waterschap ook zegt: ja, we willen hier wel drie meter en daar een half, dan maar een stukje niet, dat geeft niets want we vinden het al heel mooi dat er wat gebeurt of dat ze gewoon ook vast zitten in hun trein van, “Nee maar het moet aan beide kanten en om de halve meter.. Het moet zo.” Ja.. Dan raak je natuurlijk wel de grip kwijt op .. op mensen die wel proberen een oplossing te bedenken met zijn allen. Dat is wel een voorwaarde.” (interview P3)

B. Beeldvorming

“in het Grootdiep moet je de KRW realiseren en creëer je zo eigenlijk een probleem. Dus, ja, zeg maar hoe de mensen daar over denken en wat de consequenties zijn is heel erg anders. Het levert niet direct een voordeel op. Zelf indirect levert het geen voordeel op. In hun ogen (landeigenaren in het Grootdiep) is het alleen een nadeel. Dus dat is natuurlijk heel erg lastig uit leggen van, joh, dan moeten we verbreden dus we moeten eigenlijk grond van jou hebben en daar laten we, uh, heel veel planten staan. Ja.. “Ja, waarom zou ik daar aan meewerken?”, zegt die boer. “We hebben hier het Fochteloërveen, we hebben hier genoeg natuur. Doen we niet meer.” Dus daar is het betrekken van burgers nog niet echt goed gelukt.” (interview P3)

“Het fochteloërveen heeft heel veel boerengrond ingenomen en, uh, die hebben bijvoorbeeld heel veel ganzen overlast veroorzaakt, heel veel muggen. Dus dat is gerealiseerd en de boeren die daar nu nog zitten, ja .. die hebben daar totaal geen voordeel van. Alleen maar nadelen. Dus voor hun is natuur, uhm, iets dat een noodzakelijk kwaad is. Dat zien ze niet als iets van daar gaan we ook aan mee werken, he, dus die beeldvorming is heel sterk.”(interview P3)

De KRW-opgave in deelgebied Grootdiep verstoort het samenwerkingsproces. De agrariërs lijken deze wettelijke opgaven niet te accepteren als iets onvermijdelijk of zijn zich daar niet van bewust. Daarnaast is de invloed van processen uit het verleden merkbaar op de houding die de agrariërs in dit proces tegenover natuur wetgeving innemen. In deelgebied Boven-Tjonger zien de agrariërs dit anders en is de wetgeving vanuit de KRW juist een reden voor deelname aan het proces.

“Daar wordt helemaal niet spastisch en .. naar gekeken van er komt een KRW maar van: “Ja dat is wet én het moet toch. Dus als wij het niet bedenken dan komen ze het toch wel afdwingen, dus we moeten gewoon vooraan gaan staan van we gaan dat ding wel invullen maar we gaan zelf wel even bekijken hoe we dat dan gaan doen. Dus dat is de andere manier. Daar staat de landbouw helemaal aan de leiding.” (interview P3)

De agrariers in Boven-Tjonger zijn zich bewust van het belang van de KRW-opgaven of wensen in ieder geval het heft zoveel mogelijk in eigen hand te houden. Het is echter niet zo dat het proces hier verder gevorderd is.

C. Weersomstandigheden

“de weersomstandigheden moeten geschikt zijn want als we min of meer, tussen aanhalingstekens, worden gedwongen om het in de zomer uit te voeren als de gewassen volop groeien .. Ja .. Dat zal dan moeten en het kan niet anders, daar zit natuurlijk niet op te wachten. Je krijgt wel een vergoeding voor de gewassenschade, dat zit er wel bij in, maar wat ik per se niet wilt is dat ze, als het land nat is, dat ze dan aan de gang gaan. Dan wordt de hele structuur verknald en daar heb je jaren last van. Nogmaals, ik vind het jammer dat we niet dit najaar aan de slag kunnen maar goed dat is niet anders. Daar zal ik het mee moeten doen.” (interview P8)

De contract overeenkomst tussen het waterschap en de agrarier stelt een termijn voor de uitvoering vast. De besproken maatregelen zullen op een zeker moment uitgevoerd moeten worden zelfs als dit tijdstip naar mening van de agrarier ongunstig is. Mogelijk beïnvloedt dit de beoordeling van het project door de agrarier als het op een ongelukkig tijdstip gebeurt.

D. Financien

De uitvoering van het project is expliciet afhankelijk van subsidiegelden. De subsidieprocedures lopen nog en het is afwachten of de subsidie wordt toegekend. Dit staat woordelijk in de contracten met de agrariers.

“De subsidie is nadrukkelijk een bindende voorwaarde in de overeenkomst met ons, dus ja, dan gaat misschien het hele verhaal niet door. Kijk. (citeert de overeenkomst) Artikel 14 Sectie 1. 'Het waterschap behoudt zich het recht voor om de overeenkomst te ontbinden, ook nadat deze is getekend. Ontbinding geeft partijen geen enkel recht op schadevergoeding als gevolg van deze ontbinding in welke vorm dan ook.' Sectie 2. 'Het onder 14.1 genoemde recht op ontbinding geldt wanneer er geen goedkeuring wordt gegeven door het waterschapsbestuur door het projectplan. Het genoemde recht op ontbinding geldt wanneer er geen POP-subsidie wordt verstrekt.”(interview P8)

De onzekerheid over de subsidietoekening frustreert het proces. Het succes van het project staat of valt met de subsidietoekenning. De respondenten zijn zich hier ook van bewust.

“het is natuurlijk vrij uniek hoe wij als boeren in gezamenlijk overleg afspraken hebben gemaakt met het waterschap. Alleen de uitvoering, de eerste schop moet nog in de grond gezet worden [...] misschien gaat dat hele project wel niet door. Het zou mij niets verbazen als het hele project niet door gaat. Als die subsidie niet afkomt en dat financiële plaatje wordt helemaal anders, nou dan moet ik nog zien dat het door gaat. Dan zeg ik op mijn beurt, 'we hebben een hele hoop uit de kast gehaald, we hebben uren zitten praten en als het dan niet door zou gaan.. Ja, dat zou natuurlijk een blamage zijn.' (interview P8)

“Als die POP3 subsidie komt, ja dan gaat het 1 op 1 uitgevoerd worden. Het lijkt gewoon een casino of dat wel of niet komt, dat geld. Dat is wel een drama vind ik.”(interview P6)

De hindernissen in het project illustreren de verschillende problemen die overwonnen moeten worden om een participatief proces te laten slagen. In de volgende paragraaf wordt de rolverdeling in het proces besproken. De genoemde hindernissen bieden een verdiepend inzicht in de omstandigheden waarbinnen deze rolverdeling tot stand is gekomen.

4.3 Rolverdeling

In deze paragraaf wordt de rolverdeling die in deelgebied De Harken tot stand is gekomen geanalyseerd aan de hand van proceskenmerken. De proceskenmerken worden geanalyseerd op basis van de beschrijvingen van de gecombineerde participatieladder.

4.3.1. Fase waarin de agrariër bij het beleidsproces wordt betrokken

De agrariër is in een vroeg stadium bij het proces betrokken. Het waterschap ontving vele inspraakreacties op het eerste concept watergebiedsplan. Hierop is besloten alternatieve werkwijzen te onderzoeken. Daartoe is het waterschap in gesprek gegaan met de ABO. De ABO heeft de agrariërs vertegenwoordigd in de projectorganisatie. In de periode april tot juli 2013 heeft overleg tussen het waterschap en ABO plaatsgevonden over de mogelijkheden van een alternatieve werkwijze, met name wat betreft de potentie van de groenblauwe diensten werkwijze (ABO, 2014). Het waterschap benoemt wateropgaven en de landbouw heeft het voortouw in de uitwerking (Brummelman, 2016). De ABO heeft besloten een definitieve beslissing aan de agrariërs te laten door hen te informeren en, al dan niet, in te stemmen met een concept plan van aanpak voor een groenblauwe diensten werkwijze. De agrariërs hebben ingestemd met het concept plan van aanpak, waarop de ABO verder is gegaan met het opstellen van een definitief plan van aanpak. De agrariër heeft zo een definitief ja-woord verleend aan het project.

Er kan worden gesteld dat de agrariër vroeg in het proces wordt betrokken. De agrariërs werden vanaf het begin vertegenwoordigd door de ABO en hun goedkeuring was doorslaggevend voor voortzetting van het project. Daarna hebben alle geïnteresseerden direct deelgenomen aan de groepsbijeenkomsten waarvan een gedeelte ook in de werkgroep. Bij de uitwerking van het plan zijn de agrariërs vertegenwoordigd door de werkgroepleden en in de projectorganisatie door de ABO. Op basis hiervan kan worden gesteld dat het bestuur belanghebbenden de agenda mee laat bepalen. Dit hoort bij de treden adviseren en coproduceren uit de participatieladder (Edelenbos & Monnikhof, 2001).

4.3.2. Randvoorwaarden

Er was geen sprake van een KRW-opgave. In de eerste verkennende gesprekken is door het waterschap en ABO overeengekomen het watergebiedsplan te beperken tot het benoemen van wateropgaven en het initiatief voor de invulling daarvan bij de landbouw te leggen. Het opnemen van wateropgaven in het uiteindelijk uitvoeringsplan is een randvoorwaarde voor het uiteindelijk uitvoeringsplan.. Het behalen daarvan is verzekerd door deelname van een projectleider van het waterschap in deze werkgroep. Het proces is zo vormgegeven dat het initiatief voor de invulling van deze randvoorwaarde bij de landbouw ligt bij wijze van de werkgroepbijeenkomsten. Daarbij worden zij ondersteund door een projectleider van het waterschap. Hier is sprake van een procesvoorwaarde

terwijl de wateropgaven een voorwaarde voor het eindproduct zijn. Het is echter zo dat niet alle wateropgaven gelijktijdig opgepakt hoeven worden. Dit gebeurt op basis van gekozen prioriteiten (ABO, 2014) en welke wateropgaven dit zijn is bepaald gedurende het proces. Er is zo flexibiliteit met betrekking tot deze randvoorwaarde. Bij wijze van kavelruil en landaankoop is de boeren die mee wensen te werken aan de uitvoering van wateropgaven op hun land, die stukken land verschaft waar de overeengekomen wateropgaven uitgevoerd kunnen worden. Dit minimaliseert de invloed van de randvoorwaarde op het procesverloop. Samenvattend, de invulling van de randvoorwaarde is gebeurt afhankelijk van de wensen van de boeren en van de grond beschikbaar voor aankoop en kavelruil. De randvoorwaarde is tijdens het proces tot stand gekomen.

4.3.3. Beleidsprobleem

Het beleidsprobleem is door het waterschap en de agrariërs gezamenlijk bepaald. Het waterschap heeft de verplichting tot het opstellen van een uitvoeringsplan voor het oppakken van wateropgaven en een peilbesluit. Dit gegeven is gecommuniceerd naar de agrariërs toe via de ABO. Het beleidsproces is vervolgens zo vormgegeven dat ook de water knelpunten van de agrariërs zijn geïnventariseerd en meegenomen in het proces. Een deel daarvan is opgenomen in het uiteindelijk uitvoeringsplan. De planvormer van het waterschap zegt daarover:

"Maar eigenlijk worden er allerlei wateropgaven genoemd door boeren, die van een dermate detail zijn dat het eigenlijk niet echt de verantwoordelijkheid is van het waterschap om het op te lossen. Het gaat b.v. om natte plekken in een stuk land. Normaliter zouden we dit nooit gaan oplossen, want het gaat om hele kleine stukken. Het lijkt dan een soort snoepwinkel, lijkt het wel." (interview P1)

Bovenstaande quote illustreert dat de problematiek in het proces in samenspraak is vastgesteld. Op deze wijze is het beleidsprobleem door bestuur en belanghebbenden bepaald.

4.3.4. Oplossing

Het initiatief voor de oplossing lag bij de landbouw, zoals ook vermeld in het plan van aanpak (ABO, 2014). De werkgroep bestond voor het grootste deel uit agrariërs maar werd geleid door een bestuurslid van ABO en ondersteund door een projectleider van het waterschap. Door de betrokkenheid van de laatste sluit het uitvoeringsplan beter aan op de gebruikelijke besluitvorming van het waterschap. De slagingskans van het eindresultaat – het definitief inrichtingsplan – een vergrote kans van slagen. In onderstaande quote vertelt de projectleider van het waterschap over het samenwerkingproces tijdens de werkgroepbijeenkomsten.

"In het begin hadden we een basistraject uitgetekend waarvan we dachten, 'daar gaan we de watergang langs leggen', maar toen was één agrariër in de werkgroep en die kende het gebied heel goed. Die zei, 'volgens mij, kan die watergang op een andere plek liggen, dat is gunstiger voor de hoogteligging.' Dat hebben wij nagemeten en, inderdaad. Nou het bleek wel, de gebiedskennis lag bij de boer, nou, die weet wel hoe het gebied er bij ligt." (interview P5)

Het illustreert de samenwerking in de werkgroep. Van de deelnemende agrariërs zaten zes aan in de werkgroepbijeenkomsten. De werkgroep heeft een inrichtingsplan voor het beheergebied opgesteld. Dit

is gebeurt in overleg met de overige agrariërs – de agrariërs die niet in de werkgroep aanzitten. Iedere agrariër moet de oplossingen die op hun grond plaats moeten vinden individueel goedkeuren. Het wettelijk vastleggen van de maatregelen uit het inrichtingsplan gebeurt in individuele contracten met de agrariërs (ABO, 2014). Het is dus niet zo dat de agrariërs buiten de werkgroep geen zeggenschap over het definitief uitvoeringsplan hebben. De gevonden oplossingen – vastgelegd in het definitief inrichtingsplan – voldoet dus aan de eisen van de agrariër.

Bovendien is de goedkeuring van alle grondeigenaren noodzakelijk voor de uitvoering van het inrichtingsplan, zo blijkt uit de voorwaarden genoemd in de contracten voor de agrariërs.

“[leest voor uit contract] Sectie 3. 'Het onder 14.1 genoemde recht op ontbinding geldt wanneer er geen instemming wordt bereikt met andere grondeigenaren.' Dat is logisch. Het hangt natuurlijk allemaal aan elkaar vast. Ik heb niet gehoord dat anderen daaraan geen toestemming geven dus dat zal allemaal wel goed zitten.”(interview P8)

Op deze wijze zijn zowel het waterschap als de individuele agrariër gemachtigd het proces te stoppen indien zij niet tevreden zijn met de bedachte oplossingen. Op basis van deze beslissingsmacht kan worden gesteld dat de oplossing hier door bestuur en belanghebbenden is bepaald.

4.3.5. Status van het resultaat

Er bestaat nog onduidelijkheid over de status van het resultaat. Het waterschapsbestuur heeft het uitvoeringsplan, zoals opgesteld door de werkgroep goedgekeurd. Voor de daadwerkelijke uitvoering is subsidie benodigd. Echter, over de toekenning daarvan bestaat onduidelijkheid. De subsidie is een bindende voorwaarde in de contracten met de agrariërs (interview P8). Daarnaast is het onduidelijk wordt er met het projectresultaat gebeurt als geen subsidie wordt toegekend. Die onduidelijkheid komt duidelijk terug in onderstaande quotes van respectievelijk een projectgroeplid van het waterschap, een projectgroeplid van LTO en een betrokken agrariër.

P1: “Die financiering is zo wezenlijk. De helft van de projectfinanciering moet uit subsidie komen, dus als dat niet lukt is de consequentie dat er vertraging optreed en wij moeten dan met de betrokkenen een aangepast plan maken en eventueel voor financiering naar ons bestuur toe.”

P6: “Ja die is heel belangrijk want het waterschap wilt het niet door laten gaan als die subsidie niet komt dus dan valt het in duigen.”

P8: “Maar dan blijft het voorlopig zoals het is. Ja, of het waterschap moet op basis van zijn bevoegdheid zeggen, 'nou gaan we toch het een of ander uitvoeren.' Die bevoegdheid hebben ze misschien, dat kan ik niet beoordelen. Ik hoop niet dat het zover komt, ik hoop dat het wordt uitgevoerd, dat die subsidie afkomt. Mocht die dan af worden gewezen, dan moet er zo snel mogelijk een besluit worden genomen door het dagelijks bestuur van het waterschap dat het waterschap dan voor meer kosten opdraait, maar goed”

Het enige dat zeker is: het projectresultaat moet het uitvoeringsplan goedkeuren, met of zonder subsidie. Dit past binnen de trede coproduceren.

4.3.6. Rol van de bestuurlijke organisatie

Op basis van de analyse van de voorgaande kenmerken volgt het proces de beschrijvingen voor de trede van coproduceren. De gecombineerde participatieladder (Edelenbos et al, 2006) maakt een onderscheid tussen coproduceren in delegerende stijl en coproduceren in samenwerkende stijl, afhankelijk van de rol van de bestuurlijke organisatie in het proces. Voor de samenwerkende stijl wordt die rol beschreven als: 'bestuur werkt en besluit op basis van gelijkwaardigheid met participant samen'. Deze is het meest accuraat voor het proces zoals dat doorlopen is in deelgebied De Harken van Pilot Watergebiedsplan Appelscha: de belangen van beide partijen zijn daarin gelijktijdig en met gelijke weging meegenomen en uitgewerkt. Er is gezamenlijk een probleem gedefinieerd en, in de werkgroep, is gezamenlijk een oplossing ontworpen in de vorm van een uitvoeringsplan. Het verdient daarbij nadruk dat in deze werkgroep voornamelijk agrariërs zaten en zij ondersteund werden door een projectleider van het waterschap. Zo is het belang van beide partijen direct vertegenwoordigd en kan over coproduceren in samenwerkende stijl worden gesproken.

Deze gedachte van samenwerken blijkt ook uit onderstaande quote van een projectgroeplid van het waterschap met betrekking tot een situatie waarin subsidie niet wordt toegekend. In zo'n scenario benadrukt hij de samenwerking en het belang van gezamenlijk actie ondernemen.

“als dat niet lukt is de consequentie dat er vertraging optreed en wij moeten dan met de betrokkenen een aangepast plan maken.” (interview P1)

Het illustreert dat de bestuurlijke organisatie ook dan door middel van overleg en samenwerken het project af wil ronden en bereid is compromissen te sluiten (Pröpper, 2009).

4.4. Samenvatting

4.4.1. Procesverloop

In het project zijn de agrariërs op verschillende manieren en momenten bij het project betrokken: zij hebben op verschillende momenten de kans gekregen te participeren. Allereerst zijn de agrariërs vertegenwoordigd door de ABO in de projectorganisatie. ABO en het waterschap hebben gezamenlijk een concept plan van aanpak opgesteld. Met dit concept plan van aanpak is de interesse voor het project onder de agrariërs geïnventariseerd. Hun interesse was essentieel voor voortzetting. Daarna hebben zij de gelegenheid gekregen zelf hun waterproblemen op de kaart in te tekenen en tot slot is door een selectie afgevaardigde agrariërs het uiteindelijke inrichtingsplan voor het beheergebied opgesteld. Constante tijdens het proces was de vertegenwoordiging door ABO: die zat met twee bestuursleden en twee projectmedewerkers in de projectgroep die de dagelijkse gang van zaken in het project waarnam. De goedkeuring van de agrariërs was doorslaggevend voor de projectvoortzetting en ook hun medewerking was noodzakelijk om de maatregelen uit te kunnen voeren.

Het proces in pilot watergebiedsplan Appelscha is doorlopen aan de hand van een vooraf opgesteld plan van aanpak. In het plan van aanpak zijn de eerste drie stappen voor ieder project altijd gelijk en daarna wordt aan de hand van drie keuzeopties afgestemd op de gebiedsspecifieke situatie, zo is te verwachten in het stappenplan. Het starten van een volgende stap gebeurt naar besluit van de projectgroep; enig resultaat van het project wordt vastgelegd in de één na laatste stap waarna de laatste stap de uitvoering

daarvan inhoudt. Deelgebied de Harken is het enige deelgebied waar het project volledig is doorlopen de daadwerkelijke uitvoering van het plan is echter nog wel afhankelijk van de toekenning van subsidiegelden. In de overige deelgebieden is het project verzand. Enerzijds is dit te verklaren door een gebrek aan bereidheid tot medewerking die voortkomt uit een afwezigheid van gezamenlijk ervaren problematiek en anderzijds komt dit door een gebrek aan financiën voor essentiële procesonderdelen zoals landaankoop en kavelruil. Het blijft dus nog onduidelijk of het stappenplan in deze deelgebieden doorlopen kan worden of dat hier van afgeweken wordt. In ieder geval leert de theorie dat voor complexe vraagstukken het één op één doorlopen van zo'n plan van aanpak onwaarschijnlijk is (Hophmayer-Tokich & Krozer, 2008).

4.4.2. Rolverdeling

De rolverdeling in het proces voldoet aan de beschrijving van coproduceren samenwerkende stijl uit de gecombineerde participatieladder. De belangen van zowel het waterschap als de agrariërs zijn in proces vertegenwoordigd. Zowel de wateropgaven van het waterschap als de wateroverlast van ieder van de agrariërs zijn in één gebiedskaart ingetekend en, met gelijk belang, meegenomen in het proces. Er worden ook waterproblemen opgelost die buiten de verantwoordelijkheid van het waterschap vallen. De agrariërs zien zich vertegenwoordigd in de projectorganisatie door ABO en in de werkgroepbijeenkomsten door een aantal van de agrariërs zelf. Tussen de werkgroepbijeenkomsten worden de plannen bediscussieerd met de agrariërs die niet in de werkgroep aan zitten. Voor de wettelijke vastlegging van het inrichtingsplan is de goedkeuring van ieder individuele boer noodzakelijk. Dit geeft elke agrariër beslissingsmacht over het resultaat.

Conclusie is dat de rolverdeling tussen de agrariër en het waterschap kan worden beschreven volgens de trede van coproduceren samenwerkende stijl. Echter, de noodzakelijke subsidie voor de uitvoering van het project is niet gegarandeerd. De mogelijkheid bestaat dat het inrichtingsplan, het projectresultaat, herzien zal moeten worden binnen de wel beschikbare financiering. Dat kan enerzijds door, in de stijl van het project, gezamenlijk een manier te vinden het project op gewenste wijze te voltooien en anderzijds door terug te vallen op de gebruikelijke manier van werken waarbij het waterschaps zelfstandig een watergebiedsplan opstelt. Het eerste zal naar verwachting van het projectgroepslid van het waterschap gebeuren. Het laatste geval zal een afname van de interactiviteit betekenen.

5. Salland waterproof

5.1 Introductie

Het project is opgezet door voormalig waterschap Groot Salland (in dit hoofdstuk verder aangeduid als 'het waterschap') - dit waterschap is sinds 1 januari 2016 gefuseerd met waterschap Reest en Wieden en dit nieuwe waterschap heet Drent Overijsselse Delta. Het betreft een samenwerking tussen het waterschap en LTO Salland. Het project is uitgevoerd tussen 2009 en 2012 (Koole Communicatie, 2012) en is een voorbeeldproject voor agrarisch waterbeheer (Bremas, Linderhof en Noij, 2016).

Het projectgebied betreft de Heinose Vloedgraven, een gebied van 800 hectare. Dit was "geen waterlichaam en het stroomgebied is niet helemaal gesloten, maar goed genoeg om de effecten van de bedrijfsvoering op de waterkwaliteit te kunnen monitoren (Koole Communicatie, 2012, p. 8)." Daarnaast zijn in dit gebied geen KRW of andere opgaven aanwezig. Er kon vrijblijvend geëxperimenteerd worden, mits de agrarisch ondernemers uit het gebied bereid waren tot samenwerking. Indien succesvol zou het gebied als voorbeeld kunnen gelden voor beheergebieden waar wel sprake is van KRW-opgaven (interview P2).

5.2 Procesverloop

5.2.1. Projectdoel

Voorafgaand aan het project is door waterschap Groot Salland ervaren dat het vaststellen van watergebiedplannen in meerdere regio's weerstand oproep onder agrarisch ondernemers (interview P2; Koole Communicatie, 2012). Waterschap Groot Salland heeft hierop besloten te experimenteren met een nieuwe werkwijze bij het opstellen van watergebiedsplannen. 'Een andere, meer interactieve werkwijze, waarbij de samenwerking met de bewoners in het gebied leidend is voor de planvorming (Koole Communicatie, 2012, p. 4).' Op de achtergrond vragen de KRW-eisen om maatregelen ten behoeve van de waterkwaliteit en waterkwantiteit te nemen, waarvoor medewerking van grondbezitters nodig is. De aanleiding voor het project was het beschikbaar komen van geld. Dat is in december 2009 door provincie Overijssel beschikbaar gesteld, een groot deel daarvan bestond uit Europese subsidies (LTO Salland, 2010). Aan deze subsidie zat wel een voorwaarde: het project moest iets concreets opleveren, dat het niet slechts bij overleggen en samenwerken met agrariërs bleef (Koole Communicatie, 2012). Daarbij heeft de Provincie een einddatum voor het verkrijgen van de subsidie ingesteld, wat het proces uiteindelijk aanzienlijk heeft versneld. Na het besluit van het Algemeen Bestuur van het waterschap tot medefinanciering vanuit waterschapsgelden is het project daadwerkelijk aangevangen.

Het doel was om aan de hand van een interactief en innovatief proces een inrichtingsplan voor het gebied te maken en invulling te geven aan de watertaken (interview P2). Daarnaast ook om het draagvlak voor waterschapswerk te vergroten en voldoen aan Europese regelgeving - hoewel niet wettelijk verplicht door afwezigheid van een KRW-opgave - en effectieve en efficiënte agrarische bedrijfsvoering ondersteunen (Koole Communicatie, 2012). De uitgangspunten voor het project:

interactieve en intensieve samenwerking, meervoudig landgebruik en innovatieve maatregelen creëren (interview P2).

5.2.2. Participatie- en beslismomenten

Het project kende geen vooraf opgesteld stappenplan voor het project of een plan van aanpak. In plaats daarvan is men aan de slag gegaan met de genoemde uitgangspunten. De invulling van de werkwijze en kaders om die te bereiken werden helder in de loop van het project (interview P4). De watermaatregelen in het project bestaan uit maatregelen gericht op het vasthouden van water in het gebied en maatregelen gericht op het verbeteren van de waterkwaliteit. Het proces is vormgegeven door een externe projectgroep onder duo-projectleiderschap van waterschap en LTO.

Een overzicht van de relevante activiteiten in het project is onderstaande figuur weergegeven.

december 2009	Pilot gebied bekend. Alle agrarier
januari 2010	Eerste gebiedsbijeenkomst
juni 2010	Startbijeenkomst met boeren, waterschap en externe projectgroep
juli 2010	Eerste bijeenkomst boeren. Reeks van 16 in 30 maanden
oktober 2010	Inloopbijeenkomst voor alle inwoners van het gebied.
november 2010	Informatieavond voor burgers. Opkomst: 10 burgers van de 180 adressen
juni 2011	Provincie gaat niet akkoord met het uitstellen van de deadline voor het project tot na 31 december 2011, dit leidt tot het versnelde planvorming en uitvoeren van het projectplan. Arcadis maakt plan voor versnelde uitvoering. Dit is met uitzondering van de activiteiten op de erven bij boeren en burgers. Gevolg hiervan was dat deze werkzaamheden versneld uitgevoerd moesten worden en er daardoor geen ruimte meer was voor gesprek met alle betrokkkenen over de invulling van het HOE.
juli 2011	Knoop doorgemaakt om versneld door te gaan en opdracht aan Arcadis te verlenen. Besluit om zand dat vrijkomt bij het werk in te zetten als smeermiddel
juni 2012	Afronding project

Figuur 11. Overzicht activiteiten in project Salland Waterproof (naar Koole Communicatie, 2012, p. 18-19).

Er is een veelvoud van verschillende activiteiten ondernomen. Er is zowel aan technische factoren als inhoudelijke factoren als procesmatige factoren gedacht.

In dit overzicht ontbreken de data van de groepbijeenkomsten of demo-middagen voor de agrariërs in het gebied: daarvan hebben er ongeveer 12 plaats gevonden over een periode van 30 maanden, waarbij Wageningen UR zorgde voor teelttechnische kennisoverdracht (Koole Communicatie, 2012). Bij deze demo-middagen werden de agrariërs geïnformeerd over verschillende onderwerpen die invloed hebben op de waterhuishouding en onderdeel zijn van de agrarische bedrijfsvoering: mestscheiding, precisiebemesting, vanggewassen, beperking gebruik bestrijdingsmiddelen in de maïsteelt, N-mineraal in de bouwvoor, nitraatgehalte in het bovenste grondwater, minerale stikstof in de bouwvoor, en andere. Daarnaast waren er geregeld 'persoonlijke gesprekken aan de keukentafel' en telefonisch contact (Koole Communicatie, 2012, p. 4). Het sluitstuk wordt gevormd door afzonderlijke bijeenkomsten met de landeigenaren per peilvak. Tijdens deze bijeenkomsten hebben de landeigenaren gezamenlijk een inrichtingsplan voor het desbetreffend peilvak opgesteld (interview P2, interview P7).

Het project was succesvol, zowel in resultaat als termijn als budget. Het is aanzienlijk sneller uitgevoerd dan vergelijkbare projecten van het waterschap, zo blijkt uit de evaluatie (Koole Communicatie, 2012) en ook de projectleider van het waterschap benadrukt dit gegeven in onderstaande quote.

“We moeten meer in verbinding met de omgeving en dat is geïntereerd naar aanleiding van [...]dit project. We hebben het project [...] dus binnen de tijd en ook binnen het budget hebben we het afgerond. Nou dat is een unicum binnen het waterschap! Van de dertig projecten die we hebben .. is het een van de weinige die het binnen het budget en binnen de tijd heeft gedaan he. De andere hebben daar allemaal moeite mee.” (interview P2)

Echter is in ieder proces sprake van hordes op de weg en tegenslagen die overwonnen moeten worden. Ze verstoren het proces en brengen het beoogde projectresultaat in gevaar. In de volgende paragraaf worden die onderwerpen en gebeurtenissen besproken die het proces hebben gekenmerkt.

5.2.3. Hindernissen

De respondenten brachten verschillende gebeurtenissen naar voren die zij gedurende het proces als lastig hebben ervaren. De quotes zijn verder toegelicht waar nodig.

A. De ambtelijke organisatie

“Nee. Bij de waterschappen... [...] was het echt een ramp. en uh tjongejonge Die kon je niet .. Er was geen beweging in te krijgen wat je ook probeerde.. [...] Die zag het wel zitten maar die moest zijn bestuurders meekrijgen en zijn medewerkers onderhoudsmensen meekrijgen om anders te gaan denken. Nou dat is best [lastig] als je 30 jaar hetzelfde hebt gedaan.” (interview P4)

“[die landbouwberging is] door ecologen eigenlijk de nek [...] omgedraaid, want die geloofden er niet in. Weet je wel, en dat dat uhh vind ik jammer want uhm uhm ik heb zoveel discussie gehad met die lui van ‘Maar we hebben toch zoveel onderzocht, en we hebben toch dit gedaan, en dit gedaan’ en dan uiteindelijk krijg je een antwoord van ‘Ja .. maar je zou het eigenlijk niet moeten willen’. Dan denk ik , ja .. zitten we hier nou op beeldvorming te acteren of op feiten.”(interview P2)

“Kijk, het was zelfs zo dat op een gegeven moment het bestuur die stond te juichen bij het project, die vonden het prachtig: die samenwerking, wat we allemaal verzonnen hadden, innovatieve maatregelen en nou fantastisch die kosten besparen he .. we hebben behoorlijk kosten bespaard ermee en intern bij het ambtenarenkorps zeg maar daar bestond toch wel enige sceptis, die begonnen altijd gelijk ‘ja maar jij had zoveel geld in dat project’ en ‘dat kan niet mislukken enzo’” (interview P2)

B. Communicatie

“Nou, zodoende, er ging een persbericht uit van dit en dit gaat er gebeuren en daaronder als contactreferentie de communicatie van het Waterschap, die kon je bellen. Nou die kerel had er geen idee van. Ik belde wat er dan in dat bericht moest komen en dat ging helemaal fout. Er stond allemaal verkeerd in en een heel fout gevoel gaf dat af. Nou toen was het afgelopen, dat gaan we niet meer doen.”(Interview P4)

LTO was ontevreden met de communicatie afdeling van het waterschap. Deze had te weinig inhoudelijke kennis van het project waardoor naar hun inzien de boodschap verloren ging. Daarop heeft LTO besloten de communicatie te verzorgen zodat het proces hier niet door verhinderd werd.

C. Wettelijke regelingen

“Het bestuur heeft gezegd, we willen 75 procent van onze bergingen .. willen we uitgeven aan boeren want dan hoeven wij dat onderhoud niet meer te doen. En .. Als je het aan de ecologen overlaat die hadden eerst een plan geschreven en dan uh.. Eigenlijk is alles dan ecologische berging en we kunnen best wel een boerenberging [maken] maar zodra er 1 plantje in staat dan maken we het een ecologische berging.”(interview P2)

Er ontstond discussie met de ecologen van het waterschap wat een landbouwberging is en op welke die dat blijft. Hier was enige flexibiliteit geboden. Uiteindelijk is voor het overgrote deel landbouwberging aangelegd (interview P2)

D. Complexiteit van het watersysteem

“Dat hebben we wel geleerd, dat water onbeheersbaar is soms als je wat met de bodem gaat doen. Nou daar hadden wij wel fouten in gemaakt of nouja fouten. We hadden dingen gedaan waar niemand wist dat het kon gebeuren.” (interview P4)

In het project zijn innovatieve maatregelen uitgevoerd, maatregelen waarvan de exacte impact nog onbekend was. Het proces heeft de kennis over het watersysteem vergroot, zowel voor het waterschap als voor de agrariërs.

E. Financiering

Financiering vormde de aanleiding voor Salland Waterproof. In december 2009 is door provincie Overijssel geld voor het project beschikbaar gesteld, waarvan een groot deel bestond uit subsidies vanuit

de Europese Unie (LTO Salland, 2010). Hierna heeft het Algemeen Bestuur van het waterschap besloten ook te financieren en het project daadwerkelijk voor te bereiden. Het project is vervolgens gestart met financiering van het waterschap, provincie Overijssel en deels vanuit Europese subsidies (LTO Salland, 2010). De deelname van LTO Salland aan het project was ook afhankelijk van de beschikbaarheid van deze subsidiegelden, zo blijkt uit onderstaande quote:

“kwam het waterschap weer terug en die zegt, "we hebben geld." en bij ons op de afdeling kan je altijd praten als er geld is. Nou .. eh .. zo zitten wij er gewoon in uhm .. Ze hadden een subsidieoloog, nou, in ieder geval iemand die bij de provincie geld aftrok en er was een potje. En dat potje was er in één keer en .. toen kwamen ze bij ons. De man die over het geld ging[...] kwam bij ons en [...] Die zegt, "We hebben het geld [...] Wat dacht je ervan?" "Huh nou, klonk niet gek" (interview P4)

Gedurende het proces zijn de agrariers vergoed voor hun materiaalkosten. Dit maakte projectname een stuk interessanter voor de agrariers (interview P7). Het geld voor deze vergoedingen kwam uit de genoemde subsidiegelden. De beschikbaarheid daarvan was essentieel voor de uitvoering van het project. De volgende quote van een projectleider van het waterschap illustreert dit.

“Onze subsidie uhh specialist die had zich daarin vergist want op een gegeven moment kregen we in 2013 [2011] .., toen waren we dus net twee jaar bezig, een brief van de reg.. Van de provincie van 'nou uhh in december willen we wel uhh jullie bonnetjes op tafel want dan uhh dan gaan we afronden'. Dus wij dachten, 'o jeetje wat moeten we nou he'. De stekker eruit trekken he, want dat dat kan, maar we hebben nu al zoveel geïnvesteerd daarin uhh he dat is eigenlijk zonde he. Wat we kunnen doen is een ehh versnellingslag eigenlijk uitvoeren. He dus wij weer terug naar de boeren, met die boeren besproken van, 'ja uhh versnellingslag' en die vonden het eigenlijk allemaal wel prima he. Dat sluit eigenlijk ook veel meer aan bij de uhh belevingswereld van de boeren he uhh je hebt vandaag maken we een afspraak en morgen staan de kranen in het land. En die hebben dus niks met het idee van 'nou vandaag bespreken we het projectplan en uh uh over twee jaar gaan we ermee beginnen', weet je wel en dat is des waterschaps he. Zo kijken ze daar naar het waterschap. Dus dit sloot heel erg aan bij die belevingswereld van die boeren" (interview P2)

De subsidietermijn heeft er voor gezorgd dat het project veel sneller dan normaal is afgerond. Een kanttekening daarbij is dat het project eerst is gelimiteerd tot de primaire resultaatverplichting maar na verlening van de subsidietermijn werd het project alsnog volledig uitgevoerd (Koole Communicatie, 2012). De financiering was van doorslaggevende betekenis voor het procesverloop en het projectresultaat.

Een andere vorm van vergoeding was er in de vorm van zand. Dit is ook genoemd in figuur 12: 'besluit om zand dat vrijkomt bij het werk in te zetten als smeermiddel'. Dit zand werd gewonnen bij het creëren van waterbergingen, hiervoor werd land uit gegraven. Het belang van dit zand als smeermiddel wordt geïllustreerd door de volgende quotes van respectievelijk een betrokken agrariër en een projectleider:

*“ik heb hier heel veel zand gekregen. Ik heb 1500 kub zand op het land gebracht en 3500 kub zand hebben we gekregen om het erf opnieuw in te richten. Als je dat moet kopen, dat kost je zo 10 euro per kub en nu kregen we het voor een euro. Die euro was dan nodig om het op de plek te brengen en het efficiënt op te stapelen. Het is allemaal gebruikt, dat zijn dan voordelen.”
(interview P7)*

*“Zand. Grond.. Te verdelen. "Jij wilt grond? Dat kan. Wat is jouw tegenprestatie?" "Ja.." "Als jij je erf aan gaat passen dan is dat prima, ook al is het pas over een paar jaar. Je legt het nu vast. Dan krijg je grond want het is er nu." Nou zo maak je afspraken met boeren en dat lukt vrijwel altijd.”
(interview P4)*

De normale gang van zaken is dat deze grond eigendom wordt van de aannemer - project uitvoerder Arcadis, die test het, keurt het, verkoopt het. In het project is de projectuitvoerder direct in het proces betrokken en zo is in samenspraak besloten het zand aan de agrariërs te leveren, met als voorwaarde dat zij het gebruiken voor watermaatregelen: of wel voor de herinrichting van het erf om vervuiling door erfafspoeling tegen te gaan, of wel om lage natte plekken op het boeren areaal te verhogen.

“die kun je gebruiken voor twee dingen: A. voor de herinrichting van je erf he, dan komen wij vertellen hoe je moet herinrichten EN voor de uhh uhh stijghoogteproblematiek, in de volksmond: de natte plekken problematiek, dus iedere boer heeft ergens een natte plek zitten en die uhh dat is heel vervelend, want die natte plek die wordt steeds groter he .. dus voor die boer is het heel vervelend omdat hij heeft daar minder bemestingsefficiëntie, hij haalt daar minder van af en elke keer wordt het een grotere plek want dat stroomt aan van een hogere plek en uhh.. Voor het waterschap hebben die plekken een heel slecht imago.” (interview P2)

Het op deze wijze, snel en goedkoop, leveren van zand vereist een kleinere investering van de agrariër, verbetert het imago van het waterschap en vergroot het draagvlak voor watermaatregelen onder de agrariërs (interview P2; interview P7). Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden dat financiering, in verschillende vormen, als rode lijn door het project loopt.

5.3 Rolverdeling

In deze paragraaf wordt de rolverdeling in het proces geanalyseerd aan de hand van genoemde proceskenmerken. De proceskenmerken worden geanalyseerd aan de hand van de gecombineerde participatieladder.

5.3.1. Fase waarin de agrariër bij het beleidsproces wordt betrokken

De agrariër is al vanaf de ontwerpfase bij het project betrokken. Zij zijn benaderd voor hun interesse in het project. Minimaal 75 procent moest deelname toezeggen voor voortzetting. Alle 20 agrariërs zeiden deelname toe en het project is gestart.

“vanuit LTO, hebben we onze gebiedscoördinator er heen gestuurd en die heeft [...] alle boeren bezocht. Die boeren kregen alleen maar te horen dat het waterschap samen met LTO een project ging doen. Dat was alles dat ze wisten. Meer wisten ze ook niet. Nul. Heel miniem. Ze wisten

alleen het stroomgebied dat iets mee moest gebeuren om te kijken hoe de kwaliteit was. Nou met dit verhaal is die man de boer opgeweest en de andere dag kreeg ik bericht van hem, [...] we hebben groen licht.” (interview P4)

De exacte inhoud van het project was op dat moment dus onbekend, enkel dat het om watermaatregelen en dat gewerkt zou worden door middel van samenwerking tussen agrariërs en het waterschap. Dit was een eis voor de Provinciale subsidie. Met die informatie is de bereidheid tot deelname onder de agrariërs getoetst.

De agrariër is in juni 2010 inhoudelijk bij het project betrokken door middel van een startbijeenkomst. Dit was 6 maanden na de aanvang van het project en vormde de feitelijke start van het inhoudelijk proces. Het enige wat voorafgaand aan dit project plaatsvond was de goedkeuring voor het project door het algemeen bestuur van het waterschap en het samenstellen van de projectgroep. Vervolgens vond in juli 2010 de eerste werkbijeenkomst van de agrariërs uit het gebied plaats (Koole Communicatie, 2012). In 30 maanden hebben ongeveer 12 bijeenkomsten voor de agrariërs in het gebied plaatsgevonden: ze bespraken de voorstellen uit de projectgroep, de voortgang van het proces en water problemen die zij ervaren (Koole Communicatie, 2012). Vervolgens is het eindproduct per peilvak met alle agrariërs in desbetreffend peilvak vastgesteld. De agrariër is zo vroeg in het proces betrokken en de agenda is in samenspraak bepaald.

5.3.2. Randvoorwaarden

De eerste randvoorwaarden waarover de agrariërs zijn benaderd waren de twee inhoudelijke punten, op basis waarvan hun bereidheid tot deelname is getoetst: het project ging over maatregelen in het waterbeheer en veranderingen zouden teweeg worden gebracht door middel van samenwerking tussen agrariër en waterschap (Koole Communicatie, 2012). Het eerste inhoudelijke punt was vrijblijvend: agrariërs die niet mee wisten te werken waren niet verplicht tot deelname. Het tweede inhoudelijke punt benadrukt de inbreng en het belang van de agrarisch ondernemer in het proces. Die inbreng was dan als volgt: de agrariërs zijn vrijgelaten in het bepalen van de grootte van de investering die zij in het project deden. .

“Nee niet echt harde afspraken van, 'dat is een doelstelling en die moet je halen.' Ik denk dat dat ook de kracht is van het hele project. Iedereen stond er vrijblijvend in. Dan kan je het wel verplichten maar dan werkt het niet. [...] Je zat alleen vast aan het project in die zin dat er maar tot een zeker moment budget was als je wat wilt qua materiaal en vergoedingen. Daar zat wel een termijn aan, dus dat was eigenlijk de deadline.” (interview P7)

De invulling van de investeringen door de agrariërs is in bijeenkomsten per peilvak besproken en vastgelegd in een inrichtingsplan voor desbetreffend peilvak. De agrariërs zijn vrijgelaten in het bepalen van het formaat van de investering die zij bereid waren te doen. De randvoorwaarden daarbij: de deadline voor subsidie ligt in december 2011 en in het project worden enkel watermaatregelen gerealiseerd. De inhoud van die watermaatregelen verschilt tussen maatregelen gericht op de waterkwaliteit en maatregelen gericht op de waterkwantiteit. Dit had te maken met eisen voor de verkregen provinciale subsidie. Zo is deze randvoorwaarde in het proces door het bestuur bepaald, een

situatie die past bij de lagere treden in de participatieladder. Echter, het stond de agrariërs vrij hun eigen inbreng in het proces te bepalen en er was geen sprake van een verplichting voortkomend uit de genoemde randvoorwaarde. Zodoende past de omschrijving bij de trede van coproduceren beter: randvoorwaarden worden niet vastgesteld door het bestuur.

5.3.3. Beleidsprobleem

Het enige dat vast stond: het ging over maatregelen in het waterbeheer en veranderingen zouden teweeg worden gebracht door middel van samenwerking tussen agrariër en waterschap. In het project stonden KRW-maatregelen (Koole Communicatie, 2012) en doelen van de betrokken agrarisch ondernemers centraal (interview P2; interview P4). Deze doelen zouden moeten gerealiseerd door 'een maximaal participatieve werkwijze (Koole Communicatie, 2012, p. 4).' Het beleidsprobleem bestond dan zowel uit technische als procesmatige vraagstukken.

Het vaststellen van het beleidsprobleem is door middel van samenspraak tussen het waterschap en LTO Salland gebeurd; essentieel daarin was goedkeuring door de agrariërs. Zij zijn niet verplicht tot deelname. Daarnaast stond het de deelnemende agrariërs vrij hun eigen inzet in het proces te bepalen. Welbeschouwd stond het iedere agrariër vrij, zijn eigen, bedrijfsspecifieke, beleidsprobleem vast te stellen. De inbreng van het waterschap was dan dat het wel om het oppakken van watermaatregelen binnen de bedrijfssituatie moest gaan. De exacte inhoud van het beleidsprobleem is zo in samenspraak op bedrijfsniveau vastgesteld.

5.3.4. Oplossing

Het project werd gezien als een unieke kans om het agrarisch bedrijf, door samenwerking met het waterschap, gereed te maken voor de eisen van de toekomst (interview P7). Een betrokken agrariër verwoordt dit gevoel: "Het feit dat er in de toekomst geen onnodige kosten worden gemaakt om afvalwater af te voeren. Wij weten dat het niet nodig is (Koole Communicatie, 2012, p. 22)." Resultaat van het proces is per bedrijf: een verbeterd aanzicht van de deelnemende bedrijven, de inrichting van het erf is efficiënter en schoon en vuil water worden gescheiden. Deelname en aanpassingen van het bedrijf waren geheel op eigen initiatief, echter, indien sprake was van maatregelen in het waterbeheer werden de agrariërs daarin ondersteund en vergoed door het waterschap (interview P7). Deze vergoeding bestond uit financiële ondersteuning, in de vorm van subsidies en vergoedingen, uit materiële ondersteuning, zoals de genoemde levering van zand, maar ook in de vorm van kennis. De agrariërs zijn geïnformeerd over de mogelijke aanpassingen en hun impact op het watersysteem (Koole Communicatie, 2012).

De deelnemende agrarisch ondernemers hebben voor hun bedrijf een keurmerk Salland Waterproof ontvangen (Koole Communicatie, 2012). Deze bedrijven hebben aangetoond dat ze aan bepaalde voorwaarden voor waterkwaliteit, en erfafspoeling, voldoen. Daarnaast heeft het waterschap enkele waterbergingen kunnen creëren en desbetreffende agrariërs vergoed voor hun land (interview P2). Zo is, een volledig, coherent, inrichtingsplan voor het gebied opgesteld door middel van samenwerking tussen waterschap en agrariërs.

Op basis van de vrijheid die de agrariër kreeg – zowel met betrekking tot deelname als invulling daarvan – is in dit project gecoproduceerd. Binnen de randvoorwaarden zijn de oplossingen door waterschap en agrariërs gezamenlijk bepaald.

5.3.5. Status van het resultaat

Resultaat van het project is een verbeterd projectgebied met 'een duurzaam watersysteem, ontwikkeld met natuurvriendelijke oevers, zuiveringsmoerassen en waterbergingen (Koole Communicatie, 2012, p. 8).' Daarnaast heeft op alle boerenerven een herinrichting plaatsgevonden die, door een opsplitsing van de schone en vuile gedeelten op het erf, een gunstig effect op de waterkwaliteit hebben. Het projectresultaat is vastgelegd in inrichtingsplannen per peilvak. Wat betreft de status van dit inrichtingsplan: die zijn onveranderd overgenomen door het waterschapsbestuur.

5.3.6. Rol van het bestuur

Voor de uitvoering van het project was subsidie noodzakelijk, immers, subsidie vormde de aanleiding voor het project. Voor het toewijzen van de subsidies was goedkeuring van de provincie (Koole Communicatie, 2012) en van het bestuur van het waterschap noodzakelijk (interview P2). Daarnaast bestond tijdsdruk voor het verkrijgen van de provinciale subsidies: alleen maatregelen voor 31 december 2011 uitgevoerd zouden worden vergoed. Deze deadline bracht de projectuitvoering in gevaar (interview P2) en verlenging was noodzakelijk. De provincie ging eerst niet akkoord met verlenging van het project, waarop werd besloten slechts de 'primaire resultaatverplichting' uit te voeren (Koole Communicatie, 2012). Een en ander betekende dat het project zo klein mogelijk gemaakt werd en niet in zijn geheel ten uitvoer zou komen: de uitkomsten van het proces werden veranderd. In een later stadium is de subsidietermijn alsnog verlengd en zijn de oorspronkelijke inrichtingsplannen uitgevoerd.

De uiteindelijke situatie, die na verlening van de subsidietermijn, voldoet aan de beschrijving van coproduceren maar op het moment dat geen sprake was van deze verlenging tekende zich het belang van de randvoorwaarde tijd af: het project werd verkleind. Dit past bij de trede van adviseren echter voor het uiteindelijk projectresultaat geldt wel degelijk de trede van coproduceren. Daar hier de rolverdeling tussen agrariër en waterschap wordt onderzocht verandert dit niets aan hun samenwerking. Het waterschap heeft, binnen de randvoorwaarden van de Provincie, op basis van gelijkwaardigheid met de agrariërs samengewerkt. Dit past bij de trede coproduceren samenwerkende stijl.

5.4. Samenvatting

5.4.1. Procesverloop

Het proces is zonder plan van aanpak gestart. In plaats daarvan is met uitgangspunten gewerkt: interactiviteit en innovativiteit. In overleg met LTO is gekozen voor een aanpak waarbij als eerste de interesse voor het project onder de agrarisch ondernemers in het beheergebied werd gepeild. Er zijn twaalf groepsbijeenkomsten voor de agrariërs georganiseerd waarbij zij geïnformeerd werden over de diverse waterthema's en de mogelijke aanpassingen die zij op het agrarisch bedrijf kunnen ondernemen ter verbetering van de waterkwaliteit. Het stond de individuele agrariër vrij te bepalen in welke mate zij investeren in watermaatregelen. Daarnaast zijn er vier afzonderlijke peilvakbijeenkomsten geweest. Tijdens deze bijeenkomsten hebben de agrariërs het inrichtingsplan per peilvak vastgesteld. Er zijn zo twee gelijke werkwijzen gehanteerd: bij beiden kreeg de agrariër de mogelijkheid watermaatregelen vast

te stellen. Echter, de groepbijeenkomsten waren gericht op de eigen agrarische onderneming terwijl de peilvakbijeenkomsten gericht waren op een groter gebied.

Er zijn drie beslismomenten voor de agrariërs geweest: de goedkeuring voor het project door de agrariërs aan de start, het opstellen van het bedrijfsplan en het intekenen van het inrichtingsplan voor de peilvakken aan het eind van het proces. Buiten het project was er nog een beslismoment voor het toekennen van subsidiegelden van het project. De subsidietermijn heeft het procesverloop versneld en had een positieve invloed op het project.

5.4.2. Rolverdeling

De rolverdeling in het proces past in de gecombineerde participatieladder in de trede van coproduceren samenwerkende stijl. De agrariër heeft veel vrijheid gekregen in het proces: zij hebben hun eigen betrokkenheid en inzet bepaald. Het project is gestart door de provincie en het waterschap om de agrariër meer verantwoordelijkheden en zeggenschap te geven en de agrariër is benaderd voor deelname. Het stond vast dat watermaatregelen gefinancierd werden en dat het project in twee jaar afgerond moest zijn. Dit waren de enige randvoorwaarden in het proces. De termijn is niet gehaald en om toch te profiteren van de subsidiegelden is het project toen verkleind tot de maatregelen met de hoogste prioriteit. In deze situatie werd de status van het resultaat gewijzigd. Dit had consequenties voor de interactiviteit van het proces. Echter, na verlenging van de subsidietermijn is het inrichtingsplan alsnog volledig ten uitvoer gebracht.

Samenvattend, de invloed van de randvoorwaarden is tot een minimum beperkt waardoor een hoge mate van interactiviteit in het proces is bereikt. Hoewel het initiatief voor het proces niet bij de agrariër lag was hun deelname ook niet verplicht. Daarnaast stond het de deelnemende agrariërs vrij hun eigen betrokkenheid in het project in te vullen. De agrariër heeft naar eigen wens het proces ingevuld waarna de uitkomsten, onveranderd, zijn vastgelegd door het waterschap. De invloed van de subsidietermijn op het projectresultaat heeft echter de invloed van de randvoorwaarden op het proces duidelijk gemaakt. Er is gebleken dat voldoende tijd nodig is. Dit komt de interactiviteit van het proces ten goede.

6. Reflectie & Conclusies

De afgelopen decennia hebben de limiet van ons vermogen om water systemen te voorspellen en te controleren onthuld: onder andere door klimaatverandering maar ook door menselijk ingrijpen. Dit heeft geleid tot het herformuleren van de vraagstukken in het waterbeheer en in die zin wordt er gesproken over een transitie. Daarbij staan technische vraagstukken waar eenduidige antwoorden op bestaan niet meer centraal maar complexe vraagstukken met meerduidige antwoorden. Het waterbeheer is complex door de aanwezigheid van onzekerheden: in kennis, verschillende stakeholders, de limiet van het menselijk begrip maar ook institutionele complexiteit. Op zoek naar oplossingen binnen deze realiteit - de transitie is nog niet voltooid - wordt in de praktijk van het waterbeheer gebruik gemaakt van brede stakeholderparticipatie (Pahl-Wostl et al, 2011; Schoeman, Allan & Finlayson, 2014). Daarbij zal de aanpak afgestemd moeten worden op de situatie zoals die zich in het beheergebied voor doet (Hophmayer-Tokich & Krozer, 2008). Dit geldt voor de uitvoering van de KRW-opgaven (EC, 2003) en zo ook voor het waterschapswerk van de Nederlandse waterschappen (Breman et al, 2008; Kuindersma & Breman, 2014; UvW, 2015). Zij focussen op samenwerking met agrariërs voor het behalen van de wateropgaven door middel van agrarisch waterbeheer.

Er bestaat echter onduidelijk over de aanpak en om deze reden streeft dit onderzoek naar het beantwoorden van de volgende vraag: "Welke randvoorwaarden zijn er voor participatieve werkwijzen binnen agrarisch waterbeheer?"

Voor het beantwoorden van deze vraag worden in dit hoofdstuk allereerst de twee cases met elkaar vergeleken om overeenkomsten en verschillen te formuleren. Op basis daarvan worden aanbevelingen voor agrarisch waterbeheer gedaan. Tot slot worden de afsluitende conclusies gepresenteerd.

6.1 De cases vergeleken

6.1.1. Overeenkomsten

In beide cases is een waterschap gezien dat zich focust op de agrariër als voornaamste stakeholder bij het opstellen en uitvoering van watergebiedsplannen in het landelijk gebied. Voorafgaand aan de projecten hebben de agrariërs van zich laten horen door middel van inspraakreacties op een enkel door het waterschap opgesteld watergebiedsplan. Agrarisch ondernemers bezitten de meeste grond in beide beheergebieden. Zij zijn afhankelijk van het waterbeheer voor de kwaliteit van hun land en zo ook voor hun inkomen. De aanwezigheid van een agrarische belangenbehartigingsorganisatie in de projectorganisatie noemen de agrariërs in beide cases als doorslaggevend voor hun keuze tot deelname aan het project. De aanpak bestond in beide gevallen uit verschillende participatiemethoden: individuele gesprekken, informatiebijeenkomsten, groepsbijeenkomsten en werkgroepen. De agrariër is daarbij allereerst benaderd voor hun interesse in projectdeelname. Ieder agrariër kon voor zichzelf bepalen of en op welke wijze zij deel wisten te nemen. Hierna is een inrichtingsplan opgesteld op schaalniveau van het beheergebied. In de Harken is dit gebeurd tijdens werkgroepbijeenkomsten met een gedeelte van de agrariërs en in Salland tijdens de peilvak bijeenkomsten. Daarnaast zijn in Salland ook water(kwaliteits)maatregelen op bedrijfsniveau vastgesteld. Tot slot is de uitvoering van de genoemde inrichtingsplannen wettelijk vastgelegd in contracten met ieder van de afzonderlijke agrariërs.

In beide projecten was geen sprake van KRW-opgaven of andere opgaven. Hierdoor kon vrijblijvend geëxperimenteerd worden. In de twee deelgebieden waar wel sprake was van KRW-opgaven is het proces niet afgerond en is zelfs sprake van een patstelling. In de Harken en Salland voldoet de bereikte rolverdeling aan coproduceren in samenwerkende stijl en veel van de kenmerken van beide processen zijn dan ook gelijk. Deze kenmerken zijn als volgt: de agrariërs zijn vroeg in het proces betrokken, hun instemming met het project vooraf was bepalend voor de projectvoortzetting, het waterschap en de agrariërs hebben gezamenlijk de agenda bepaald, de randvoorwaarden kwamen in het proces tot stand, het beleidsprobleem is door bestuur en belanghebbenden bepaald, de uitkomsten waren bindend en zijn onveranderd overgenomen door het waterschapsbestuur.

De invloed van de randvoorwaarden op het proces en dan met name op de status van het eindresultaat viel op. In beide cases was de invloed van de financiering het meest voelbaar, wat betreft de subsidietoekenning maar ook de subsidietermijn. In de Harken en Boven-Tjonger was het de subsidietoekenning an sich en in Salland de termijn voor het verkrijgen van de subsidie. Het voorbeeld van Salland laat zien dat dit een afname van de interactiviteit van het gehele proces betekent. De overige randvoorwaarde betrof dat in de projecten enkel watermaatregelen uitgevoerd werden. De vrijheid die de agrariërs is verleend wat betreft deelname en invulling van die deelname maakten dat deze randvoorwaarde geen negatieve invloed op de interactiviteit had.

6.2.2. Verschillen

De twee cases zijn geselecteerd op basis van hun overeenkomsten maar zij verschillen ook in enkele opzichten. Salland Waterproof is gestart met enkel procesdoelen. Alle landeigenaren in het gebied zijn benaderd voor deelname. Bij het opstellen van het inrichtingsplan voor zowel het peilvak als voor ieder individueel agrarisch bedrijf is ieder van de agrariërs actief betrokken. Het inrichtingsplan voor het peilvak bevatte KRW-maatregelen en het inrichtingsplan voor het individuele agrarische bedrijf verbeteringen op het boerenerf gericht op erfafspoeling

Pilot Watergebiedsplan Appelscha is gestart met een vooropgesteld plan van aanpak met onder andere een stappenplan dat met verschillende situaties rekening houdt. De stakeholders met meer dan vijf hectare landbezit in het beheergebied zijn benaderd om het plan goed te keuren. Alle agrariërs zijn direct betrokken bij de informatiebijeenkomsten en groepsbijeenkomsten terwijl een selectie van deze agrariërs het inrichtingsplan op heeft gesteld. Zo hebben in Pilot Watergebiedsplan Appelscha niet alle agrariërs direct deelgenomen aan het opstellen van het inrichtingsplan.

Salland Waterproof	Pilot Watergebiedsplan Appelscha
Gestart zonder plan van aanpak	Gestart met plan van aanpak en stappenplan
Inrichtingsplannen voor projectgebied en voor ieder agrarisch bedrijf gericht op erfafspoeling	Enkel inrichtingsplan voor projectgebied
Ontwerp inrichtingsplan per peilvak door alle agrariërs per peilvak	Ontwerp inrichtingsplan voor hele deelgebied door selectie agrariërs uit deelgebied
Projectgebied: circa 800 ha.	Projectgebied: circa 2000 ha.

Figuur 12. Verschillen tussen de twee projecten

Deelgebieden Grootdiep en Boven-Tjonger verschillen van SW en deelgebied de Harken uit PWA. Grootdiep verschilt in randvoorwaarden en in resultaat en Boven-Tjonger in aanpak, in randvoorwaarden en in resultaat. In Grootdiep is het proces nog niet geheel doorlopen door een afwezigheid van interesse onder de agrariërs. Er is echter de randvoorwaarde van een KRW-opgave in het gebied die het belang van het waterschap bepaalt. De uitvoering van de KRW-opgave zal nadelen voor de agrariërs betekenen (interview P3). Dit verklaart de passieve houding van de agrariërs maar mogelijk is hier ook sprake van een gevoel van urgentie met betrekking tot water(kwaliteit)maatregelen zoals Breman, Linderhof & Noij (2016) dat ook opmerken in andere agrarisch waterbeheerprojecten.

In Boven-Tjonger wordt het proces volledig geleid door ABO; het waterschap is hier betrokken op uitnodiging van ABO. Het proces is nog niet voorbij de eerste twee stappen van het stappenplan en er is nog geen resultaat geboekt. In dit deelgebied is ook een randvoorwaarde vanuit de KRW. Hier zijn de betrokken agrariërs meer geïnteresseerd in deelname dan in Grootdiep. Dat is te verklaren door de (meer) positieve houding die onder de agrariërs in dit gebied tegenover natuurbeheer bestaat. Het proces staat stil door het ontbreken van financiering voor het compenseren van de gevolgen die de KRW-opgave met zich mee zal brengen. De aanwezigheid van extra randvoorwaarden compliceert het participatieproces. Ze dwingen het proces een bepaald doel te bereiken: qua termijn en inhoud. De maatregelen vanuit de KRW-opgave zijn nadelig voor de agrariërs. In Grootdiep nemen de agrariërs een passieve houding aan waardoor het proces stil staat. In Boven-Tjonger hebben de agrariërs onder leiding van ABO het proces naar zich toe getrokken. Hier is financiering nodig zodat die watermaatregelen die het best passen binnen de opgaven op bedrijfsniveau uitgevoerd kunnen worden.

In Salland Waterproof is gezien dat KRW-opgaven het proces niet hoeven te verstoren – hier zijn watermaatregelen uitgevoerd die binnen de KRW-opgaven passen hoewel dit niet wettelijk verplicht was. Echter zijn er enkele wezenlijke verschillen tussen Salland enerzijds en Grootdiep en Boven-Tjonger anderzijds. Allereerst is in Salland het project ondersteund door middel van informatiebijeenkomsten voor de agrariërs. Hierin zijn zij geïnformeerd over de impact van de verschillende mogelijke watermaatregelen op bedrijfsniveau. Daarnaast was er een voordeel dat het project bestond uit het creëren van waterbergingen waarbij veel zand vrijkwam. De agrariërs hadden belang bij dit zand voor

de uitvoering van de genoemde watermaatregelen en uit kostenoverwegingen. Op deze wijze is een win-win situatie gecreëerd.

6.2. Aanbevelingen

Op basis van de case study kunnen er aanbevelingen worden gedaan voor het toepassen en verbeteren van agrarisch waterbeheer en participatiemethoden in het waterbeheer.

1. Creëer duidelijkheid vooraf duidelijkheid over de randvoorwaarden. In beide cases is de invloed van de randvoorwaarden duidelijk naar voren gekomen. Dit betrof in beide gevallen met name de financiering en KRW-opgaven, de invulling van de overige randvoorwaarden was dermate flexibel dat deze geen negatieve invloed op de interactiviteit van het proces hadden. In SW was het de termijn voor het verkrijgen van de subsidies en in PWA het verkrijgen van de subsidie an sich en KRW-opgaven. In beide projecten was subsidie noodzakelijk voor de uitvoering van het inrichtingsplan. Het uitblijven van subsidie kan het bestuur van het waterschap dwingen de status van de uitkomsten te wijzigen; de interactiviteit van het proces neemt dan af. Dit is gezien in SW. Echter, het risico bestaat dat stakeholders hun inzet als nutteloos ervaren, het vertrouwen in participatieprocessen verliezen en zo ook de legitimiteit van het waterschap in gevaar komt (Von Korff et al, 2010).

Het creëren van duidelijkheid over de KRW-opgaven kan de agrariërs in Grootdiep mogelijk overtuigen een actieve rol in het proces in te nemen. Het waterschap heeft in beide deelgebieden niet gecommuniceerd binnen welke termijn zij de KRW-opgaven willen behalen. De Europese Commissie noemt twee mogelijke termijnen: voor 2021 of voor 2027 (EC, 2003). Duidelijkheid over de wensen van het waterschap met betrekking tot deze termijn kan de agrariërs overreden tot actieve deelname omdat de KRW-opgave wettelijk is verplicht. De agrariërs in Boven-Tjonger zijn zich hier wel van bewust en om deze reden hebben zij een actieve houding in het proces (interview P3). Zo versterkt het creëren van duidelijkheid over de randvoorwaarden de interactiviteit van het proces.

2. Behoudt een flexibele instelling gedurende het proces. De complexiteit van het watersysteem houdt onzekerheden in, daar moet op afgestemd worden gedurende de uitvoering. Het opstellen van een plan van aanpak en een stappenplan zoals in PWA is gedaan, kan voor enige zekerheid zorgen of op zijn minst duidelijkheid, tot zich een onbekende situatie voordoet. Het proces kan dan stagneren, zoals in Grootdiep en Boven-Tjonger. Twee van de onderzochte gebiedsprocessen zijn niet voltooid: Grootdiep en Boven-Tjonger. Dit had deels te maken met de KRW-opgaven. Echter hoeft dit het proces niet te belemmeren zowel qua interactiviteit niet als qua uitvoeringsresultaat niet. Deze projecten kunnen wat dat betreft naar SW kijken voor inspiratie. Daar zijn maatregelen uitgevoerd die binnen de KRW-opgaven passen en is een hoge mate van interactiviteit behaald. Een succesfactor was de flexibiliteit die de agrariërs kregen wat betreft het invullen van de watermaatregelen, zij konden die vrijblijvend op hun bedrijfsvoering afstemmen. Deze bevinding bevestigt dat agrariërs maatregelen prefereren die binnen hun

bedrijfsvoering passen, dit is overeenkomstig met de conclusies van Breman, Linderhof & Noij (2016).

3. Verbeter de communicatie binnen maar ook tussen de waterschappen. Het formaat van het waterschap compliceert de coördinatie tussen de verschillende afdelingen van het waterschap. Niet alle afdelingen zijn direct vanaf de start bij de projecten betrokken. Het bleek problematisch deze afdelingen op het laatste moment, pas als hun kennis en inzet daadwerkelijk nodig was, bij een innovatief project te betrekken. Zij vervielen dan snel in werken volgens de gebruikelijke werkwijze (interview P1; interview P5; interview P6). Het vertraagt het proces in de beleving van betrokkenen (interview P6). Een oplossing is het nauw bij het proces betrekken van waterschappers van de benodigde afdelingen (interview P3).

Daarnaast dient de communicatie tussen de waterschappen verbeterd te worden. Beide projecten zijn pilotprojecten van verschillende waterschappen ondanks een verschil van vier jaar tussen het startmoment in beide projecten. Pilot projecten hebben vaak als voordeel dat de speciale status extra geld en andere zaken die het proces ten goede komen met zich meebrengt. Om het agrarisch waterbeheer breder uit te dragen is het nodig dat participatieve werkwijzen uit de pilotfase raken. Dit kan door de waterschappen in nauw contact met elkaar te stellen immers zij hebben grotendeels dezelfde taaklast en verplichtingen en zullen bij de uitvoering vergelijkbare situaties tegenkomen. Het delen van ervaringen tussen de waterschappen vergroot het leerproces. Dit is essentieel voor omgaan met complexe vraagstukken en adaptief waterbeheer (Pahl-Wostl et al, 2007).

4. Tot slot, draag de waterschapstaken en het belang van participatie daarin uit. Het onderzoek van OECD (2014) noemt Nederland als een land met laag bewustzijn van waterproblematiek onder haar burgers. Het waterschap is één van de overheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor het waterbeheer in Nederland. Zij dienen allen het algemeen belang: waterveiligheid, waterkwaliteit en de zoetwatervoorziening (IenM, 2015). De KRW-opgaven vormen hier ook een onderdeel van. De overheid dient het algemeen belang en betreft andere partijen zoals de agrariër bij de planvorming omdat dit belangrijk is voor de legitimiteit van het waterschap. Daarnaast wordt de plankwaliteit vergroot en is er meer zekerheid over het bereiken van passende maatregelen en resultaten. Participatieprojecten waaraan alleen agrariërs, uit bedrijfsvoering gerelateerd overwegingen, en het waterschap deelnemen zijn dan in zekere zin ook een gemiste kans. Andere geïnteresseerde stakeholders die actief willen deelnemen kunnen ook een toegevoegde waarde voor het proces hebben, zelfs als hij geen direct belang heeft.

Tot slot werd de aanwezigheid van een agrarische belangenbehartigingsorganisatie door de geïnterviewde boeren als doorslaggevend voor deelname genoemd. Zij maken de vertaalslag naar de agrariërs toe. Respondenten van zowel het waterschap (interview P2) als agrariërs (interview P7; interview P8) noemen dat hun deelname essentieel was voor het slagen van het participatieproces. Dit is

een vruchtbare bodem om in de toekomst een agrarische belangenbehartigingsorganisatie het proces te laten leiden met het waterschap in een faciliterende rol, zoals dat nu in Boven-Tjonger op is gezet. Enige kanttekening daarbij is dat grootschalige projecten een uitputtingslag kunnen zijn voor kleine organisaties (interview P9).

6.3 Conclusies

In voorliggend onderzoeksanalyse zijn twee cases in agrarisch waterbeheer onderzocht. De transitie in het waterbeheer is in de beginfasen: er wordt geëxperimenteerd met de werkwijzen en er bestaat geen algemene aanpak. Dit geldt ook voor het regionaal waterbeheer en de inzet van agrariërs daarin. Er zijn twee projecten onderzocht waarin verschillende waterschappen experimenteren met participatieve werkwijzen. Zo ondersteunt dit onderzoek het leerproces over agrarisch waterbeheer. Daarbij lag de focus op het procesverloop, hindernissen tijdens het proces en de rolverdeling die tussen de agrariër en het waterschap ontstaat. De rolverdeling geeft een uitslag wat betreft de mate waarin sprake is van interactieve beleidsuitvoering.

In de twee voltooide projecten, de Harken en Salland Waterproof, is de trede van coproduceren in samenwerkende stijl bereikt. Essentieel daarin was een afwezigheid van KRW-opgaven, flexibiliteit van de randvoorwaarden en een gedeelde wateroverlast. Dit wordt duidelijk op basis van de ervaringen in de twee niet voltooide deelgebieden. In beide was sprake van een KRW-opgave. In Grootdiep was naar beleving van de agrariërs geen sprake van wateroverlast en bestond weinig interesse voor participatie. De geschiedenis van het waterschap in het gebied heeft bovendien een negatieve kijk op natuurmaatregelen onder de agrariërs veroorzaakt. Die hebben nadelige gevolgen voor de bedrijfsvoering van de agrariër. Daarnaast is het proces gecompliceerder geworden doordat enkele agrariërs na het stuklopen van het proces individuele afspraken met het waterschap hebben gemaakt. In Boven-Tjonger namen de agrariërs een actievere rol in. De agrariërs in dit deelgebied zijn zich bewust van de wettelijk bindende KRW-opgave. Daarnaast heeft het waterschap hier geen geschiedenis die nog een rol speelt. De agrariërs hier staan positiever tegenover natuurmaatregelen, ook vanuit het besef dat de KRW-maatregelen op een zeker moment toch zullen komen. Dit heeft hen doen besluiten het proces naar zich toe te trekken.

De voorbeelden van Boven-Tjonger en Salland Waterproof laten zien dat agrariërs best bereid kunnen zijn mee te werken aan KRW-maatregelen. Salland Waterproof laat zien dat het daarbij vooral noodzakelijk is de agrariërs flexibiliteit te bieden: wat betreft deelname maar ook wat betreft investering. Dit komt de interactiviteit ten goede. Echter wordt die noodzakelijke vrijheid ingeperkt door de bindende termijn voor de KRW-opgaven. Dit betekent ook dat het waterschap zijn best zal moeten doen agrariërs te overtuigen van de urgentie van de KRW.

Participatie gaat erom burgers zo vrij mogelijk bij het beleidsproces te betrekken, Het proces dient echter wel effectief te blijven en de ruimte die daarvoor is wordt begrensd door de randvoorwaarden in het proces. We hebben gezien dat de randvoorwaarden de status van de uitkomsten in gevaar brengen; projecten werden vertraagd, versneld, verkleind of tot stoppen gebracht. Zulke situaties kunnen de

betrokken stakeholders verrassen en hun geloof in dit type werkwijze doen verliezen: de respondenten geven dit ook aan. De motivatie voor participatie in agrarisch waterbeheer zal dan afnemen en in de toekomst wordt het lastiger participatieprojecten uit te voeren.

De afstemming tussen de projectaanpak en de gebiedsspecifieke situatie bepaalt het succes van het project. De ervaringen uit Salland Waterproof laten zien dat het erom gaat de agrariër ruimte te geven zowel wat betreft de invulling van de water(kwaliteits)maatregelen als de termijn waar binnen die uitgevoerd dienen te zijn. Randvoorwaarden zijn de aanwezigheid van gezamenlijk ervaren waterproblematiek, een urgentie ten opzichte van KRW-opgaven, duidelijkheid over de procesvoorwaarden en aanwezigheid van een agrarische belangenbehartigingsorganisatie. Als daaraan wordt voldaan is de kans op actieve procesdeelname door agrariërs het grootst. Dit is vooralsnog het antwoord op het genoemde dilemma voor het waterschap.

6.4 Reflectie

Op basis van de cases zijn aanbevelingen gedaan voor het optimaliseren van participatieprocessen in waterschapswerk maar ze gelden zeker ook voor participatieprocessen in andere overheidsdomeinen. In de onderzochte cases was sprake van coproduceren in samenwerkende stijl. Er is slechts één trede waarin sprake is van een hogere mate van interactiviteit. In desbetreffende trede is de burger initiatiefnemer en de bestuurlijke organisatie faciliterend. Het waterschap biedt daarin ondersteuning en laat beleidsvorming aan de agrariërs over. Indien het waterschap dit nastreeft kan het kijken naar de rolinvulling die Pröpper (2009) voor inspiratie. Die rol wordt begrensd door de genoemde randvoorwaarden. Daarbij moet niet worden vergeten dat participatie niet het doel op zich is (Pröpper, 2009). Het doel is tot legitieme effectieve besluitvorming te komen. Instellingen zullen zich altijd moeten transformeren naar de eisen van de tijd en het inbedden van participatie in hun werkwijzen is een goede zaak. Echter heeft dit onderzoek aangetoond dat dit niet in alle situaties mogelijk is of gemakkelijk zal zijn. Vooral omdat het waterschap een wettelijke taak heeft, in tegenstelling tot de agrariërs. Om agrarisch waterbeheer te laten slagen moet verbinding tussen water(kwaliteits)maatregelen en de belangen en opgaven op bedrijfsniveau worden gezocht, zoals Breman, Linderhof & Noij (2016) ook stellen. Alleen op deze wijze kunnen maatregelen worden gevoerd die ook door de agrariërs worden gesteund. De overheid zal zich in moeten zetten voor het slagen van het participatieproces maar ondertussen ook niet bang zijn voor een meer gesloten aanpak te kiezen als de situatie daarom vraagt.

Het proces is geanalyseerd door middel van participatieladders. Het gebruik hiervan behoeft enige nuance. Ze delen participatieprocessen in een beperkt aantal categorieën op basis van enkele voorwaarden. Het blijft lastig aan te tonen of dit correct is, in ieder geval helpen ze participatieprocessen te analyseren op basis van enkele doorslaggevendende proceskenmerken en dit maakt ze bruikbaar voor dit onderzoek. Het combineren van twee participatieladders, zoals in dit onderzoek, minimaliseert dit probleem. Zo is zowel de rol van het waterschap als de rol van de agrariër geanalyseerd. In de theorie is dan gezien dat participatie het resultaat is van de rolverdeling in het proces die ontstaat uit de

afstemming tussen vraag naar participatie onder de stakeholders en aanbod van de bestuurlijke organisatie. Dit proces vraagt om een goed doordacht ontwerp voor het participatieproces; afgestemd op de gebied specifieke situatie. Dit onderzoek bekrachtigd zo de theorie van Von Korff et al (2010).

De motivatie van de agrariërs voor deelname aan het participatietraject is in dit onderzoek niet uitgebreid onderzocht. De focus lag op het waterschap en de agrariërs als meest betrokken stakeholders. Wellicht hebben andere stakeholders invloed gehad op het proces. De samenwerking tussen het waterschap en de agrariërs vindt niet plaats in een geïsoleerde omgeving. De (bestuurlijke) omgeving is dynamisch en complex. Het verdient dan ook aanbeveling de invloed van die overige stakeholders verder te onderzoeken. Zo wordt hun toegevoegde waarde in participatieprocessen duidelijk. Daarmee kunnen de succesfactoren voor participatieprocessen in het waterbeheer nog verder uitgediept worden. Het schema dat Von Korff et al (2010) presenteert voor het ontwerpen van succesvolle participatieprocessen bevat drie deelonderwerpen waarvan in ons onderzoek één nadrukkelijk is gebruikt voor de analyse (participatieplanning) terwijl de overige twee (stakeholderanalyse en analyse van het te nemen besluit) gelijke aandacht verdienen. Dit viel buiten de scope van voorliggend onderzoeksrapport. Het is dan ook aan te bevelen gelijktijdig de invloed van alle drie van deze deelonderwerpen te analyseren. Dit biedt inzicht in de motivatie tot deelname en intentie van een strategische standpunt inname verklaren. De agrariërs zijn in tegenstelling tot het waterschap – die het algemeen belang dient – een private partij. Hun belang in agrarisch waterbeheer verschilt dus tussen de individuele agrariërs. Daarnaast is het interessant om een waardeoordeel te krijgen van zoveel mogelijk agrariërs over de plankwaliteit en de praktische uitvoering van het vastgestelde beleid.

Bronvermelding

Agrarische Belangenbehartigingsorganisatie Ooststellingwerf (ABO) (2014) Plan van Aanpak: Pilot Watergebiedsplan Appelscha. geraadpleegd via: <http://www.pilotwatergebiedsplan.nl/het-project/>, op 10-12-2016

Agrarische Belangenbehartigingsorganisatie Ooststellingwerf (2016) Inrichtingsplan de Harken. geraadpleegd via: <http://www.pilotwatergebiedsplan.nl/de-drie-gebieden/de-harken/>, op 09-11-2016

Bishop, P. & Davis, G. (2002) *Mapping Public Participation in Policy Choices*. Australian Journal, 61(1), p. 14-29

Breman, B., Groot, M. de, Ottow, B. & Rip, W. (2014) Monitoren doe je samen – de meerwaarde van participatieve monitoring. Geraadpleegd op 18-11-2014, via: http://www.vakbladh2o.nl/index.php?option=com_easyblog&view=entry&id=146&Itemid=171

Breman, B. & Linderhof, V. (2016) Agrarisch Waterbeheer. *Het waterschap*, 2016 (6), p. 7-9

Breman, B., Linderhof, V. & Noij, G.J. (2016) *Succes- en faalfactoren Agrarisch Waterbeheer*. Wageningen: Alterra. Alterra-rapport 2718

Breman, B., Pleijte, M., Ouboter, S. & Buijs, A. (2008a) Participatie in waterbeheer: Een vak apart. Geraadpleegd op 24-11-2014, via: <http://edepot.wur.nl/41138>

Breman, B., Pleijte, M. & Buijs, A.E. (2008b) Praktijkhandleiding voor participatie in het waterbeheer. *H twee O: Tijdschrift voor watervoorziening en afvalwaterbehandeling*, 41(23), p.20-21

Brugge, R. van der (2005) *Transition Dynamics: the case of Dutch Water Management*. Rotterdam: Dutch Research Institute for Transitions at Erasmus University Rotterdam

Brummelman, H. (2016) Evaluatie pilot watergebiedsplan Appelscha

Bulkeley, Herriet (2006). A Changing Climate for Spatial Planning. *Planning Theory & Practice*, 7(2), p. 203 – 214

Buuren, A. van & Loorbach, D. (2009) Policy Innovation in Isolation: Conditions for policy renewal by transition arenas and pilot projects. *Public Management Review* 11(3), p. 375-392

Collins, K. & Ison, R. (2006) Dare we jump off Arnstein's ladder? Social Learning as a new policy paradigm. *Proceedings of PATH (Participatory Approaches in Science & Technology) Conference, 4-7 June 2006*, Edinburgh

- Cope, M. (2010) Coding transcripts and diaries. In Clifford, N., French, S., Valentine, G. (eds.), *Key Methods in Geography*, p. 103-115, London: Sage
- Crok, C.J. (1968) de vogelwachter vertelt: Je kunt maar beter niet te veel zeggen. *Het vogeljaar*, 2(16), p. 501-503
- Dicke, W.M. & Meijerink, S.V. (2006) Waarom de waterschappen (niet) moeten worden opgeheven. *Bestuurskunde*, 15(1), p.2-8
- Dijk, T. van (2006) How the Hands of Time mould planning instruments: Iterative Adaptation Pushing Limits in Rural Areas. *European Planning Studies* 14(10), p. 1449-1471
- Edelenbos, J. (2000), *Proces in vorm: Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Lemma: Utrecht
- Edelenbos, J. & Monnikhof, T. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming: Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie* Utrecht: Uitgeverij LEMMA
- Edelenbos, J. , A Domingo, P.J. Klok & J. van Tatenhove (2006), *Burgers als beleidsadviseurs: een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam: Instituut voor publiek en politiek
- Eisenhardt, K.M. (1989) Building Theories from Case Study Research. *The Academy of Management Review* 14(4), p. 532-550
- Engelen, E.R. & Sie Dhian Ho, M. voor Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2004). *De staat van de democratie: Democratie voorbij de staat*. Amsterdam: University Press
- European Commission (EC) (2003) *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC): Guidance document no 8: Public participation in relation to the WFD*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- Firby, R.J. (1987) An investigation into reactive planning in complex domains. *Proceedings of the National Conference on Artificial Intelligence*, p. 202-206
- Flyvbjerg, B. (2001) *Making Social Science Matter*. Cambridge: Cambridge University Press
- Friend, J.K. & Jessop, W.N. (1969) *Local Government and Strategic Choice: An Operational Research Approach to the Processes of Public Planning*. London: Tavistock Publications 2nd ed

Gerring, J. (2004) What is a case study and what is it good for? *American Political Science Review*, 98 (2), p.341-354

Goedman, Houtsma & Zonneveld (2008) *Dutch Spatial Planning: From implicit towards explicit sustainable urban development*. Sustainability in Dutch Spatial Planning: 44th ISOCARP Congress

Hartmann, T. (2012) Wicked problems and clumsy solutions: Planning as expectations management. *Planning Theory* 11(3), p. 242-256

Havekes, H.J.M., Koster, M., Dekking, W., Uijterlinde, R., Wensink, W., Walkier, R. (2015) *Waterbesturen: Het Nederlandse waterschapsmodel*, Den Haag: Unie van Waterschappen

Hay, I. (2000) *Qualitative Research Methods in Human Geography*. Oxford: University Press

Hendriks, F., Krieken, K. van der, Zuydam, S. van & Roelands, M. (2016) Bewegende beelden van democratie: Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2015.

Hennink, M., Hutter, I. & Bailey, A. (2011) *Qualitative Research Methodes*. London: Sage

Holden, M. (2008) Social Learning in Planning: Seattle's sustainable development codebooks. *Habitat International* 32(3), p.1-40

Hophmayer-Tokich, S. & Krozer, Y. (2008) Public participation in rural area water management: experiences from the North Sea countries in Europe. *Water International* 33(2), 243-257

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* 10(8), p. 1027-1038

Huitema, D. & Meijerink, S. (2010) Realizing water transitions: the role of policy entrepreneurs in water policy change. *Ecology and Society*, 15(2): 26

Keessen, A., Daalen, L. van, & Buuren, A. (2014) Participatie in watermanagement: goed voorbeeld doet volgen? *Nederlands Juristenblad* 89(30), p.2117-2124

Koole Communicatie (2012). Water is het echte belang. *Procesevaluatie interactieve aanpak project Salland Waterproof*. Zwolle: Waterschap Groot Salland.

Kuindersma, W & Breman, B.C. 2014) *Leren van landbouw op peil. Evaluatie van een experiment met zelfsturing in het waterbeheer*. Wageningen, Alterra Wageningen UR (University & Research centre), Alterra-rapport 2512.

Landbouw Economisch Instituut (LEI) (1947) Onderzoek ten behoeve van de sanering van de Nederlandse Garnalenvisserij Rapport no. 83. Den Haag: Landbouw-Economisch Instituut

Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO) (2015) Boeren werken met de waterschappen aan winst met water: 30 projecten uit het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer. Den Haag: Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland

Longhurst, R. (2010). Semi-structured interviews and Focus Groups. In Clifford, N., French, S., Valentine, G. (eds.), *Key Methods in Geography*, p. 103-115, London: Sage

McQuirk, P.M. (2001) Situating communicative planning theory: context, power and knowledge. *Environment and Planning A* (33), p.195-217

Mitchell, R.K., Agle, B.J. & Wood, D.J. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review*, 22(4), p.853-886

Mostert, E. (2006) International Water Resource Management in The Netherlands: How Concepts Function. *Journal of Contemporary Water Research & Education* (135), p.19-27

IenM (2015) *Nationaal Waterplan*. Den Haag: Ministerie Infrastructuur en Milieu en Ministerie van Economische Zaken

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2014) *Water Governance in the Netherlands: Fit for the future?* Paris: OECD Publishing

OECD (2015) *Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance*. OECD Studies on Water. Paris: OECD Publishing

Pahl-Wostl, C. (2007) Transitions towards adaptive management of water facing climate and global change. *Water Resource Management* 21(1)

Pahl-Wostl, C., Jeffrey, P., Isendahl, N., Brugnach, M. (2011) Maturing the new water management paradigm: progressing from aspiration to practice. *Water Resource Management* (2011) 25, p. 837-856

Parliament of Victoria (1968b) Twenty-third Annual Report of the Town and Country Planning Board of Victoria for the period 1st July 1967, to 30th June 1968. geraadpleegd via:
www.parliament.vic.gov.au/papers/govpub/VPARL1968-69No29.pdf

Power, R. (1989). Participant observation and its place in the study of illicit drug abuse. *British Journal of Addiction*, 84, 43-52

Power, R. (2001) Reflections on participant observation in drugs research. *Addiction Research & Theory*, 9 (4), p. 325-337

Pröpper, I.M.A.M. (2009). De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders. Bussum: Coutinho.

Pröpper, I.M.A.M, Steenbeek, D.A.(2001) De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders. Bussum: Couthino

Raadschelders, J.C.N. & Toonen, Th.A.J. (red) (1993) Waterschappen in Nederland: Een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling. Hilversum: Uitgeverij Verloren

Rashman, L. & Hartley, J. (2002) Leading and learning? Knowledge transfer in the Beacon Council Scheme, *Public Administration*, 80 (3), p. 523-542

Richardson, J. (1994) 'EU water policy: uncertain agendas, shifting networks, and complex coalitions', *Environmental Politics*, 3(4), p.139–167.

Rittel, H.W.J. & Webber, M.M. (1973) Dilemmas in a General Theory of Planning *Policy Sciences* 4, p. 155-169

Roelsma, J., Massop, H.T.L., Maaswaal, D. van, Wiegman, W. (2015) Het effect van landbouwkundig gebruik van een waterberging op de waterkwaliteit. H2O-online, geraadpleegd via: edepot.wur.nl/313621

Rogers, P. (1969) A Game Theory to the Problems of International River Basins. *Water Resources Research* 5(4), p. 749-760

Roo, G. de & Voogd, H. (2007) Methodologie van planning. Bussum: Uitgeverij Coutinho

Rotmans, J., Kemp, R. and van Asselt, M.B.A. (2000) *Transitions & Transition Management: the case of an emission-free energy supply*. MaastrichtL International Centre for Integrative Studies

Schoeman, J., Allan, C. & Finlayson M. (2014) A new paradigm for water? A comparative review of integrated adaptive and ecosystem based water management in the Anthropocene. *Water Resources Development*, 30(3), p. 377-390

Smith, J. & Pendleton, A. (1998) San Fransisco Bay Conversation and Development Commission: Challenge and Response after 30 Years. *Golden Gate University Law Review*, 28(3): 3

Sneep, J.C. (1980); *Het Waterschapsbestuur*. Deventer: Kluwer

Tippett, J., Searle, B., Pahl-Wostl, C. & Rees, Y. (2005) Social Learning in public participation in river basin management - early findings from HarmoniCOP European case studies. *Environmental Science & Policy* 8(3), p.287-299

Unie van Waterschappen (UvW) (2015) Waterbeheer doen we samen: waterschappen voor de burger. Den Haag: Unie van Waterschappen

Verweij, M., Douglas, M., Ellis, R., Engel, C., Hendriks, F., Lohmann, S., Ney, S., Rayner, S. & Thompson, M. (2006) Clumsy Solutions for a complex world: The case of Climate Change. *Public Administration* 84 (4), p. 817-843WF

Von Korff, Y., D'Aquino, P., Daniell, K.A. & Bijlsma, R. (2010) Designing participation processes for water management and beyond. *Ecology and Society*, Resilience Alliance, 15 (3):1

Von Korff, Y., Daniell, K. A., Moellenkamp, S., Bots, P. & Bijlsma, R. M. (2012) Implementing participatory watermanagement: recent advances in theory, practice, and evaluation. *Ecol. Soc.* 17(1), 30.

Voulvoulis, N., Apron, K.D. & Giakournis, T. (2017) The EU Water Framework Directive: from great expectations to problems with implementation. *Science of the Total Environment* 575, p. 358-366

Waterschap Groot Salland (2009) *Waterbeheerplan 2010-2015*. Zwolle: Waterschap Groot Salland

Waterschap Noorderzijlvest (2014) *Beleidsnotitie Werken met Groenblauwe diensten: Uitvoeringsprogramma 2014-2017*. Groningen: Waterschap Noorderzijlvest

Waterschap Vechtstromen (2014) *Inspraak- en participatieverordening*. AB-vergadering 2 januari 2014, agendapunt 26

Wetterskip Fryslan (WF) (2013) *Werken met GroenBlauwe Diensten: Beleidskader uitvoeringsprogramma 2014-2015*. Leeuwarden: Wetterskip Fryslan

Wetterskip Fryslân (2015) *Meerjarenperspectief 2016-2010*. Leeuwarden: Wetterskip Fryslân

Wetterskip Fryslân (2017) *Leggerkaart: Onderhoudsplicht en onderhoudseisen geraadpleegd op 23-05-2017 via <https://www.wetterskipfryslan.nl/kaarten/leggerkaart>*

Wiering, M. & Immink, I. (2006) When water management meets spatial planning: a policy-arrangements perspective. *Environment and Planning C: Government and Policy* 2006(24), p. 423-438

Wolsink, M. (2006) River basin approach and integrated water management: Governance pitfalls for the Dutch Space-Water-Adjustment Management Principle. *Geoforum*, 37 (4), p.473-487

Yin, R. K. (2003) *Case Study Research: Design and Methods*. 3rd Edition, Thousand Oaks, CA: Sage

Zeeman, W. (2011) Water Management and Multiple Land Use: The Dutch Approach: Competing and complementary functions in water management

Appendix A – Interview guide

Introductie

Ik zal eerst mijzelf even voorstellen. Ik ben een student aan de masteropleiding Environmental Infrastructure Planning van de Rijksuniversiteit Groningen. Dit is een vervolgstudie van de bachelor Sociale Geografie en Planologie. Ik kom oorspronkelijk uit Leeuwarden. Daar woon ik nu ook terwijl ik mijn studie afrond. In 2015 heb ik stage gelopen bij Wetterskip Fryslan en daar was ik verantwoordelijk voor de tussentijdse evaluatie van het project Pilot Watergebiedsplan Appelscha, waarin het waterschap samenwerkte met de regionale afdeling van de LTO om gezamenlijk met de boeren en landeigenaren in de regio Appelscha het watergebiedsplan uit te denken en te ontwerpen.

Hoofdvraag van het onderzoek: "Op welke wijze passen waterschappen participatieve werkwijzen toe en welke potentie heeft het binnen waterschapswerk?"

Procesverloop

1. Zou je het project [Salland Waterproof/ Pilot Watergebiedsplan Appelscha] kort kunnen omschrijven? (doorvragen: aanleiding, doel, actuele stand van zaken, termijn, geschiedenis van het waterschap in die regio)
2. Waarom is voor dit specifieke projectgebied gekozen?
3. Welke partij(en) trek(ken) het project?
4. Wat was er nieuw aan de aanpak?
5. Wat waren de beweegredenen voor om aan dit project te werken?

Hindernissen

6. Hoe verloopt de samenwerking tussen de verschillende partijen? (is er sprake van vertrouwen, worden twijfels uitgesproken en besproken?)
7. Is nagedacht over te nemen stappen als de gestelde termijn niet gehaald zou worden? (worst case scenario, ontbrak er wat in het proces)

Rolverdeling

8. Zijn afspraken nagekomen?
9. Is er een gezamenlijk plan opgesteld en uitgevoerd, als je kijkt naar het eindresultaat?

Afsluiting

10. In hoeverre wordt de opbouw van leervermogen gestimuleerd binnen het project? (uitwisseling van kennis, evaluatie, probleemanalyse, oplossingsstrategieën)
11. Hoe wordt kennis behouden? (binnen de organisatie)
12. Is er naast dit project nog verder op deze manier samengewerkt met het waterschap?

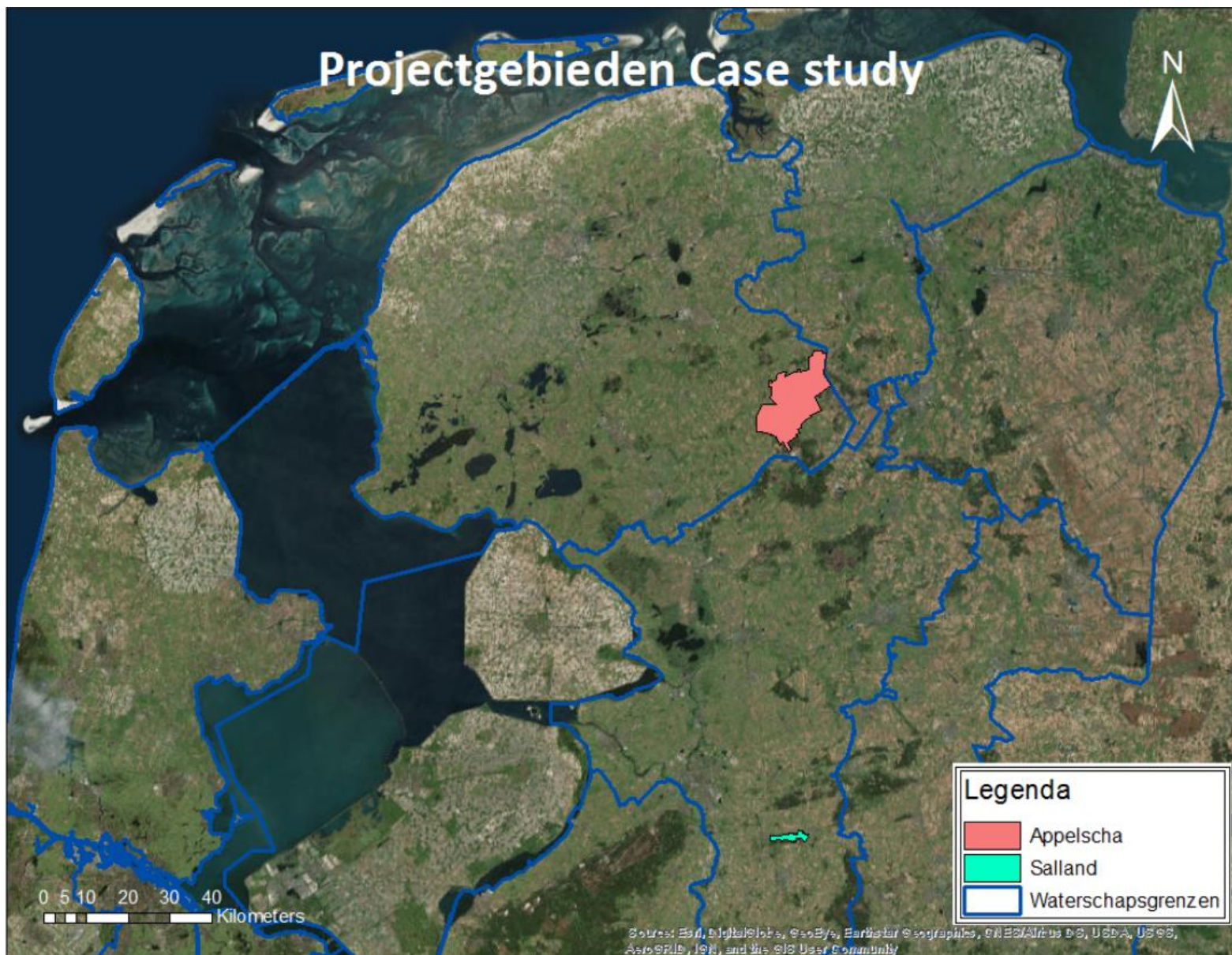
Toekomst

13. Project: Wat zijn de kansen voor dit type aanpak? Is dit type werkwijze geschikt voor de doeleinden van het waterschap en het boerenbelang? Vanuit welk opzicht wel en vanuit welk opzicht niet? (Voor- en nadelen?)

Sneeuwbal

14. Met wie zou ik volgens u nog meer moeten praten om een goed overzicht te krijgen van het project [Salland Waterproof/Pilot Watergebiedsplan Appelscha] en de huidige ontwikkelingen als het gaat om de inzet van participatieve werkwijzen binnen waterschapswerk?

Appendix B – Kaart van Noord-Nederland met de projectgebieden



Appendix C – Codeboek

Code familie	Code	Type	Beschrijving	Voorbeeld (quote)
<i>Procesverloop</i>	<i>Aanleiding</i>	Inductief	De gebeurtenissen voorafgaand aan het project	<i>Toen kwam het waterschap weer terug en die zegt, "we hebben geld." En bij ons op de afdeling kan je altijd praten als er geld is.</i>
	<i>Projectdoel</i>	Deductief	Het doel van het project	Kijken of we maatregelen voor wateropgaven kunnen combineren met knelpunten die de landbouw heeft en die de natuur heeft
	<i>Participatie- en beslismomenten</i>	Deductief	Activiteiten die in het proces zijn genomen om tot het eindresultaat te komen	<i>Wat ik als eerste heb gedaan is in plaats van een interne projectgroep een externe projectgroep bij mekaar geroepen</i>
<i>Hindernissen</i>	<i>Projectrisico's</i>	Inductief	Ontwikkelingen die het project in gevaar brengen	<i>Het is een heel plan en als dan een paar eigenaren zeggen, 'ik werk niet mee.' Ja, dan gaat het hele plan niet door.</i>
<i>Rolverdeling</i>	<i>Fasering</i>	Deductief	De momenten waarop de agrarier bij het project is betrokken	<i>zij hebben ook het gebied [...] gemobiliseerd zodat alle boeren in het gebied meededen.</i>
	<i>Randvoorwaarden</i>	Deductief	Aanwezigheid van randvoorwaarden in het procesverloop	<i>[...] een brief van de provincie van 'nou in december willen we wel jullie bonnetjes op tafel want dan dan gaan we afronden'. Dus wij dachten: 'o jeetje wat moeten we nou he'.</i>
	<i>Beleidsprobleem</i>	Deductief	Het beleidsprobleem dat centraal staat in het project en de invloed van de agrarier daarin	<i>Binnen een gebied waar je aan de slag wilt, samen met de betrokken in dat gebied bepaalt wat de knelpunten zijn in het gebied.</i>
	<i>Oplossing</i>	Deductief	Oplossingen die bedacht zijn en de keuzevrijheid van de agrarier daarin	<i>Alle betrokkenen maken gezamenlijk een (verkavelings)plan voor verbetering van de landbouwkundige structuur en de realisatie van water- en natuurdoelen</i>
	<i>Status van het resultaat</i>	Deductief	De gemaakte afspraken en de uitvoering daarvan (verschilt dit?)	<i>Toen bleek dat de provinciale subsidie .. uuhh.. binnen een bepaalde termijn besteed moest worden</i>

	<i>Rol van het bestuur</i>	Deductief	De rol van het waterschapsbestuur – veranderen zij de status van het resultaat?	<i>dan moet er zo snel mogelijk een besluit worden genomen door het dagelijks bestuur van het waterschap dat het waterschap dan voor meer kosten opdraait</i>
Overig inductief	<i>Ambtelijke organisatie</i>	Inductief	Ervaringen van de respondenten met de ambtelijke organisatie	<i>ja, dat idee, het logge achtkoppig monster zeg maar. Heb je de ene overtuigd, komt de volgende afdeling</i>
	<i>Beeldvorming</i>	Inductief	Vooroordelen die over andere partijen bestaan	<i>Het waterschap [...] Die staat toch bekend als log en traag en de boer is een beetje de Calimero, "Ik roep wel dat maar niemand luistert."</i>
	<i>Communicatie</i>	Inductief	De ervaringen van de respondenten met betrekking tot de communicatie in het proces	<i>Dan moeten dus eigenlijk terug naar communicatie. Communicatie is een hele belangrijke in dit verhaal</i>
	<i>Flexibiliteit</i>	Inductief	Situaties waaruit de standvastigheid van mensen en regels bleek	<i>dat geldt voor de projectleider van het waterschap ook, je hebt iemand nodig die flexibel is</i>
	<i>Financien</i>	Inductief	De invloed van geld en andere betalingsmiddelen op het procesverloop	<i>Daar was geen budget want het waterschap ging het niet doen en ik werd betaald door het waterschap, ABO heeft geen geld he</i>
	<i>Frustraties</i>	Inductief	Ervaringen die de respondenten teleurstelden	<i>Nou omdat daar dus veel wateroverlast was en het idee was dat we daar snel konden scoren. [...] Nou dat bleek dus heel erg tegen te vallen.</i>
	<i>Politieke invloed in waterschapswerk</i>	Inductief	De invloed van het politieke karakter van het waterschapsbestuur	<i>Het waterschap is later nog een stuk groener geworden. Dat was lastig. want dan kreeg de politiek een beetje de overhand [...] dan ben je afhankelijk van coalities.</i>
	<i>Weersomstandigheden</i>	Inductief	De invloed van weersomstandigheden op de projectuitvoering	<i>Wat ik per se niet wilt is dat ze, als het land nat is, dat ze dan aan de gang gaan. Dan wordt de hele structuur verknald en daar heb je jaren last van.</i>

Werkdruk

Inductief

Werkdruk die de participanten ervaren

Het wordt gewoon te veel en de Harken willen we goed regelen maar de rest moet gewoon naar achteren want daar hebben we niet genoeg tijd voor.

Wetgeving

inductief

Manieren waarop wetgeving, of de naleving daarvan een rol speelt

er komt een KRW [...]: "Ja dat is wet én het moet toch.