

Samen de slingers inrichten

Een onderzoek naar de samenwerkingspraktijken van Waterschap Limburg bij de ontwikkeling van het Limburgse beekstelsysteem



Thomas Matthijs van Waesberge
Studentnummer: 1013199

Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen
Master Bestuurskunde – Specialisatie Beleidsadvisering
Begeleider: Dr. J.A.M. De Kruijf

Radboud Universiteit



Waterschap Limburg, Roermond
Begeleider: Dhr. P. Heeskens



Nijmegen, januari 2020

Woord vooraf

Voor u ligt het resultaat van mijn afstudeeronderzoek dat is uitgevoerd in het kader van het afronden van de masteropleiding Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Deze scriptie is geschreven gedurende mijn afstudeerperiode bij Waterschap Limburg te Roermond.

Dit is een onderzoek naar de samenwerkingspraktijken die Waterschap Limburg hanteert bij het herinrichten van de Limburgse beken. De titel *Samen de slingers inrichten* is dan ook een verwijzing naar dit samenwerkingsproces en deze is bewust dubbelzinnig. Ten eerste heeft het een letterlijke betekenis. De Limburgse beken zijn in de afgelopen eeuw veelal rechtgetrokken en om deze beken duurzamer in te richten probeert Waterschap Limburg handmatig de meanders terug te brengen in deze beken. De “slingers” moeten terug in de beek komen.

Daarnaast is het een kleine woordspeling op de uitdrukking: “het leven is een feest, maar je moet zelf de slingers ophangen”. Het proces van samenwerking is geen vanzelfsprekend feest, maar als de slingers eenmaal ingericht zijn mag het resultaat er wezen.

Om de herinrichting van een beek te realiseren moet het waterschap samenwerken met de belanghebbenden uit de omgeving. De afbeelding op de omslag van deze scriptie symboliseert dat. Hier is een stuk van de opnieuw ingerichte Tungelroyse Beek te zien nabij de dorpen Ell en Swartbroek. De diagonale bomenrij in het midden laat de oude, kaarsrechte beekloop zien. Daaromheen slingert de opnieuw ingerichte beek. Je ziet de beek over agrarische stukken grond meanderen, om vervolgens linksonder in een stuk natuurgebied te verdwijnen. In het midden van de foto is een oude schans te zien; een cultuurhistorisch verdedigingswerk waarin boeren zich vroeger verschansten. Water, landbouw, natuur en cultuur komen allemaal samen in één foto.

Dit onderzoek had niet tot stand kunnen komen zonder sommige mensen. Allereerst ben ik veel dank verschuldigd aan dr. Johan de Kruijf van de Radboud Universiteit Nijmegen. Uw snelle en goede feedback zijn de kwaliteit van dit onderzoek enorm ten goede gekomen. Op de momenten dat ik vastliep heeft uw deskundigheid mij nieuwe perspectieven geboden waardoor ik altijd verder kon. Daarnaast ben ik blij met de vrijheid en het vertrouwen dat ik van u kreeg om datgene te onderzoeken wat ik zelf wilde onderzoeken.

Als tweede wil ik Paul Heeskens, mijn stagebegeleider bij Waterschap Limburg, in het bijzonder bedanken. Ik kon altijd een beroep doen op jouw ervaring en expertise. Je was de kritische sparringpartner die ik nodig had en de betrouwbare steunpilaar op de momenten dat

ik vastliep. Maar het belangrijkste van alles is dat je een ontzettend fijn mens bent geweest om mee te werken.

Ten derde zijn er nog enkele personen die niet mogen ontbreken in dit dankwoord: Elke Wetzels wil ik bedanken voor de geweldige begeleiding en de goede gesprekken; Sam Fiers en Davey Jansen voor de bereidheid mij mee naar buiten te nemen en mij de praktijk van het waterschap te laten zien; en ik wil iedereen van het cluster Strategie en Communicatie bedanken. Jullie hebben mij altijd betrokken bij de dagelijkse gang van zaken zo voelde ik mij vanaf dag één een volwaardig lid van het team.

Ten vierde wil ik de mensen bedanken die ik heb mogen interviewen voor dit onderzoek. Anke, Henk, Toon, Carla, Erik, Frank, Anouk, Frans, Har, Jan, Jan, John, Kim, Martijn, Martijn, Peter, Twan, Piet, Wim, Vesna en Sam: heel erg bedankt. Zonder jullie had dit onderzoek werkelijk geen poot om op te staan.

Ten vijfde wil ik mijn vrienden en familie bedanken voor hun steun, geduld en vertrouwen tijdens mijn gehele studietijd. Jullie hebben mij scherp gehouden wanneer dat nodig was, maar ook voor de nodige afleiding in mijn leven gezorgd.

Tot slot wil ik de lezer het beste wensen.

Thomas van Waesberge

Nijmegen, januari 2020

Inhoudsopgave

Woord vooraf	1
Inhoudsopgave	3
H1. Inleiding	6
§ 1.1. Waarom dit onderzoek?	6
§ 1.2. Vraagstelling en deelvragen.....	8
§ 1.3. Leeswijzer.....	10
H2. Beleidskader	11
§2.1. Over de organisatie.....	11
§2.1.1. Waterschappen	11
§2.1.2. Waterschap Limburg	12
§2.1.3. De klimaatuitdaging.....	13
§2.1.4. De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW)	14
§2.2. Beeksystemen	15
§2.2.1. Beekherstel.....	15
§2.2.2. Beekdalbrede ontwikkeling.....	17
§2.3. Samenvatting.....	19
H3. Theoretisch kader	20
§3.1. Watermanagement.....	20
§3.1.1. Coöperatie en water	20
§3.1.2. Multi-Level Governance	21
§3.2. Adaptief Co-Management van water.....	21
§3.2.1. Publieke participatie	23
§3.2.2. Polycentrisme	26
§3.2.3. Experimenteren en leren	27
§3.2.4. Bio-regionale aanpak	29
§3.3. Beleidscyclus	30
§3.4. Factoren die burgerparticipatie wenselijk maken.....	31
§3.5. Factoren die burgerparticipatie in de vorm van coproductie of co-creatie succesvol maken ...	32
§3.6. Samenvatting.....	36
H4. Methodologisch kader	38
§4.1. Onderzoekstype.....	38
§4.1.1. Deductief en inductief.....	38
§4.1.2. Kwalitatieve data	39
§4.1.3. Casestudy	40
§4.1.4. Vergelijken van casussen	40

§4.2. Selectie van casussen.....	40
§4.3. Dataverzameling	44
§4.3.1. Documenten	45
§4.3.2. Interviews.....	45
§4.4. Operationalisering	48
§4.4.1. De fases van beekontwikkeling.....	48
§4.4.2. Factoren die burgerparticipatie wenselijk maken	49
§4.4.3. Verklaringsfactoren succesvolle coproductie of co-creatie.....	50
§4.5. Data-analyse.....	53
§4.6. Kwaliteitscriteria	54
§4.6.1. Introductie in kwaliteitscriteria.....	54
§4.6.2. Betrouwbaarheid en validiteit	54
§4.6.3. Naleven kwaliteitscriteria	55
§4.7. Samenvatting.....	57
H5. Resultaten.....	58
§5.1. Projectmatige kenschetsen.....	58
§5.1.1. De Tungelroyse Beek.....	58
§5.1.2. De Lollebeek	59
§5.1.3. De Groote Molenbeek.....	60
§5.1.4. De Loobeek	61
§5.1.5. De Kwistbeek	62
§5.2. Factoren die burgerparticipatie wenselijk maken.....	63
§5.2.1. Decentralisatie van bevoegdheden	63
§5.2.2. Decentralisatie van kennis.....	64
§5.2.3. Wederzijdse afhankelijkheid	65
§5.2.4. Delen van financiële middelen	66
§5.2.5. Samenvatting.....	67
§5.3. Factoren die burgerparticipatie succesvol maken.....	68
§5.3.1. Bereidheid tot het nemen van risico's.....	68
§5.3.2. Bereidheid tot het delen van macht	70
§5.3.3. Rol van stakeholders duidelijk	71
§5.3.4. Openheid en transparantie.....	71
§5.3.5. Representativiteit.....	72
§5.3.6. Interactiemogelijkheden.....	73
§5.3.7. Toereikende middelen van organisatie voor proces	80

§5.3.8. Motivatie en competenties organisator	80
§5.3.9. Doelconsensus, framing en reframing	82
§5.3.10. Opbouwen van relaties.....	85
§5.3.11. Samenvatting.....	86
H6. Nevenbevindingen over het interne proces en bijvangst.....	89
§6.1. Het interne proces.....	89
§6.1.1. Het ontbreken van rollen in de ontwerpfase.....	89
§6.1.2. De overdrachtsfase	92
§6.1.3. Met de omgeving, voor de omgeving	97
§6.2. Bijvangst.....	97
§6.2.1. De organisatiecultuur.....	97
§6.2.2. Onderschatting risico's agrarisch natuur beheer.....	99
§6.3. Samenvatting.....	100
§6.3.1. Antwoord deelvraag 6 en 7	100
§6.3.2. Vragen voor WL op basis van interne proces	101
H7. Conclusies en aanbevelingen.....	103
§7.1. Antwoord op onderzoeksvraag	103
§7.2. Reflectie op bevindingen	104
§7.3. Reflectie op methodiek.....	106
§7.4. Aanbevelingen voor Waterschap Limburg	107
Literatuurlijst	112
Bijlagen	118
Bijlage A. Afkortingenlijst	118
Bijlage B. Begrippen.....	119
Bijlage C. Interviewopzet.....	121
C-I. Concept interview met een directe belanghebbende buiten WL.....	121
C-II. Concept interview met een medewerker van Waterschap Limburg	123
C-III. Toegevoegde vragen naar procesmatige belemmeringen	126
Bijlage D. Overzicht respondenten en documenten	127
D-I. Verwijskader.....	127
D-II. Interviews.....	127
D-III. Interne documenten	129
Bijlage E. Coderingsbegrippen.....	130

H1. Inleiding

§ 1.1. Waarom dit onderzoek?

Het Limburgse watersysteem¹ is grotendeels afhankelijk van de hydrologische en ecologische staat van de natuurbeken (Waterschap Limburg & Provincie Limburg, 2019, p. 10). Doordat veel van deze beken in het verleden zijn rechtgetrokken ten behoeve van de optimalisatie van de landbouw, hebben deze beken veel waterbergende capaciteit en ecologische kwaliteit verloren. Om deze problemen te overkomen is Waterschap Limburg (WL) – dat in 2017 is ontstaan uit een fusie tussen Waterschap Roer en Overmaas (WRO) en Waterschap Peel en Maasvallei (WPM) – veel van deze natuurbeken aan het herinrichten.

Sinds de laatste tien jaar is duidelijk geworden dat het herinrichten van een beek niet voldoende is om de gewenste hydrologische en ecologische streefbeelden van de beeksystemen te verwezenlijken (Waterschap Limburg & Provincie Limburg, 2019). De beekdalbrede benadering waar WL nu op overstapt gaat een stap verder dan standaard beekherstel door te proberen het gehele beekdal bij de herinrichting te betrekken. Dit soort beekdalontwikkeling vereist meer ruimte en meer samenwerking met de directe en indirecte belanghebbenden.

Op het gebied van samenwerking is veel bestuurskundig onderzoek gedaan. Voor dit onderzoek is de multi-level governance-literatuur over de samenwerking tussen verschillende overheidslagen bijvoorbeeld relevant, alsmede de kennis over het effectief managen van een watersysteem. Er is echter nog weinig bekend over de concrete toepassing van burgerparticipatie bij het beheren van een watersysteem, terwijl het waterschap hiervoor in grote mate afhankelijk is van de medewerking van directe belanghebbenden (Waterschap Limburg, 2018). Grondeigenaren in en om het beekdal worden namelijk niet verplicht hun grond af te staan voor een herinrichting van een beek. Daarom blijven ze vaak toch eigenaar of gebruiker van de gronden in het beekdal (Waterschap Limburg & Provincie Limburg, 2019).

Om de concrete mechanismen die kunnen helpen bij het managen van de beekdalontwikkeling beter in kaart te brengen, is er in dit onderzoek beroep gedaan op de begrippen coproductie en co-creatie. Deze begrippen houden in dat de burger samen met de overheid beleid vormgeeft of dat de burger helpt bij de implementatie van het beleid zelf (Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2015). In dit onderzoek is onderzocht wat de rol van

¹ Voor de leesbaarheid van dit onderzoek is er achterin een bijlage met begrippen opgenomen (Bijlage B.).

burgerparticipatie is of kan zijn bij de beekdalontwikkeling, zijn er enkele grootschalige beekdalherinrichtingsprojecten in Noord- en Midden-Limburg van de laatste tien jaar onderzocht. Deze projecten zijn naast elkaar gelegd en er is geanalyseerd wat de rol was van de coproductie en hoe deze tot uiting kwam.

Het doel van het onderzoek is het doen van aanbevelingen aan Waterschap Limburg voor de verbetering van het huidige beekdalontwikkelingsproces en toekomstige beekdalherinrichtingsprojecten. Deze aanbevelingen zijn tot stand gekomen door te onderzoeken wat de rol van burgerparticipatie is in de verschillende fases van deze herinrichtingsprojecten. Dat is dus een tweeledige doelstelling, bestaande uit:

1. Onderzoeken wat de rol kan zijn van coproductie of co-creatie voor effectieve beekdalontwikkeling. Daarbij is er gekeken naar de verschillende fases van een herinrichtingsproject: de voorbereiding-, implementatie- en de beheerfase.
2. Het doen van aanbevelingen voor Waterschap Limburg om toekomstige beekdalontwikkeling te verbeteren met behulp van coproductie of co-creatie.

Dit eerste aspect is relevant voor de bestuurskunde. De resultaten kunnen lessen zijn voor samenwerking en coproductie, maar tevens ook van waarde zijn voor het managen van andere fysieke systemen. Het beheren van natuur is net zo complex als het beheren van een watersysteem. Het zijn vergelijkbare dynamische systemen die gekenmerkt worden door veel betrokken belanghebbenden met verschillende doelstellingen. De rol van coproductie in de beheerfase levert hiervoor nieuwe inzichten op. Mogelijkerwijs kunnen de resultaten van dit onderzoek daarmee ook lessen zijn voor andere overheidsinstanties. Voor de bestuurskunde kan dit onderzoek naar de beekdalherinrichtingsprojecten dus helpen bij de theorievorming over coproductie, beleidsimplementatie en beleidsonderhoud van watersystemen en complexe fysieke systemen.

Het tweede aspect is veel pragmatischer van aard. Het doen van aanbevelingen op basis van de hedendaagse praktijk kan voor WL van pragmatische waarde zijn. Het beter managen en beheren van het dynamische watersysteem heeft een groot maatschappelijk belang. Het waterschap is een publieke instelling met wettelijk verankerde taken. Het gegeven dat beken in Limburg bepalend zijn voor het functioneren van het watersysteem, maakt dat de duurzame inrichting hiervan een publiek belang is. Alleen al droogte en wateroverlast kunnen de komende jaren leiden tot economische schade voor stedelijk en agrarisch gebied. Een beter ingericht

beekstelsel kan helpen deze schade te voorkomen of beperken. Een betere samenwerking met partijen buiten het waterschap kan daarnaast helpen met het vergroten van maatschappelijk draagvlak en legitimiteit. Het waterschap is altijd aanwezig in de omgeving en een positief beeld van het waterschap zal toekomstige samenwerking met externe partijen alleen maar ten goede komen.

§ 1.2. Vraagstelling en deelvragen

Om deze doelstellingen te verwezenlijken en dit onderzoek structuur te geven, is er gebruik gemaakt van een centrale vraagstelling in dit onderzoek. Deze luidt als volgt:

“Wat is de rol van coproductie in de verschillende beleidsfasen van beek(dal)herinrichtingswerkzaamheden en hoe kan coproductie bijdragen aan beter beheer van het watersysteem?”

Deze vraag is niet in één keer te beantwoorden; er zijn tussenstappen gezet om tot een antwoord te kunnen komen. Allereerst is er een theoretisch kader geschetst over wat coproductie precies is en hoe dit van toepassing is op watermanagement. Op basis van de theorie is een lijst aan factoren samengesteld die het succes bepalen van coproductieprocessen. Eerdere bestuurskundige onderzoeken vormen de basis van het antwoord op deze eerste deelvraag. Daarna is onderzocht of coproductieprocessen kunnen bijdragen aan de Limburgse beekdalontwikkeling. Er is gekozen voor een **ontwerpgericht onderzoek** (Verschuren & Doorewaard, 2007). Het waterschap is momenteel bezig met het verbeteren van het beekdalontwikkelingsbeleid en een ontwerpgericht onderzoek kan helpen bij deze verbetering.

De recent uitgevoerde herinrichtingswerkzaamheden en het beheer van de beken zijn vervolgens getoetst op basis van de succesfactoren voor coproductie. De verschillende fasen van deze projecten – de ontwerp-, implementatie- en beheerfase – zijn hierin van elkaar onderscheiden. Met deze nieuwe bevindingen wordt tenslotte de vraag beantwoord hoe dit beleid van WL beter kan worden uitgevoerd met de hulp van coproductie.

De deelvragen van dit zojuist beschreven onderzoeksproces zijn als volgt opgebouwd:

1. *Wat schrijven eerdere onderzoeken over burgerparticipatie en watermanagement?*

2. *Past de beleidstheorie van coproductie of co-creatie bij beekdalsystemen?*
3. *Wat zijn de huidige samenwerkingspraktijken bij het beheren en herinrichten van beeksystemen?*
4. *Zijn er grote verschillen tussen de verschillende fases van de beekherinrichtingsprojecten en het beekdalbeheer met betrekking tot de rol van burgerparticipatie?*
5. *Wat kunnen we leren van huidige praktijken rond het herinrichten en beheren van het beeksysteem?*

Ondanks dat er door middel van dit onderzoeksproces een antwoord komt op de hoofdvraag, zijn er gaandeweg dit onderzoek enkele bevindingen gedaan die meer vragen oproepen. De herinrichtingen zijn projectmatige ingrepen. De beheerfase van een beek is echter een doorlopende ontwikkeling die intern anders is georganiseerd. In een vroeg stadium van het onderzoek is geconstateerd dat de aansluiting tussen de project- en beheerfase niet optimaal is. Hiervoor zijn mogelijke oorzaken gezocht en heeft het onderzoek een organisatorische component gekregen.

Waterschap Limburg is per 1 januari 2017 ontstaan uit een fusie van twee waterschappen en is sindsdien twee maal gereorganiseerd: in december 2017 en opnieuw in maart 2019. Omdat veel van de beekherinrichtingsprojecten al plaats hebben gevonden voordat de twee waterschappen gefuseerd zijn, is het daarom interessant gebleken om te kijken naar de rol van de fusie op het proces. Mogelijkerwijs is dit proces verstoord door de fusie en/of reorganisatie. Om dat te kunnen beoordelen zijn er twee deelvragen toegevoegd aan dit onderzoek:

6. *Hoe beïnvloeden interne organisatorische aspecten het proces van coproductie en/of co-creatie?*
7. *Zijn deze zaken te verklaren aan de hand van de fusie of reorganisatie van WL?*

Door deze deelvragen toe te voegen is het onderzoek aanzienlijk groter geworden en is tevens beroep gedaan op organisatietheorie. Het toevoegen van deze twee deelvragen heeft ertoe geleid dat er een completer antwoord op de hoofdvraag is geformuleerd. Uit de empirie blijkt dat bijvoorbeeld de cultuurverandering en het samenvoegen van verschillende werkwijzen

mogelijk meer problemen hebben veroorzaakt voor de projectmatige herinrichting van de beken. Om dit beter te kunnen duiden is er literatuur over gemeentelijke fusies geraadpleegd.

§ 1.3. Leeswijzer

Dit onderzoek begint met een kleine toelichting van het beleidskader (H2). Hierin wordt WL als organisatie geïntroduceerd en wordt er inhoudelijk ingegaan op beekdalontwikkelingsbeleid. Het ontwikkelen van een beekdal is namelijk een bijzonder technische aangelegenheid met complexe doelen die enige duiding nodig hebben voor de meeste lezers.

Het onderzoek zelf bestaat uit twee delen: een literatuuronderzoek en een empirisch onderdeel – een serie case studies. In het theoretisch kader (H3) staat het eerste deel van dit onderzoek beschreven. Dit is het literatuuronderzoek waarin een onderzoeksoptiek gevormd is over burgerparticipatie, waarbij bestuurskundige theorieën over coproductie en watermanagement relevant zijn gemaakt voor beekdalontwikkeling. In de samenvatting van dit hoofdstuk is het antwoord gegeven op de eerste deelvraag.

In de methodologie (H4) wordt geschetst op welke wijze het empirische deel van het onderzoek is uitgevoerd. Welke methoden van dataverzameling zijn gebruikt en op welke manier zijn deze data geanalyseerd? Tevens komen kwaliteitscriteria aan bod waar rekening mee is gehouden in dit onderzoek om de betrouwbaarheid van de interpretatie van de resultaten te vergroten.

Nadat de methoden van dataverzameling en analyse helder uiteen gezet zijn, worden de bevindingen van het onderzoek samengevat in het hoofdstuk over de resultaten (H5). De antwoorden op deelvragen twee tot en met vijf zijn hier gegeven (voor het antwoord op *deelvraag 2* zie §5.2.5; voor de antwoorden op *deelvraag 3, 4 en 5* zie §5.3.11).

Omdat de eerste bevindingen het onderzoek in de richting van een organisatorisch vraagstuk stuurden (zie §1.2.) is er een extra hoofdstuk (H6) opgenomen om deelvraag 6 en 7 te kunnen beantwoorden. Aan de hand van empirische waarnemingen is er gekeken naar kennis over fusies en reorganisaties bij overheden die kon helpen met het interpreteren van deze waarnemingen. Dit hoofdstuk eindigt met een paragraaf vol vragen waar WL mee aan de slag kan.

Tot slot worden er in het laatste hoofdstuk (H7) conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. De leidende vraag van dit onderzoek wordt hier beantwoord. De thesis wordt afgesloten met een reflectie op de gebruikte methodes, de beperkingen en op de bevindingen. Daarnaast worden er nog aandachtspunten gegeven voor eventueel vervolgonderzoek.

H2. Beleidskader

Om de beekdalontwikkeling te begrijpen is dit hoofdstuk opgenomen in het onderzoek. Hier vindt u informatie over Waterschap Limburg en de uitdagingen waar het waterschap voor staat (zie §2.1.). Vanuit die uitdagingen volgt een stukje historische en beleids-context over de beeksystemen in Limburg (zie §2.2.).

§2.1. Over de organisatie

In dit stuk vindt u een inleidende informatie over de waterschappen in Nederland (§2.1.1), Waterschap Limburg (§2.1.2.) de klimaatuitdaging (§2.1.3.) en de Europese Kaderrichtlijn Water (§2.1.4.). Deze inleiding helpt bij het plaatsen van het beekdalontwikkelingsbeleid in een contextueel kader.

§2.1.1. Waterschappen

De waterschappen worden wel eens de oudste bestuurslaag van Nederland genoemd. Hoewel dit niet geldt voor WL, zijn waterschappen wel degelijk een van de oudste vormen van openbaar bestuur. De eerste waterschappen, zogenaamde heemraden, vormden zich in de Middeleeuwen en hielden zich voornamelijk bezig met de waterveiligheid van grondgebied. Soms sloten deze kleinere heemraadschappen zich aan bij een regionaal hoogheemraadschap, met aan het hoofd een dijkgraaf. Van landelijke organisatie en afstemming was nog geen sprake (Breeman, Van Noort, & Rutgers, 2016, pp. 87-90).

Tot de jaren '50 van de twintigste eeuw was er dan ook lange tijd sprake van grote versplintering. In totaal waren er meer dan 2.600 grote en kleine waterschappen of (hoog)heemraden in Nederland. De watersnoodramp van 1953 en de daaropvolgende plannen voor de Deltawerken – die sinds 1958 in de *Deltawet* zijn verankerd – hebben de grootschalige reorganisatie van de waterschappen in de hand gewerkt. Anno 2019 is het aantal waterschappen in Nederland gereduceerd tot 21. Deze zijn allemaal vertegenwoordigd in een nationale koepelorganisatie, de Unie van Waterschappen (UvW). De grenzen van de hedendaagse waterschappen zijn deels bepaald door gemeente- of provinciegrenzen, maar voornamelijk door stroom- en afwateringsgebieden van een bepaalde regio (Breeman et al., 2016, pp. 87-88).

De oorspronkelijk taak van waterveiligheid/waterkering is één van de drie hoofdtaken. De andere twee taken betreffen de verantwoordelijkheid voor de waterkwantiteit en de waterkwaliteit.

§2.1.2. Waterschap Limburg

In deze paragraaf komen enkele basiskenmerken van de organisatie aan bod zoals de algemene kengetallen, de financiën en het bestuur. Overige organisatorische bevindingen zijn in H6 te vinden.

§2.1.2.1. Algemene kengetallen WL

Per 1 januari 2017 zijn de waterschappen Roer en Overmaas (WRO) en Peel en Maasvallei (WPM) op aandringen van de Provincie Limburg gefuseerd tot één Limburgs waterschap genaamd Waterschap Limburg (AGP-1)². Daarmee is de legger – de kaart van het gebied dat het waterschap in het beheer heeft – nagenoeg gelijk komen te liggen met de provinciale grens van Limburg. De oppervlakte van dit gebied is 2.209 km² en hierbinnen wonen 1,1 miljoen inwoners verdeeld over 33 gemeenten. In dit gebied liggen 2.697 km watergangen en om het watersysteem in goede banen te leiden beheert WL 179 km primaire waterkeringen, 203 coupures (afsluitbare openingen in een dijk), 1.428 stuwen, 46 gemalen en 515 regenwaterbuffers (Waterschap Limburg, 2018).

§2.1.2.2. Financiën

De organisatie telt 317,5 fte aan medewerkers en heeft een begroting van € 161,7 miljoen in 2019. De grootste bron van inkomsten voor het waterschap is de waterschapsbelasting. Deze wordt geïnd door de verbonden partij Belastingssamenwerking Gemeenten en Waterschappen (BsGW) en is bedraagt gemiddeld bijna 80% van de totale inkomsten. De overige inkomsten komen uit diensten voor derden en bijdragen en subsidies (Waterschap Limburg, 2018).

Waterschapsbelasting is de grootste inkomstenbron voor de waterschappen. Ieder waterschap mag zelf bepalen hoe hoog hun waterschapsbelasting is. De waterschapsbelasting is onder te verdelen in drie soorten belasting: watersysteemheffing; zuiveringsheffing; en verontreinigingsheffing. Sommige waterschappen – zoals WL – maken geen onderscheid tussen zuiverings- en verontreinigingsheffing.

Watersysteemheffing is van deze drie de grootste inkomstenbron. Deze wordt door iedereen binnen het grondgebied van het waterschap betaald en is gericht op het beheer van de waterkringloop. De watersysteemheffing is onderverdeeld in vier categorieën en afhankelijk van de situatie worden er verschillende heffingen gehanteerd. De eerste categorie is voor ‘ingezetenen’; bewoners binnen het waterschap die betalen per huishouden. De tweede is de

² Verwijzing naar een intern document dat voor dit onderzoek geanalyseerd is. Voor toelichting zie §4.3.1. en voor de corresponderende code verwijst ik u naar Bijlage D-III.

categorie ‘gebouwd’; eigenaren van 1 of meerdere gebouwen betalen dan een percentage van de WOZ-waarde als heffing. De derde categorie is ‘ongebouwd’; eigenaren van grond betalen per hectare een door het waterschap vastgestelde heffing. Tot slot is er nog een watersysteemheffing voor ‘natuurterrein’. Eigenaren van natuurterrein betalen ook per hectare een heffing.

De zuiverings- en verontreinigingsheffingen zijn bedoeld voor het schoonmaken van afvalwater. Sommige waterschappen berekenen deze op basis van huishouden, andere kiezen voor zogenaamde vervuilingseenheden. WL heeft de zuiveringsheffing opgedeeld in de categorie ‘particulieren’ en ‘bedrijven’.

§2.1.2.3. Bestuur

Het algemeen bestuur (AB) van WL kent 30 zetels. Hiervan zijn 21 zetels voor ingezetenen, mensen die via de waterschapsverkiezingen gekozen worden. De laatste waterschapsverkiezingen hebben plaatsgevonden maart 2019. Daarnaast kent het waterschap nog negen zogenaamde geborgde zetels. Dit zijn aparte, niet gekozen zetels voor agrariërs (vier zetels), bedrijven (drie zetels) en natuurterreinbeheerders (twee zetels). Deze verdeling is niet voor elk waterschap hetzelfde, maar de categorieën van belanghebbenden zijn overal hetzelfde. Dit is sinds 2007 met de *Wet modernisering waterschapsbestel* toegevoegd aan de *Waterschapswet* (art. 12 Waterschapswet, 1991).

Vanuit het AB wordt een dagelijks bestuur (DB) aangesteld met daarin vijf portefeuillehouders. Zoals gebruikelijk voor een waterschap wordt het DB voorgezeten door de dijkgraaf, een traditionele titel die nog uit de tijd van de eerste hoogheemraadschappen stamt. De rol van dijkgraaf is vergelijkbaar met die van de burgemeester in een gemeente (Breman et al., 2016). De dijkgraaf heeft geen stemrecht in het AB, maar als voorzitter van het DB heeft hij wel een stem. Patrick van der Broeck is sinds de oprichting van Waterschap Limburg in 2017 de dijkgraaf.

§2.1.3. De klimaatuitdaging

De afgelopen vier jaar heeft de provincie Limburg te maken gekregen met nieuwe weersextremen. Het klimaat verandert sneller dan gedacht: de piekbuien die het KNMI voorspelde voor 2050, vallen nu al (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2017b; Waterschap Limburg, 2019). Het huidige watersysteem in Limburg is niet toereikend om dergelijke buien te verwerken zonder ernstige maatschappelijke overlast. In mei en juni van 2016 is er veel sprake van overlast geweest in Noord- en Midden-Limburg. In het voorjaar van

2018 veroorzaakten piekbuien wateroverlast in de Zuid-Limburgse gemeente Meerssen. In de daaropvolgende zomer van 2018 was er sprake van het tegenovergestelde: een droogterecord. Heel Limburg was in de maand juli nog nooit zo droog.

Het klimaat verandert en Limburg heeft dat de afgelopen jaren aan den lijve ondervonden. WL heeft hier als overheidsorgaan met een waterbeheerstaak de komende jaren de handen vol mee. Zowel de waterveiligheid als de waterkwantiteit – twee wettelijk verankerde kerntaken van een waterschap – konden in 2016 en 2018 niet worden gewaarborgd. Verschillende schadeclaims van de overlast in 2016 zijn anno 2019 nog steeds niet afgehandeld. Voor Meerssen is WL inmiddels een pilot gestart om de overlast de komende jaren te voorkomen. De zomer van 2019 was opnieuw droog en heeft er toe geleid dat er in de gehele provincie door het DB van WL een onttrekkingsverbod voor oppervlaktewater is afgekondigd (LLTB, 2019).

De klimaatadaptatie – het aanpassen aan de nieuwe extremen van het klimaat – staat hoog op de waterschapsagenda in Limburg (Waterschap Limburg, 2019). De zomers zullen – zoals het er nu naar uit ziet – droger worden met daarnaast zowel in de zomer als in winter hogere en onregelmatigere piekafvoeren voor het gehele watersysteem. Tevens voldoen de Limburgse oppervlaktewateren nog niet aan de kwaliteitseisen van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). Volgens de EU wetgeving moeten alle Europese wateren per 2027 aan deze richtlijnen voldoen.

Momenteel stelt WL dat de huidige inzet niet voldoende zal zijn om de toekomstige klimaatuitdagingen het hoofd te kunnen bieden. Het waterschap is daarnaast wettelijk verbonden aan een drietal hoofdtaken en beperkt in haar (financiële) middelen. Het waarborgen van waterveiligheid en het duurzaam inrichten van het watersysteem zal de komende decennia veel geld kosten. Om daadkrachtig de klimaatverandering aan te kunnen pakken, zal dit vanaf 2020 fundamenteel extra middelen vergen via het belastingvolume van de watersysteemheffing (Hensels, 2019; Waterschap Limburg, 2018, p.4).

§2.1.4. De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW)

De hiervoor kort genoemde KRW is in 2000 ingevoerd. De KRW is een set aan EU-richtlijnen met daarin verschillende kwaliteitseisen waaraan oppervlaktewater en grondwater binnen EU-lidstaten moet voldoen. De inhoudelijke doelstellingen van de KRW moeten door de lidstaten zelf opgesteld worden. In 2004 zijn op basis van artikel 5 van de KRW de Nederlandse oppervlaktewateren aangewezen als KRW-waterlichamen en ingedeeld per categorie:

natuurlijk, kunstmatig of sterk veranderd. De KRW die Nederland voor zichzelf stelt wordt nog nergens in Limburg gehaald. Om aan de KRW te voldoen moet een waterlichaam aan alle kwaliteitscriteria voldoen. In Limburg voldoet geen enkele natuurbek die aangewezen is voor de KRW aan al deze doelstellingen. De KRW heeft voor natuurlijke waterlichamen als doel dat een goede toestand (zowel ecologisch als chemisch) moet worden gehaald (GET). Voor de kunstmatig of sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen moet een goed ecologisch potentieel (GEP) en een goede chemische toestand worden bereikt (Twynstra Gudde, Witteveen+Bos, RoyalHaskoningDHV en Colibrie Advies, 2018).

Voor rijkswateren wordt het GEP bepaald door Rijkswaterstaat namens het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Economische Zaken en Klimaat en tegenwoordig ook het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De provincies zijn formeel de verantwoordelijke voor het afleiden van het GEP voor regionale wateren. Vanwege de kennis over watersystemen en als beheerder van regionale oppervlaktewateren, is het in de praktijk vaak het waterschap dat het regionaal waterplan opstelt. Het GEP staat vaak synoniem voor het doel in deze plannen. De GET en het GEP van de Limburgse wateren voldoen momenteel nog niet aan de KRW. Het huidige intensieve agrarische en stedelijke grondgebruik en daarmee gepaard gaande emissies en ruimtelijke druk, vormen grote belemmeringen voor het behalen van de KRW (Waterschap Limburg & Provincie Limburg, 2019, pp. 3-4).

§2.2. Beeksystemen

In deze paragraaf is het beleid omtrent de Limburgse beeksystemen uitgelicht. Allereerst volgt een paragraaf over beekherinrichtingen (§2.2.1.) en dan een paragraaf met de toekomstvisie over beekdalbrede ontwikkeling (§2.2.2.).

§2.2.1. Beekherstel

De staat van de beek is bepalend voor het hele Limburgse watersysteem (Waterschap Limburg & Provincie Limburg, 2019, p. 10). Dat wil zeggen dat de hydrologische eigenschappen van de beken grotendeels bepalen hoeveel water er afgevoerd of vastgehouden kan worden. Na de Tweede Wereldoorlog zijn veel van de Limburgse laaglandbeken rechtgetrokken, dit is gedaan om de agrarische grond zo groot mogelijk te maken en zo de opbrengsten van het land te optimaliseren. Echter, door de intensivering van de ont- en afwatering, het rechte trekken en overdimensioneren³ van beken en daarnaast het veranderende grondgebruik (intensieve

³ Met ‘overdimensionering’ bedoelt men dat een object dusdanig ingericht wordt, dat er geen enkel risico bestaat dat het object fataal wordt aangetast, uitgeput of bezwijkt.

landbouw, verharding grondgebruik) is het watervasthoudend vermogen (sponswerking) van de Limburgse stroomgebieden sterk afgenomen. Tijdens piekafvoeren wordt water te snel afgevoerd en wordt het grondwater onvoldoende aangevuld. Daardoor ontstaan in natte perioden te hoge piekafvoeren in de beken met benedenstrooms wateroverlast tot gevolg. Aan de andere kant treedt door een gebrek aan vasthoudend vermogen van het beekstelsel snel een watertekort op tijdens periode van droogte. Het veranderende klimaat zal deze omstandigheden de komende tijd alleen maar versterken.

Om de hydrologische uitdagingen de baas te kunnen zijn en om de KRW te halen, voert het waterschap al enkele jaren grootschalige beekherinrichtingsprojecten uit. Hoewel de doelstellingen voortkomen uit de hydrologie, chemie en ecologie, zijn deze projecten in de praktijk nog vaak gericht op het herstel van fysische vormen, zoals het terugbrengen van de (historische) meandering. Het meanderen betekent letterlijk ‘het bochtig laten kronkelen van de beek’. Dit proces vindt normaal gesproken op natuurlijke wijze plaats, maar door het rechte trekken en overdimensioneren is dat niet meer mogelijk. Een herinrichting brengt deze “slinger” handmatig terug.

Hoewel een herinrichting een technische oplossing is, heeft het ook een belangrijke ruimtelijke component. De gronden om deze beken heen zijn vaak in het bezit van andere partijen zoals lokale agrariërs of natuurorganisaties. Voor de herinrichting is ruimte nodig om een beek te laten meanderen en die ruimte gaat ten koste van de grond van deze eigenaren. Het zal helpen als er draagvlak voor een stukje natuurontwikkeling is bij deze externe partijen. Daarbij is het aannemelijk dat de belangen van natuurorganisaties overeenkomen met die van het waterschap. Voor agrarische ondernemers is dit minder vanzelfsprekend.

Als een partij zijn grond niet wil afstaan, dan verplicht het waterschap hen daar niet in. Onteigenen van grond ten behoeve van een beekherinrichting is nog nooit voorgekomen en zal in de toekomst hoogstwaarschijnlijk ook niet gaan gebeuren (Waterschap Limburg & Provincie Limburg, 2019, p. 20). Om een verandering in de fysieke werkelijkheid te faciliteren moet er sprake zijn van samenwerking, waar de overheid samen met de verschillende belanghebbende partijen in de omgeving iets maakt.

Organisatorisch zijn de beekdalherinrichtingen projectmatig weggezet. Om een goede interne en externe samenwerking mogelijk te maken voor een project, wordt er bij WL gewerkt met Integraal Projectmanagement (IPM). Deze opzet is sinds de fusie in 2017 ingevoerd. Binnen de IPM-teams zijn voor het waterschap vijf rollen weggelegd: de projectmanager, de omgevingsmanager, de manager projectbeheersing, de contractmanager en de technisch

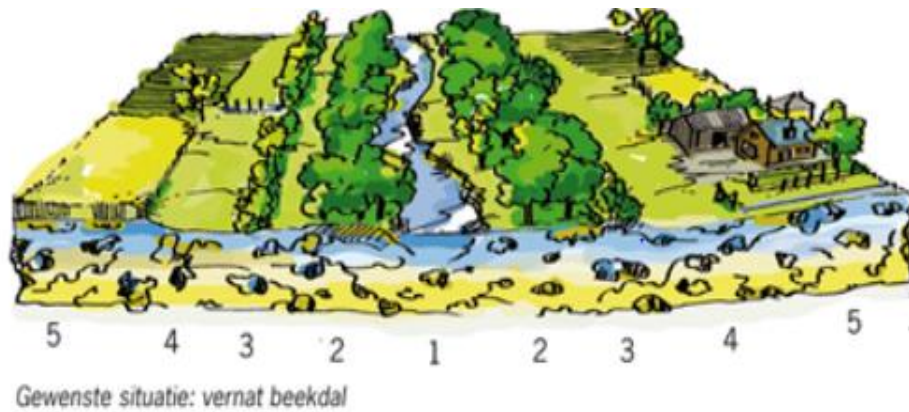
manager. Daarnaast kunnen er andere vakspecialisten zoals ecologen, hydrologen, rentmeesters (grondverwervers), gebiedsbeheerders en gegevensbeheerders of vergunningverleners in de ontwerpfase aansluiten bij een project. Dit IPM-team is verantwoordelijk voor het gehele herinrichtingsproject. Na de oplevering wordt de heringerichte beek overgedragen aan de interne beheerafdeling van het waterschap: het cluster Areaalbeheer. Zij zijn verantwoordelijk voor het monitoren, het onderhoud en het waarmaken van de streefbeelden van de watergang. Daarnaast zorgt cluster Areaalbeheer er ook voor dat de legger, het beheerregister en de vergunningen op orde zijn.

§2.2.2. Beekdalbrede ontwikkeling

De herinrichtingen van natuurbeken hebben tot op heden wisselende successen geboekt. Het handmatig terugbrengen van de historische fysische eigenschappen van de beek laat vaak geen duidelijke directe relatie zien met hydrologische, morfologische en biologische processen op lokale en stroomgebiedsschaal (Waterschap Limburg & Provincie Limburg, 2019, p. 3). Het handmatig laten meanderen van de beek is dus niet voldoende gebleken om de ecologische en hydrologische uitdagingen de baas te kunnen zijn. Geen enkele beek voldoet aan alle KRW-criteria nog steeds kampen heringerichte beken met overstromingen.

Om deze drie beperkingen van de huidige beeksystemen te overkomen, wil Waterschap Limburg samen met Provincie Limburg haar natuurbeken tegenwoordig op een beekdalbrede manier gaan herinrichten. Hierbij willen ze klimaatrobuuste beken. Bekken die meer water kunnen vasthouden en tegelijkertijd een verbetering van de ecologische toestand. Voor deze beekdalontwikkeling is meer fysieke ruimte in de breedte nodig dan dat de beken tot op heden hebben; de inrichting moet volledig op de schop.

De beekdalbrede ontwikkeling is een ruimtelijke oplossing in plaats van een technische (Hickey & Doran, 2004). Het volledige beekdal moet meegenomen bij de inrichting van de beek. Het beekdal is hydrologisch bepaald, hoe breed dit dal is verschilt per beek en per locatie. Hoe hoger het verval, hoe smaller het beekdal. Dit beekdal moet een klimaatbuffer gaan vormen, de functionele flanken van de beek schuiven verder op en het gehele beekdal wordt natter dan tot nog toe gebruikelijk is geweest. Dit gebied om de beek moet dus vaker kunnen inunderen. Voor deze inrichting moet er ruimte worden vrijgemaakt voor vijf verschillende beekdalzones. Figuur 1 geeft de schematische inrichting weer van het beekdal weer met de bijbehorende zones.



1. **Beek:** ingevallen takken, omgevallen bomen en ingewaaid blad zorgen voor een variatie in stromingspatronen, bieden leefruimte voor vissen en andere kleine waterdieren en verhogen het waterbergende vermogen van de beek.
2. **Boszone:** de bomen geven schaduw, waardoor het beekwater koel blijft. Dat geeft weinig algengroei, hoge zuurstofconcentraties en lage temperatuurfuctuaties. De boomwortels loggen de oevers van de beek vast, brengen variatie in het stromingspatroon en de zone verhoogt het waterbergend vermogen.
3. **Boschchagezone:** de bodem heeft door chemische processen een zuiverende werking. De zone verbetert de bodemstructuur door het inbrengen van meer organisch stof in de bodem en verhoogt daarmee het waterbergende vermogen.
4. **Bufferzone:** het grasland bergt sediment, voedingsstoffen en andere chemische stoffen. De wortels zorgen voor een poreuze bodem, zodat het van de flank afstromende water gemakkelijk infiltroert (waterberging) en het grondwater wordt aangevuld.
5. **Beekflank:** landgebruik door bebouwing, leven en landbouw.

Figuur 1. Schematische weergave van de beekdalbrede inrichting (Waterschap Limburg & Provincie Limburg, 2019)

De beekdalbrede benadering vereist dus zoals gezegd meer ruimte dan dat er voorheen bij beekherstel nodig was. In het noorden van Limburg ten westen van de Maas is het landschap vlak. Het beekdal is vaak niet met het blote oog waar te nemen, er is geen sprake van enorm verval. Het volledige beekdal kan daar soms wel 200 meter breed zijn. De gebieden direct om de beken heen worden nu nog veelal gebruikt voor in- of extensieve landbouw. Met name de intensieve landbouw moet vanwege de beoogde vernatting idealiter verplaatst worden naar plekken hogerop in het beekdal. De gronden direct om de beek moeten gaan fungeren als ruimtelijke buffer. Deze buffer beschermt de beek tegen negatieve invloed die het landgebruik kan hebben op de ecologische kwaliteit. Deze ruimtelijke oplossing vereist dus meer welwillendheid van de directe belanghebbenden in de beekdalen.

Dus hoewel de doelstellingen van de beekdalbrede ontwikkeling naadloos aansluiten bij de doelstellingen van zowel WL als de Provincie Limburg, is het in de praktijk nog lastig om dit beleid één op één uit te voeren. De ervaring is dat de welwillendheid van de omgeving is bij het herinrichten van de beek doorslaggevend voor het resultaat. Bij de beekdalbrede benadering is die welwillendheid en bereidheid tot samenwerking door de schaalvergroting nog vele malen

belangrijker. Daarom is het onderzoek naar de rol van de samenwerking omtrent alle facetten van de beekontwikkeling – de herinrichting en het beheer – belangrijk.

Het plan van WL en de provincie Limburg is om deze visie in 2020 de beleidstandaard te maken voor alle beekdalherinrichtingen. Daarvoor wordt momenteel een nieuw monitorings- en afwegingsinstrument ontwikkeld: de Stroomgebiedsbrede Ecologische SysteemAnalyse (SESA). Het plan is hierbij dat trajecten van beken alleen aangepakt worden als dat een herinrichting voor de complete beek mogelijk is. Dit vereist ook een ontwikkeling in de richting van strategische grondverwerving. Ieder beekdal dat WL de komende jaren wil gaan ontwikkelen wordt momenteel in kaart gebracht en het plan is dat WL nu al begint met het actief opkopen van stukken grond die in de toekomst (de komende 30 jaar) gebruikt kunnen worden voor beekdalontwikkeling.

§2.3. Samenvatting

Ondanks dat WL een jong waterschap is, is het in de praktijk al jaren bezig met het herinrichten van het Limburgse beken. De twee voormalige waterschappen WRO en WPM deden dit voor de fusie in 2017 namelijk ook al. Beekherinrichtingen worden uitgevoerd met meerdere doelstellingen in het achterhoofd. Bijvoorbeeld het behalen van de KRW en tegelijkertijd een verbetering van de hydrologische capaciteiten van het watersysteem proberen te bewerkstelligen. Veel beekherinrichtingen hebben in de praktijk nog niet voldaan aan alle vooraf opgestelde doelstellingen. Om de toekomstige klimaatuitdagingen – zoals droogte en piekbuien – aan te kunnen, ontwikkelt WL een beekdalbreed herinrichtingsbeleid. Dit beleid zal nog meer fysieke ruimte voor een herinrichting vragen dan de oudere herinrichtingsprojecten. Met dit huidige beleidskader en de beekdalbrede toekomstvisie in het achterhoofd is dit onderzoek gestart.

H3. Theoretisch kader

In dit theoretische kader is toegewerkt naar veertien factoren die coproductie en succesvol beekbeheer typeren (§3.4. en §3.5.). Om daar te komen is eerst in vogelvlucht onderzocht wat er geschreven is over multi-level governance, watermanagement en de noodzaak tot samenwerken (§3.1. en §3.2.). In de eerste twee paragrafen vindt men het theoretische fundament terug van burgerparticipatie, coproductie/co-creatie en het leren van elkaar. Tevens is er een stuk opgenomen over de beleidscyclus, dat gebruikt is om het volledige beleid omtrent herinrichtingen en beekbeheer uiteen te zetten (§3.3.). Na deze drie paragrafen zijn de factoren geïdentificeerd die bepalen of coproductie/co-creatie wenselijk is (§3.4.) en hoe dit dan goed kan verlopen (§3.5.). Naar aanleiding van het onderzoek zijn er nevenbevindingen gedaan die relevant zijn voor WL. Deze zijn besproken en voorzien van theoretische verklaringen in hoofdstuk 6.

§3.1. Watermanagement

Wereldwijd is er veel bestuurskundig onderzoek gedaan naar het effectief en efficiënt managen van water op verschillende schaalniveaus. In dit eerste deel van het theoretische kader staat beschreven wat volgens recente wetenschappelijke literatuur als goed watermanagement beschouwd kan worden.

§3.1.1. Coöperatie en water

Allereerst is het managen van water bestuurskundig relevant omdat water een publiek goed is. Water een essentiële factor van het ecosysteem, een basisbehoefte voor iedereen maar tevens ook een mogelijke veroorzaker van overlast. Het is een natuurlijke hulpbron die invloed heeft op veel verschillende partijen en de manier waarop men gebruik maakt van dit gemeenschappelijke goed verschilt per belanghebbende partij. Een boer gebruikt het om zijn gewassen te verbouwen; terwijl een doorsnee huishouden water nodig heeft om te wassen, drinken en te helpen met andere eerste levensbehoeften. Bovendien heeft iedereen er belang bij dat dat water niet tot overlast leidt.

Geen van deze belanghebbenden heeft de beschikking over alle noodzakelijke kennis, bevoegdheden en middelen om deze natuurlijke bron volledig naar eigen wens te kunnen managen. Problemen omtrent water worden daarom zogenaamde complexe problemen genoemd. Om deze complexiteit optimaal te managen, is een collaboratieve aanpak wenselijk (Sabatier, 2005). Andere wetenschappers gaan nog een stap verder en stellen dat door deze

complexiteit samenwerking bij watermanagement zelfs een kritische succesfactor is (Mostert et al., 2007; Huitema et al., 2009).

In de paragraaf die nu volgt, is uiteengezet hoe deze samenwerking en collaboratie er meestal uitziet, daaruit volgen de factoren die effectief en efficiënt watermanagement typeren.

§3.1.2. Multi-Level Governance

De wortels van het theoretische kader dat hier gevormd is, liggen in de zogenaamde multi-level governance literatuur. Multi-level governance beschrijft de verspreiding van macht van centrale overheden naar andere overheidsniveaus (*multi-level*) en non-overheid actoren (vandaar *governance* in plaats van *government*). Problemen zijn vaak niet exclusief publiek of privaat, maar worden steeds vaker gedeeld. Het aanpakken van deze problemen moet dus op verschillende overheidsniveaus en op verschillende schaalniveaus gebeuren. Dat alles in een systeem met veel verschillende actoren met allen hun eigen doelstellingen en belangen (Kooiman, 2003, p. 160).

Waar voorheen de centrale overheid het centrale onderzoeksobject van de bestuurskunde was, is er sinds de jaren '90 meer nadruk komen te liggen op de interactie tussen verschillende overheidslagen en de interactie met actoren buiten de overheid. In de internationale beleidsarena's zijn er supra-nationale instituties gekomen die zelfs wetgevende bevoegdheden hebben gekregen – zoals bijvoorbeeld de Europese Unie. De soevereiniteit van de nationale overheid is geen vanzelfsprekendheid meer (Kooiman, 2003, pp. 158-160).

Daarnaast kenmerkt de binnenlandse beleidsarena zich steeds meer door de wederzijdse afhankelijkheid van publieke en private sectoren. De traditionele top-down overheid heeft niet meer alle besluitvormende bevoegdheden tot haar beschikking. De staat kan haar eigen beleid niet rechtstreeks meer uitvoeren (Pierre & Stoker, 2000). De overheid is vaak genooddaakt meer te 'sturen' in plaats van te 'roeien' (Pierre & Stoker, 2000). Het idee dat de staat een stuk controle en macht is verloren, heeft er toe geleid dat men meer onderzoek is gaan doen naar nieuwe strategieën die aansluiten bij de hedendaagse governance-uitdagingen (Cairney, 2012, pp. 154-159).

§3.2. Adaptief Co-Management van water

Vanuit de uitdagingen die multi-level governance met zich meebrengen is er ook gekeken naar het management van water. Water wordt op verschillende niveaus beheerd en de manier waarop het beheerd wordt kan internationaal verschillen. Uit de literatuur komt naar voren dat succesvol watermanagement verschillende institutionele eisen stelt.

Huitema et al. (2009) hebben water-governance literatuur geanalyseerd aan de hand van het concept *adaptive (co-)management*. Adaptive co-management is een combinatie van twee managementconcepten. *Adaptive management* legt de nadruk op *learning* en maakt gebruik van structurele experimenten in combinatie met flexibiliteit om dit leerproces te faciliteren. De gevolgen van managementacties op een ecosysteem zijn vaak onzeker, desondanks is het managen van natuurlijke hulpbronnen noodzakelijk. De onzekerheid komt voort uit een gebrek aan totale controle en onvoldoende begrip van mens en natuur (Westgate et al., 2013). Gestructureerd adaptive management kan handvatten bieden om deze onzekerheid deels te overkomen door continu te leren van de veranderingen en door in te grijpen. *Co-management* legt de nadruk op het delen van rechten, verantwoordelijkheden en macht tussen de verschillende niveaus van de overheden en maatschappelijke actoren. Adaptief co-management is dus een combinatie van het leren van adaptieve management en de netwerk factoren van het co-management.

Huitema et al. (2009) hebben vervolgens via een comparatief literatuuronderzoek onderzocht wat de institutionele vereisten zijn voor succesvol *adaptive co-management* met betrekking tot water-governance. De vier institutionele vereisten hebben zij als volgt gecategoriseerd:

1. polycentriciteit;
2. publieke participatie;
3. experimenteren en leren;
4. en een bio-regionale, stroomgebiedsbrede aanpak.

Hoewel deze vier factoren theoretisch een grote verklaringskracht hebben en daarnaast de praktijk van watermanagement grotendeels typeren, constateerden de auteurs dat er nog weinig empirische bewijzen zijn voor de exacte mate waarin deze factoren invloed hebben op effectiviteit.

Voor dit onderzoek zijn niet alle factoren even relevant gebleken. De nadruk ligt in dit onderzoek voornamelijk op de publieke participatie (§3.2.1.) en coproductie/co-creatie (§3.2.1.1.). De overige drie kernfactoren: polycentrisme (§3.2.2.), het experimenteren met beleid (§3.2.3.) en de bio-regionale aanpak (§3.2.4.) krijgen desondanks ook theoretische toelichting.

§3.2.1. Publieke participatie

In §3.1.1. is naar voren gekomen dat een collaboratieve aanpak wenselijk is bij complexe en diffuse problemen. In die paragraaf is tevens gesteld dat het managen van water volgens de recente wetenschappelijke literatuur een dergelijk complex en diffuus probleem is. Publieke participatie is daarmee een nuttige (en empirisch bewezen) succesfactor voor watermanagement (Sabatier, 2005). In deze paragraaf is beschreven wat publieke participatie precies inhoudt en zo wordt er een brug geslagen naar de rol van coproductie en co-creatie.

De eerste bestuurskundige onderzoeken naar de rol van publieke participatie stammen uit de jaren '60. Het werk van Arnstein (1969) over de participatieladder is nog steeds één van de meest invloedrijke artikelen over publieke participatie. Sindsdien is er veel over geschreven en zijn er verschillende definities gehanteerd.

Voor dit afstudeeronderzoek wordt *Publieke participatie* gedefinieerd als de samenwerking tussen overheid en belanghebbenden die als non-overheid omschreven kunnen worden. Die belanghebbenden kunnen personen, groepen of organisaties zijn die direct of indirect invloed (willen) hebben op beleid of juist de effecten van dit beleid (willen) ondervinden. In een democratie zijn burgers belangrijke belanghebbenden, daar zij direct of indirect invloed hebben door verkozen vertegenwoordigers. Publieke participatie wordt als een fundamenteel onderdeel beschouwd van de relatie overheid-burgers in een democratie (Quick en Bryson, 2016).

Buiten het democratische belang, heeft publieke participatie ook daadwerkelijk voordelen. Het betrekken van het grote publiek of belanghebbenden zou de kwaliteit van besluitvorming ten goede komen. Kennis en informatie vanuit het publiek kan beter gebruikt worden in het beleid. Als burgers zelf betrokken worden bij het ontwerpen en uitvoeren van beleid kan dat leiden tot nieuwe oplossingen (Mostert, 2007) en kan het bovendien de kwaliteit van de uitkomsten ten goede komen (Ostrom, 1996). Belanghebbenden kunnen tevens roet in het eten gooien wanneer zij niet volledig betrokken zijn bij het framen, analyseren, ontwerpen en implementeren van beleid. Dan blijkt namelijk dat zij andere manieren gaan vinden om toch invloed uit te oefenen, hetgeen het gehele besluitvormingsproces kan vertragen (Huitema et al., 2009).

Publieke participatie kan daarnaast de complexiteit van het managementproces inzichtelijker maken voor het grote publiek. Een probleem kent vaak veel verschillende oorzaken en het vinden van een oplossing die iedereen ten goede komt is niet altijd even

gemakkelijk. Door non-overheid partijen hierbij te betrekken zal dit leiden wederzijds begrip en dit kan leiden tot meer vertrouwen in de overheid (Mostert, 2007).

De voordelen van publieke participatie zijn echter niet zonder keerzijden. Ten eerste is legitimiteit is geen vanzelfsprekendheid bij publieke participatieprocessen. Vaak wordt de legitimiteit van een besluit dat voortvloeit uit een participatieproces teruggevoerd naar de kwaliteit van het proces, de kwaliteit van de uitkomst of de kwaliteit van de interactie. Als belanghebbenden een besluit als legitiem ervaren, accepteren zij dit besluit eerder, ook als dit besluit niet in hun voordeel is (Quick & Bryson, 2016).

Ten tweede is het belangrijk dat er bij participatieve processen rekening wordt gehouden met diversiteit en inclusie. Te vaak komt het voor dat niet alle belanghebbenden vertegenwoordigd zijn in het gehele proces. De zogenaamde '*usual suspects*' worden als publiek betrokken bij het proces. Deze usual suspects zijn makkelijk te prikkelen, kunnen zich goed in taal uiten en begrijpen de rationele logica van besluitvorming (Quick & Bryson, 2016). Bovendien zijn ze redelijk op hun gemak in publieke arena's. Voor veel belanghebbenden geldt het voorgaande niet en diegene zullen zich niet betrokken voelen bij het besluitvormingsproces. De betrokken groep is dan niet divers en representatief genoeg, hetgeen de kwaliteit en de legitimiteit van het gehele proces ondermijnt. Idealiter moeten namelijk alle belangen van alle stakeholders vertegenwoordigd zijn in het proces (Huiteima et al., 2009).

Bij watermanagement is deze vertegenwoordiging na de implementatie van het beleid ook belangrijk. Degene die afhankelijk zijn of belangen hebben bij het watersysteem, dienen op een adequate manier vertegenwoordigd te zijn in de beheerfase. Dat komt mede doordat waterbeheer gepaard gaat met fysieke risico's zoals overstromingen, vervuilingen en tekorten (Mostert et al., 2007).

Om een succesvol participatief proces te krijgen, moeten er dus middelen beschikbaar gemaakt worden voor een actieve ondersteuning van minder machtige belanghebbenden. Het is dan ook wenselijk dat er verschillende participatievormen gehanteerd worden. Als daar niet in wordt geïnvesteerd, dan loopt men het risico dat het publieke participatieproces de bestaande machtsverschillen tussen stakeholders alleen maar vergroot, terwijl de intentie is deze verschillen door het participatieproces weg te nemen (Sabatier, 2005).

Ten derde zijn participatieve processen een interactieve afweging tussen expertise en ervaring. Burgers zelf oplossingen laten verzinnen kan leiden tot uitkomsten die experts als onwenselijk of zelfs gevaarlijk zouden beschouwen. Door vervolgens toch te kiezen voor de

oplossing van de experts, kan de legitimiteit van een besluit opnieuw al haar waarde verliezen (Quick & Bryson, 2016).

Tevens moeten alle betrokken partijen bereid zijn te leven met een bepaald risico. Door beleid samen uit te voeren verliest de verantwoordelijke partij een stuk (gevoelsmatige) controle over dit beleid. Hoe meer belanghebbenden – intern en extern – bereid zijn risico's te nemen, hoe groter de kans is dat participatief beleid werkt (Boivard, 2007).

Het is tenslotte daarom van belang dat het ontwerp van een publiek participatieproces rekening houdt met al deze factoren. Er is geen universele formule voor goede participatie. Een proces moet zo ingericht zijn dat alle belanghebbenden evenredig vertegenwoordigd zijn. Te veel participatie kan leiden tot een trage en logge besluitvorming. Het kennisverschil tussen overheid en non-overheid moet op een transparante wijze overbrugd kunnen worden en de genomen besluiten moeten effectief en legitiem zijn (Quick & Bryson, 2016).

§3.2.1.1. Coproductie en co-creatie

Coproductie en co-creatie zijn begrippen die te maken hebben met burgerparticipatie en deze worden vaak onderling uitwisselbaar gebruikt. Coproductie en co-creatie gaan een stap verder dan publieke participatie. Het gaat niet alleen om het betrekken van burgers bij het ontwerpen van beleid. Het idee achter deze begrippen is dat burgers onderdeel worden van het realiseren van de gewenste uitkomsten. Het concept van coproductie is oorspronkelijk ontwikkeld door Elinor Ostrom in de jaren '70 om burgers meer te betrekken bij het produceren van publieke goederen (Pestoff et al., 2012, pp. 13-15). Dit druiste in tegen het gangbare idee van de jaren '70 dat een grote mate van centralisatie de beste manier was om publieke diensten en goederen te leveren.

Het coproduceren van publieke en private goederen zou daarentegen gaan zorgen voor een verbetering van de kwaliteit tegenover een daling in de kosten (Rjur, 1981). De kracht van burgerparticipatie in de vorm van coproductie zit hem mede in het feit dat kennis vaak niet gecentraliseerd is, maar gedecentraliseerd. Het leveren van publieke diensten bleek moeilijk als degene die deze dienst zouden ontvangen niet actief betrokken waren (Voorberg et al., 2015).

Het uitvoeren van een structurele overheidstaak aan de hand van coproductie is over het algemeen moeilijker dan het coproduceren van een dienst. Bij een dienst is er meestal namelijk vanuit de burger – de klant – een bepaalde vraag is naar de dienst. Bij het uitvoeren van een structurele taak – denk aan natuurontwikkeling – is er meestal geen sprake vanzelfsprekende motivatie van de burger om bij te dragen aan deze taak (Van Der Molen et al., 2015). Om burgers hierbij te betrekken moeten deze meer betrokken en geactiveerd worden (Moore, 2013,

pp. 248-249). Bij beide vormen van coproductie – dienst en taak – moet er bij de burgers een stuk bewustwording komen over de noodzaak van de taak en er moet een stuk eigenaarschap over de uitvoer van de taak ontstaan (Mathews, 2008).

Coproductie en co-creatie beschrijven dus de potentiële relatie tussen overheid en burger voor het creëren van gemeenschappelijke goederen en diensten (Pestoff et al., 2012, pp. 16). Ondanks het feit dat de beide begrippen vaak voor hetzelfde gebruikt worden, is er wel een conceptueel verschil tussen de twee. Om dit iets te verduidelijken zijn er drie verschillende typen coproductie/co-creatie geïdentificeerd, die van elkaar te onderscheiden zijn op basis van de rol die voor de burgers is weggelegd (Voorberg et al., 2015). Deze drie verschillende rollen voor de burgers zijn als volgt te typeren:

1. De burger als mede-uitvoerder van beleid. Hierbij is het coproductieproces zo ingericht dat de burger taken en activiteiten uitvoert die voorheen door de overheid gedaan werden.
2. De burger als co-designer. Hier worden burgers betrokken bij het ontwerpen van het beleid. Bij de inrichting van het proces wordt er meegedacht door de burgers.
3. De burger als initiator. Hier zijn het de bottom-up initiatieven van burgers die nieuwe diensten of producten formuleren.

Aan de hand van dit onderscheid wordt de term coproductie gebruikt wanneer de burger als mede-uitvoerder van het beleid wordt gebruikt. De nadruk ligt dan op de implementatie en de uitvoer van het beleid. Co-creatie wordt vanaf nu gebruikt wanneer de burger een rol heeft als initiator of als mede-ontwerper van het beleid (Voorberg, et al., 2015).

§3.2.2. Polycentrisme

Omdat het onderzoek voornamelijk gefocust heeft op de burgerparticipatie, lijkt polycentrisme minder belangrijk voor dit onderzoek. Polycentrisme is echter een gegeven voor het waterschap. De taken van het waterschap kunnen alleen uitgevoerd worden door de samenwerking met op zijn minst provincie en gemeente. Daarom wordt polycentrisme hier voorzien van een theoretisch kader en is het meegenomen in de analyse.

Polycentric governance is een centraal thema in de multi-level governance literatuur. Het behelst dat een management systeem meerdere machtscentra (polycentrisch) moet hebben in plaats van één geconcentreerd centrum (monocentrisch). Voorheen was er een ideaalbeeld dat de overheid zo was ingericht dat het bestond uit een beperkt aantal overheidslagen met een

minimale overlap in hun taken. In de praktijk heeft men tegenwoordig te maken met internationale, nationale, provinciale, gemeentelijke maar ook bio-regionale (in Nederland het waterschap) overheidsorganen die allen overlappende jurisdicties en takenpakketten hebben.

Het oude gecentraliseerde systeem wordt als onwenselijk, ineffectief en inefficiënt beschouwd (Huiteima et al., 2009). De eerste publicaties over polycentrisch governance stammen uit de jaren '60 en gingen voornamelijk over de mogelijkheden van lokaal zelfbestuur. Hoewel dit veelal een normatief karakter had met bepaalde achterliggende democratische idealen, zat er wel degelijk een pragmatische component aan. Lokale gemeenschappen weten namelijk het beste hoe een probleem zich voordoet in hun omgeving en hebben de noodzakelijke kennis en middelen om deze problemen effectief aan te kunnen pakken (Ostrom, 2010).

Een polycentrisch systeem zou weerbaarder zijn en beter kunnen omgaan met onzekerheid en verandering. Problemen op verschillende schaalniveaus kunnen op de juiste schaal aangepakt worden en door de overlappende jurisdicties en taken zullen minder kwetsbaarheden in het systeem ontstaan. Het falen van een instantie kan opgevangen worden door een andere instantie (Huiteima et al., 2009).

Er hangen ook nadelen aan polycentrische systemen. Collectieve besluitvorming wordt als moeilijk ervaren vanwege dezelfde redenen dat het systeem zo weerbaar is. De grote overlap in takenpakketten vereist de nodige coördinatiemechanismen tussen verschillende machtscentra. Hoewel dit vermoeden dat polycentrisme automatisch leidt tot collectieve verlamming inmiddels al is weerlegd in de watermanagement literatuur (Naustdalslid, 2015), kan de overlap in takenpakket ertoe leiden dat bureaucratische instanties hun eigen bestaansrecht gaan verdedigen en er kan competitie ontstaan tussen de verschillende instanties (Sproule-Jones, 2002). Tevens kunnen polycentrische vormen van governance leiden tot een ondermijning van de macht van een gekozen bestuur (Stoker, 2011) en daarmee leiden tot een democratisch tekort waarbij verantwoordelijkheden vervagen (Sørensen & Torfing, 2005; Papadopoulos, 2007).

§3.2.3. Experimenteren en leren

Het is belangrijk voor effectief watermanagement dat er kan worden geëxperimenteerd met het beleid en dat er binnen het beleid sprake is van leermomenten (Huiteima et al., 2009). Net als met polycentriciteit is de nadruk van de analyse in dit onderzoek niet op de het systeem van

leren en experimenteren komen te liggen. In het belang van de burgerparticipatie is het desondanks toch belangrijk om te weten wat er hiermee bedoeld wordt.

Binnen de opvatting van experimenteren en leren kan er op twee manieren gedacht worden. Ten eerste kan het experiment gehanteerd worden om te leren wat de management-interventies voor effect hebben op het gehele watersysteem. Ten tweede kan het management zelf onderdeel worden van een experimentele benadering. Deze twee vormen van experimenteren en zullen hier enige toelichting krijgen.

Het eerste perspectief kan het best getypeerd worden als een traditionele onderzoeksmethodologie. Dit past in de wetenschapsopvatting van het zogenaamde *evidence-based policy* en is als positivistisch te omschrijven. Experimenteren betekent in deze context letterlijk dat hypothesen over de effecten van management-interventies op het ecosysteem getoetst worden, om zo een wetenschappelijke basis te verkrijgen voor het managen van een watersysteem. Soms zijn dit onderzoeken naar letterlijke ingrepen op het ecosysteem (zoals de bouw van dammen en stuwen of de introductie van een nieuwe dier- of plantensoort) maar vaak zijn het beleidsexperimenten waar verschillende beleidsinterventies (bijvoorbeeld belastingen) op vergelijkbare locaties om zo de effectiviteit van de mechanismen te kunnen bepalen.

Binnen evidence-based policy is het experiment de belangrijkste manieren om beleid te evalueren, maar ook hier zitten de nodige haken en ogen aan. Er bestaan namelijk twee mythen over rationele beleidsvoering (Saltelli & Giampietro, 2017):

1. Een beleidsinterventie is gebaseerd op de feiten zal dus alle onzekerheid wegnemen;
2. Wetenschap levert neutrale feiten en zal daarmee controverses op een rationele wijze overkomen.

Deze twee beweringen over rationele beleidsvoering zijn in de praktijk niet waar. In een ideale wereld zou de beleidsmaker duidelijke doelstellingen hebben en een scala aan beleidsalternatieven. Daarnaast zou hij de tijd en het geld moeten hebben om de effecten in een gecontroleerde omgeving te kunnen toetsen. In de werkelijkheid komen deze ideale omstandigheden zelden voor. Zo komt het dat veel experimenten slechts een quasi-wetenschappelijk karakter krijgen.

Bij het definiëren van een probleem wordt direct bepaald wat relevante feiten zijn voor dit probleem. Deze technocratische aanpak kan leiden tot scheve machtsverhoudingen (Saltelli

& Giampietro, 2017). Hoewel de doelbereiking onder bepaalde omstandigheden getoetst kan worden, kan er over de waarde van deze doelstellingen niets gezegd worden. Daarnaast zijn er ook ethische bezwaren tegen experimenten als dat een bepaald deel van het publiek anders behandeld wordt (in de vorm van een controle- en doelgroep). Dit druist in tegen gelijkheidsbeginsels waarin iedereen als gelijke behandeld moet worden (Huiteima et al., 2009).

Ondanks dat het experiment als onderzoeksmethode in de praktijk niet verder komt dan quasi-wetenschap, is het niet nutteloos binnen het watermanagement. Het is vooral nuttig om instrumentele en technische problemen aan te pakken (Huiteima et al., 2009). De ecologische en hydrologische uitdagingen binnen een watersysteem zijn instrumentele en technische kwesties.

De andere opvatting over experimenteren en leren in de (water-)governance literatuur probeert de rationele tekortkomingen van evidence-based policy te overkomen door zich te focussen op het management *an sich*. Deze opvatting houdt in dat management en beleid juist altijd gebaseerd zijn op incomplete en onzekere informatie. De relevante feiten hiervoor zijn nooit neutraal of waarde vrij. De wetenschapsopvatting die hierbij past is constructivistisch van aard. Wetenschap is deels een sociale constructie waarin de sociale werkelijkheid en de fysieke werkelijkheid samenkomen (Huiteima et al., 2009). Het (management-)experiment wordt op deze manier een “*boundary object*” – een soort gedeelde ervaring – waarbij meerdere stakeholders dit boundary object op een andere manier ervaren en gebruiken terwijl zij van elkaar proberen te leren.

Experimenteren met het management *an sich* heeft logischerwijs meer succes als het gehele proces participatief ingericht is. Zonder interactie is leren van elkaar lastig. De factoren die nodig zijn voor succesvolle publieke participatie zijn hier dus opnieuw heel interessant. De relaties tussen belanghebbenden kan alleen maar verbeteren door veel interactie en vertrouwen (Lejano & Ingram, 2009).

§3.2.4. Bio-regionale aanpak

Bij het adaptief co-managen van water bestaat de aanname dat de het managementsysteem op stroomgebiedsbrede schaal moet zijn georganiseerd (Huiteima et al., 2009). De gedachte hierachter is dat een watersysteem zich niets aantrekt van juridische grenzen van landen, provincies of andere overheidslagen. Hoewel ook hier niet de nadruk op heeft gelegen tijdens het onderzoek, zijn er wel veel empirische waarnemingen geweest die verklaren waarom de

beekontwikkeling op bepaalde plaatsen niet succesvol is. Vandaar dat er in deze paragraaf een korte uitwerking van dit aspect van watermanagement is opgenomen.

De laatste 25 jaar komen uit de watermanagement-literatuur twee zaken vaak naar voren: (1) het bio-regionale stroomgebied is de beste schaal waarop water gemanaged kan worden en (2) omdat stroomgebieden zelden overlappen met bestaande politieke jurisdicties is het wenselijk stroomgebiedsbrede jurisdicties in het leven te roepen (Huitema et al., 2009). In de praktijk is gebleken dat deze organisaties zelden voorkomen (Naustdalslid, 2015). De bestuurlijke kaart van Nederland is hier de uitzondering op aangezien de waterschappen grotendeels gebaseerd zijn op de verschillende stroomgebieden.

Voorstanders van deze bio-regionale inrichting pleiten voor deze aanpak door voornamelijk de gebreken van de gebruikelijke aanpak op te sommen – waarbij het systeem niet op stroomgebiedsbrede schaal gemanaged wordt. Wanneer er geen jurisdictie over het stroomgebied bestaat dan kan dat leiden tot: een gebrek aan erkenning van wederzijdse afhankelijkheid binnen dit stroomgebied; een gebrek aan samenwerking tussen verschillende instituties; een gebrek aan transparantie; het negeren van problemen die niet in bestaande programma's bestaan; en een gebrek aan effectief management, waardoor actoren met meer belangen in het stroomgebied (bijvoorbeeld agrariërs) te dominant worden (Huitema et al., 2009).

Het aanpakken van zaken op stroomgebiedsbrede schaal zou ecologisch en hydrologisch zelfs noodzakelijk zijn. Ecologische ontwikkelingen hebben aaneengesloten ruimte nodig. Denk hierbij bijvoorbeeld aan vismigratie. Een vistrap in de bovenloop van een beek of rivier heeft geen nut als er in de benedenloop hindernissen (bijvoorbeeld stuwen) zijn, waardoor de vissen nooit in de bovenloop van een watergang terecht kunnen komen.

Critici hebben hier desondanks toch nog verschillende argumenten hier tegenin gebracht: de “natuurlijke” grenzen van een stroomgebied zijn niet zo scherp als men wil doen voorstellen; en grote organisaties lopen dezelfde risico's als andere grote bureaucratische organisaties. Het belangrijkste tegenargument is dat er geen empirische bewijzen zijn dat deze organisaties effectiever zijn (Huitema et al., 2009).

§3.3. Beleidscyclus

Om de rol van burgerparticipatie tijdens de beekontwikkeling beter te kunnen duiden, is het nuttig om het beleid omtrent de beekontwikkeling uiteen te zetten alsof het een compleet beleid is. Theorie over de beleidscyclus helpt met het ontleden van de beekdalontwikkeling in

verschillende fases (Cairney, 2012, p. 32). De beleidscyclus is te gebruiken als prescriptief of als descriptief model. Een prescriptief model schrijft voor hoe beleid eruit zou moeten zien; het descriptieve model beschrijft hoe het beleid er in de praktijk uit ziet. Voor dit onderzoek is de beleidscyclus als descriptief model gebruikt.

De fases van de generieke beleidscyclus zijn als volgt (Cairney, 2012, pp. 33-36):

1. Agenda setting. In deze fase wordt er een probleem geïdentificeerd en kan er gekeken worden hoe het probleem op de politieke agenda komt.
2. Beleidsformulering. Hier worden de oplossingen geformuleerd, de doelstellingen gesteld, de kosten geraamd en de beleidsalternatieven tegenover elkaar afgewogen.
3. Legitimering. Nadat de keuze voor een bepaalde oplossing of beleidsinstrument is gemaakt, moet deze gelegitimeerd worden via de gangbare (democratische) wegen. Degene met de wettelijke bevoegdheden moeten deze toestemming geven.
4. Implementatie. Het beleid wordt uitgevoerd.
5. Evaluatie. Er wordt in deze fase gekeken of het beleid het gewenste doel heeft bereikt.
6. Beleidsonderhoud, beleidsopvolging of beleidsbeëindiging. Hier wordt na de evaluatie een afweging gemaakt of het beleid voortgezet, aangepast of beëindigd moet worden.

Bij de operationalisering (§4.4.1.) worden de fases voor beekherinrichtingsprojecten specifiek gemaakt voor dit onderzoek.

§3.4. Factoren die burgerparticipatie wenselijk maken

Voordat er gekeken is naar de factoren die coproductie of co-creatie mogelijk maken, zijn de beekdalherinrichtingsprojecten getoetst aan factoren die burgerparticipatie wenselijk zouden maken. Coöperatie voor het beheren van water is volgens de literatuur (§3.1.1.) vaak wenselijk. Aan de hand van de volgende factoren is onderzocht of burgerparticipatie ook wenselijk is voor het Limburgse waterbeheer.

De volgende factoren worden gebruikt om te kijken of de beleidstheorie van coproductie past bij het herinrichten en beheren van beeksystemen.

1. *Decentralisatie van bevoegdheden:* De bevoegdheden om het watersysteem volledig in te richten zoals het waterschap wil zijn niet allemaal aanwezig bij het waterschap zelf. Een groot decentraal governance-systeem waarin er veel machtige spelers zitten met allemaal hun eigen bevoegdheden en belangen. In zulke situaties kan coproductie

oplossingen bieden omdat het waterschap dan niet afhankelijk is van hun eigen beperkte bevoegdheden (Voorberg et al., 2015).

2. *Decentralisatie van kennis:* Kennis in een complex systeem met veel actoren is vaak niet gecentraliseerd. De wetenschappelijke kennis over het functioneren van een hydrologisch- en ecologisch systeem is vaak in het bezit van de professionals, maar ontbreekt vaak bij de gebruikers in de omgeving. Echter, de professionals die deze kennis wel bezitten, kunnen slechts handelen naar de informatie die uit het watersysteem zelf komt. Deze kennis is vaak gedecentraliseerd. Als alle spelers in het systeem afhankelijk zijn van kennis, dan kan een coproductieproces een oplossing zijn om zoveel mogelijk informatie te bundelen en beleid zo optimaal mogelijk uit te kunnen voeren (Boivard, 2007).
3. *Wederzijdse afhankelijkheid:* Wanneer er sprake is van een veelheid met verschillende belangen die afhankelijk zijn van de hydrologische en ecologische staat, betekent dat zij wederzijds afhankelijk zijn van elkaar. Het gedrag en de handelingen van de ene actor hebben directe gevolgen voor de belangen en doelstellingen van de ander (Voorberg et al., 2015).
4. *Delen van financiële middelen:* Als dat er bij een organisatie een tekort aan financiële middelen is, dan kan dat ook opgelost worden door samen grotere projecten te financieren. Coproductie kan voor een organisatie goedkoper of voordeliger zijn als er kosten kunnen worden gedeeld met andere overheden of gebruikers. Verantwoordelijkheden worden gedeeld en dat leidt tot gedeelde kosten (Voorberg et al., 2015).

§3.5. Factoren die burgerparticipatie in de vorm van coproductie of co-creatie succesvol maken

De theorie over coproductie en co-creatie bij het managen van een watersysteem is in dit hoofdstuk aan bod gekomen. Uit deze theorie zijn succesfactoren gedestilleerd. Veel van deze factoren vertonen veel overlap en zijn daarom voor dit onderzoek categorisch samengevoegd. Typisch aan veel van de factoren over burgerparticipatie is dat zij zowel als ‘ondersteunend’ als ‘frustrerend’ ervaren kunnen worden (Voorberg et al., 2015). Het zijn vaak beschrijvende factoren die daarom goed geïnterpreteerd dienen te worden. Hier volgen tien verklaringsfactoren die in dit onderzoek gebruikt zijn om te kijken of succesvolle coproductie mogelijk is:

1. *Bereidheid tot het nemen van risico's.* Bij coproductie moeten alle betrokken partijen bereid zijn te leven met een bepaald risico. De externe belanghebbende moet vertrouwen op de expert dat het uitgestippelde beleid – zeker vanwege de technische aard van het verhaal – bereikt wat het beoogt te doen. In het geval van beekbeheer moet een boer er op kunnen vertrouwen dat een beek niet structureel overstroomt of droog komt te staan. Andersom moeten de professionals er op vertrouwen dat de belanghebbenden van een beek geen misbruik van hun machtige positie maken. De keuzes en het gedrag van een boer om een beek heen kunnen directe gevolgen hebben voor de ecologische en hydrologische staat. Hoe meer actoren bereid zijn risico's te accepteren, hoe meer een coproductieproces een kans van slagen krijgt (Boivard, 2007).

Hier gaat nog iets aan vooraf: nog voordat iemand bereid is een risico te nemen, moet deze persoon een risico kennen (risico-identificatie) en datgene ervaren als een risico (risicoperceptie). Hier is bij het operationaliseren en analyseren rekening mee gehouden.

2. *Bereidheid tot het delen van macht.* Bij het creëren van coproductieprocessen kan men vaak rekenen op weerstand van professionals. Veel professionals gaan er vanuit dat de toegenomen status van coproducerende belanghebbenden ten koste van hun eigen status als expert gaat (Boivard, 2007). In het verlengde daarvan zie je dat er daardoor bepaalde zaken, kennis en netwerken niet gedeeld worden met de belanghebbenden omdat ze bang zijn dat zij er niet verantwoordelijk mee omgaan of dat hun eigen positie in gevaar komt (Barnes, Harrison, Mort, Shardlow, & Wistow, 1999).
3. *Rol van de stakeholders is duidelijk:* Als van tevoren niet duidelijk is wat de rol van de belanghebbenden zal zijn, kan dat leiden tot verkeerde verwachtingen. Als externe betrokkenen het vermoeden hebben dat ze geen invloed op de uitkomsten van het proces gaan hebben, kan dat ertoe leiden dat zij niet bereid zijn te participeren. Als die rol wel duidelijk is en de betrokkenen wel het gevoel hebben wel invloed te hebben, kan deze duidelijkheid leiden tot meer draagvlak voor een project. Als dan achteraf blijkt dat hun bijdrage verwaarloosbaar is gebleken, dan kan de legitimiteit van het hele besluit in twijfel getrokken worden. Het van tevoren vaststellen van regels kan hierbij helpen (Huitema et al., 2009).
4. *Openheid en transparantie van het proces:* De legitimiteit van een proces kan worden gewaarborgd door het gehele proces transparant in te richten. De organisatoren van het

proces moeten laten zien hoe het besluitvormingsproces vorm krijgt en wat er met de bottom-up feedback gedaan wordt. Dit betekent dat feedback regelmatig moet zijn (Mostert et al. 2007). Bovendien is het – net als bij de duidelijkheid van de rollen – nuttig gebleken dat de belanghebbenden van tevoren weten wat de regels zijn en wat ze kunnen verwachten van het gehele proces (Huitema et al., 2009).

5. *Representativiteit van betrokkenen*: De organisator moet ervoor waken dat alle belangengroepen voldoende en evenredig vertegenwoordigd zijn. Stakeholders met meer macht en middelen kunnen het besluitvormingsproces domineren. Een proces moet zo ingericht zijn dat niet alleen de *usual suspects* erop afkomen. Zorg niet voor nodeloos symbolisch geweld. Als je mensen echt wil betrekken bij het maken van je beleid, dan moet men interactievormen hanteren waarbij de doelgroep zich op zijn gemaakt voelt. Het is voor de representativiteit daarnaast van belang dat de werkvormen effectief en efficiënt zijn. Een te grote groep kan het voeren van een discussie complex maken. Zo lijken belangenorganisaties vaak een oplossing te bieden door veel stakeholders tegelijkertijd te vertegenwoordigen, maar men moet ervoor waken dat deze belangenorganisaties ook daadwerkelijk de belangen van een individu vertegenwoordigen (Mostert et al., 2007).
6. *Genoeg mogelijkheden voor interactie*: Het ontwerp van het proces moet genoeg mogelijkheden bieden voor zowel experts als leken om van gedachten te kunnen wisselen. Het proces moet zich daarom niet beperken tot consulteren en informeren, maar het moet meer deliberatieve manieren van interactie faciliteren. De interactiemomenten moeten bovendien regelmatig zijn en gericht zijn op het verkrijgen van kennis en het creëren van wederzijds begrip (Mostert et al., 2007).
7. *Toereikende middelen voor organisatie van het proces*: Het publieke participatieproces heeft weinig kans van slagen als de centrale organisatie niet genoeg (machts-)middelen voor het participatieve proces vrijmaakt. Wanneer er geen geld beschikbaar wordt gemaakt voor ruimtes of faciliterend personeel, dan krijgt een dergelijk proces weinig kans van slagen. Daarnaast moet de organisatie ook bereid zijn iets met de participatie te doen. Als coproductie wil slagen, dan moet de burger ook in staat zijn zelf bij te kunnen dragen aan de resultaten van beleid. Dat kan door het vrijmaken van middelen zoals subsidies of het weggeven van bevoegdheden.
8. *Motivatatie en competenties van professionals*: De organiserende actor kan een doorslaggevende rol spelen in het succes van een participatief proces. Uit de literatuur

is gebleken dat overheidsorganisaties vaak moeite hebben met de dubbelrol waar ze aan de ene kant hun eigen belangen vertegenwoordigen en aan de andere kant ruimte moeten maken voor de belangen van andere partijen. Zo wordt de leidende organisatie al vaak beschouwd als bevooroordeeld. Een gebruikelijke oplossing is dan om de rol te splitsen tussen verschillende personen binnen de organisatie. In de praktijk bleek echter dat dit de veronderstelde bias van de facilitator niet wegnam (Mostert et al., 2007).

De competenties en de motivatie van de organisator kunnen een groot verschil maken. Een goede facilitator is ervaren in het begeleiden van groepsgesprekken en is daarmee in staat verschillende partijen te verbinden met elkaar (Mostert et al., 2007). Het participatieve proces heeft daarnaast nog meer kans van slagen als de organisator persoonlijk gemotiveerd is om iedereen goed te vertegenwoordigen. Dat betekent opnieuw dat gezorgd moet worden voor een actieve ondersteuning van minder machtige belanghebbenden.

9. *Doelconsensus, framing en reframing*: Coproductie werkt niet als de beleidsmaker of technische experts hun probleemperceptie aan iedereen opleggen. Wanneer de agenda voor het proces alleen door de beleidsmakers bepaald is, leidt dat tot een erg nauwe definitie van het probleem. Deze technocratische aanpak kan ertoe leiden dat belanghebbenden niet willen participeren in het proces of juist in het harnas gejaagd worden omdat zij zich niet in de probleemdefinitie kunnen vinden. Het is juist de taak van de beleidsmakers om samen met alle belanghebbenden de agenda te bepalen, waardoor er aan de voorkant van het beleid al rekening gehouden is met alle verschillende belangen (Huiteima et al., 2009). Consensus aan de voorkant over doelstellingen kan leiden tot een gedeeld gevoel van eigenaarschap na de implementatie.

Het is desondanks – mede door de technische aard van het soort beleid – bij watermanagement belangrijk dat het vertrekpunt door de beleidsmakers bepaald wordt: een concreet plan leidt tot meer concrete feedback dan wanneer men zonder idee aanklopt bij de omgeving (Mostert et al., 2007). Het is belangrijk dat het frame niet in beton gegoten is, maar continu aangepast moet worden om alle belanghebbenden in de omgeving betrokken te houden. Doelconsensus, of de mate waarin er overeenstemming is over de doelstellingen tussen de verschillende actoren, kan dus gelden als verklarende factor voor de effectiviteit van netwerken (Provan & Kenis, 2008).

Daarnaast is het hierbij van belang dat problemen en risico's door belanghebbenden als urgent worden ervaren. Uit de praktijk is bewezen dat

samenwerking betere resultaten oplevert als het probleem als serieus ervaren wordt door belanghebbenden. Dit is deels te verklaren door de mate waarin belanghebbenden betrokken willen zijn bij het beleid (Leach, Perkley, & Sabatier, 2002). Als aan de andere kant het probleem gezien wordt als het probleem van een ander, dan zal dat tot minder betrokkenheid leiden (Voorberg et al., 2015).

10. *Opbouwen van relaties*: In verschillende onderzoeken is naar voren gekomen dat er een positief verband is tussen de lengte van de samenwerking en de mate waarop het watermanagement als succesvol bestempeld kan worden. Hoe langer de samenwerking, hoe beter de resultaten. Persoonlijke relaties worden naarmate de tijd verstrijkt sterker. Dit kan ertoe leiden dat verschillende actoren elkaar sneller kunnen vinden en er meer wederzijds begrip ontstaat voor de ander. Problemen of kansen kunnen zo sneller geïdentificeerd worden (Leach, Pelkey, & Sabatier, 2002).

§3.6. Samenvatting

In dit hoofdstuk is een analyse gemaakt van de wetenschappelijke literatuur over burgerparticipatie en effectief watermanagement. Daarmee geeft het een antwoord op de eerste deelvraag.

1. *Wat schrijven eerdere onderzoeken over burgerparticipatie en watermanagement?*

Water is een publiek goed kan worden getypeerd als complex. Kennis, middelen en bevoegdheden zijn verdeeld over een groot aantal belanghebbenden. Geen enkele belanghebbende persoon of organisatie heeft genoeg kennis, macht en middelen om het water effectief te kunnen managen.

Door deze complexiteit is coöperatie noodzakelijk omtrent waterbeheer. De theorie die het beste verklaart en voorschrijft hoe deze coöperatie er uit ziet of moet zien heet: adaptief co-management en vloeit voort uit de theorie over de multi-level governance. Adaptief co-management bij waterbeheer kenmerkt zich door vier factoren:

- 1) Polycentrisme, overheden op verschillende schaalniveaus zijn genoodzaakt met elkaar en non-overheid actoren samen te werken. Er is dus sprake van meerdere machtscentra.

- 2) Publieke participatie, watermanagement is effectiever als de burger erbij betrokken wordt.
- 3) Er kan geëxperimenteerd en geleerd worden binnen het watermanagement. Beleid moet ruimte krijgen om te experimenteren en te leren van fouten, hetzelfde geldt voor de managementmechanismen.
- 4) De organisatie omtrent het water moet op stroomgebiedsbrede schaal.

Deze vier factoren zijn allemaal uitgelicht voor dit onderzoek. De focus in dit onderzoek is komen te liggen op de publieke participatie. Er is onderzocht wat de mogelijke rol van coproductie of co-creatie is bij het beheren van de Limburgse beeksystemen.

Daarbij worden de volgende definities gehanteerd: *Coproductie en co-creatie beschrijven de potentiële relatie tussen overheid en burger voor het creëren van gemeenschappelijke goederen en diensten. Bij coproductie heeft de burger een rol bij de implementatie van het beleid en of bij het leveren van de publieke dienst. Bij co-creatie heeft de burger een rol als initiator of als mede-ontwerper van beleid.*

Om de (potentiële) rol van de burger bij de beeksystemen beter te kunnen duiden, is theorie toegevoegd over de beleidscyclus. In het volgende hoofdstuk wordt toegelicht hoe deze beleidscyclus geoperationaliseerd is voor het analyseren van het beekontwikkelingsbeleid.

Vanuit de theorie zijn er dus twee lijsten met factoren gevormd. De eerste lijst bestaat uit vier factoren met voorwaarden voor burgerparticipatie bij een bepaalde beleid. Dit zijn: de decentralisatie van bevoegdheden, de decentralisatie van kennis, de wederzijdse afhankelijkheid van actoren binnen een systeem, en het gebrek aan financiële middelen bij de actoren binnen het systeem.

De tweede lijst telt tien factoren die bepalen of burgerparticipatie in de vorm van coproductie of co-creatie succesvol kan zijn. Dit zijn: de bereidheid tot het nemen van risico's; de bereidheid tot het delen van macht; de rol van stakeholders moet duidelijk zijn; openheid en transparantie van het proces; de representativiteit van betrokkenen; genoeg mogelijkheden voor interactie; toereikende middelen beschikbaar voor de organisatie van het proces; motivatie en competenties van de professionals; doelconsensus, framing en reframing; en het opbouwen van relaties.

H4. Methodologisch kader

In het methodologische kader staat de vraag centraal hoe dat er met de beoordelingscriteria daadwerkelijk kennis over de werkelijkheid is verkregen. Hierbij moet er een verantwoording komen voor een methode van dataverzameling en een methode van data-analyse. Zowel het doen van semigestructureerde interviews als een documentenanalyse hebben geholpen om de benodigde kennis te verkrijgen. Over het soort onderzoek dat is uitgevoerd leest u meer in §4.1..

Daarna is in dit methodische kader een verantwoording voor de onderzoekseenheden opgenomen (zie §4.2. Selectie van casussen). Er zullen enkele beekdalherinrichtingsprojecten geselecteerd moeten worden die als casus onderzocht kunnen worden. Hierna volgt een stuk over hoe de data voor dit onderzoek zijn verzameld (zie §4.3.). Tevens worden de relevante en noodzakelijke documenten en actoren geïdentificeerd in dit kader.

Vervolgens zijn de beoordelingscriteria zoals die uit het theoretische kader naar voren zijn gekomen geoperationaliseerd (zie §4.4.). In §4.5. is beschreven hoe de data-analyse heeft plaatsgevonden. Tot slot zal er toelichting gegeven worden op de bij dit onderzoek gebruikte kwaliteitscriteria (zie §4.6.).

§4.1. Onderzoekstype

Dit onderzoek is een **ontwerpgericht onderzoek** met zowel een deductieve als inductieve benadering (zie §4.1.1). Een ontwerpgericht onderzoek is gericht op het ontwerpen van oplossingen voor een bestaand beleidsprobleem (Bleijenbergh, 2013). Daarbij is in dit onderzoek gebruik gemaakt van twee verschillende vormen van kwalitatieve data (zie §4.1.2.). Een vergelijkend casestudy onderzoek is uitgevoerd om antwoorden te krijgen op de hoofd- en deelvragen (zie §4.1.3.). Om meer bij te dragen aan theorievorming is er gekozen voor vijf casussen die allemaal dezelfde interventie onderzoeken – in dit geval het beekdalherinrichtingen (zie hiervoor §4.1.4.).

§4.1.1. Deductief en inductief

In dit onderzoek is zowel sprake van een inductieve als een deductieve onderzoeksbenadering. Van tevoren waren er weinig verwachtingen van hoe de coproductie zich daadwerkelijk zou voordoen bij het managen van het watersysteem, dus is er gekozen voor een methode die de waarneming zo open mogelijk heeft gehouden. In het vooronderzoek is een theoretisch raamwerk gebouwd, maar dit raamwerk is alleen gemaakt om algemene begrippen te formuleren die richting kon geven aan de empirische waarnemingen. Dit zijn zogeheten *sensitizing concepts* (Bleijenbergh, 2013), die bij het waarnemen handvatten vormden maar

genoeg ruimte gaven om zaken te kunnen onderscheiden die niet bekend waren uit eerder onderzoek. In de operationalisatieparagraaf (§4.4.) van dit hoofdstuk komen de theoretische concepten terug factoren met bijbehorende indicatoren.

§4.1.2. Kwalitatieve data

Kwalitatieve data vormen de basis van dit onderzoek. Kwalitatief onderzoek is gericht op het verzamelen en interpreteren van talig materiaal. Op basis van deze interpretatie worden uitspraken gedaan over de (sociale) werkelijkheid (Bleijenbergh, 2013). Daarmee staat kwalitatief onderzoek in sterk contrast met kwantitatief onderzoek, dat gericht is op het verzamelen en analyseren van cijfermatig materiaal. Kwantitatieve data zijn goed in het combineren van grote hoeveelheden data en deze los te trekken van haar context. Op deze manier kan je weinig zeggen over veel verschillende objecten, want door het cijfermatig uitdrukken verlies je veel verklarende factoren. Kwalitatieve data kunnen daarentegen veel zeggen over een zeer beperkt aantal objecten. Onderliggende factoren die uitgedrukt worden in taal kunnen veel verklarende factoren blootleggen.

Met kwalitatieve data moet alsnog voorzichtig worden omgegaan. Omdat deze data niet gestandaardiseerd kunnen worden, valt of staat de betrouwbaarheid van een onderzoek bij de zorgvuldige interpretatie van de kwalitatieve data. De verklaringen mogen niet zomaar worden aangenomen en factoren die geldig zijn voor een bepaald verschijnsel, gelden niet zomaar voor een vergelijkbaar verschijnsel ergens anders. Kwalitatieve data zijn namelijk contextgevoelig en ze dwingen de onderzoeker de diepte in te gaan (Walliman, 2006).

De keuze de onderzoeksvraag te beantwoorden met contextspecifieke data is gemaakt op basis van twee zaken. Ten eerste is dit ontwerpgerichte onderzoek gefocust op coproductie en samenwerking tussen overheid en non-overheid actoren. Door kwalitatieve data te gebruiken komen verklarende factoren beter naar voren, het wordt zo duidelijker waarom bepaalde vormen van coproductie al dan niet wenselijk zijn of tot stand kunnen komen. Kwalitatieve data kunnen onderdelen en factoren met elkaar in verband brengen en zo nieuwe succes- of faalfactoren ontdekken.

Ten tweede is de aard van beekdalontwikkeling dan wel technisch, elk project wordt gekenmerkt door de grote contextafhankelijkheid. Sommige projecten gaan over trajecten van tientallen kilometers en hebben tientallen belanghebbenden, andere projecten zijn veel kleinschaliger. Een standaardisatie is daarmee lastig en nulmeting is vaak niet gedaan – zeker niet op het vlak van participatie. Hoewel het waterschap de waterkwaliteit en de hydrologische

capaciteit van beken vaak meet, hebben deze kwantitatieve databronnen weinig verklarende kracht als het aankomt op samenwerking en coproductie.

§4.1.3. Casestudy

Dit onderzoek is gedaan aan de hand van een vergelijkende casestudy. Een casestudy is een onderzoek waarbij een centrale casus in de diepte onderzocht wordt. Deze centrale casus vormt het onderzoeksobject. Casestudies zijn nuttig wanneer een fenomeen lastig te onderscheiden is van zijn context of wanneer het in zijn eigen context moet worden bestudeerd. Daarnaast kan het een nuttige methode zijn om nieuwe theorieën te vinden (Flyvbjerg, 2006). De samenwerking tussen het waterschap en de omgeving van de beek is situationeel. Als die beek er niet is, dan is er ook geen samenwerking. Daarnaast kan de context ook veel verklaren. Elke beek fungeert anders, elke herinrichting heeft andere doelen gehad en verschillende processen met verschillende actoren meegemaakt. Ondanks dat er al veel onderzoek gedaan is naar het managen van watersystemen en de rol van burgerparticipatie daarbij, is het nog maar de vraag of deze theorieën daadwerkelijk toepasbaar zijn op de Limburgse beeksystemen. Een casestudy-onderzoek kan daarmee helpen de theorie te versterken (Verschuren & Doorewaard, 2007).

§4.1.4. Vergelijken van casussen

Een strategische selectie van meerdere casussen kan helpen met het verkrijgen van kennis. Er is in dit onderzoek gekozen voor een vergelijkend casestudy-onderzoek. De mogelijkheid tot vergelijken heeft ervoor gezorgd dat zaken beter konden worden geïnterpreteerd; contextafhankelijke zaken krijgen nuance en patronen kwamen beter naar voren. Daarnaast is de onderzoeker op deze manier objectiever doordat deze niet afhankelijk is van slechts één casus. Het vergelijkende casestudy-onderzoek is hier hiërarchisch uitgevoerd. Dat houdt in dat de cases afzonderlijk van elkaar onderzocht zijn in een eerste fase. In de tweede fases zijn de verschillende casussen met elkaar vergeleken en zo zijn de onderzoeksresultaten tot een iets hoger abstractieniveau getild (Verschuren & Doorewaard, 2007).

§4.2. Selectie van casussen

Ondanks dat het waterschap – en de twee oude waterschappen van voor de fusie in 2017 – regelmatig beekherinrichtingen uitvoert, heeft het waterschap slechts een beperkt overzicht van al deze projecten (R-6)⁴. Bij de selectie voor de te onderzoeken herinrichtingen is er gekozen voor casussen die zo veel mogelijk op elkaar lijken. Dit is gedaan omdat er nog weinig over de coproductie bij beekdalsystemen geschreven is. Als casussen op voorhand al sterke verschillen

⁴ Betreft een verwijzing naar een respondent. Zie Bijlage D-III voor corresponderende codes.

vertonen, dan is het moeilijk om tot algemene beschrijvende uitspraken te komen (Verschuren & Doorewaard, 2007). Aan de voorkant zijn er bepaalde keuzes gemaakt op basis van twee hoofdcriteria. De criteria luiden als volgt:

Er zijn ten eerste alleen herinrichtingen van natuurbeken onderzocht. Dat is het *eerste criterium*. Beken met een agrarische functie worden op een andere manier opnieuw ingericht dan natuurbeken en dienen hoofdzakelijk het agrarische belang. Natuurbeken hebben complexere eisen die niet allemaal in het verlengde liggen van de belangen van de directe betrokkenen. De nieuwe beekdalbrede benadering van Waterschap Limburg focust ook op beken met een natuurfunctie. Om dit onderzoek van enige waarde te laten zijn voor WL en de toekomstige beekdalbrede benadering, is dit het eerste discriminerend criterium.

Het *tweede criterium* komt voort uit de verschillende soorten natuurbeken dat er door Limburg stroomt. Er is een geografisch onderscheid te maken tussen de verschillende landschapstypen in Limburg en binnen dit onderscheid kent elk landschapstype zijn eigen beeksoort. Grofweg kunnen de beken in de provincie Limburg worden opgedeeld in drie verschillende soorten: *laaglandbeken*, *heuvellandbeken* en *terrasbeken*. Elke categorie heeft zo zijn eigen knelpunten, uitdagingen en daarmee verbonden redenen om een beekherinrichting uit te voeren.

De *laaglandbeken* liggen ten noorden van Sittard en ten westen van de Maas in de vrij vlakke zandgebieden afgewisseld door doorstroommoerassen. Dit zijn over het algemeen brede beken die langzaam stromen en een regelmatige waterafvoer hebben. De bronnen van laaglandbeken zijn vaak niet duidelijk aan te wijzen.

Door intensiever gebruik van de landbouwgronden in de afgelopen 70 jaar zijn er meer nutriënten van de landbouw in de beken gekomen die niet goed zijn geweest voor de ecologische en chemische samenstelling van de beken. Beken in Noord-Limburg zijn sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog veelal rechtgetrokken om de landbouw beter te kunnen dienen. Het leverde meer ruimte op voor landbouwgrond en daarnaast kon het peil door middel van stuwen beter gecontroleerd worden. Hierdoor is echter het risico op overstroming door piekafvoeren bij extreem veel neerslag verhoogd. De beken zijn er op ingericht water snel af te voeren en hebben daardoor weinig vasthoudende capaciteiten. Dit gebrek aan vasthoudende capaciteit verhoogt de kans op droogval van beken door extreem droge periodes door deze inrichting. Door de abrupte overgang tussen beek en aangrenzende (landbouw-)gronden stromen sediment en voedingsstoffen direct in de beek af. De gemeentelijke overstorten zorgen

nog voor extra aanvoer van voedings- en verontreinigende stoffen richting de beek. (Waterschap Limburg & Provincie Limburg, 2019, p. 13)

De *heuvellandbeken* liggen ten zuiden van Sittard in het reliëfrijke Limburgse heuvelland. Door het grote verval stroomt het water hier snel, waardoor de beken diep ingesleten zijn. Deze inslijting vormt makkelijker zand- en grindbanken. De bodems zijn zandig of vaak grindrijk, slib komt slechts plaatselijk voor.

Ook voor heuvellandbeken hebben het veranderende grondgebruik (akkerbouw) en de verstedelijking voor knelpunten gezorgd. Door de akkerbouw op de hellingen wordt het water niet vastgehouden en treden piekafvoeren op in de beek. Hierdoor zijn stroomsnelheden omhoog gegaan en zijn de beken nog dieper ingesneden met als gevolg dat de beken hun energie niet meer in de breedte kwijt konden. Dit is een negatief versterkend proces want dit leidt weer tot meer inslijting. De diepe ligging van de heuvellandbeken wordt nog eens versterkt door sterke erosie van sediment van de hellingen naar het beekdal, waardoor het pakket in het dal dikker is geworden. Ook voedingsstoffen komen door erosie, maar ook door de gemeentelijke overstorten en afstroming vanuit de landbouwpercelen, in de beken terecht.

De *terrasbeken* kunnen onderscheiden worden van de laaglandbeken, doordat ze in tegenstelling tot de laaglandbeken gekenmerkt worden door een sterk wisselend verval. Terrasbeken zijn gelegen boven Sittard ten oosten van de Maas en volgen het terrassenlandschap. Ze hebben daarom een gering verval op plateaus en een sterk verval op de terrasranden. Terrasbeken worden dan ook gekenmerkt door een afwisseling van trajecten met langzame tot matige stroomsnelheid en trajecten met een hoge stroomsnelheid.

De problemen die bij terrasbeken te parten spelen zijn vaak een combinatie van de problematiek van laaglandbeken en heuvellandbeken. Wanneer ze van een terras afstromen hebben ze een hoge stroomsnelheid en hoge piekafvoeren leiden op deze trajecten tot diepe insnijding. Als terrasbeken over een plateau stromen is de stroomsnelheid laag. Hier treft men dezelfde knelpunten als bij de laaglandbeken: de ontwikkeling tot intensiever landgebruik, de kanalisering van de beken en de stedelijke belasting.

Met deze drie typering in het achterhoofd, is er in dit onderzoek gekozen slechts te kiezen voor herinrichtingen van laaglandbeken. Op basis van de visiedocumenten en de meningen van experts binnen het waterschap komt er naar voren dat laaglandbeken de meeste problematiek opleveren. De laaglandbeek is veel bepalender in het landschap: de afgelopen decennia heeft de ruilverkaveling de omgeving afhankelijk gemaakt van de staat van de beek (Waterschap Limburg & Provincie Limburg, 2019, pp. 13-14). De agrarische functies zijn hier

bijna niet los te koppelen van de natuurfuncties. Daar komt bij dat de beekdalen door het relatief lage verval veel breder zijn dan bij de zuidelijke heuvel- en terrasbeken het geval is. Om lessen te trekken voor toekomstige beekdalontwikkeling is het daarom het interessantst om eerst te kijken naar herinrichtingsprojecten voor het type laaglandbeken.

Laaglandbeken zijn namelijk niet alleen voor Noord- en Midden-Limburg relevant, ze zijn te vinden in heel Oost- en Zuid-Nederland. Naar schatting hebben deze in heel Nederland een beeklengte van 17.000km (Higler, Beije, & Van Der Hoek, 1995). Daarvan zal bijna een derde heringericht worden tot 2027 (STOWA, 2014). De keuze om laaglandbeken te onderzoeken kan dus ook leereffecten meebrengen voor andere waterschappen in Nederland.

Volgens deze twee criteria zijn de eerste vier casussen geselecteerd. Het proces dat gevolgd is om de daadwerkelijke casussen te kiezen zag er als volgt uit. Allereerst is er gesproken met een hydroloog van WL die nauw betrokken is geweest bij het opstellen van de nieuwe beekdalbrede visie die in 2020 de beleidstandaard moet gaan worden. Omdat het herinrichten van een beek een technisch onderwerp is, was dit een mooi vertrekpunt om de eerste algemene kennis op te doen. Na dit gesprek hebben enkele informele gesprekken plaatsgevonden met interne medewerkers van WL die de afgelopen jaren in meer of mindere mate betrokken zijn geweest bij beekherinrichtingen en beekbeheer.⁵ In deze gesprekken kwamen verschillende beken vaker terug. Dat een beek vaker terug kwam, kon komen door verschillende redenen: zo kan een bepaalde beek als een schoolvoorbeeld voor succesvolle of minder succesvolle herinrichting gezien worden; of kan de beek recentelijk overlast veroorzaakt hebben waardoor hij weer wat relevanter werd beschouwd door medewerkers.

Hierdoor ontstond een lijst van 22 beken die getoetst konden worden aan de hiervoor opgestelde selectiecriteria. De selectiecriteria *an sich* bleken niet discriminerend genoeg om de tot een kleinere selectie te komen. Daarop zijn er nogmaals gesprekken gevoerd met projectleiders, hydrologen en ecologen. Deze gesprekken hadden het voornaamste doel dat zij zelf aankaarten naar welke beken gekeken moest worden. Zo werd de selectie kleiner gemaakt tot er nog zeven casussen overbleven. Om te komen tot een definitieve keuze heeft een kleine documentenanalyse de doorslag gegeven. Beken waarvan de interne documenten recenter en completer waren hebben hierbij voorrang gekregen omdat dat de triangulatie in een later stadium van het onderzoek zou verbeteren (zie §4.3.).

⁵ Speciale dank hier voor Sam Fiers, projectleider bij WL, die mij meegenomen heeft naar de onlangs heringerichte Groote Molenbeek bij Horst. De mogelijkheid een net opgeleverd project met eigen ogen in het veld te zien heeft geholpen bij mijn beeldvorming.

De beken die als eerste geselecteerd zijn:

- De Tungelroyse Beek, heringericht door WPM, opgeleverd in 2013.
- De Lollebeek, heringericht door WPM, opgeleverd in 2014.
- De Loobeek, traject De Haag door WPM heringericht, opgeleverd in 2016. Trajecten Venrays Broek en De Spurk worden momenteel opnieuw ingericht door WL.
- De Groote Molenbeek, verscheidene trajecten al in 2003 en 2007 door WPM heringericht. Traject Bovenloop is in 2017 opgeleverd. Traject A73-Oost is in mei 2019 opgeleverd. Beide herinrichtingen zijn uitgevoerd door WL.

Daar is in een later stadium van het onderzoek de volgende beek aan toegevoegd:

- De Kwistbeek, drie trajecten bevinden zich momenteel in de ontwerpfase. Dit project is een samenwerking tussen WL en de gemeente Peel en Maas.

Deze beek is toegevoegd vanwege bevindingen die tijdens de empirische waarnemingen zijn gedaan. Het is een waardevolle toevoeging gebleken omdat de herinrichting nog in de ontwerpfase zit. Deze beek is niet zo grondig onderzocht als de vier voorgaande beken, maar de bevindingen hiervan sluiten aan bij de andere waarnemingen.

§4.3. Dataverzameling

Om te onderzoeken wat de rol van burgerparticipatie is bij het managen van het watersysteem in de verschillende casussen, zijn er verschillende methodes van dataverzameling gebruikt. Het analyseren van een complex netwerk aan actoren en de kwaliteit van de interacties is moeilijk realiseren wanneer men slechts één methode van dataverzameling hanteert. De twee methoden van dataverzameling zijn documenten en interviews. Documenten zijn vaak tijdloos en deze methode van dataverzameling heeft een laag risico op vertekening. Vertekening kan ontstaan doordat een bron sociaal wenselijke antwoorden geeft of sociaal wenselijk gedrag vertoont. De interviews leveren daarnaast een grote hoeveelheid gerichte informatie. Een kwalitatief interview kan inzicht bieden in hoe iemand een verschijnsel zelf ervaart (Bleijenbergh, 2013). Hier is de kans op vertekening groter. In de volgende subparagrafen worden de voor- en nadelen van de gehanteerde methodes van dataverzameling verder toegelicht.

In dit onderzoek kan soms verwezen worden naar documenten of interviews. Deze verwijzingen zijn in de vorm van codes. Welke code bij welk document of interview hoort, kan men teruglezen in Bijlage D. Deze bijlage is een overzicht van alle respondenten en interne documenten.

§4.3.1. Documenten

Documenten zijn relevante databronnen gebleken voor dit onderzoek. Ten eerste hebben documenten tijdloze informatie geboden over opnieuw ingerichte beeksystemen. In eerste instantie zijn er documenten geanalyseerd die het waterschap zelf geproduceerd en gepubliceerd heeft. Om te beginnen is er in de verkennende fase gekeken naar de toekomstvisies en de begrotingen van WL zelf.⁶ Hieruit is een beeld gekomen van het belang en de richting waar WL naartoe wil met de beekontwikkeling.

Tijdens het onderzoek zijn er ook documenten geanalyseerd die meer inhoudelijk op de casussen toegespitst waren. Zo zijn om te beginnen de leidraden van alle onderzochte beken meegenomen. De leidraden focussen voornamelijk op het beheer en onderhoud van de beek. Vaak waren in de leidraden ook de verschillende afspraken van het waterschap met derden omtrent de gronden en het beheer van de beek opgenomen.

Door de fusie en het samenvoegen van de informatiesystemen was het moeilijk om overige documenten in handen te krijgen. Een enkele keer is er een verslag van een bijeenkomst rond een beekherinrichting gevonden, of is er correspondentie bewaard gebleven tussen het waterschap en derden.

Tot slot is er ook een document dat mede door de onderzoeker tot stand is gekomen. De onderzoeksmemo's zijn allemaal schriftelijk opgeschreven in een gestructureerd notitieboek. Dit document heeft geholpen bij de analyse van de andere documenten en de interviews. De onderzoeksmemo's hebben daarnaast gediend als instrument om te kunnen reflecteren op de rol van onderzoeker.

§4.3.2. Interviews

In totaal zijn er in 21 interviews afgenomen. Interviews leveren grote hoeveelheden gerichte informatie en vormen een belangrijke bron van dataverzameling in dit onderzoek. Door open vragen te stellen zijn er antwoorden verkregen in de eigen woorden van mensen. De wijze

⁶ De documenten die voor externen beschikbaar zijn – zoals bijvoorbeeld de begroting – zijn opgenomen in de literatuurlijst. De interne documenten die niet direct voor derden beschikbaar zijn staan in Bijlage D-III.

waarop respondenten hun ervaringen formuleren zegt veel over hoe zij bepaalde situaties hebben ervaren.

Allereerst is er een selectie gemaakt van mogelijke respondenten. Omdat het beleid grotendeels projectmatig uitgevoerd wordt, sprak het voor zich dat de leden van de IPM-teams gesproken dienden te worden. Per casus is teruggezocht hoe het projectteam er uit zag. Zo is er een lijst met projectleiders, hydrologen, ecologen, controllers, omgevingsmanagers tot stand gekomen. Deze zijn benaderd, maar niet iedereen stond open voor een gesprek of is ingegaan op de uitnodiging. Van alle vijf de casussen zijn er projectleiders gesproken, in totaal zijn dat er vier projectleiders geweest. Projectleiders zijn bij meerdere projecten betrokken. In de eerste interviews met hen is gevraagd naar externen die open zouden staan voor een gesprek. Om de participatie met de omgeving te kunnen onderzoeken was het belangrijk dat er externen geïnterviewd werden. Via deze sneeuwbal-methode werden er nieuwe respondenten geselecteerd en benaderd.

Er is zeer veel zorg besteed aan de anonimiteit van de respondenten: aangezien veel van hen elkaar kennen en het binnen de organisatie gemakkelijk is om elkaar te herkennen. Mede daarom zijn de verwijzingen in de analyse volledig geanonimiseerd. De volledige lijst met respondenten is anoniem terug te vinden in Bijlage D-II. De respondenten zelf zijn daar ook terug te vinden. De volgorde van respondenten komt niet overeen met de volgorde van de verwijscodes.

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews (Bleijenbergh, 2013). De vragenlijst is bij deze interviews vooraf grotendeels vastgesteld. De vraagstelling is daarnaast open, zodat respondenten in eigen woorden antwoorden kunnen formuleren. De voorstructurering helpt bij het sturen van de interviews en zorgt ervoor dat alle onderwerpen die nodig zijn aan bod komen. Hierdoor krijgen respondenten met eenzelfde achtergrond dezelfde vragen, hetgeen de betrouwbaarheid positief beïnvloedt.

De sociale interactie van een interview is zowel een kracht als een valkuil. Mensen kunnen soms geneigd zijn sociaal wenselijke antwoorden te geven. Tevens is het lastig om feitelijke informatie te verkrijgen, het geheugen van mensen is beperkt. In §4.6. is omschreven hoe er met deze zaken om is gegaan en wat de mogelijke gevolgen voor de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek zijn geweest.

Ter voorbereiding op de interviews zijn er vragen opgesteld waarbij telkens een zorgvuldige afweging is gemaakt of de vragen relevant zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvraag. Voorafgaand aan de formele semigestructureerde onderzoeken hebben er

meerdere informele gesprekken plaatsgevonden. Net als in de verkennende fase voor de casusselectie zijn er verschillende belangrijke thema's naar boven gekomen die, ondanks dat ze niet direct verband hielden met de onderzoeksvraag, toch relevant zijn gebleken. Zo kwam bijvoorbeeld het thema 'monitoring' veelvuldig terug in deze gesprekken en daarom is dit thema verweven in veel onderzoeksvragen.

De interviews zijn gebaseerd op de factoren zoals opgesteld in het theoretische kader (§3.4. en §3.5.). Deze zijn operationeel gemaakt in §4.4. In de bijlage (Bijlage C-I en C-II) zijn twee concept interviewschema's terug te vinden. Naar aanleiding van de eerste interviews zijn sommige vragen aangepast of hebben meer of minder nadruk gekregen. Om te voorkomen dat respondenten te veel van het project of de samenwerking vergeten zijn, is hier bij het opstellen van de interviewvragen rekening mee gehouden. Het minimaliseren van vergeten is belangrijk (Bleijenbergh, 2013) en in dit onderzoek is daar als volgt mee omgegaan. De documenten zijn vooraf geanalyseerd zodat de interviewer beschikte over een globale tijdlijn van het beekherinrichtingsproject. Zo kon een respondent beter meegenomen worden in het verhaal en werd het herinneren vergemakkelijkt. Antwoorden uit eerdere interviews konden ook helpen met het vergemakkelijken van het herinneren. Er is wel voor gewaakt dat de antwoorden niet te gekleurd werden door als interviewer niet mee te gaan praten met de respondent. Soms zijn quotes uit eerdere interviews of uit de verkennende fase (anoniem) toegevoegd om bepaalde informatie los te krijgen.

Naar aanleiding van de eerste bevindingen uit de interviews, kwam het besef dat beekherinrichtingen en beekdalontwikkeling procesmatig niet optimaal waren weggezet door WL. Deze bevindingen waren minstens zo relevant als de bevindingen over burgerparticipatie en op dat moment is besloten dat er binnen de interviews ruimte gemaakt werd om wat dieper op dit organisatorische proces in te zoomen (zie hiervoor Bijlage C-III.) De organisatorische belemmeringen roepen nieuwe vragen op en kunnen mede verklaren waarom coproductie al dan niet werkt.

Naast het feit dat de interviews hierdoor uitgebreider werden, veranderde het aantal relevante respondenten ook. Personen die aanvankelijk buiten het onderzoek lagen, werden plots wel relevant. Een gesprek met een grondverwerver van WL en een gegevensbeheerder van WL zijn daar voorbeelden van. Hierdoor is het aantal respondenten uit de omgeving minder groot geworden. De essentie van burgerparticipatie is wel getoetst bij hen, maar er is ook onderzocht of zij de ervaringen van WL-werknemers deelden over het proces. Of beter gezegd:

ervaart de omgeving er iets van dat het proces van beekontwikkeling bij het waterschap zo moeizaam verloopt?

De interviews zijn als volledige audiofragmenten opgenomen, hetgeen de sociale interactie van het interview opnieuw kan hebben aangetast. Meer hierover in de paragraaf over kwaliteitscriteria (§4.6.). Het opnemen heeft er wel voor gezorgd dat de volledige interviews terug te luisteren waren en volledig getranscribeerd konden worden. Van één interview (R-18) is de audio niet opgenomen door een technisch mankement. Bij dit interview zijn schriftelijke aantekeningen gemaakt en naderhand is er direct een interviewverslag geschreven.

§4.4. Operationalisering

In dit deel wordt weergegeven hoe de concepten uit het onderzoeksmodel worden gemeten in de data. De factoren zoals die uit het theoretisch kader (§3.4. en §3.5.) naar voren zijn gekomen zijn hier voorzien van indicatoren. Allereerst zal er een operationalisering komen voor de verschillende fases van beekherinrichtingen (§4.4.1.). Daarna volgen de factoren die burgerparticipatie wenselijk maken (§4.4.2.), gevolgd door de factoren die coproductie of co-creatie succesvol kunnen maken (§4.4.3.).

§4.4.1. De fases van beekontwikkeling

Voor een beekdalherinrichting zijn de fases van de beleidscyclus (§3.3.) allemaal grofweg te doorlopen: allereerst moet een bepaalde beek op de agenda komen voor een herinrichting. De oplossingen worden in de omgeving onderzocht en tegenover elkaar afgewogen. Vervolgens wordt er vanuit de politiek groen licht gegeven en geld beschikbaar gemaakt voor de herinrichting, waarna de herinrichting wordt uitgevoerd. Na deze herinrichting wordt er geëvalueerd of de heringerichte beek de streefbeelden bereikt. Tot slot moet er een stuk onderhoud plaatsvinden of moet er een nieuwe herinrichting plaatsvinden.

Voor dit onderzoek zijn sommige fases minder belangrijk dan de andere. Mede om de verschillende rollen van de burger bij het proces beter te kunnen duiden zijn de fases gereduceerd tot de volgende drie:

1. Een ontwerpfase. In deze fase zijn de agendasetting, beleidsformulering en de legitimering verwerkt. Dit is de fase waarin een project start en er een nieuwe beek wordt ontworpen. Alles dat is gebeurd voordat de eerste schep in de grond is geweest is gerekend tot de ontwerpfase.

2. De implementatiefase, die focust op de fysieke ingreep in de ruimte – het laten meanderen van de beek. In deze fase komt er een heringerichte beek te liggen. Vanaf de eerste schep in de grond tot aan de oplevering van het project.
3. De beheerfase focust meer op het beheer van dit beekstelsel nadat de fysieke ingreep heeft plaatsgevonden. Volgens de traditionele beleidstheorie zou dit nog onder de implementatiefase geschaard kunnen worden, omdat er nog steeds onderhoudsbeleid uitgevoerd wordt. Voor de analyse is het nuttig om het onderscheid tussen de fysieke ingreep en het onderhoud na de fysieke ingreep te blijven maken. De evaluatie, nazorg en bijsturing worden daarom tevens in deze fase geplaatst. Omdat de beeksystemen altijd een onderdeel blijven van het watersysteem, is beleidsbeëindiging niet mogelijk op het fysieke niveau. Beheer en onderhoud blijven in de praktijk altijd doorgaan, dus de overgang van de beheerfase naar een evaluatiefase kent geen heel duidelijke grens. Deze fase gaat vooral over het monitoren van resultaten, het bijsturen aan de hand van deze resultaten en het omgaan met incidenten.

Door deze drie fases van elkaar te onderscheiden, is het mogelijk geweest om de rol van burgers bij de burgerparticipatie (§3.2.1.1.) beter te kunnen duiden. Als dat er een rol is weggelegd voor hen in de ontwerpfase, dan is er sprake van co-creatie. Als die rol beter bij fase 2 of 3 past, dan is het begrip coproductie beter op zijn plek.

§4.4.2. Factoren die burgerparticipatie wenselijk maken

Factoren die burgerparticipatie wenselijk maken	Indicator(en)
Decentralisatie van bevoegdheden	• Het waterschap heeft alle bevoegdheden in handen die nodig zijn voor het verwezenlijken van haar doelen • Het waterschap heeft te maken met een veelheid aan spelers die allemaal een andere bevoegdheid hebben • Het netwerk om de beek heen wordt omschreven als groot en divers
Decentralisatie van kennis	• Het waterschap heeft ten alle tijden de benodigde kennis en informatie over het beekdalsysteem tot haar beschikking • Het waterschap heeft te maken met veel blinde vlekken als het aankomt over de actuele staat van de beek

Wederzijdse afhankelijkheid	• Respondenten ervaren het probleem als iets dat zonder samenwerking niet opgelost kan worden • Medewerkers WL onderkennen dat de omgeving nodig is om het watersysteem effectief te managen • Externe spelers zien in de samenwerking met het waterschap ook een noodzaak
Delen van financiële middelen	• Respondenten hebben het gevoel dat er te weinig geld is om een beekdalherinrichting goed uit te kunnen voeren • Respondenten hebben het gevoel dat er te weinig geld is om het beheer van de beek goed uit te voeren • Respondenten vinden dat de beekherinrichting of het beekbeheer hen direct in de portemonnee raakt

Tabel 1. Verklaringsfactoren die volgens de wetenschappelijke literatuur burgerparticipatie wenselijk maken

§4.4.3. Verklaringsfactoren succesvolle coproductie of co-creatie

Verklaringsfactor succesvolle coproductie/co-creatie	Indicator(en)
Bereidheid tot het nemen van risico's	• Actoren waren bekend met de mogelijke risico's van de beek zoals hij voor de herinrichting was (risico-identificatie) • Actoren waren extreem risicomijdend opgesteld voor de herinrichting (risicobereidheid) • De risico's die gepaard gaan met een heringerichte beek worden als groter ervaren dan wanneer de beek blijft zoals die is (risicoperceptie)
Bereidheid tot het delen van macht	• Actoren zijn bereid kennis en informatie te delen • Actoren hebben het gevoel dat anderen niet genoeg weten om het beleid te snappen • Actoren willen de touwtjes strak in

	handen houden bij het ontwerpen van de beekherinrichting, anderen mogen meedenken maar niet meebeslissen • Actoren willen de touwtjes strak in handen houden bij het beheren van de beek, anderen mogen informeren en meedenken, maar niet uitvoeren zonder toestemming
Rol van stakeholders duidelijk	• De rollen van betrokkenen zijn helder opgesteld • De stakeholders hebben zelf ook een duidelijk beeld van hun rol in het samenwerkingsproces • De stakeholders hebben het gevoel dat de rol past bij hun belangen • De rollen van alle stakeholders bij het ontwerpen en implementeren van het beleid zijn helder • De rollen van alle stakeholders na de oplevering van de beek zijn helder
Openheid en transparantie	• Actoren ervaren het proces als open en transparant • Actoren hebben een duidelijk beeld van alle afspraken • Actoren hadden het gevoel dat alle afspraken nageleefd konden worden • Actoren hebben het gevoel dat achteraf al deze afspraken nageleefd zijn.
Representativiteit	• Actoren schatten in dat iedereen vertegenwoordigd is in het samenwerkingsproces in de ontwerp en implementatiefase • Actoren voelen zich goed vertegenwoordigd in het samenwerkingsproces in de ontwerp en implementatiefase • Actoren schatten in dat iedereen vertegenwoordigd is in het samenwerkingsproces in de beheerfase • Actoren voelen zich goed vertegenwoordigd in het

	samenwerkingsproces in de beheerfase
Interactiemogelijkheden	• Bijeenkomsten zijn georganiseerd in de ontwerp- en implementatiefase • Bijeenkomsten zijn georganiseerd in de beheerfase • De omgeving is actief betrokken bij de plannen een beek opnieuw in te richten • Respondenten geven aan dat er vooraf veel of weinig interactiemomenten zijn • Respondenten geven aan dat er na oplevering veel of weinig interactiemomenten zijn • De momenten van interactie worden als waardevol beschouwd
Toereikende middelen voor organisatie van proces	• Het waterschap heeft samenwerking meegenomen in het beleidsplan • Het (coproductie) wordt als een speerpunt ervaren door de organisatoren • De organisator heeft voldoende middelen om in de ontwerp- en implementatiefase een waardevol proces in te richten. D.w.z. financieel, logistiek en personeel. • De organisator heeft voldoende middelen om dit proces ook in de beheerfase in te richten • De coproductie is geborgd in de organisatie. Hij is intern georganiseerd, als de omgeving met vragen komt is het duidelijk wie er kan helpen met de betreffende vraag
Motivatatie en competenties organisator	• De organisator ziet zelf de meerwaarde van coproductie • De organisator is actief bezig met het betrekken van belanghebbenden • De organisator vindt het persoonlijk ook belangrijk de samenwerking te promoten • Betrokkenen van buitenaf erkennen de competenties en motivatie van organisator
Doelconsensus, framing en reframing	• Er is bij het ontwerpen van het

	herinrichtingsproject al grote mate van overeenstemming over de doelstellingen • De problemen worden door actoren als verschillend of zelfs tegenstrijdig ervaren • De probleemdefinities worden tussentijds bijgesteld en actoren komen tot gemeenschappelijke doelen • of: er blijft een gat bestaan tussen de probleemdefinities van de verschillende actoren
Opbouwen van relaties	• Actoren hebben de tijd om persoonlijke relaties op te bouwen binnen het systeem • Persoonlijke relaties worden ervaren als een positieve manier om doelen te verwezenlijken • De relaties die opgebouwd zijn blijven ook na de oplevering van de opnieuw ingerichte beek bestaan

Tabel 2. Verklaringsfactoren die volgens de wetenschappelijke literatuur het succes van coproductie of co-creatie bepalen

§4.5. Data-analyse

De methode van data-analyse moet aansluiten bij de onderzoeksvraag. De verzamelde data uit de interviews kunnen worden gezien als zelfgeproduceerde teksten, die tot stand gekomen zijn door interactie tussen interviewer en respondent. Het is bij de interviews belangrijk om in het achterhoofd te houden dat de data altijd aangetast zijn door de onderzoeker zelf (Silverman, 2013).

Om de transcripties en documenten te analyseren zijn ze in meerdere fases gelabeld en hebben deze labels betekenis toegekend gekregen. Dit labelen wordt coderen genoemd. Alle data zijn op deze manier geordend op basis van thema of verklaringsfactor. Dit is een methode die ook bij kwantitatieve onderzoeken plaatsvindt om te kijken hoe vaak iets voorkomt. Bij de kwalitatieve methode in dit onderzoek is heeft coderen erbij geholpen bepaalde patronen in de data te herkennen (Bleijenbergh, 2013). De meeste codes komen voor uit de factoren zoals die in dit onderzoek opgesteld zijn. Later zijn er ook nog codes toegevoegd die tijdens de analyse pas herkenbaar werden. In Bijlage E is een lijst met alle coderingen terug te vinden.

Met behulp van de Atlas.ti software kunnen de grote hoeveelheden aan data – de *verbatim* transcripties van de interviews en de documenten – geanalyseerd worden. Atlas.ti software is voornamelijk nuttig bij het analyseren van kwalitatieve data. Door in deze software

te coderen, kunnen coderingen eenvoudig geteld en gecategoriseerd worden. Als bepaalde indicatoren voor verklaringsfactoren veelvuldig terugkomen is dat via de tools van Atlas.ti terug te vinden en inzichtelijk te maken.

De analyse verliep op deels inductieve en deductieve wijze. De indicatoren zoals opgesteld in de vorige paragraaf hebben richting gegeven aan de analyse. Tijdens de eerste analyse van de transcripties zijn er nieuwe coderingen toegevoegd op basis van de inhoud, daardoor zijn alle transcripties naderhand opnieuw gecodeerd. Met Atlas.ti software werd het vervolgens inzichtelijk welke coderingen bij bepaalde documenten of respondenten vaker terugkwamen.

§4.6. Kwaliteitscriteria

§4.6.1. Introductie in kwaliteitscriteria

Om de kwaliteit van dit onderzoek te borgen, zijn er kwaliteitscriteria gehanteerd. De wetenschap gaat over ‘objectieve waarheden’(Boeije, 2014). De twee begrippen die centraal staan bij het handhaven van kwaliteit zijn ‘betrouwbaarheid’ en ‘validiteit’. De keuze voor bepaalde onderzoeksmethoden en strategieën is namelijk niet zonder risico’s. De kwaliteitscriteria moeten gespecificeerd worden en er moet uitgelegd worden hoe dat bepaalde methodes werken. In deze paragraaf wordt uiteengezet wat er onder validiteit en betrouwbaarheid wordt verstaan (§4.6.2.), alvorens er beschreven is wat er in dit onderzoek gedaan is om aan deze kwaliteitscriteria te voldoen (§4.6.3.).

§4.6.2. Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid gaat over de precisie van het meetinstrument; in het geval van dit onderzoek is dat de gekozen methode van dataverzameling. Betrouwbare methoden van dataverzameling zouden bij herhaling van waarnemingen tot gelijke uitkomsten moeten leiden indien hetgeen we meten niet veranderd is (Boeije, 2014). Waarnemingen zouden zo min mogelijk moeten worden beïnvloed door toevallige of niet-systematische fouten.

Validiteit gaat over de vraag of we meten wat we beogen te meten. Validiteit gaat over systematische fouten (Boeije, 2014). Waarnemingen of theorieën kunnen door uiteenlopende redenen verkeerd geïnterpreteerd worden. Validiteit is op te delen in interne en externe validiteit. Interne validiteit gaat over de geldigheid van de uitkomsten met betrekking tot de praktijk. De bronnen en de data moeten een goede afspiegeling zijn van het onderzoeksobject en de conclusies die getrokken worden moet passen bij de data (Boeije et al., 2009).

Externe validiteit wordt ook wel generaliseerbaarheid genoemd. De externe validiteit heeft te maken met de vraag of de onderzoeksconclusies gelden voor andere, niet onderzochte situaties. Hier staat de reikwijdte van de conclusies ter discussie. Het hebben van een lage externe validiteit is niet erg, mits de onderzoeker bewust is van het feit dat zijn conclusies slechts voor een beperkt aantal gevallen gelden (Boeije et al., 2009).

§4.6.3. Naleven kwaliteitscriteria

Om de betrouwbaarheid en de validiteit van dit onderzoek te waarborgen, is er in dit onderzoek als volgt te werk gegaan: de betrouwbaarheid is ten eerste verhoogd door het gehele methodische kader. Hierin is beschreven wat er is gedaan en waarom er voor bepaalde methoden en strategieën is gekozen. Hierdoor is het transparant voor de lezer welke denkstappen en keuzes er gemaakt zijn. De triangulatie van bronnen is toegepast; door verschillende bronnen met elkaar te vergelijken is er een betrouwbaarder beeld ontstaan.

De interne validiteit is relatief hoog. Dat komt ten eerste door het trianguleren van bronnen. De verschillende bronnen zijn met elkaar vergeleken en zo konden bevindingen aan elkaar getoetst worden. Een uitspraak van een respondent kon bijvoorbeeld bevestigd worden door de inhoud van een intern document. Aan de hand van de antwoorden en bevindingen van de eerdere interviews, zijn er op een systematische wijze aanpassingen geweest aan de vraagstelling. Zo hebben vroege bevindingen er op aangestuurd dat het mogelijk was dat er procesmatige zaken niet goed liepen bij het waterschap. Op die momenten zijn er ook vragen over de organisatie, de fusie en de reorganisatie toegevoegd.

Daarnaast is de interne validiteit hoger omdat er een wetenschappelijk kader is gemaakt op basis van een literatuuronderzoek. Verschillende wetenschappelijke theorieën zijn met elkaar vergeleken en er is stapsgewijs een set aan factoren samengesteld die relevant zijn gebleken voor dit onderzoek. Aan de hand van dit theoretische kader zijn er handleidingen opgesteld voor de interviews en voor het analyseren van documenten.

De interviews zelf zijn zorgvuldig uitgevoerd. In sommige gevallen was het moeilijker om de neutraliteit te waarborgen, omdat de onderzoeker al enige tijd werkzaam was bij het waterschap en hij soms een collega sprak met wie hij een goede relatie heeft opgebouwd. De handleidingen en het opnemen van de interviews hebben ervoor gezorgd dat deze persoonlijke relaties geen belemmering hebben gevormd.

De *verbatim* transcripties van de interviews komen de validiteit tevens ten goede. Bij het uitschrijven van de volledig opgenomen interviews is weinig sprake van interpretatie. Af en toe was het lastig om als onderzoeker letterlijk op te schrijven wat er gezegd is; dit kwam

voornamelijk door de Limburgse accenten van respondenten of het gebruik van spreektaal. Deze interpretaties zijn geminimaliseerd door het transcriberen van elk interview zo snel mogelijk na het interviewmoment te doen.

Het opnemen van de interviews is daarentegen niet zonder risico. Respondenten kunnen sociaal wenselijke antwoorden geven wanneer ze weten dat ze worden onderzocht (Boeije et al., 2009). Om dit te minimaliseren is er voor ieder interview zoveel mogelijk tijd genomen om de respondent zich op zijn gemak te laten voelen. Ook is er geprobeerd om de vragen op een dusdanige manier te stellen zodat mensen zich niet aangevallen voelen. Procesmatige hindernissen werden bijvoorbeeld makkelijker besproken omdat respondenten voornamelijk over de samenwerking met buitenstaanders dachten te spreken. De interne rivaliteiten en afhankelijkheden die mogelijk aanwezig waren, kregen zo minder aandacht waardoor de respondent daar onbewust vrijer over sprak. Hierdoor kwamen deze procesmatige zaken des te beter bloot te liggen.

Tijdens de interviews werd er ook geregeld teruggekoppeld naar de respondenten. De interviewer vatte het antwoord van een respondent tussentijds samen. De respondent kon dan op zijn of haar beurt dan reageren of de onderzoeker het bij het juiste eind had. De interviews zijn allemaal volledig opgenomen en vervolgens getranscribeerd. Tijdens en direct na afloop van de interviews zijn er schriftelijke onderzoeksmemo's gemaakt met daarin opmerkingen over het verloop van het gesprek, de ervaring met de respondent of andere persoonlijke interpretaties van de onderzoeker. Al deze data zijn opgeslagen, een buitenstaander zou dit allemaal na kunnen lezen en het onderzoek tot op zekere hoogte stapsgewijs kunnen reproduceren.

Een methode die daarnaast gedeeltelijk gehanteerd is, is het checken van tussentijdse conclusies bij respondenten. Door gebrek aan tijd en middelen is het niet mogelijk geweest dit bij alle respondenten te doen, hetgeen de interne validiteit iets verlaagt. Dit is niet problematisch, aangezien de feedback van de respondent niet per definitie geldt als een verificatie van de conclusies. Wel is er structureel teruggekoppeld met de stagebegeleider van WL, die zowel persoonlijk als vanuit zijn functie buiten dit beleid stond. Hierdoor kon hij als buitenstaander van het beleid, maar als insider van de organisatie, wel peilen of de conclusies hout sneden.

Een andere beperking aan dit onderzoek is de schaal van het onderzoek zelf. Omdat het beekdalontwikkelingsbeleid zo breed is en er intern veel bestuurders en ambtenaren van verschillende disciplines mee te maken hebben, was het onmogelijk om iedereen van iedere

casus te spreken. Veel van de respondenten hebben daarnaast veel overlap gehad in de casussen waar ze bij betrokken waren. Veel medewerkers waren bij de herinrichting van drie of meer beken ‘betrokken’. Hierdoor was het voor hen lastig om casussen uit elkaar te houden en dit resulteerde vaak in een reactie over persoonlijke ervaringen die zij hadden met projectmatige herinrichtingen in het algemeen.

Daar komt bij de omgeving – zoals gemeenten, agrariërs en natuurorganisaties – minstens zo veel betrokkenen en belanghebbenden kent. Deze waren met de beperkte middelen moeilijk te pakken te krijgen. De nadruk kwam hierdoor dus grotendeels op de interne processen van WL te liggen. De mensen in de omgeving die open stonden voor een interview, hebben die interviews waarschijnlijk met een reden toegezegd. Dit kan een positieve of negatieve ervaring zijn geweest. Als onderzoeker is het hierdoor belangrijk geweest heel zorgvuldig om te gaan met de gegevens die uit de omgeving kwamen en deze intern weer te toetsen aan respondenten of documenten. Opnieuw heeft triangulatie er dus voor gezorgd dat de interne validiteit geborgd kon worden.

Ondanks dat de onderzoeksobjecten erg uniek lijken, heeft dit de externe validiteit niet enorm beperkt. De bevindingen zeggen door de hoge interne validiteit en betrouwbaarheid erg veel over de organisatie van WL. Niet alleen de beken worden projectmatig opnieuw ingericht. Ook andere kunstwerken worden vaak projectmatig aangepakt. Doordat de organisatie van andere projecten bij WL vergelijkbaar georganiseerd is, kan dit onderzoek voor de praktijk van WL veel nieuwe inzichten bieden.

§4.7. Samenvatting

In dit hoofdstuk is aan bod gekomen hoe dit onderzoek is uitgevoerd. Er is gekozen voor een vergelijkende casestudy met een onderzoeksstrategie die deels inductief en deels deductief is. Vervolgens is aandacht besteed aan de selectiecriteria van casussen voor dit onderzoek. Daarbij is er gebruik gemaakt van kwalitatieve data. Deze kwalitatieve data zijn verkregen via documenten en semigestructureerde interviews. In de operationalisering (§4.4) staat beschreven op welke manier de verklarings- en succesfactoren gemeten zijn in dit onderzoek. De keuze voor deze onderzoeksbenadering heeft de nodige beperkingen met zich meegebracht en in de paragraaf over kwaliteitscriteria (§4.6) is uitgelegd hoe met deze beperkingen is omgegaan, zodat de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek een grote mate van validiteit en betrouwbaarheid hebben. Op basis van dit hoofdstuk is het mogelijk de resultaten van het onderzoek te bespreken, hetgeen in de volgende twee hoofdstukken gebeurt.

H5. Resultaten

In totaal zijn 21 interviews afgenomen en zijn elf interne documenten onderzocht. In dit hoofdstuk worden de resultaten van de data-analyse besproken. Allereerst is er per project een korte kenschets gemaakt in §5.1.. De resultaten per verklaringsfactor zijn vervolgens verwerkt (§5.2. en §5.3.) en deze resultaten worden kort samengevat (§5.2.5. en §5.3.11.).

§5.1. Projectmatige kenschetsen

Omdat veel interne respondenten betrokken zijn geweest bij meerdere beekherinrichtingsprojecten en sommige projecten al lang geleden zijn uitgevoerd, was het voor hen vaak lastig casussen uit elkaar te houden. De bevindingen op projectniveau zijn daarom slechts korte kenschetsen van het project.

§5.1.1. De Tungelroyse Beek

In 1999 is het voormalige waterschap WPM gestart met plannen voor het herinrichten van de Tungelroyse Beek. Dit project geldt tot op de dag van vandaag nog steeds als een van de meest ambitieuze herinrichtingsprojecten van het waterschap. De beek kampte met ernstige historische vervuiling als gevolg van nabijgelegen zinkindustrie. Over een lengte van bijna 36 km heeft het waterschap gefaseerd over veertien jaar tijd gewerkt aan het terugbrengen van oorspronkelijke meanders, het verwijderen van verontreinigde grond, het aanpassen van het waterpeil, het terugdringen van riool-overstorten, verbeteren van de landbouwstructuur en het realiseren van de ecologische hoofdstructuur (LEI-TB, p. 2). In 2013 was WPM klaar met de herinrichting.

De ervaringen van de waterschappers over het succes van deze grootschalige herinrichting zijn verdeeld. Sommige respondenten spreken over een ambitieus en knap uitgevoerd project (R-3). De hydroloog en ecooloog van het waterschap stellen dat de herinrichting te kleinschalig is geweest om de ecologische en hydrologische doelstellingen te behalen (R-4; R-6). Een evaluatieonderzoek van WPM uit 2011 stelde al dat de eerste ecologische resultaten tegen vielen (RAP-2, pp. 49-55). De beek kampte direct met wateroverlast omdat deze te snel dicht groeide. Er zijn van tevoren veel afspraken met agrariërs gemaakt over een maximaal en minimaal waterpeil. Om deze peilen te garanderen zijn er meteen al veel *ad-hoc* maatregelen getroffen: er werd meer gemaaid dan gepland en de beek werd op sommige plaatsen verdiept en verbreed. Deze maatregelen zijn de ecologische ontwikkeling niet ten goede gekomen en de beek loopt qua ecologische ontwikkeling nog steeds erg achter t.o.v. andere beken in Limburg.

Daar komt bij dat de herinrichting ontzettend duur is geweest. Het waterschap heeft op sommige trajecten de hoofdprijs betaald aan grondeigenaren om een verandering plaats te kunnen laten vinden. De projectleider schat de kosten van de herinrichting op bijna een miljoen euro per kilometer (R-3). Het gegeven dat de herinrichting zo duur is geweest maakt dat de tegenvallende resultaten extra zuur zijn. Een respondent stelt hierover:

Tungelroyse beek, hadden we niet moeten herinrichten. Als je ziet wat de randvoorwaarden zijn en uh [sic] of wat de ecologie daar nodig had dan is het zo van: dan gaan we van een rechte genormaliseerde beek, eigenlijk alleen maar naar een slingerende genormaliseerde beek. Dus diep en kaal. Waterpeil mag niet omhoog en het mag niet omlaag. (R-4)

Nadat de Tungelroyse Beek in 2016 te maken heeft gehad met wateroverlast op verschillende plekken, is er een initiatief ontstaan van aangelande grondeigenaren om wat vaker met elkaar de beek na te lopen. In §5.3.6.3. kunt u meer lezen over deze zogenaamde beekvereniging.

§5.1.2. De Lollebeek

De Lollebeek maakt deel uit van het stroomgebied van de Groote Molenbeek en stroomt door de gemeenten Venray en Horst aan de Maas. Na zes jaar voorbereiden heeft waterschap WPM in het voorjaar van 2014 beekherinrichtingswerkzaamheden uitgevoerd. De officiële oplevering was in maart 2015. Het traject dat opnieuw is ingericht is relatief kort (3 km) en het beekdal bestaat grotendeels uit agrarische gronden. Doordat een grote agrariër in 2010 zijn boerderij verkocht heeft het waterschap veel goede agrarische grond in het bezit gekregen. Deze grond hebben ze kunnen gebruiken voor het ruilen van kavels met aangelande agrariërs en zo ruimte kunnen krijgen voor het handmatig terugbrengen van de meanders in de beek.

De eerste ecologische en hydrologische resultaten van de beek zijn positief. Respondenten hebben aangegeven dat de gunstige onderhandelingspositie met betrekking tot de ruilgronden heeft bijgedragen aan een goede samenwerking tussen waterschap en omgeving. Hierdoor heeft het traject de ruimte gekregen die nodig was om de ecologische en hydrologische streefbeelden te halen. De agrariërs hebben geen belemmerende afspraken afgedwongen.

Het oplevermoment van de herinrichting werd bij de Lollebeek groots gevierd. Op 6 maart 2015 waren alle betrokkenen uitgenodigd voor de feestelijke oplevering (FILM-LL). Naast de betrokken agrariërs waren er ook leden van een heemkundig genootschap en

scholieren van een lokale basisschool aanwezig. De ervaringen met deze oplevering waren positief (R-8; R-15).

Tot slot heeft deze beek te kampen gehad met overstromingen in 2016 en is er ook veel last van droogte geweest na de lange zomers van 2018 en 2019.

§5.1.3. De Groote Molenbeek

De Groote Molenbeek is een laaglandbeek in Noord-Limburg ten westen van de Maas. De beek heeft een lengte van circa 35 km. Het waterschap – voorheen WPM nu WL – is al sinds 2003 bezig met het opnieuw inrichten van verschillende trajecten. In dit onderzoek zijn de trajecten Bovenloop en A73-Oost onderzocht. Het herinrichtingsplan is opgezet als een samenwerking tussen WL en de gemeenten die de Groote Molenbeek doorkruist (Peel en Maas en Horst aan de Maas). De gemeenten hebben ook grond en geld ingebracht. (LEI-GMb).

De waterhuishoudkundige situatie in het beekdal was gericht op landbouwkundige ontwatering en afwatering van het gebied. In het beekdal was de agrarische functie tevens de belangrijkste. Het traject A73-Oost heeft net als bij de Lollebeek veel baat gehad bij de vele agrarische gronden die vrijgekomen waren na het stoppen van een agrarisch ondernemer in de omgeving. De onderhandelingspositie van WL was dusdanig goed dat er veel ruimte verkregen kon worden.

Het spanningsveld tussen ecologische ontwikkeling en hydrologische capaciteiten is bij de Groote Molenbeek waargenomen. Een gebiedsbeheerder van WL stelt dat:

Daar [bij de Groote Molenbeek] gingen we te weinig onderhoudspaden aanleggen omdat je ook schaduwwerking moet hebben, dus we lieten te veel begroeiing staan. Na vijf jaar was het een oerwoud geworden. En zo'n oerwoud, dat ik wel eens gekscherend zei als ik mensen meenam het veld: kom dan gaan we naar de Amazone. Daar kon je werkelijk waar nog niet met een kano doorheen en daar was een hakmes voor nodig, dat was een grote jungle van wilgen geworden. Qua natuurlijk doel was het geweldig, maar qua waterafvoer voor degene die bovenstrooms zaten kregen we vijanden. (R-15)

Dit soort verhalen kunnen naast de directe gevolgen voor aangelanden ook gevolgen hebben voor het draagvlak van toekomstige projecten. Mensen uit de omgeving verkennen in de ontwerpfase van een herinrichtingsproject de eerdere projecten van het waterschap. Als deze er

slecht of onverzorgd uit zien staat het waterschap al op een achterstand (R-10). (Zie hiervoor §5.1.4. en §5.3.6.1.)

Het officiële oplevermoment van de Groote Molenbeek traject A73-Oost was minder groots dan die van de Lollebeek. Vanuit de omgeving betreurde een agrariër dat niet iedereen uit de omgeving hiervoor was uitgenodigd (R-16) (zie ook §5.3.5.).

De eerste resultaten van dit traject laten in de ogen van de betrokken agrariërs ook nog te wensen over. Door de droge zomer van 2019 is de grondwaterspiegel bijzonder laag en de nog onbegroeide beek heeft er deels voor gezorgd dat water niet vastgehouden is. Hierover kunt u meer lezen in de paragraaf met bevindingen over de bereidheid van het nemen van risico's (§5.3.1.).

§5.1.4. De Loobeek

De Loobeek is een traag stromende beek die grotendeels door Noord-Limburg stroomt en in Noord-Brabant uitmondt in de Maas. De bovenloop is sterk gekanaliseerd en vervult een landbouwfunctie. De bovenloop is in het huidige beleid niet herinrichtingsbehoefstig en heeft geen ecologische doelstellingen als natuurbeek. De middenloop dient wel heringericht te worden. Het eerste herinrichtingswerkzaamheden – traject Loobeek De Haag – zijn in 2014 en 2015 uitgevoerd. De trajecten Venraysch Broek en De Spurkt worden momenteel heringericht.

De projectleider van traject De Haag is in een vroeg stadium van dit onderzoek gesproken. Het traject heeft lange tijd in de ontwerpfase gezeten omdat veel agrarische ondernemers niet mee wilden werken. Ten eerste werd er te weinig meegedacht met hun agrarische belangen en daarna was er een tekort aan financiële middelen om de grondeigenaren te compenseren.

Door nauwe samenwerking met de gemeente Venray is het gelukt om meer financiële middelen vrij te krijgen. De gemeente heeft het destijds voor elkaar gekregen dat de natuurcompensaties voor gemeentelijke bouwprojecten allemaal in het beekdal van de Loobeek uitgevoerd konden worden (R-2). Dit is het meest concrete voorbeeld van een bundeling van financiële krachten om iets in het beekdal gedaan te krijgen (zie §5.2.4.).

Bij het herinrichten van de Loobeek heeft WL veel geleerd van het verleden. Dat is zowel positief als negatief. De ruimte die er voor de Tungelroyse Beek gemaakt is niet voldoende en in het Loobeekdal proberen ze het ruimer in te richten. Er wordt geen hoofdprijs meer geboden op stukken grond en er moet voldoende ruimte zijn voor de eigen streefbeelden. Maar de

ervaringen met het “oerwoud” (R-15) van de Groote Molenbeek hebben er toe geleid dat de omgeving veeleisender was aan de voorkant van het project.

Dus die [mensen uit de omgeving] hadden veel meer eisen. Die eisen waren dan een pad moet er langs liggen van zes meter breed. Dat pad moet werkelijk zo kaal als een luis zijn. Daar moet je altijd door kunnen. Dat moet zo hoog liggen dat dat bijna een dijk is en die eisen waren zo groot dat dat eigenlijk te ver ging. Dat ging te ver. (R-15)

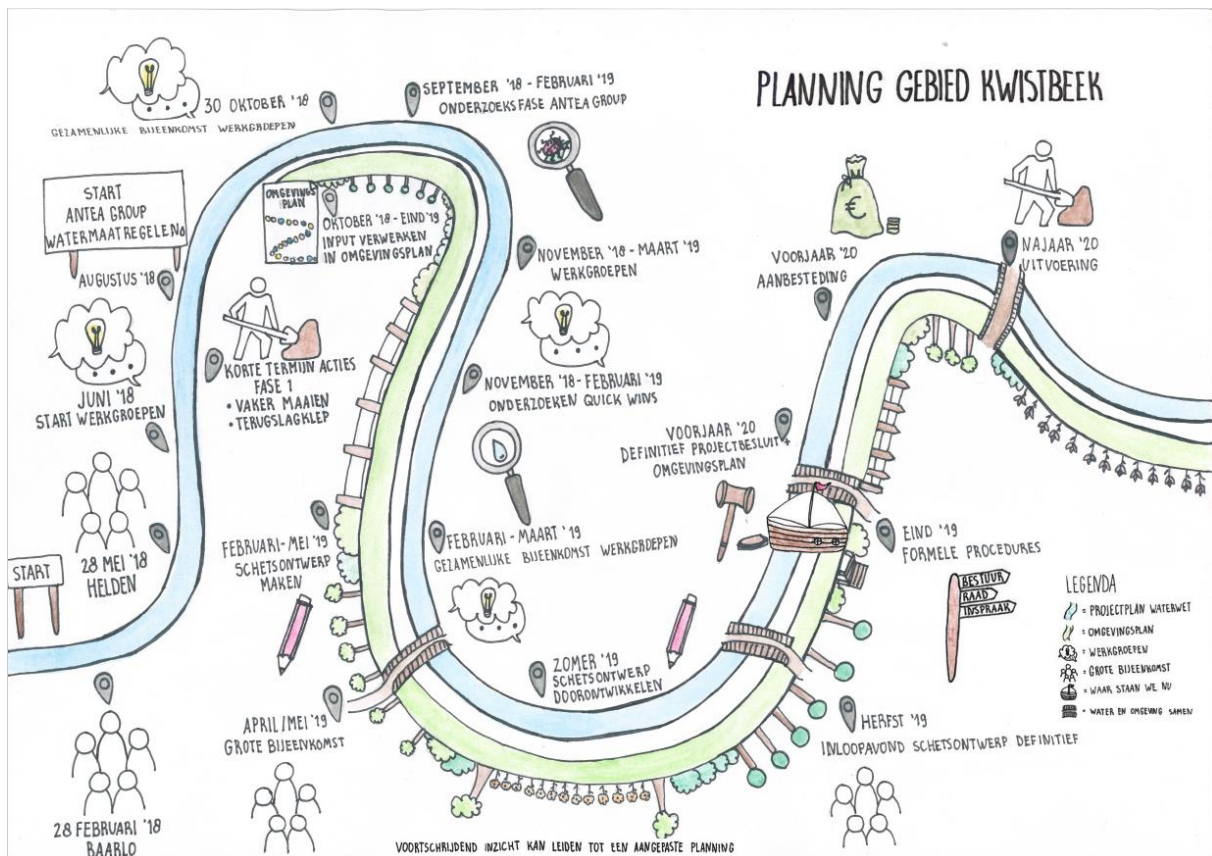
Zo zie je dat de omgeving te centraal kan komen te staan. Bevindingen hierover zijn terug te vinden in de paragraaf over risicobereidheid en de paragraaf over doelconsensus alsmede in de het hoofdstuk met nevenbevindingen van het interne proces (§5.3.1., §5.3.9. en §6.1.).

§5.1.5. De Kwistbeek

Het project omtrent de Kwistbeek bevindt zich nog midden in de ontwerpfase. Daarom is deze kenschets nog korter. Naar aanleiding van het wateroverlast in 2016 hebben gemeente Peel en Maas samen met WL besloten een totale lengte van grofweg 7 km van de Kwistbeek anders te gaan inrichten. De planning is dat de herinrichting in het najaar van 2020 uitgevoerd zal gaan worden (zie Figuur 2.).

Bij het ontwerpproces richten WL en gemeente Peel en Maas zich op een participatieve aanpak en proberen zij tevens te leren van elkaar als overheidsinstanties. De beek is opgedeeld in drie trajecten en voor elk traject is er een werkgroep gevormd. In deze werkgroepen zitten mensen van het waterschap, de gemeente Peel en Maas en directe belanghebbenden uit de omgeving. Eens in de zoveel tijd komen zij bij elkaar. Over deze interacties zijn bevindingen terug te lezen in §5.3.6.1..

De eerste ervaringen van de intensieve samenwerking tussen waterschap en gemeente zijn positief. Het is wel duidelijk geworden dat gemeenten en waterschap veel van elkaar kunnen leren. Een voorbeeld is dat gemeenteambtenaren nog niet bekend zijn met bepaalde watertechnische praktijken, zoals het doorrekenen van hydrologische modellen. De respondent van de gemeente had niet de technische kennis om de omgeving op de juiste manier op de hoogte te stellen (R-20). Andersom stelt de respondent van de gemeente dat sommige medewerkers van het waterschap nog weinig ervaring hebben met het te woord staan van de mensen in de omgeving (zie §5.3.8.).



Figuur 2. Schematische Planning Gebied Kwistbeek (Waterschap Limburg, 2018)

§5.2. Factoren die burgerparticipatie wenselijk maken

In de volgende subparagrafen volgen de uitgesplitste resultaten en bevindingen over de mogelijkheden voor burgerparticipatieprocessen. In §5.2.5. worden de conclusies hierover getrokken en volgt het antwoord op deelvraag 2.

§5.2.1. Decentralisatie van bevoegdheden

Binnen de onderzochte casussen zijn er veel belanghebbenden geïdentificeerd die allemaal hun eigen bevoegdheden hebben over het beekstelsysteem. Ondanks dat het waterschap verantwoordelijk is voor het oppervlaktewater, kan WL de fysieke inrichting niet volledig zelf bepalen. De gronden om de beken heen zijn vaak in het bezit van particulieren of andere overheidsinstanties. Voor het maken van een fysieke verandering van de inrichting van de beek hebben ze dus niet alle bevoegdheden.

Het beleid is overigens zo dat onteigenen van grond voor een herinrichting niet voorkomt. “Omdat wij alleen op minnelijke basis medewerking vragen. Allemaal op vrijwillige basis. Als iemand echt niet wil dan gaan wij niet onteigenen en dat doen zij bij het dijksversterkings-programma wel” (R-5). Hoewel het wel voorkomt dat het waterschap veel

grond in het bezit weet te krijgen voor een beekherinrichting is het dus geen vanzelfsprekende situatie dat het waterschap de bevoegdheid heeft over alle grond in het beekdal.

Ook in de beheerfase zijn de bevoegdheden die nodig zijn voor het behalen van doelstellingen niet gecentraliseerd. Op sommige stukken natuurgrond rond de beken wordt aan agrarisch natuurbeheer gedaan. Aan dit beheer zitten kwalitatieve verplichtingen die van belang zijn voor het verwezenlijken van ecologische doelstellingen van het waterschap (R-4; R-8). In de praktijk is het echter zo dat de provincie de taak heeft te controleren of aan deze kwalitatieve eisen wordt voldaan (R-6).

Met het oog op toekomstige beekdalbrede ontwikkeling gaat de samenwerking met de provincie nog een stap verder. De beekdalbrede benadering vraagt om een gebiedsbrede aanpak. Daarbinnen is het waterschap in het verleden vaak de uitvoerende organisatie geweest. Provincie en gemeente zijn in deze gebiedsprocessen vaak kaderstellend geweest (Waterschap Limburg & Provincie Limburg, 2019). Deze rolverdeling lijkt te gaan veranderen; het waterschap wil een meer kaderstellende rol naar zich toetrekken. Echter, voor deze gebiedsbrede projecten zullen de bevoegdheden nagenoeg altijd gedecentraliseerd zijn (R-6). De wettelijke bevoegdheden van alle betrokken partijen zijn daarvoor te veel afgebakend.

§5.2.2. Decentralisatie van kennis

Kennis over het complete waterbeheer is niet gecentraliseerd. De kennis over het functioneren van het watersysteem ligt voornamelijk bij de specialisten van het waterschap: de technisch projectmanager, de werkvoorbereider waterbeheer, de hydroloog of de ecoloog. Zij zijn op hun beurt weer afhankelijk van de mensen die in de omgeving rondlopen: een gebiedsbeheerder van WL of een directe belanghebbende uit de omgeving. Zij leveren de informatie die de specialisten nodig hebben om het watersysteem te kunnen sturen in de gewenste richting.

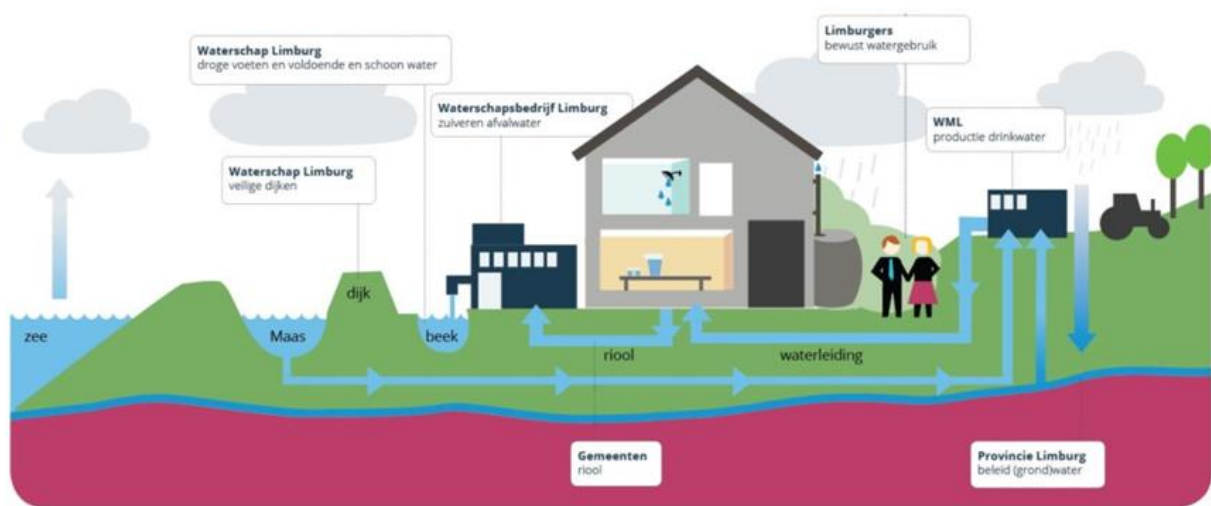
Om het watersysteem te controleren worden peilen halfjaarlijks gecontroleerd, maar als er iets specifiek speelt in de omgeving, dan is WL afhankelijk van de meldingen van de omgeving. Dat kan bijvoorbeeld een verstopping van de waterweg zijn door toedoen van een bever of het waarnemen van een zeldzame vlindersoort door een natuurliefhebber (R-10). Dit ‘piepsysteem’ (R-4; R-8) zorgt ervoor dat problemen met een beek terecht komen bij het waterschap.

Kortom, kennis die van invloed is op het watersysteem is grotendeels beschikbaar bij WL, echter heeft WL de oren en ogen van de omgeving en andere overheidslagen nodig om het watersysteem te kunnen inrichten en beheren.

§5.2.3. Wederzijdse afhankelijkheid

De wederzijdse afhankelijkheid tussen alle belanghebbende van de Limburgse beeksystemen is evident. Zowel de wettelijke taken als de verschillende particuliere belangen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Dat blijkt al uit de wettelijke taakverdeling. Het oppervlaktewater, de beek in dit geval, is de verantwoordelijkheid van Waterschap Limburg. De grondwaterspiegel is over het algemeen de verantwoordelijkheid van Provincie Limburg, dan wel van de betrokken gemeente (zie Figuur 3.).

De hydrologische staat van de beek heeft directe gevolgen voor de stand van het grondwater. Door twee recentelijk droge zomers is de grondwaterspiegel op veel plaatsen in de onderzochte beekdallen gedaald, hetgeen de bedrijfsvoering van agrariërs direct kan beïnvloeden. Agrariërs beregenen hun gronden sinds deze zomer nagenoeg exclusief met opgepompt grondwater (LLTB, 2019). Gemeenten, provincie en agrariërs hebben er dus belang bij dat de Limburgse beken water voldoende kunnen vasthouden om deze grondwaterspiegel op peil te houden.



Figuur 3. Schematische weergave van het Limburgse watersysteem met taakstelling (Waterschap Limburg, 2018)

Die afhankelijkheid werkt ook andersom. Om de doelstellingen van het waterschap te behalen, heeft het waterschap de omgeving nodig. De mensen om een beek heen kunnen ecologische ontwikkelingen eenvoudig teniet doen. Dat kan bijvoorbeeld door het land om de beek overmatig te bemesten of door op een verkeerde manier te maaien (R-4). Het nalatig omgaan met de beek kan ook directe gevolgen hebben op de hydrologische capaciteiten van de beek. Verstoppingen kunnen tot een bovenstroomse verhoging van het peil of zelfs tot overstromingen leiden. In benedenstroomse gebieden kan een verstopping vervolgens weer leiden tot watertekort (R-4).

Tevens zijn er andere watertechnische factoren die invloed hebben op de hydrologische of ecologische streefbeelden van de beek. Het waterschap maakt die streefbeelden, maar om die te halen is het afhankelijk van andere partijen. Een probleem met gemeentelijke riolering of een rioolzuiveringsinstallatie van WBL kan zorgen voor wateroverlast of vervuiling (Lux, 2019). Voor ecologische streefbeelden is het waterschap afhankelijk van de provincie die controleert of aan de kwalitatieve eisen van agrarisch natuurbeheer wordt voldaan (R-1; R-8). Door deze taakverdeling is WL afhankelijk van andere organisaties.

Alle spelers in dit gebied hebben er dus een belang bij dat de ander zorgvuldig met de beek omgaat. Het waterschap kan de beek niet plots anders inrichten zonder de bedrijfsvoering van de agrariër aan te tasten. De agrariër heeft er aan de andere kant belang bij dat het waterschap hun gronden droog houdt en dat er voldoende water beschikbaar blijft.

§5.2.4. Delen van financiële middelen

Het bundelen van financiële middelen is voor beekherinrichtingen gebruikelijk. De meeste respondenten denken zelf dat fysieke ruimte essentieel is voor het succesvol ontwikkelen van een beekdal. Het verkrijgen van ruimte kan twee dingen betekenen: 1) het waterschap koopt direct de benodigde gronden van de eigenaren in het beekdal; of 2) het waterschap gaat een samenwerking aan met de eigenaren in de beekdalen en zorgt dat de eigenaren hun grond onderhouden en inrichten en onderhouden zoals het waterschap denkt dat goed is.

In dit onderzoek is geconstateerd dat dat tweede nog niet vaak gebeurt. Als dat gebeurt, dan is het vaak in de vorm van een afwaardering van de grond, want deze wordt natter en mag niet meer voor intensieve landbouw gebruikt worden. In de praktijk probeert het waterschap zoveel mogelijk grond in het beekdal in eigendom te krijgen voor de herinrichting. Hiervoor kunnen particulieren worden uitgekocht of wordt er gebruik gemaakt van ruilverkaveling. Voor het opkopen van (ruil)grond begroot het waterschap een x bedrag per vierkante meter. Die prijs is afhankelijk van de kwaliteit van grond en het waterschap biedt niet meer dan deze vooraf vastgestelde prijs (R-12). Agrariërs vragen vaak de hoofdprijs voor hun grond (R-12; R-13) en de agrarische ondernemers die voor dit onderzoek gesproken zijn, stellen ook dat het voor hen belangrijk was dat ze er financieel vooral niet op achteruit wilden gaan (R-14; R-16).

Mede doordat de verkoop van grond op minnelijke basis is en het waterschap niet meer biedt dan de vooraf bepaalde grondprijs, leidt dat er wel eens toe dat op sommige trajecten geen herinrichting plaats kan vinden. Door projecten samen met andere instanties te financieren is er soms meer grond verkregen (R-5). Bij grootschalige herinrichtingsprojecten zoals de Tungelroyse Beek, de Kwistbeek of de Loobeek is er door een bundeling van budgetten van

gemeenten en het waterschap meer mogelijk gebleken (R-3; R-20). Bij de Loobek op het traject De Haag heeft de gemeente Venray bijvoorbeeld kunnen regelen dat natuurcompensaties in het beekdal gedaan konden worden (R-2).

Vaak zijn er bij het waterschap alleen niet voldoende financiële middelen aanwezig om een beekdal compleet her in te richten. Door het meenemen van de doelstellingen van deze andere organisaties is het mogelijk meer financiële speelruimte te verkrijgen.

§5.2.5. Samenvatting

Het eerste dat duidelijk is geworden, is dat het herinrichten van een beek te typeren valt als een complex probleem waar dat burgerparticipatie een waardevolle bijdrage aan kan leveren. Het beekdal is voor Waterschap Limburg een essentieel onderdeel van het watersysteem (Waterschap Limburg en Provincie Limburg, 2019, p. 3). WL heeft net als elk ander waterschap de wettelijke verantwoordelijkheid voor deze watergangen; dat houdt in dat het verantwoordelijk is voor de veiligheid (overstromingsgevaar), kwaliteit en kwantiteit van het water. Om een beekdal heen zitten naast het waterschap verschillende stakeholders gepositioneerd die allen op een andere manier met deze beek verbonden zijn. De beek is grotendeels bepalend voor de grondwaterspiegel, maar de verantwoordelijkheid voor het grondwaterpeil ligt niet bij het waterschap maar bij de provincie (of bij de gemeente als het over stedelijk gebied gaat).

De grond om een beek is vaak niet in het bezit van het waterschap zelf, maar de manier waarop deze is ingericht en gebruikt wordt kan minstens zo bepalend zijn voor de hydrologische en ecologische staat van het water zelf.

De beeksystemen zijn belangrijk voor veel verschillende spelers. Al deze betrokken partijen hebben een belang bij de staat van dit watersysteem. Een boer wil zo veel mogelijk ruimte en voldoende water om te kunnen “boeren” (R-10); de natuurbeheerorganisatie wil bij die beek met een mooi stukje natuur; de lokale kano-vereniging hoopt dat zij gebruik mogen blijven maken van de watergang (R-2); de gemeente hoopt vooral dat ze een wandelroute kunnen faciliteren om die beek; en de hydroloog van Waterschap Limburg vindt het vooral belangrijk dat de beek voldoende water kan afvoeren en vast kan houden.

Doordat de beken dus zo bepalend zijn voor het gehele watersysteem, geldt dus voor de ontwikkeling van een beekdal precies hetzelfde als voor het watersysteem in zijn geheel: kennis, bevoegdheden en middelen zijn verdeeld over de verschillende betrokkenen. Het beheren van het beekdal kan dus als complex omschreven worden. Voor het succesvol herinrichten en het bereiken van alle doelen – van zowel waterschap als de omgeving – in het beekdal kan burgerparticipatie wenselijk zijn.

§5.3. Factoren die burgerparticipatie succesvol maken

In de deze paragraaf zijn de resultaten besproken van de factoren die het succes van coproductie of co-creatie bij een beekdalherinrichting zouden kunnen verklaren. In §5.3.11. zijn deze samengevat en volgen er antwoorden op de deelvragen 3 tot en met 5.

§5.3.1. Bereidheid tot het nemen van risico's

De bereidheid tot het nemen van risico's en de perceptie van bepaalde risico's hebben een belangrijke rol in het beekdalontwikkelingsbeleid. Om de resultaten inzichtelijker te maken, is er voor deze factor een opdeling gemaakt tussen de belanghebbenden die zijn tegengekomen in dit onderzoek. Voor verschillende belanghebbenden zijn verschillende risico's relevant.

§5.3.1.1. Agrarische belanghebbenden

Agrariërs die in dit onderzoek gesproken zijn, zijn allemaal risicomijdend. Voor hen is het een afweging dus twee veronderstelde scenario's: de risico's van een beek niet herinrichten en de risico's die er verbonden zijn aan het herinrichten van de beek. Een beek die niet goed is ingericht kan overstromen of droog komen te liggen. Dit heeft negatieve gevolgen voor landbouw. Een oogst die onder water komt te staan gaat verloren. Droogte zorgt ervoor dat er beregend moet worden vanuit grondwaterputten. Elke keer dat de boer handmatig moet beregenen kost hem geld. Als die ervaring met overlast er is, dan worden deze risico's ook serieus genomen en zijn de agrariërs bereid mee te denken over een herinrichting (R-16; R-20).

Als die ervaringen met overlast minder direct zijn, dan wordt de herinrichting kritischer bekeken. Een vernatting van het beekdal houdt voor agrariërs in dat de gronden direct om de beek niet bruikbaar worden voor intensieve landbouw. De agrariërs die meegewerkt hebben zijn daarvoor gecompenseerd. Bovendien hebben zij vertrouwd in de expertise van het waterschap. Hen is op het hart gedrukt dat de hydrologische capaciteiten van de beek verbeteren na herinrichting van de beek (R-14).

Agrariërs zijn dan ook risicomijdend. Na oplevering van de Groote Molenbeek geven agrariërs aan dat zij zich zorgen maken over het lage waterpeil in de beek. Door het verwijderen van stuwen in de beek, hebben zij sterk het gevoel dat alle controle over het water verloren is (R-14; R-15; R-16). Dit verlies van controle over het peil is een risico dat zij vooraf niet als risico hadden ervaren en dat zij achteraf ook hadden willen vermijden.

Een ander risico dat agrariërs willen mijden is het stukje wildgroei van natuur in het beekdal. Zij ervaren het beeld dat het waterschap schetst van de natuurlijke ontwikkeling als risicovol. De bufferzone die vaker inundeert en waar de natuur de tijd krijgt om zich te

ontwikkelen, is in hun ogen ongecontroleerd. Als de agrarische bedrijfsvoering een zekere mate van controle over de gewassen vereist, dan wordt deze ongecontroleerde natuur als een gevaar beschouwd. De gebiedsbeheerder van het waterschap erkent dat de agrariërs de natuur over het algemeen zelden als “vriend” beschouwen (R-15).

Een voorbeeld is de respondent van Stichting Vermeerderingstuinen Nederland. Zij enten fruitbomen voor de Europese markt. De fruitbomen die zij verkopen hebben door het zorgvuldige telen minder bestrijdingsmiddelen nodig. Een beekdal met een kruidenrijk streefbeeld is daarom iets waar zij dan niet om staan te springen, want het risico van besmetting van hun gewassen wordt hierdoor groter. Een besmetting zou voor deze agrarische onderneming funest kunnen zijn en de komst van ongecontroleerde natuur is daarmee een extreem risico voor de bedrijfsvoering (R-18).

§5.3.1.2. Natuurbeherende organisaties

De risicobereidheid van natuurbeherende organisaties is hoog. Het herinrichten van een beekdal biedt voor hen kansen voor natuurontwikkeling. De mogelijke verdroging van een gebied door klimaatverandering is een risico dat zij liever vermijden (R-19). Herinrichtingen van het beekdal moedigen zij daarom aan.

Een risico waar Staatbosbeheer wel rekening mee houdt is de mogelijke vernatting van droge natuurgebieden. Als een herinrichting dreigt de droge natuur te vernatten, moeten ze daar ten eerste andere streefbeelden voor opstellen. Daarnaast moeten zij daar ook geld voor hebben/vrijmaken omdat het natte natuurbeheer duurder is. Zie hiervoor ook §5.3.9.2. over doelconsensus met natuurbeherende instanties.

§5.3.1.3. Gemeenten

Op basis van dit onderzoek is het moeilijk te bepalen wat de houding van gemeenten is voor wat betreft de omgang met risico's. De risico's die de gemeente ervaren komen vaak voort uit klachten vanuit de omgeving. Wateroverlast is het voornaamste risico wat een gemeente lijkt te willen vermijden.

§5.3.1.4. Waterschap Limburg

Het waterschap stelt dat de risico's die komen kijken bij een herinrichting van een beekdal minimaal zijn. Het lijkt daarom dat zij bereid zijn om veel risico's te nemen. Het risico dat het waterschap wil vermijden is het onveranderd laten van beken. De veranderingen die klimaatverandering met zich meebrengt is voor hen de belangrijkste reden om de hydrologische capaciteiten te vergroten van de beek. Dat deze nieuwe inrichting minder directe controle over het peil betekent, ervaren de meeste interne respondenten van het waterschap niet als risico.

Ruimte voor een meanderende beek die geregeld mag inunderen is namelijk onderdeel van het beleid. Deze vernatting is geen risico dat het waterschap vermijdt.

§5.3.2. Bereidheid tot het delen van macht

Nagenoeg alle respondenten die voor dit onderzoek gesproken zijn, hebben zich in de ontwerpfase bereid getoond tot het delen van macht. WL probeert projecten integraal en gebiedsbreed aan te pakken samen met andere gemeenten, provincies of andere private partijen. Hoewel WL zichzelf beschouwd als de waterexpert leidt dat er tegenwoordig niet toe dat zij de herinrichtingen volledig zelf willen uitvoeren (R-1; R-10). Dit is in het verleden wel eens anders geweest toen projectplannen gemaakt werden zonder de omgeving erbij te betrekken (R-3).

De geïnterviewde specialisten van WL zijn soms wat huiverig over het uitbesteden van bepaalde zaken aan derden of aan de omgeving zelf. Het beheer en de ontwikkeling van met name de ecologie, vereist de nodige specialistische kennis (R-4). Desondanks wil WL binnen twee jaar het volledige maaibeheer gaan uitbesteden. Voor met name de medewerkers uit het voormalige WPM is dat een systeemsprong, want voorheen deden zij dit volledig zelf (R-8).

In de nieuwe beekdalbrede benadering staat te lezen dat de omgeving zelf veel van het beheer in het beekdal kan doen (Waterschap Limburg & Provincie Limburg, 2019). Het vertrouwen in de omgeving lijkt heel hoog. Dit contrasteert met de uitspraken van veel interne medewerkers van WL. De omgeving heeft vaak namelijk structureel andere belangen in het beekdal en deze actoren voelen zich niet vanzelfsprekend verantwoordelijk voor de ecologische doelstellingen van WL (R-3; R-4; R-6). Met name hydrologen, gebiedsbeheerders en ecologen willen het liefst zo min mogelijk macht delen, om meer controle te houden over de ontwikkelingen in het beekdal. De medewerkers van IPM-teams spreken daarentegen het vertrouwen uit dat deze personen wel in staat zijn de beek zelf te beheren (R-1; R-11).

De IPM-teamleden hebben na afloop echter geen formele rol meer in de beekontwikkeling; dat is een kritische kanttekening die gemaakt moet worden. De hydroloog, ecooloog en gebiedsbeheerders van het cluster areaalbeheer zijn daadwerkelijk verantwoordelijk voor de ontwikkelingen en resultaten die de beek uiteindelijk behaalt. Het delen van macht in de beheerfase is iets dat een directe invloed heeft op hun werk. Voor de IPM-teams kan deze bereidheid tot het delen van macht gebruikt worden als middel om draagvlak te creëren bij de omgeving voor het project. Dat kan verklaren waarom zij meer vertrouwen uitspreken in de rol van de omgeving in de beheerfase, ze hebben er zelf namelijk minder mee te maken.

§5.3.3. Rol van stakeholders duidelijk

De verschillende belanghebbenden in de omgeving stellen dat het van begin af aan duidelijk is geweest wat de rol voor hen zou zijn bij het herinrichten van de beek. In de ogen van de externe spelers was het waterschap helder over de plannen en wat hun rol daarin zou zijn. De interactievorm die het waterschap hanteert past in hun ogen bij de manier waarop ze mee mochten denken over het project (zie meer hierover in §5.3.6.). De interactie met het waterschap voelde daarmee als samenwerking tussen gelijke spelers (R-14; R-16; R-19).

Over de rol die de omgeving had in de beheerfase bestaan in de beleving van de externe respondenten geen onduidelijkheden. In hun ogen zijn de afspraken over het beheer helder en plannen van WL over de inrichting van de beek en de omliggende gronden zijn duidelijk (R-16). Een enkele keer is het voorgekomen dat de grond om de beek gemaaid was door mensen uit de directe omgeving – dit waren geen grondeigenaren maar omwonenden. Zij hadden een grasveld gemaakt en ze hadden picknicktafels geplaatst op het stuk vrijgekomen grond (R-10). Dit terwijl de natuur zich daar vrij moest gaan ontwikkelen. Blijkbaar is het hier in de ogen van de omgeving niet duidelijk geweest wat het streefbeeld van het waterschap was bij dit stuk grond. Dit incident toont wel aan dat de individuele grondeigenaren niet de enige spelers zijn in de omgeving die moeten weten wat de streefbeelden zijn van het beekdal.

§5.3.4. Openheid en transparantie

Zowel de ontwerpfasen als de implementatiefase scoren hoog op de factoren openheid en transparantie. De onderhandelingen van agrariërs met de grondverwerwers van het waterschap werden als positief ervaren, zelfs wanneer dat de partijen niet tot een overeenkomst wisten te komen (R-18). De grondverwerver van het waterschap was duidelijk over de plannen van het waterschap, respectvol naar de omgeving en bereid om met hen mee te denken.

De interactievormen (§5.3.6.1.) die WL hanteert in de ontwerpfasen hebben er daarnaast voor gezorgd dat de (in)direct betrokken omgeving op de hoogte werd gehouden en mee mocht denken met het proces. Wat de meeste externe respondenten wel lastig vonden, was de radiostilte die soms volgde in de ontwerpfasen (§5.3.6.4.). Het was voor de omgeving niet altijd duidelijk waarom het project nog niet begonnen was (R-14; R-19). Desondanks hadden zij altijd het gevoel dat het waterschap te goeder trouw handelde.

In de beheerfase verliest het waterschap het contact met de omgeving en daarmee neemt de transparantie van het proces van de beekontwikkeling af. Cluster areaalbeheer gaat beleid voeren op de opnieuw ingerichte beken. Afhankelijk van de regelingen die getroffen zijn tussen de omgeving en het waterschap gaat dat meestal lange tijd goed. Echter, het gebeurt geregeld dat het waterschap in deze fase afwijkt van gemaakte afspraken. Bepaalde ontwikkelingen doen

zich voor zoals een te laag peil of het spotten van een zeldzame vlinder, waardoor het waterschap ander beleid gaat voeren. Dit zijn voor de beheerorganisatie redenen om bij te sturen, maar de omgeving wordt hier niet in meegenomen. Een voorbeeld van een incident dat hieruit kan volgen: een jaarlijks pachtcontract voor een stuk grond dat een agrariër gebruikt voor vee wordt zonder aankondiging niet meer verlengd. Dit alles vanwege het spotten van een beschermde diersoort in het beekdal. Deze agrariër uit vervolgens zijn ongenoegen jegens het waterschap en dreigt met stappen richting de Raad van State (R-10).

Of deze rechtsgang enige kans van slagen heeft is hier nu niet relevant. Het waterschap is door deze gang van zaken een stuk draagvlak verloren dat niet makkelijk terug te winnen is. Door niet transparant te opereren wordt het door deze agrariër als een onbetrouwbare partner gezien.

§5.3.5. Representativiteit

Alle respondenten die zijn geïnterviewd, hebben het gevoel dat alle belanghebbenden in de meeste fases representatief vertegenwoordigd zijn geweest. Zeker in de ontwerpfase zijn er met alle directe belanghebbenden gesprekken gevoerd en afspraken gemaakt. Alle respondenten, intern en extern, waren hierover tevreden. Zelfs een respondent die niet besloten heeft mee te werken aan een herinrichting erkent dat (R-18). Wat de omgeving wel betreurde, was dat niet iedereen in de omgeving was uitgenodigd voor het officiële moment van oplevering (R-16). Dat dit niet gebeurd lijkt een incident. De oplevering van sommige herinrichtingsprojecten worden met de gehele omgeving gevierd, zoals dat bij de Lollebeek het geval was (R-8; R-21; FILM-LL).

Interne projectmedewerkers zetten vraagtekens bij de representativiteit van de Limburgse Land- en Tuinbouw Bond (LLTB) ten opzichte van de individuele belangen van de agrariërs (R-1; R-2). Dit is gespiegeld bij de agrarische ondernemers. De belangen van de agrariërs kwamen overeen met de boodschap van de LLTB (R-14), zij voelden zich adequaat vertegenwoordigd door hen. Daartussen is in dit onderzoek dus geen spanning waargenomen.

In de beheerfase komt het wel voor dat de aangelanden soms helemaal niet meer vertegenwoordigd worden bij het beleid. Na het overdrachtsmoment komt de beek in het beheer bij het cluster areaalbeheer. De ecologen en hydrologen die bij areaalbeheer werken, zijn vaak niet dezelfde als de specialisten die bij de projecten betrokken zijn (R-4; R-6). De gebiedsbeheerders zelf zijn ook niet vanzelfsprekend betrokken bij het project, waardoor het project en de omgeving voor het cluster areaalbeheer deels op afstand staat. Zo is het

voorgekomen dat areaalbeheer door ontwikkelingen in het beekdal beleid aanpast, zonder dat de omgeving daar bij betrokken wordt (R-10).

§5.3.6. Interactiemogelijkheden

De samenwerking met de omgeving heeft voornamelijk in de ontwerpfase plaatsgevonden. In deze paragraaf staan een korte omschrijvingen van de gebruikelijke interactiemomenten per beleidsfase. De ervaringen met deze manieren van interactie komen aan bod, alsmede de overige bevindingen over interactie tussen het waterschap en de omgeving. Een overige bevinding gaat over de lange periodes van stilte; hierover is een subparagraaf toegevoegd (§5.3.6.4.).

§5.3.6.1. Interactie tijdens de ontwerpfase

De omgeving wordt in de ontwerpfase actief betrokken bij het herinrichten van het beekdal. Er zijn in deze fase veel interactiemomenten met die omgeving. Het waterschap stapt naar de omgeving toe. De omgeving mag meedenken over het ontwerp, maar WL ervaart vooral de urgentie de omgeving te betrekken omdat ze hun medewerking nodig hebben. Het bieden van interactiemomenten wordt door het waterschap dus meestal als ‘noodzaak’ ervaren. Daarmee wordt deze interactie soms als tegelijkertijd als ‘last’ ervaren, zeker bij projecten waar het waterschap als enige de kartrekker is. Voorheen had het waterschap de plannen aan de voorkant al te veel uitgewerkt, waardoor er in de omgeving weinig draagvlak was voor het project (R-2; R-13). Bij de Loobeek is het gevoel dat er te veel geluisterd is naar de omgeving, hetgeen ertoe heeft geleid dat het project vele mate groter werd dan gepland (R-15).

De volgende interactiemomenten typeren de ontwerpfase:

Persoonlijke contact met grondverwerver

Het eerste dat opviel aan de gesprekken met respondenten uit de directe omgeving, was dat de eerste interactie over de beekherinrichting met de grondverwerver van het waterschap was. Dit was telefonisch contact. Dit contact met de grondverwerver was niet eenmalig, maar dit waren onderhandelingen over gronden die over een langere periode plaatsvonden. Uit de interviews met de interne medewerkers van het waterschap kwam voornamelijk de nadruk te liggen op de keukentafelgesprekken van projectleiders en omgevingsmanagers, alsmede de informatie- en inloopavonden voor het project. Echter, voor de particuliere grondeigenaren in het beekdal stond het contact met de grondverwerver hen het meest bij (R-14; R-16). Dat was voor hen vaak het eerste en tevens belangrijkste contact met het waterschap over de herinrichting. Van de

relevantie van die relatie lijkt het waterschap minder bewust te zijn. De agrariër die heeft besloten niet mee te werken aan de beekdalherinrichting heeft behalve de grondverwerver zelfs niemand anders van WL gesproken (R-18).

Keukentafelgesprek

De projectleider of de omgevingsmanager gaat bij de directe belanghebbende langs om aan de keukentafel te bespreken wat de plannen zijn en hoe de directe belanghebbende daarover denkt. Ook hier is het gebruikelijk om dit met de kaart op tafel te bespreken. Deze gesprekken vinden dus plaats in een informele en vertrouwde setting. Zowel het waterschap als de omgeving hebben dit als prettige en zelfs noodzakelijke interactiemomenten ervaren (R-2; R-14; R-17).

Informatiebijeenkomst

Bij de projecten die wat langer geleden uitgevoerd zijn, zoals de Tungalroyse Beek en de twee eerste trajecten van de Groote Molenbeek, was het gebruikelijk om te starten met een informatieavond. De omgeving weet op dat moment nog niet precies wat er gebeuren gaat en het waterschap komt met een presentatie voor directe belanghebbenden en geïnteresseerden (R-21).

Het waterschap heeft op dat moment al een duidelijk plan hoe de herinrichting er uit komt te zien. Dit soort bijeenkomsten worden ook wel “zend-avonden” of “verzendsituaties” genoemd, omdat het waterschap een boodschap komt verzenden (R-1; R-2; R-13). Het is eenrichtingsverkeer. Zowel medewerkers van het waterschap als mensen in de omgeving vinden deze avonden niet prettig. De drempel om voor een grote groep te spreken is namelijk voor zowel interne als externe betrokkenen soms hoog. Niet iedereen durft zijn of haar vraag te stellen. Maar andersom durft ook niet elke medewerker van het waterschap in te springen als het nodig is. Zo heeft de ervaring het waterschap geleerd dat dit soort avonden uit de hand kunnen lopen.

Een projectleider vertelt hierover het volgende:

Vroeger was het een beetje zo van: de projectleider die is aan het woord op de informatieavond. Ecoloog en hydroloog zat ergens opzij mee te luisteren. Maar ik vind eigenlijk dat iedereen moet zijn rol pakken [sic] en ook uitleggen waarom KRW belangrijk is bijvoorbeeld [...] Ik heb dat wel meegemaakt. Dat ik zelf voor een zaaltje stond. Als een “verzendsituatie”. Als een pastoor voor de kerk en het evangelie verkondigen en hopen dat iedereen achteraf zal applaudiseren. Veel

personeelsleden communiceren slecht, dat ik voor een zaaltje stond en dat ik een vraag kreeg van niemand ik snapte die vraag niet. Althans, ik dacht dat ik hem snapte, maar hij had het over A en ik over B. En die persoon werd boos over mijn antwoord. En die man stelde vraag A nog een keer. Ik dacht weer dat ik hem begreep en ik vertelde antwoord B nog een keer. Die man werd bozer en bozer en het plofte gewoon. Ik wist niet wat ik verkeerd had gedaan. Later in de pauze komt een van mijn collega's die mij zei wat hij bedoelde. Dat ik beter dit en dit had moeten zeggen. Bedankt. Ik zeg: dan steek verdomme je vinger op. (R-2)

Als het waterschap zelf de kartrekker is, is het niet meer gebruikelijk dat zij voor projecten de informatiebijeenkomsten als interactievorm met de omgeving hanteren (R-1; R-2).

Inloopbijeenkomst

De informatiebijeenkomsten hebben inmiddels grotendeels plaatsgemaakt voor inloopbijeenkomsten. Directe belanghebbenden worden hiervoor persoonlijk uitgenodigd en geïnteresseerden worden centraal uitgenodigd. Via bijvoorbeeld een regionale krant of via het internet. In tegenstelling tot de informatiebijeenkomst zijn de plannen van het waterschap vooraf veel minder ver uitgewerkt (R-11). Tijdens de inloopbijeenkomsten liggen er kaarten op tafels en kan de omgeving mee komen denken over het projectplan. Niet alleen de projectleiders en omgevingsmanagers staan de mensen te woord, ook de specialisten zoals hydrologen en ecologen zijn hierbij aanwezig. Transparantie en draagvlak voor projecten is op deze manier groter geworden (R-2). De ervaringen hiermee zijn positief bij zowel interne als externe belanghebbende.

Wat voor WL een bijkomstig probleem kan zijn, is het verwachtingenmanagement. Dit kan tot verschillende uitkomsten leiden:

1. WL kan toegeven aan de omgeving om deze maar al te veel te behagen, vervolgens te veel hooi op de vork neemt en zaken gaat uitvoeren waar de organisatie niet op is ingericht. Denk aan het maken van bruggetjes, bankjes of speeltoestellen. De tendens is waargenomen dat (dagelijks) bestuurders vaker dan voorheen aanwezig zijn op centraal georganiseerde avonden (R-2; R-5; R-7). De organisatie ervaart hen als gevoelig voor de wensen voor de omgeving. Zij ervaren dat het bestuur hun hand wel eens wil overspelen (R-4). Daar komt bij dat als vervolgens niet goed op papier is gezet wie de onderhoudsplichtige is, kan het ertoe leiden dat WL de onderhoudsplichtige is voor deze zaken waar de beheerorganisatie niet op is ingericht. Dit is mede te verklaren doordat

interne medewerkers verantwoordelijk voor vergunningen en gegevensbeheer niet genoeg betrokken zijn bij de ontwerpfase. Hierover meer in hoofdstuk 6.

2. Op het moment dat je de omgeving te veel laat komen met ideeën, kan dat leiden tot een waslijst aan wensen die niet allemaal uitgevoerd kunnen worden door WL (R-13; R-20). Deze ideeën zijn niet hetzelfde als officiële zienswijzen, dus het waterschap is niet wettelijk verplicht op al deze ideeën te reageren. Als het waterschap besluit deze ideeën niet uit te voeren en het nalaat hierover te communiceren, leidt dat ook tot een verlies aan draagvlak.

Het laten meedenken van de omgeving zonder daarbij van tevoren de kaders en richtlijnen aan te geven is dus niet zonder risico's. Het kan een averechts effect hebben doordat er te hoge verwachtingen ontstaan.

Werkgroepen

Een nieuwe manier van interactie die WL momenteel gebruikt zijn werkgroepen. In het project van de Kwistbeek zijn zowel WL als de gemeente Peel en Maas kartrekker van het project. In het gebied zijn er drie verschillende werkgroepen gemaakt die allen een deeltraject van het grotere geheel ontwerpen. Hier zitten directe belanghebbenden samen met de gemeente en het waterschap eens in de zoveel maanden aan tafel in een intensieve samenwerkingsvorm. De ervaringen van de betrokkenen hierbij zijn positief. Het enige probleem dat betrokkenen vanuit de gemeente en het waterschap nu ervaren, is dat het moeilijk is om de werkgroepen de gehele periode actief bij elkaar te houden. De ontwerpfase is een project van de lange adem en het is moeilijk om de aandacht, het enthousiasme en betrokkenheid lange tijd vast te houden (R-3; R-10; R-20).

Een online platform

Bij het project van de Kwistbeek wordt ook geëxperimenteerd met een online platform. Via een site kunnen mensen vragen stellen en de werkdOCUMENTEN zien over de huidige stand van zaken. Er is een interactieve kaart waar mensen zelf ideeën op kunnen plakken. De informatie is voor iedereen toegankelijk en ontwikkelingen worden regelmatig gedeeld. De eerste ervaringen hiermee zijn positief.

Persoonlijk telefonisch contact

De medewerker van het waterschap en de omgeving weten elkaar in de ontwerpfase vaak op relatiebasis te vinden. De medewerkers van het waterschap zijn voornamelijk de omgevingsmanager, (technisch) projectmanager en de grondverwerper.

Indienen van zienswijzen

Het waterschap probeert de belanghebbenden zo goed mogelijk te betrekken bij de ontwerpfase. Aan het einde van de ontwerpfase komt er een projectplan ter inzage te liggen. Het waterschap is hiertoe verplicht (art. 5.6 Waterwet, 2009). Iedereen kan vervolgens zijn mening geven op deze formele besluitvorming door het indienen van een zienswijze. De zienswijzen worden schriftelijk ingediend. Deze worden allemaal bekeken door het waterschap. Als een zienswijze leidt tot nieuwe inzichten kan dat tot een aanpassing van projectplannen leiden. Op alle zienswijzen volgt bovendien een inhoudelijke reactie van het waterschap.

§5.3.6.2. Interactie tijdens de implementatiefase

Ten tijde van de herinrichting was het contact voornamelijk persoonlijk. De projectleiders, omgevingsmanagers waren degene die in contact stonden met de mensen om de beek en met de aannemers die de herinrichting uit voerden. De interactie met de omgeving was wel beperkt. Over het algemeen kon er door de omgeving in deze fase nog maar mondjesmaat worden meegedacht. De aannemer is in deze fase verantwoordelijk voor de uitvoer van de herinrichting. Als er in de ogen van de omgeving iets mis was met de oplevering, werd er persoonlijk contact gezocht met de projectleiders van WL. Dat gaat dan vaak over kleine zaken zoals afrastering die nog niet compleet is of sloten die nog niet op de hekken geplaatst zijn. Doordat het waterschap vaak samen met gemeenten en de aannemer in een project zit en het dan onduidelijk is wie er voor wat verantwoordelijk is, kan het zijn dat de omgeving in deze fase niet direct geholpen kon worden (R-16).

§5.3.6.3. Interactie tijdens de beheerfase

Interactie tussen de omgeving en het waterschap verloopt in de beheerfase op twee manieren: via de oude projectmedewerkers; of via de gebiedsbeheerder. Uit het onderzoek komt naar voren dat de omgeving met vragen of meldingen over de beek vaak direct stapt naar de personen die zij nog kennen vanuit de ontwerpfase. Dit zijn meestal mensen uit het IPM-team. Van georganiseerde interactiemomenten is over het algemeen geen sprake meer. De ervaring leert dat de omgeving hier de actieve rol naar zich toe trekt en het waterschap op afstand staat.

In de documenten van het waterschap is deze afstand tot de omgeving deels terug te vinden. In de leidraden van de beken wordt er geschreven over de beheerfase dat: *“Afstemming tussen deelprocesleider, regiobeheerder, gebiedsbeheerder en ecooloog lijkt met name de eerste jaren na uitvoering noodzakelijk. Het is namelijk belangrijk om elkaars beeld van de beekontwikkeling te delen en op elkaar af te stemmen.”*(LEI-GMa, p. 34; LEI-LL, p. 17; LEI-La, p. 18) De focus voor de ontwikkeling van de beek na oplevering ligt dus op de interne afstemming.

Het waterschap probeert belanghebbenden wel te betrekken bij de eerste paar halfjaarlijkse overleggen over de beekontwikkeling (LEI-LL, p. 17). Dit zijn echter vaak de grotere organisaties zoals dorpsraden of natuurbeherende organisaties. De individuele belanghebbenden worden hier niet vanzelfsprekend bij betrokken.

Een externe respondent vertelde ook dat het persoonlijke contact na de oplevering toevallig tot stand kwam. Mensen van het waterschap waren naar aanleiding van een omgevingsmelding bij de beek wat onderzoek aan het doen. Toen is de desbetreffende agrariër die dit bij toeval zag op hen afgestapt en heeft er contact plaatsgevonden (R-16). Dit is typerend voor de ervaring die de omgeving heeft met het waterschap in de beheerfase: er wordt een melding gedaan, die wordt intern verwerkt, maar over de terugkoppeling hoort men niet direct iets.

Andersom wordt er ook vaak direct naar de gebiedsbeheerders gestapt met vragen over de beek (R-7). Uit het onderzoek is gebleken dat de areaalbeheerders niet frequent genoeg zijn betrokken geweest bij het project in de ontwerpfase (R-7; R-13; R-15). Als degene van areaalbeheer dan niet precies weet wat er is afgesproken, wordt er opnieuw weer iemand betrokken van het oude IPM-team. Deze kan soms al jaren met een ander project bezig zijn.

Tijdens het onderzoek kwam een recentelijke omgevingsmelding ter sprake die weer terecht was gekomen bij de projectleider van tien jaar geleden (R-3; R-7; MELD-TB⁷). De gebiedsbeheerder begreep de destijds gemaakte afspraak niet goed en was genooddaakt dit te vragen aan de projectleider (R-7). In de melding zelf valt bovendien te lezen dat degene uit de omgeving ervan baalt dat hij elk jaar opnieuw bij het waterschap moet aanklaarten dat er op tijd gemaaid moet worden.

⁷ Betreft een meldingsrapport. Dit is een intern document van WL dat niet voor externen beschikbaar is en waaraan geen rechten kunnen worden ontleend.

Over deze procesmatige tekortkomingen kunt u meer lezen in hoofdstuk 6. De interactie tussen gebiedsbeheerders en omgeving over een beek is vaak op basis van een melding. Dus ook hier weer heeft het waterschap een passieve rol.

Beekvereniging

Naar aanleiding van de wateroverlast in 2016 is er rond de Tungelroyse beek een initiatief gekomen dat de interactie tussen waterschap en omgeving probeert nieuw leven in te blazen. Een paar directe belanghebbende met stukken grond om de beek proberen nu samen met de areaalbeheerders, ecologen en hydrologen van WL eens in het half jaar bij elkaar te komen om ontwikkelingen over de beek te delen. Dit is een nieuwe interactievorm waar de eerste ervaringen positief mee zijn (R-3; R-7). Dit is tot op heden wel een uitzondering die tot stand is gekomen naar aanleiding van grote wateroverlast en op initiatief van de directe belanghebbenden in de omgeving. In de reflectie op de bevindingen (§7.2.) is dit initiatief nog kort besproken en voorzien van ideeën voor vervolgonderzoek.

§5.3.6.4. Radiostilte

Hoewel de interactiemomenten in de ontwerpfase frequent zijn, is er soms ook lange tijd niks nieuws te melden. Vergunningen moeten bijvoorbeeld worden aangevraagd, het bestuur moet aanbestedingen goedkeuren, aangelande percelen moeten gekocht worden en de ecologen en hydrologen stellen streefbeelden op. Het doorrekenen van hydrologische streefbeelden kan bijvoorbeeld maanden duren. Hierdoor kan het lange tijd stil zijn en is de interactie in de ontwerpfase plots minder frequent. De respondent van de natuurbeherende organisatie kaartte dit uit zichzelf aan, nog voordat er naar de frequentie van het contact gevraagd werd (R-19). Bij zowel het waterschap als bij andere overheidsorganen is men daar bewust van. Bij de gemeente Peel en Maas komen er bijvoorbeeld vanuit de omgeving geregeld vragen over de voortgang van het project de Kwistbeek (R-10; R-20). Dit ondanks dat zij van tevoren de planning van het project schematisch in kaart hebben gebracht (zie Figuur 2. in §5.1.5.).

De agrariërs uit de omgeving die hebben besloten mee te werken aan het project hebben sinds de verkoop van hun gronden lange tijd niks gehoord over het project zelf. Dit heeft in de onderzochte gevallen niet tot grote irritaties geleid, maar de ervaringen van radiostilte waren bij alle externe respondenten vergelijkbaar. Dit alles is verklaarbaar door de uiteenlopende redenen die aan het begin vermeld zijn, maar WL kan dit voorkomen door hier van tevoren duidelijk over te zijn.

De respondenten uit omgeving ervaarden het als lastig dat het vaak lang duurde voordat zij iets van het waterschap hoorden. Deze radiostilte vindt niet alleen plaats in de ontwerpfase. In de beheerfase werden er soms meldingen gedaan waar niet direct een antwoord op was. Het waterschap zou dit antwoord terugkoppelen, maar dit duurde in de ogen van de omgeving weer te lang en ze zochten zelf opnieuw contact met het waterschap (R-16).

§5.3.7. Toereikende middelen van organisatie voor proces

De middelen die het waterschap beschikbaar heeft gemaakt voor het proces zijn aan de ene kant voldoende, maar aan de andere kant absoluut niet toereikend om daadwerkelijk coproductie tot stand te laten komen. Volgens respondenten zijn er voldoende middelen beschikbaar gemaakt voor de interactiemomenten die het waterschap hanteert (R-1; R-13). Inloop- en informatieavonden worden goed voorbereid en projectleiders en omgevingsmanagers krijgen ruimschoots de tijd om met mensen aan de keukentafel te onderhandelen. De invoering van de IPM-structuur heeft ervoor gezorgd dat in de ontwerpfase alle taken geborgd zijn. Waar dat voorheen de projectleider zowel de rol van technisch manager als die van omgevingsmanager had, zijn deze rollen nu uitgesplitst (R-13).

De respondenten die betrokken zijn bij het project, de IPM-rollen, stellen dan ook dat voor de samenwerking met de omgeving meer dan genoeg middelen beschikbaar zijn (R-1). Zij zijn echter voornamelijk betrokken bij de ontwerpfase en de implementatiefase. In de beheerfase zijn de middelen van de organisatie voor de een coproductie-proces niet voldoende. Vaste interactiemomenten na oplevering van de beek zijn nog niet geborgd en vallen of staan bij initiatieven vanuit de omgeving.

Bij de interne afstemming van WL over het beheer gaat het namelijk vaak al mis. Wanneer een interne respondent in het interview geconfronteerd wordt met de vraag hoe de afstemming – zoals beschreven in alle leidraden – geregeld is tussen de verschillende interne betrokkenen, reageert men dat er van deze interne afstemming al weinig sprake is (R-1, R-4, R-8). Voornamelijk het gebrek aan tijd om deze interne afstemming te verwezenlijken gebruiken zij daarvoor als argument. Dit lijkt in eerste instantie op een capaciteitsprobleem, maar het kan ook duiden op interne organisatie-belemmeringen. Over deze interne belemmeringen van het proces is in hoofdstuk 6 meer geschreven (§6.1.1.).

§5.3.8. Motivatie en competenties organisator

In dit onderzoek is naar voren gekomen dat er voor de motivatie en competenties een onderscheid is tussen de verschillende mensen bij het waterschap. De grondverwerwers,

omgevingsmanagers en projectleiders, areaalbeheerders en het bestuurslid waren allemaal erg betrokken bij de omgeving en zijn over het algemeen gemotiveerd om de omgeving echt mee te krijgen in het verhaal. Zij vinden van zichzelf dat ze ook de benodigde competenties hebben om te onderhandelen met de omgeving om genoeg draagvlak te creëren. Na het maken van afspraken voelen zij zich allemaal ook verantwoordelijk voor het naleven van de afspraken. Als zij in een latere fase dan hun formele betrokkenheid nog in contact met de omgeving komen over de beek, dan voelen zij die verantwoordelijkheid nog steeds (R-1; R-2; R-3; R-13).

De motivatie om een participatief proces te verwezenlijken is bij de specialisten – hydrologen en ecologen – van het waterschap niet vanzelfsprekend. Zij ervaren de omgeving vaak als een ‘last’ die de streefbeelden van een watergang alleen maar in de weg zitten. De specialisten die niet in IPM-teams zitten, staan ook op een zekere afstand van de omgeving. Zij geven vaak aan de mensen in de omgeving niet persoonlijk te kennen en hebben daar meestal ook geen behoefte aan (R-4). De leden van het IPM-team denken bovendien dat de specialisten vaak onvoldoende competenties hebben die nodig zijn voor samenwerking met de omgeving. De ervaring vanuit de gemeente kwam hierover overeen: *“Dat zij [hydrologen] dit allemaal uitrekenen is prima, maar laat deze mensen alsjeblieft niet praten met de omgeving!”* (R-20). De specialisten spreken te veel vanuit het eigen expertise en kunnen daarmee draagvlak bij de omgeving wegnemen.

De quote die gebruikt is in §5.3.6.1. over de informatieavonden typeert dit ten dele. De projectleider beantwoordt de vragen vanuit de omgeving zo goed mogelijk, maar sommige specialistische vragen vereisen een specialistisch antwoord. Om de samenwerking dan te versoepelen is het een vereiste dat een specialist ook durft de omgeving te woord te staan. Of degene van het waterschap die het antwoord niet heeft moet dat durven onderkennen en de vraag mee terugnemen naar de organisatie. De nieuwe interactievormen die het waterschap hanteert, waarbij de interactie meer één op één is, ondervangen deze gebreken ten delen.

De specialisten vinden deze focus op de omgeving ook niet zonder risico's. Bij het onderhandelen met de omgeving – met name met de agrariërs – is het volgens hen belangrijk om genoeg kennis over het watersysteem te hebben en om de eigen doelstellingen helder te hebben (R-13). *“Wij moeten als WL de rug recht houden, dat gebeurt te weinig.”* (R-6) De specialisten denken vaak dat veel leden van het IPM-team, en met name de omgevingsmanagers, de “taal” onvoldoende spreken (R-6). Zo maken ze afspraken die de eigen streefbeelden ondermijnen (R-4; R-6) of beloven ze op voorhand bepaalde dingen die de grondverwerver nodig heeft als wisselgeld in de onderhandelingen (R-12). Managers van de

IPM-teams erkennen dat omgevingsmanagers deze watertechnische taal vaak het minst spreken, maar dat ze dit proberen te ondervangen door naar onderhandelingen met de omgeving eigen specialisten of rentmeesters mee te sturen (R-13).

Tevens hebben bijna alle interne respondenten van WL de ervaring dat het bestuur soms te gevoelig is voor geluiden uit de omgeving. Dit laatste kan een culturele belemmering zijn en hierover is meer geschreven in §6.2.1..

§5.3.9. Doelconsensus, framing en reframing

Doelconsensus wordt door zowel interne als externe respondenten als verklarende succesfactor ervaren. Het waterschap denkt dat het soms de eigen doelstellingen en streefbeelden niet kan bereiken, doordat het te veel bezig is met luisteren van de wensen van de omgeving. Voornamelijk de technische specialisten (hydroloog en ecooloog) ervaren deze focus op de omgeving als iets lastigs (R-4; R-6; R-9). Dat betekent niet dat consensus over de doelstellingen onmogelijk is, maar vaak zie je dat er eerder sprake is van het stapelen van verschillende doelen dan van doelconsensus. De resultaten hierover zijn gegeven per belanghebbende groep om het inzichtelijker te krijgen.

§5.3.9.1. Agrarische belanghebbenden

Tijdens de eerste gesprekken tussen het waterschap en de omgeving wordt snel duidelijk hoe ver de belangen uit elkaar kunnen liggen. Het waterschap heeft ecologische en hydrologische streefbeelden die vaak niet aansluiten bij de agrarische wensen van de omgeving. Geen enkele agrarische ondernemer die in dit onderzoek gesproken is, was direct enthousiast over de plannen van het waterschap. Zij ervaarden het in eerste instantie vooral als een project ten behoeve van natuurontwikkeling (R-14; R-16; R-18).

Voor de agrariër is een beekherinrichting echter een economisch plaatje dat hen direct in de bedrijfsvoering kan raken, gronden om de beek leveren per seizoen een x bedrag op. Er is er een verschil tussen akkerbouw en veeteelt. Voor de veehouder is de grondkwaliteit minder van belang: daar groeit hooguit gras of men heeft de grond nodig voor de mestrechten. De akkerbouwers hebben grotere belangen bij de grondkwaliteit. Op het moment dat WL de lager gelegen gronden om de beek wil gaan vernatten, worden ze niet meer bruikbaar voor intensieve akkerbouw. In beide gevallen is het voor de agrariërs belangrijk dat ze adequaat gecompenseerd worden. Dat kan in de vorm van een afwaardering, het verkopen van de grond of het ruilen van percelen. De agrarische ondernemers willen vooral dat WL meedenkt met hun bedrijfsvoering (R-2; R-12; R-14; R-18).

De grondverwerver van WL is daarbij een belangrijke speler. De grondverwerver moet weten wat de doelstellingen en streefbeelden van WL precies zijn en moet deze meenemen in de onderhandelingen met de agrariërs. De onderhandelingspositie van het waterschap wordt beter naarmate er veel gronden zijn om te ruilen. Agrariërs weten vaak welke gronden vruchtbaar zijn of welke percelen ze graag bij hun eigen zouden voegen. De grondverwerver kan daarnaast meedenken over bepaalde wensen van de agrariër zelf. Dan wordt het frame dat gebruikt wordt een economisch frame in plaats van een natuurontwikkelings-frame. Op dat moment werken agrariërs sneller mee. Een agrariër stelt namelijk dat het niet vanzelfsprekend is dat hij meegewerkt zou hebben als het waterschap geen goede gronden had kunnen bieden (R-14).

Door de nieuwe IPM-rollen is de grondverwerver minder nauw betrokken bij het project zelf. Deze wordt als rentmeester ingevlogen, maar het “*masseer-werk*”(R-12) wordt nu voornamelijk gedaan door de omgevingsmanager (R-13). Door de grondverwerver wordt dit als negatief ervaren omdat omgevingsmanagers vaak al dingen beloven aan de omgeving die de grondverwerver nodig heeft als wisselgeld om iemand over de streep te trekken. Dat zijn vaak de kleine dingen zoals een afrastering of poortje (R-12). Daarnaast is de grondverwerver deels op afstand van het project komen te staan, waardoor hij bepaalde randvoorwaarden van de streefbeelden soms niet weet. Een bepaalde afspraak die hij maakt met een individuele agrariër over peil of begroeiing, kan gevolgen hebben voor het gehele watersysteem (R-4).

Echte doelconsensus wordt met agrariërs vaak niet bereikt. De doelen van het waterschap worden niet dezelfde doelen als die van de agrariërs. Dit komt voornamelijk door het ecologische aspect. Een agrarisch ondernemer vond dat dit gehele beleid – het hele beekdalontwikkelingsbeleid – veel te “*natuur-minded*” (R-18). Zijn afhankelijkheid van de staat van de beek was beperkt, maar de natuurontwikkeling om die beek zou een te groot risico vormen voor zijn (risicogevoelige) bedrijfsvoering. Op het moment dat er voor een agrariër economisch een te groot risico aan een project zit, dan komt doelconsensus niet tot stand. Zo zijn er bij alle onderzochte beken trajecten aan te wijzen waar de beek niet is gaan meanderen vanwege het feit dat een agrariër niet mee wilde werken.

De respondenten van het waterschap stellen dat het belangrijk is dat de agrariër de natuur minder als belemmering gaan zien. “*Eigenlijk moet de agrariër die tegen natuurgebied aanzit, die moeten een natuurgebied zien als vriend. Daar kan het overvloedige water weg [...] dus ergens moet dit allemaal veel meer ervaren worden van: die natuur dat is onze vriend.*”

(R-15) Dit verhaal is nog niet geland bij de agrariërs die in dit onderzoek gesproken zijn. Zij zien natuur alsnog als iets lastigs waar het boerenbedrijf ruimte voor moet maken.

Echter, de agrariërs die wel meegewerkt hebben, zijn achteraf wel tevreden met het stukje natuur dat ontstaan is. Ze spreken ook allemaal uit voor natuurontwikkeling te zijn, maar dit is niet hun eigen doelstelling. Als zij recreanten zien genieten van de natuur die zij gecreëerd hebben zijn ze zelfs een beetje trots. Er is een stuk eigenaarschap ontstaan. Wel stellen ze dat met de kanttekening dat ze soms nog steeds kijken naar de gronden met een agrarische bril op. *“Dit zijn toch de beste en meest vruchtbare gronden die er zijn.”*(R-14)

§5.3.9.2. Natuurbeherende organisaties

Het was voor het onderzoek al aannemelijk dat consensus over doelstellingen met natuurbeherende organisaties makkelijker bereikt zou worden. Beekdalontwikkeling met veel aandacht voor natuurontwikkeling sluit aan bij de doelstellingen die een natuurorganisatie heeft. Deze doelconsensus betekent niet dat de natuurbeherende organisatie direct alle medewerking verleent. Ook bij hen komt er een grote economische component kijken. Natuurb beheer is een stuk duurder dan droog beheer. Op het moment dat een stuk grond om een beek vernat gaat worden, zit daar een kostenplaatje aan. De respondent van de natuurbeherende organisatie die voor dit onderzoek gesproken is stelt dat zijn organisatie – Staatsbosbeheer – economisch krap bij kas zit (R-3; R-19).

Net als met de agrarische belanghebbenden is de ruilverkaveling voor de natuurbeherende organisatie een instrument om mee te willen werken aan de herinrichting van de beek. Staatsbosbeheer Limburg krijgt subsidies van de Provincie Limburg voor grote aaneengesloten stukken natuur. Het ruilen van losliggende percelen om ergens een groter aaneengesloten geheel te kunnen creëren is voor Staatsbosbeheer Limburg dus een impuls om de onderhandelingen met het waterschap in te gaan. Ze verdienen meer subsidie, een aaneengesloten stuk natuur kan bovendien meer ecologische doelstellingen verwezenlijken en is goedkoper om te onderhouden (R-19). Zo is de ervaring bij de respondenten van het waterschap dat natuurbeheerorganisaties en waterschap dezelfde doelen nastreven, maar harder tegenover elkaar zijn komen te staan in onderhandelingen over grond (R-3; R-12).

Doelconsensus is er met de natuurbeheerder in dit onderzoek wel, maar dat heeft dus niet tot automatische samenwerking geleid. In de reflectie op de methodiek (§7.3.) is kort ingegaan of de respondent wel representatief is voor alle natuurbeherende organisaties.

§5.3.9.3. Gemeenten en provincie

De verschillen in doelstellingen voor beekontwikkeling tussen waterschap en de andere overheidslagen vormen vaak geen grote belemmering. Provincie Limburg heeft in het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) ook natte natuurdoelstellingen en ziet in de samenwerking met WL bij beekdalontwikkeling ook meekoppelkansen. De beekdalbrede benadering is door WL samen met Provincie Limburg opgesteld (Waterschap Limburg & Provincie Limburg, 2019).

Gemeenten die betrokken zijn bij beekdalherinrichtingsprojecten hebben vaak andere hoofddoelstellingen. Hydrologische doelstellingen vormen vaak geen speerpunt, tenzij het overlast betreft (R-20). De gemeenten zitten er vaak in om het gebiedsbrede totaalplaatje vorm te geven. Recreatieve doelstellingen proberen gemeenten vaak mee te nemen bij het herinrichten van het beekdal. Denk hierbij aan wandel- of fietspaden en alles dat hierbij komt kijken. De ervaring is bovendien dat de gemeente vaak dicht bij de burgers staat en door een gemeente te betrekken kan er meer draagvlak en financiële speelruimte verkregen voor het gehele project (R-17).

§5.3.9.4. Overige actoren en belanghebbenden

Andere belanghebbenden variëren sterk van project tot project. Een indruk van de actoren of belanghebbenden die langs kunnen komen die in dit onderzoek zijn tegengekomen: een jagersvereniging, een dorpsraad, een heemkundekring, een hengelsportvereniging, een kanovereniging, vogelspotters, en nog vele anderen. Al deze belanghebbenden hebben verschillende doelen en ideeën van de ontwikkeling van de beek. Het waterschap probeert al deze belangen mee te nemen bij het ontwerp, maar stelt zelf ook dat het te hoog gegrepen is om iedereen te altijd tevreden te stellen (R-2; R-10; R-13).

Te veel toegeven aan de wensen van de omgeving kan bovendien averechts werken voor de doelstellingen van het waterschap zelf (zie hiervoor §5.3.6.1. “Interactie tijdens de ontwerpfase - Inloopbijeenkomst”).

§5.3.10. Opbouwen van relaties

Relaties opbouwen ten behoeve van het beekdalontwikkelingsbeleid is iets dat voornamelijk in de ontwerpfase gebeurt. Tijdens het project en de ontwerpfase zijn het voornamelijk de leden van het IPM-team en de grondverwerver die in contact staan met de omgeving over het beekherinrichtingsproject. Naar gelang het project in de voorbereiding zit, worden de meeste relaties opgebouwd en ontstaat er wederzijds vertrouwen. In deze fase worden afspraken gemaakt met de omgeving. Sommige van deze afspraken worden gemaakt in koop- of

pachtovereenkomsten (R-12), maar dit kunnen ook mondelinge overeenkomsten tussen projectmedewerker en omgeving zijn (R-3).

Omdat de herinrichtingen projectmatig zijn georganiseerd bij WL, ziet men dat na de oplevering van een project het contact tussen IPM-team en omgeving verdwijnt. Het netwerk en de relaties die over de afgelopen jaren zijn opgebouwd verdwijnen daarmee ook. De heringerichte beek en het beheer daarvan wordt overgedragen aan de afdeling areaalbeheer. Een probleem dat daarbij komt kijken is dat de areaalbeheerders van WL tijdens de ontwerpfase over het algemeen weinig betrokken zijn geweest bij het project (R-13; R-15). Hierdoor raken netwerken verloren en verliezen mensen in de omgeving hun vaste contactpersoon bij het waterschap. Wat met het verlies van dit netwerk ook verloren kan gaan, is de “ziel van de afspraken”(R-13). Hierover kunt u meer lezen in het hoofdstuk met nevenbevindingen (§6.1.2.).

Met dit netwerk wordt door het waterschap te gemakzuchtig omgegaan zeggen sommigen. Dit netwerk is volgens enkele waterschappers noodzakelijk voor het bereiken van doelstellingen in een beekdal, maar ook voor het creëren van draagvlak voor volgende projecten (R-3). Veel belanghebbenden zitten nou eenmaal in een gebied waar het waterschap vaker terugkomt voor projecten (R-3; R-10). De watergangen verdwijnen namelijk niet plots uit het landschap.

§5.3.11. Samenvatting

In deze samenvatting zijn antwoorden gegeven op deelvraag 3, 4 en 5. Deze vragen zijn beantwoord aan de hand van de resultaten uit deze paragraaf. De deelvragen luiden als volgt:

3. Wat zijn de huidige samenwerkingspraktijken bij het beheren en herinrichten van beeksystemen?
4. Zijn er grote verschillen tussen de verschillende fases van de beekherinrichtingsprojecten en het beekdalbeheer met betrekking tot de rol van burgerparticipatie?
5. Wat kunnen we leren van huidige praktijken rond het herinrichten en beheren van het beeksysteem?

De huidige samenwerkingspraktijken omtrent beekdalherinrichtingen zitten voornamelijk in de ontwerpfase. Tijdens de ontwerpfase, die soms enkele jaren kan duren, zijn er veel interactiemomenten tussen het waterschap, andere overheidsinstanties, belangengroepen en directe belanghebbenden in de omgeving. In deze fase werken zij met elkaar samen om de herinrichting van de beek vorm te geven. Hoewel het waterschap altijd streeft naar

doelconsensus, zijn het vaak de eigen belangen van de omgeving en andere overheidsinstanties geweest die succesvolle samenwerking mogelijk hebben gemaakt.

Het eerste contact met de directe belanghebbenden is vaak dat tussen de grondverwerver van WL – die geen vaste rol heeft in de IPM-structuur – en de grondeigenaar in het beekdal. Via dit persoonlijke contact wordt er getracht gronden te verkrijgen om de beek ruimte te geven voor meandering. Voor met name de agrarische omgeving is dit contact het belangrijkste contact. Hetgeen te verklaren is doordat zij een herinrichting zien als een potentieel financieel risico. In de onderhandelingen met de grondverwerver kunnen deze financiële risico's geminimaliseerd worden door bijvoorbeeld met het waterschap te ruilen van kavels.

WL organiseert voor de bredere omgeving vaak een inloopbijeenkomst waar iedereen terecht kan met vragen. Voorheen werd dat vaak gedaan via informatieavonden waar zowel de omgeving als het waterschap zelf geen goede ervaringen mee had. Niet iedere belanghebbende voelt zich op zijn gemak om op een dergelijke avond in het openbaar zijn of haar vraag te stellen. Tevens had het waterschap een idee vaak al te ver uitgewerkt, waardoor de omgeving niet het gevoel kreeg mee te mogen denken.

De inloopbijeenkomsten hebben een andere opstelling: er zijn verschillende tafels met (blanco) kaarten te vinden, waar medewerkers van het waterschap – doorgaans allemaal leden van een IPM-team of een bestuurder – mensen individueel te woord staan. Voor de mensen uit de omgeving is de drempel hierdoor lager om een vraag te stellen. Het benaderen van de omgeving zonder uitgewerkt idee heeft voor- en nadelen. Draagvlak voor een project wordt groter als de omgeving het gevoel heeft mee te mogen denken over het ontwerp. Het nadeel daaraan is dat de omgeving vaak met wensen komt die het waterschap niet kan waarmaken. Hierdoor komt er een stukje verwachtingenmanagement kijken bij de nieuwe manieren van interactie.

De intensieve samenwerking aan de voorkant wordt echter ook getypeerd door lange periodes van radiostilte. De andere actoren in het netwerk hebben de specialistische kennis over het berekenen van hydrologische watersystemen of de kennis over democratische besluitvorming niet. Dat het project lange tijd in de voorbereidingsfase zit is voor het waterschap niet bijzonder, maar voor de mensen in de omgeving is dat geen vanzelfsprekendheid. Hierover kan het waterschap duidelijker zijn stellen zij.

De IPM-teams zijn in de ontwerpfase degene die contact hebben met de omgeving over het de herinrichting van de beek. Dit contact in de ontwerpfase wordt door nagenoeg alle

respondenten die meegewerkt hebben aan de herinrichting getypeerd als ‘samenwerking’. Na de oplevering is er van echte samenwerking geen sprake meer. De omgeving en het waterschap verliezen elkaar uit het oog want doorgaans worden er geen interactieve bijeenkomsten meer georganiseerd. De beheerafdeling van het waterschap en de gebiedsbeheerders voeren vanaf dan beleid over de beek.

De gebiedsbeheerder zou een belangrijke *linking-pin* kunnen vormen tussen ontwerp en beheerfase. De gebiedsbeheerder werkt namelijk ook na de oplevering van de beek nog in die omgeving. Het nauwer betrekken van deze gebiedsbeheerders bij het project zelf kan helpen met het borgen van het netwerk dat wordt opgebouwd. Zo kunnen de streefbeelden zoals die in het project zijn opgesteld beter begrepen worden door de beheerorganisatie. Ook het proces dat vooraf is gegaan aan bepaalde afspraken met de omgeving kan beter begrepen worden op deze manier.

De grootste les die je kan trekken uit de huidige praktijken rond beheer en herinrichting van de beeksystemen is dat er van coproductie geen sprake is. Als er van burgerparticipatie sprake is bij beekdalontwikkeling, dan is het slechts co-creatie. De samenwerking tussen waterschap en omgeving vindt voornamelijk plaats aan de voorkant van het project.

In de beheerfase wordt er minder samengewerkt. Dat komt voornamelijk door het feit dat er met de meeste belanghebbenden – voornamelijk agrarische ondernemers – geen echte doelconsensus is ontstaan. Doelstellingen en verschillende belangen worden gestapeld en blijven naast elkaar bestaan. Het voordeel hiervan is dat het waterschap hierdoor wel draagvlak en middelen krijgt voor het verwezenlijken van eigen streefbeelden. Maar de overige belanghebbende zien deze streefbeelden als iets van het waterschap waar zij niet echt aan kunnen/willen bijdragen. Coproductie komt dus niet tot stand in het beekdalontwikkelingsbeleid.

H6. Nevenbevindingen over het interne proces en bijvangst

Tijdens dit onderzoek zijn er verschillende zaken naar voren gekomen die ten eerste de doelstellingen van de beekherinrichtingen ondermijnen; en die er ten tweede voor zorgen dat burgerparticipatie spaak loopt. In dit hoofdstuk zijn deze nevenbevindingen van dit onderzoek besproken en voorzien van enige theoretische duiding. De nevenbevindingen zijn relevant voor het beantwoorden van de hoofdvraag van het onderzoek. Daarnaast hebben ze ook een pragmatische waarde voor WL. De praktijk roept namelijk vragen op waar WL over na kan denken. De nevenbevindingen over het organisatieproces van WL zijn eerst toegelicht (§6.1.) en daarna vindt u ook de overige bijvangst (§6.2.). In §6.3. volgt een antwoord op deelvraag 6 en 7. In diezelfde paragraaf staan ook de vragen voor WL die voortvloeien uit dit hoofdstuk.

§6.1. Het interne proces

De manier waarop WL de beekdalherinrichtingsprojecten en de verdere ontwikkeling van het beekdal heeft georganiseerd kan er mede voor zorgen dat de samenwerking met de omgeving niet goed verloopt. De concrete bevindingen zijn besproken aan de hand van dit interne proces.

§6.1.1. Het ontbreken van rollen in de ontwerpfase

De IPM-teams van WL zijn verantwoordelijk voor het grootste deel van de gehele ontwerpfase. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat bepaalde rollen niet structureel vertegenwoordigd zijn in de huidige structuur. Sinds de invoering van deze IPM-structuur zijn er veel zaken procesmatig geborgd die voorheen afhankelijk waren van de individuele competenties van de projectmedewerkers. Een voorbeeld hiervan is de projectleider. Deze was voorheen zowel de technisch manager als de omgevingsmanager (R-3). De projectleider wist voorheen van de *“hoed en de rand”* (R-1) en was de *linking-pin* tussen de organisatie en de omgeving. De individuele projectleider genoot hierdoor meer autonomie om bepaalde projecten aan te pakken op zijn eigen manier. Dit zorgde er bijvoorbeeld wel voor dat de ene projectleider meer aandacht had voor de omgeving dan de ander (R-13; R-21). Door deze rol uit te splitsen zijn deze zaken beter geborgd.

De IPM-structuur is niet zonder gebreken. De keuze voor de IPM-structuur is gemaakt om beter aan te sluiten bij andere overheidsorganen die hier ook gebruik van maken (R-13). Wat voor het waterschap anders is, is dat voor een beekdalherinrichting bepaalde zaken belangrijk zijn die bij andere overheden niet vanzelfsprekend zijn. De beek is namelijk in de beheerfase een grote mate van afhankelijkheid van de naaste omgeving. De watergang zelf is hetgeen waar het waterschap de wettelijke verantwoordelijkheid over heeft, maar de gebruikers

en eigenaren van de gronden langs de beek kunnen de ecologische en hydrologische staat bepalen. Het ontwikkelen van een fysiek natuursysteem is ook anders dan het opleveren van bijvoorbeeld een snelweg. De herinrichting zelf is slechts een ingreep die een bepaalde ontwikkeling op gang moet brengen.

Met dit verschil in het achterhoofd is het daarom opmerkelijk dat er bepaalde vakspecialisten/rollen bij het waterschap niet structureel in de IPM-teams vertegenwoordigd zijn. Deze functies bestaan allemaal bij WL, maar zijn dus niet allemaal structureel betrokken bij de ontwerpfasen. Dit zijn:

1. *De gebiedsbeheerder.* De gebiedsbeheerder (tegenwoordig “inspecteur”) van WL is degene die het eerste aanspreekpunt is voor de directe omgeving. De gebiedsbeheerder voert het operationele waterbeheer uit in het veld. Deze personen kennen de omgeving en begrijpen het functioneren van het watersysteem. Het is daarom bijzonder om te zien dat deze mensen te weinig betrokken zijn bij de ontwerpfasen van de beekdalherinrichting. Alle respondenten van het waterschap, waaronder de gebiedsbeheerders zelf, willen graag dat deze betrokkenheid aan de voorkant meer structureel is. WL richt een beek anders in, maar vaak weten de gebiedsbeheerders niet precies wat het streefbeeld is. Door de gebiedsbeheerders te weinig te betrekken in de ontwerpfasen ontbreekt over de heringerichte beek het gevoel van eigenaarschap bij hen vaak. De herinrichting is geen project “van hun” (R-15). Het gevoel van eigenaarschap vergroot de betrokkenheid en individuele verantwoordelijkheid van werknemers (Doh & Quigley, 2014).

De gebiedsbeheerders zelf willen meer betrokken zijn, maar vaak is het een kwestie van tijdgebrek om de afstemming te organiseren. Als operationele beheerder van het watersysteem werken zij het grootste gedeelte van de week in “buiten het veld”. De gebiedsbeheerders zitten als ze niet in het veld zijn daarnaast meestal niet op het centrale kantoor in Roermond, maar op de loodsen van WL in Horst of Sittard. Doordat de meeste overleggen van het IPM-team in Roermond zijn, is de het voor de gebiedsbeheerders een nog grotere stap om snel aan te haken. Dit is waarschijnlijk niet ten gevolge van de fusie, de loodsen waren voorheen ook al gescheiden van de twee hoofdkantoren. Daarnaast is het inherent aan de functie van de gebiedsbeheerder dat hij opereert in het veld.

2. *De ecoloog en hydroloog.* Hoewel deze twee vakspecialistische rollen wel geborgd zijn in de IPM-structuur, blijkt dat zij in de praktijk nog vaak op een zijspoor staan. De

ervaring van deze specialisten is dat zij slechts ingevlogen worden wanneer ze nodig worden geacht. Ondanks dat dit twee vakspecialisten zijn voor het waterschap die verantwoordelijk zijn voor het formuleren van haalbare streefbeelden. Doordat zij niet structureel betrokken zijn worden er soms concessies gedaan aan het project die de streefbeelden van WL onhaalbaar maken (R-4).

3. *De vergunningverlener en de gegevensbeheerder.* De ervaringen zijn er dat de vergunningverlener en degene die moet zorgen dat alle afspraken en onderhoudsverplichtingen op papier zetten niet structureel betrokken worden. *“Vergunning wordt vergund door medewerkers van Vergunning en Plantoetsing. De vakspecialist gegevensbeheer in de projectgroep stemt dit af.”* (MEMO-1) Deze persoon is volgens verschillende respondenten niet structureel betrokken in de projectgroep. Zo kan het dat op het laatste moment, vlak voor de implementatie van start gaat, men bij WL erachter komt dat er veel afspraken nog niet op papier staan of dat er nog geen vergunningen zijn verleend (R-9). Dit kan het proces ernstig vertragen in het geval van de vergunningen.

Als er niet duidelijk op papier staat wie de onderhoudsplichtige is van een bepaald object – bijvoorbeeld: een bankje, een prullenbak, een wandelpad, een bruggetje – dan loopt WL het risico dat zij zelf de onderhoudsplichtige zijn. De beheerders van het waterschap zijn niet uitgerust om dit soort onderhoud te verrichten. Daarnaast is het voor de oplevering en de overdracht van belang dat afspraken goed op papier staan. De beheerorganisatie van WL voert namelijk op basis van deze afspraken het beleid.

Degene die verantwoordelijk is voor het verwerken van gegevens over onderhoudsplicht, zegt zelf sinds de fusie geen aansluiting meer te kunnen vinden bij de projectgroepen. Degene zegt zelf: *“In het verleden dat ging wel soepeler want de organisatie was kleiner. Je had overzicht over alles. Nu is het groot en nu is het wel zaak dat het wel in het proces wordt opgenomen [...] de organisatie is veel te groot. Je kan niet iedereen nalopen. Ik heb geen overzicht en kan ik niet controle [sic] over alles behouden.”* (R-9)

4. *Grondverwerver.* De grondverwerver van het waterschap is sinds de invoering van de IPM-structuur niet meer zo nauw betrokken bij de projecten. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat deze rol niet onderschat mag worden. De grondeigenaren in het beekdal willen vooral weten wat er met deze grond gaat gebeuren, of ze deze gronden kunnen ruilen tegen betere gronden, dat er een afwaardering plaats gaat vinden of dat

ze deze kunnen verkopen. Voorheen deden de grondverwerwers zelf dit voorwerk en daarmee waren ze zelf verantwoordelijk voor de onderhandelingspositie. Nu het “masseer-werk” door IPM-teams gedaan wordt, gebeurt het dat er beloftes aan grondeigenaren gedaan worden die een grondverwerwer eigenlijk achter de hand had willen houden als wisselgeld om een grondeigenaar over de streep te kunnen trekken.

§6.1.2. De overdrachtsfase

De overdrachtsfase is een fase die voor veel projecten moeizaam verloopt. Dit is iets dat bij meerdere overheidsinstanties speelt als het gaat over projecten (R-13).⁸ Voor herinrichtingen van beken door WL geldt dat ook. Het project wordt na oplevering van de herinrichting overgedragen van het IPM-team aan het cluster Areaalbeheer.

Fysiek vindt de overdracht plaats na het verstrijken van de onderhoudstermijn van de aannemer. (zie schema; in beginsel is afgesproken dat de onderhoudstermijn van de aannemer 1 jaar is (alle seizoenen). Er worden verschillende documenten gemaakt, informatie verwerkt, financiële decharge door het bestuur etc. Echter begint de overdracht al veel eerder: de basis voor een goede overdracht wordt gelegd bij het begin van het project. (MEMO-1)

De goede overdracht van veel beekdalherinrichtingsprojecten valt of staat bij een goede afstemming tussen de projectteams en het cluster Areaalbeheer. Daarnaast speelt de kwaliteit van de afspraken tussen het waterschap en de omgeving een belangrijke rol.

Door het structureel ontbreken van de gebiedsbeheerder, ecologen en hydrologen, is er tijdens de ontwerpfase nog te weinig afstemming tussen de projecten en de onderhoudsorganisatie. Respondenten stellen dat er te weinig mensen zijn en te weinig tijd is om de ideale afstemming te organiseren. Het lijkt op een gebrek aan capaciteit. Een werkvoorbereider van WL stelt: “Ik heb dat wel eens geprobeerd, dan ga je proberen om een hydroloog en ecooloog en een beheerder en ik zelf bij elkaar te krijgen. Dat lukte dan al bijna nooit.” (R-8)

⁸ Hiervoor is in de verkennende fase van dit onderzoek gesproken met: Maartje Thijssen, Projectmanager bij Waterschap Aa en Maas; en Louisa Remesal, Adviseur Watersysteem bij Waterschap Rijn en IJssel. Hen is gevraagd naar ervaringen en *best-practises* van de nazorg van beekherinrichtingsprojecten. Daarnaast is er gesproken met Davey Janssen, Projectleider bij de Gemeente Amsterdam; hem is gevraagd naar ervaringen met grote infrastructuurprojecten. Alle organisaties van deze personen maken gebruik van een IPM-model.

Doordat de persoonlijke afstemming niet optimaal georganiseerd is, wordt de overdracht afhankelijk van de zorgvuldigheid waarmee alle afspraken op papier zijn gezet. Dit gaat lang niet altijd goed. Hetgeen er niet goed gaat met afspraken bij het waterschap zijn de volgende:

- Afspraken zijn niet op papier gezet, of zijn moeilijk terug te vinden;
- of wel: de afspraken zijn op papier gezet en terug te vinden, maar worden niet goed nageleefd. Dat kan omdat de streefbeelden niet rijmen met de afspraak en/of omdat het waterschap onverschillig met de afspraak om gaat.

Dat afspraken niet op papier gezet zijn of moeilijk terug te vinden zijn kan ten eerste komen omdat de gegevensbeheerders van WL niet voldoende worden betrokken in de ontwerpfase. Afspraken moeten zwart op wit komen te staan en vervolgens in het systeem worden verwerkt van WL. De gegevensbeheerder geeft aan niet structureel betrokken te zijn bij de ontwerpfase, waardoor deze afspraken niet allemaal op tijd in het systeem worden verwerkt (zie §6.1.1.).

Het verlies van de “ziel van afspraken”

Doordat het IPM-team dat de afspraken met de omgeving heeft gemaakt niet meer betrokken zijn bij de beheerfase, kan de zogenaamde “ziel van afspraken” verloren gaan. Afspraken hebben namelijk een lange doorlooptijd. Aan afspraken gaan vaak langdurige onderhandelingen vooraf die niet altijd soepel verlopen. Wat voor de beheerorganisatie kan ogen als een onschuldige randvoorwaarde, kan voor degene in de omgeving de doorslaggevende factor zijn geweest om mee te werken aan de beekherinrichting (R-13).

Wanneer de beheerorganisatie besluit te gemakkelijk om te gaan met de randvoorwaarden omdat deze in hun ogen niet passen bij de streefbeelden, dan kan de omgeving boos worden. Hetgeen weer kan leiden tot verlies van draagvlak bij de omgeving en zo ontstaat een beeld van een onbetrouwbaar waterschap (R-10). Degene van het waterschap die deze afspraken ooit gemaakt hebben, betreuren dit op hun beurt. Want zij hebben de mensen in de omgeving ooit op het hart gedrukt dat deze afspraken nageleefd zouden worden (R-2; R-3; R-10; R-13). Hierom kan het waardevol zijn als het waterschap meer contact zoekt met de omgeving en ontwikkelingen in het beekdal vaker deelt.

Het kan ook dat de afspraken zo lang doorlopen dat de essentie hiervan voor de omgeving verwaterd. In de verkennende fase van dit onderzoek werd hier wel eens een opmerking over gemaakt. Hiervan zijn in het onderzoek echter geen voorbeelden gevonden.

Afspraken passen niet bij streefbeelden

Hetgeen dat de ecologen en hydrologen van WL vaak tegenstaat, is dat de afspraken die gemaakt zijn met de belanghebbenden in de omgeving vaak niet in lijn zijn met de streefbeelden. In de ontwerpfasen worden er afspraken gemaakt met de omgeving en in dezelfde fase worden er streefbeelden opgesteld die niet met elkaar rijmen. (MEMO-1; R-4; R-6)

Er worden bijvoorbeeld afspraken gemaakt met een agrariër over bepaalde waterpeilen. Om dit peil te garanderen moet de beek op bepaalde vlakken intensiever gemaaid worden om water sneller af te kunnen voeren. Het ecologische streefbeeld is dan niet meer te realiseren: intensief maaien gaat ten koste van alle ecologische ontwikkeling. De ecologen en hydrologen vinden het ten eerste dus vooral vervelend dat dit soort tegenstrijdige afspraken gemaakt worden. Ten tweede vinden zij het ook slecht dat het waterschap de leidraden en streefbeelden vervolgens niet aanpast aan de situatie. WL jaagt soms streefbeelden na die niet te behalen zijn met de gemaakte afspraken.

Leden van IPM-teams en grondverwerwers zijn het hier niet mee eens. Zij vinden dat het helder is binnen welk kader de afspraken met de omgeving moeten vallen (R-1; R-11; R-12). Uit de interviews kwam wel naar voren dat de streefbeelden slechts een van de vele factoren is waar zij rekening mee dienen te houden. Projectleiders, omgevingsmanagers en grondverwerwers houden meer rekening met de directe belangen van de omgeving. De omgeving zit vaak niet te wachten op complexe, technische streefbeelden (R-2). Voor de projectmedewerkers van het waterschap is het creëren van draagvlak belangrijk en daarom is het belangrijk dat ze de taal van de omgeving spreken.

Hetzelfde kan gesteld worden over de gebiedsbeheerders. Als zij weinig bij het project betrokken zijn, wordt hun ervaring met de beek beperkt tot de individuele contacten met aangelanden. Hierdoor denken zij veel meer mee met het individu in de omgeving. Als zij door beperkte interne projectbetrokkenheid niet bekend zijn met het totaalplaatje kan het zijn dat ze handelen in strijd met de streefbeelden (R-4). Een keer extra maaien als boer x daar om vraagt klinkt bijvoorbeeld onschuldig, maar als dat leidt tot bovenstroomse droogte, is dat niet wenselijk.

Een bestuurslid van WL vat dit alles als volgt samen: er is sprake van drie eilanden binnen WL. Een eiland met grondverwerwers en projectleiders; een eiland met hydrologen en ecologen; en een eiland met areaalbeheerders (R-10). Het gevoel dat deze “eilanden” los van elkaar opereren is in lijn met veel dat er bij verschillende respondenten is opgehaald. Streefbeelden passen niet bij gemaakte afspraken en gebiedsbeheerders zijn te weinig betrokken in de ontwerpfasen.

Slordige overdrachten tijdens fusie

In 2017, ten tijde van de fusie, was er een lijst van 41 projecten, 23 in het noordelijke deel en 18 in het zuidelijke deel, die in de afrondingsfase waren. In de afrondingsfase moesten de volgende zaken geregeld worden:

- Uitvoering revisie
- Opmaken / afronden onderhoudsplan / leidraad uitvoering
- Op orde brengen kernregistratie a.d.h.v. de projectresultaten
- Aanpassen van de legger
- Aanpassen; intrekken en verlenen van vergunningen
- Financiële afronding van het project.

Bij 17 van de 23 projecten in het noordelijk deel, het gebied van voormalig WPM, stagneerde de afrondingsfase. De oorzaken voor deze stagnatie waren als volgt:

1. *Welke gegevens en de wijze waarop gegevens in de verschillende velden van de kernregistratie verwerkt dienen te worden is niet helder. (bv vlak verwerken , ruimte voor vergunning nr. bij stuw e.d.)*
2. *het invoeren van gegevens in de kern registratie was lange tijd niet mogelijk omdat de leggeraanpassing niet had plaatsgevonden. (WPM volgorde: eerst legger dan kernregistratie)*
3. *Onvoldoende capaciteit / prioriteit voor leggeraanpassing en kerngegevens te actualiseren.*
4. *Het aanpassen van de legger was lange tijd niet mogelijk omdat systemen niet op elkaar waren afgestemd. Inmiddels blijkt dat het technisch mogelijk is om de legger (Noord) aan te passen.*
5. *Onduidelijkheid wie kernregistratie bijhoudt en actualiseert, onduidelijkheid wie legger aanpast. “Vergunning en Plantoetsing doet geen technische aanpassing (verwerken van gegevens) zou SOI [Systeemonwikkeling & Instanthouding] moeten doen. SOI alleen kernregistratie geen leggeraanpassing omdat de mensen niet weten hoe dat te doen”.*
6. *Onduidelijkheid bij Teams SO&I c.q. K&B [Kennis 7 Bewaking] wie overdracht document accordeert. (DTV-1)*

Dit fragment komt uit een voorstel aan het DT van WL uit 2017. Hieruit blijkt dat de verschillen in werkwijze tussen de twee oude waterschappen ertoe leidt dat er maar liefst zeventien

projecten formeel niet overgedragen konden worden aan de beheerorganisatie van het waterschap. Met als gevolg dat projectleiders lange tijd worden aangesproken voor al wat gebeurt in en om de soms al jaren geleden uitgevoerde projecten. Dit ging weer ten koste aan capaciteit en beschikbaarheid voor nieuwe projecten. Ook waren de gegevens ‘binnen het waterschap’ over het project niet meer actueel en betrouwbaar en werden projecten lange tijd niet publiekrechtelijk beschermd omdat ze niet in de legger stonden (DTV-1). Dit probleem is destijds als volgt opgelost:

Kortom: het afsluiten en overdragen van minimaal 17 projecten stagneert als gevolg van onduidelijkheid op verschillende fronten, zowel inhoudelijk al organisatorisch en onvoldoende capaciteit / prioriteit binnen de teams V&P en K&B. Het ligt daarom voor de hand om voor het afsluiten van deze 17 projecten af te wijken van de afspraak om deze projecten af te sluiten conform “handelwijze noord”. (DTV-1)

Er is toen besloten deze zeventien alsnog over te dragen op de manier waarop het bij WPM gedaan werd. Dit alles om meer capaciteit te verkrijgen voor nieuwe projecten en meer aandacht en prioriteit te geven voor het actualiseren van de legger en kernregistratie. Op het moment van schrijven zijn de gegevensbeheerders van WL nog altijd bezig met het uniformeren van de twee verschillende soort dataregistratie. De geforceerde overdracht van deze projecten is het bestrijden van een symptoom in plaats van het aanpakken van de oorzaak.

Het samenvoegen van verschillende processen en handelwijzen naar aanleiding van een fusie gaat vaak gepaard met horten en stoten. Wat meer zorgen baart is het feit dat respondenten aangeven dat er sindsdien weinig verbetering is wat betreft overdrachtsfase. Een medewerker van WL vertelt hierover het volgende:

We liggen zelf iedere keer achter de problemen aan te hollen dus. Vandaar dat we dat overdrachtmoment bedacht hebben, maar bijna geen één project is zo overgedragen. En dan lieten we het gewoon liggen, en als er dan een probleem was. Dan sturen we die naar de projectleider want het was nog niet overgedragen. Uiteindelijk kwamen die problemen toch wel bij ons terug want de projectleider was vaak een externe of die was weg, die heeft zijn project opgeleverd. (R-8)

Zo zijn er nu zeventien projecten in het beheer van WL die niet goed overgedragen zijn. Hier kunnen later problemen mee ontstaan, omdat de afspraken niet duidelijk op papier staan.

§6.1.3. Met de omgeving, voor de omgeving

Het motto van WL luidt: “*met de omgeving, voor de omgeving*”. Een laatste procesmatige bevinding die uit dit onderzoek naar voren komt, is dat het waterschap de omgeving té centraal stelt in beekdalontwikkelingsprojecten. Zowel het bestuur als de ambtelijke organisatie worden door interne en externe respondenten als overambitieuze bestempeld. Die ambitie uit zich bijvoorbeeld in het doen van talloze beloftes aan de omgeving. Hierdoor komt het waterschap soms op de stoel te zitten van de gemeente of van de provincie. (R-2; R-7; R-20)

Voorheen was het waterschap vaak te technisch en had te weinig oog voor de omgeving. Nu wordt er te veel geluisterd naar de omgeving, of worden er taken op zich genomen die niet bij het waterschap passen en waar de organisatie niet op is ingericht. Wettelijk is het waterschap verantwoordelijk voor waterveiligheid, waterkwaliteit en waterkwantiteit. Het creëren van recreatie- of natuurgebieden die verder van de watergang af staan zijn geen primaire verantwoordelijkheden van het waterschap. Als het waterschap besluit speeltuinen, banken of wandelpaden te maken, dan moet het beseffen dat daar ook een stuk onderhoud bij komt kijken. De gebiedsbeheerders in het veld zijn niet gekwalificeerd en uitgerust om speeltuinen te keuren en om prullenbakken te verschonen (R-7).

Om de rol van gebiedsontwikkelaar te blijven vervullen moet het waterschap intensiever samenwerken met gemeenten en provincie. De gebiedspilots in de Kwistbeek zijn daar een goed voorbeeld van. Omdat gemeente Peel en Maas samen met WL de kartrekker van het herinrichtingsproject is, hoeft WL niet op de stoel van de gemeente te gaan zitten. Het helpt dan waarschijnlijk ook als de vergunningverleners en gegevensbeheerders actief betrokken worden. Onderaan de streep moet duidelijk zijn wie wat gaat onderhouden. Wanneer dat niet zwart op wit staat, is de grondeigenaar vaak de onderhoudsplichtige.

§6.2. Bijvangst

Tot slot zijn er in dit onderzoek nog nevenbevindingen gedaan die niet goed te plaatsen zijn in het grotere geheel, maar waar het waterschap wel eens naar moet kijken. Ten eerste lijkt het er op dat de organisatiecultuur soms ook voor problemen zorgt (§6.2.1.). Daarnaast heeft een uitspraak van een agrariër gewezen op een mogelijk risico dat komt kijken bij agrarisch natuurbeheer in combinatie met recreatie (§6.2.2.).

§6.2.1. De organisatiecultuur

De organisatiecultuur van het nog jonge waterschap lijkt nog niet te zijn uitgekristalliseerd. WL heeft zelf in 2017 onderzoek verricht naar de gewenste organisatiecultuur van het nieuwe

waterschap. Dit hebben ze gedaan aan de hand van het meetinstrument van Cameron & Quinn (1999): het Organizational Culture Assessment Instrument (OCAI; zie Figuur 4.). Met dit meetinstrument kan op eenvoudige wijze de organisatiecultuur in kaart worden gebracht.

Uit de analyse van WL kwam naar voren dat de wens voor een familiecultuur het hoogst is bij medewerkers; 37,6% van de medewerkers scoorden hierop het hoogst (RAP-1). De tweede meest gewenste organisatiecultuur was een adhocratie met 27,1%. Beide culturen typeren zich door de grote mate van flexibiliteit van de medewerkers, maar onderscheiden zich van elkaar door de focus op interne verhoudingen (familiecultuur) of externe positionering (adhocratie).



Figuur 4. Matrix van organisatieculturen naar Cameron & Quinn (1999). RAP-1.

In dit onderzoek is die gewenste familie-cultuur of adhocratie niet teruggevonden. Het lijkt aannemelijk dat er voor de fusie veel op relationele basis georganiseerd was. Mensen wisten welke projecten er bezig waren en wisten van elkaar wie waar mee bezig was (R-2; R-9). De schaalvergroting ten gevolge van de fusie lijkt er voor te zorgen dat personen die voorheen hun taken op relationele basis uitvoerden, nu tussen wal en schip vallen. Doordat er meer projecten tegelijkertijd lopen en er veel nieuwe collega's zijn die niet precies van elkaar weten wat ze

doen, worden sommige mensen niet meer betrokken bij een project (R-9; R-13). Het waterschap is zo groot geworden dat het er op lijkt dat het veel hiërarchischer is geworden. Medewerkers weten elkaar moeilijk te vinden waardoor de nadruk op vastgelegde processen komt te liggen. Als een rol dan ontbreekt in het geborgde proces, kan het zijn dat deze in de praktijk ook niet betrokken wordt.

Daar komt bij dat veel respondenten de houding van het bestuur als een belemmering voor beekdalontwikkeling ervaren. Ten eerste kaarten meerdere respondenten het aan dat ze het vervelend vinden als een bestuurder achter hun rug om afspraken met de omgeving maakt (R-4; R-5; R-6; R-8; R-13). Dit kan zijn doordat een bestuurder één op één contact krijgt met de omgeving (R-4; R-5). Het gevoel van verantwoordelijkheid en autonomie van medewerkers wordt gevoelsmatig belemmerd. Ten tweede kan het bestuur ook een belemmering vormen door vaker aanwezig te zijn op inloop- of informatiebijeenkomsten en daar beloftes doen aan de omgeving (R-13; R-20). Respondenten ervaren het bestuur als té gevoelig voor wensen uit de omgeving en deze wensen passen niet altijd bij de taken van het waterschap. Dit past weer bij de rol van afspraken (§6.1.2.) en het centraal stellen van de omgeving (§6.1.3.).

Deze culturele nevenbevinding kan enigszins verklaren waarom bepaalde rollen niet structureel vertegenwoordigd zijn bij het beekontwikkelingsbeleid of waarom afspraken niet matchen bij vooraf opgestelde streefbeelden. Maar deze bevinding verdient vooral een vervolgonderzoek. WL beseft dat de organisatiecultuur nog niet zoals gewenst is en momenteel is het waterschap actief bezig met het creëren van een nieuwe organisatiecultuur. Zo probeert WL via zogenaamde ‘Watermerken’ de nieuwe organisatiecultuur van het waterschap vorm te geven.

§6.2.2. Onderschatting risico's agrarisch natuur beheer

Tot slot volgt hier een nevenbevinding die niet goed te plaatsen is in het grotere plaatje, maar die voor WL wel relevant is om mee te nemen in de toekomst. Risico's van agrarisch natuurbeheer in combinatie met recreatie lijken te worden onderschat. In de praktijk komt het voor dat het waterschap en andere overheden afspraken met veehouders maken dat zij de gronden om de beken heen mogen beweiden. In het kader van het stapelen van doelstellingen kan dit voor meer draagvlak zorgen voor het herinrichtingsproject.

Zo ontstaat er een eindsituatie waarbij koeien grazen op een stuk grond waar dat tevens een wandel- of fietspad overheen loopt. Een veehouder gaf aan dat hij dit erg risicovol vindt omdat het ras koeien dat hij bezit territoriaal en agressief gedrag kan vertonen. De wandelaars

in het gebied onderschatten dit vaak. Hoewel er bordjes staan met een waarschuwing – “Betreden op eigen risico” – denkt de veehouder dat dit onvoldoende is. Deze agrarisch ondernemer is bang dat het een keer misgaat en een koe een persoon aanvalt (R-16). In de praktijk waarschuwt hij nu dus zelf mensen om kwaad te voorkomen. Over het stapelen van doelstellingen moet niet te licht gedacht worden.

§6.3. Samenvatting

De deelvragen 6 en 7 zijn leidend geweest voor dit hoofdstuk en in deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op deze twee vragen (§6.3.1.). Veel bevindingen zijn door de beperkte omvang van het onderzoek niet hard te maken en roepen dus vooral veel nieuwe vragen op over het huidige beekdalontwikkelingsbeleid. In deze paragraaf zijn deze vragen nog eens kort uitgelegd en benoemd (§6.3.2.).

§6.3.1. Antwoord deelvraag 6 en 7

In dit hoofdstuk zijn er veel organisatorische zaken naar voren gekomen die een belemmering opleveren voor coproductie en co-creatie. Om een beekdal te kunnen ontwikkelen moet er fysieke ingreep plaatsvinden in de buitenwereld en deze ingreep wordt door WL projectmatig uitgevoerd. Projecten worden uitgevoerd onder leiding van IPM-teams met daarin verschillende geborgde functies. Medewerkers wiens functies niet in de geborgde processen zijn opgenomen missen in de praktijk vaak de aansluiting bij een project. Rollen die coproductie of co-creatie zouden kunnen bevorderen ontbreken daardoor structureel.

Na een projectmatige ingreep van het waterschap moet de beek weer terug bij het beheercluster komen. De ontwikkeling van het beekdal begint pas echt nadat de beek opnieuw is ingericht. Deze overdrachtsfase laat te wensen over. Gebiedsbeheerders zijn aan de voorkant te weinig betrokken bij het ontwerp en kennen de nieuwe afspraken en streefbeelden niet goed genoeg. Daarnaast zijn afspraken soms niet compleet of in strijd met de streefbeelden, of komt het voor dat de beek overgedragen wordt aan het beheercluster, ondanks dat hij nog niet voldeed aan de formele eisen voor een goede overgang. Dit zijn allen organisatorische belemmeringen die er mede voor zorgen dat een participatief proces niet tot stand komt.

Sommige van deze belemmeringen zijn te verklaren aan de hand van de fusie of reorganisatie van WL. Medewerkers die voorheen op relationele basis hun taak uit konden voeren verloren de aansluiting met projecten. De fusie bracht een schaalvergroting mee die ervoor zorgden dat er ten eerste meer projecten tegelijkertijd liepen; en ten tweede waren er veel collega's die niet

van elkaar wisten wat ze deden. De mensen wiens rol niet in de IPM-structuur geborgd was, moesten zelf die aansluiting gaan zoeken.

Daarnaast kan de slordige overgang van veel projecten deels verklaart worden door het samenvoegen van twee organisaties. De twee oude waterschappen hadden twee manieren van werken. Het kan zijn dat door het samenvoegen van organisaties, het overzicht deels verloren is gegaan. Dan kan het dus zijn dat deze slordige overdrachtmomenten afgehandeld zijn om duidelijkheid te creëren.

Andere organisatorische belemmeringen zijn niet te verklaren door de fusie. Gebiedsbeheerders, ecologen en hydrologen geven aan dat ze zich voor de fusie ook al te weinig betrokken voelden bij veel projecten. Dit is dus iets dat al langer speelt. Hetzelfde kan gezegd worden over de rol van afspraken. Er zijn voorbeelden en ervaringen van voor de fusie dat afspraken niet passen bij de streefbeelden.

§6.3.2. Vragen voor WL op basis van interne proces

Ten eerste is het de vraag of alle rollen die nodig zijn voor succesvolle samenwerking met de omgeving genoeg betrokken zijn bij de beekdalontwikkeling. Veel interne respondenten stellen dat ze meer betrokken zouden willen zijn bij de ontwerpfase van een project. Zou de overdracht van project naar beheer beter gaan als de gebiedsbeheerder meer betrokken is geweest aan de voorkant? Dezelfde vraag kan gesteld worden over de vergunningverleners en de gegevensbeheerders. Zijn de grondverwervers voldoende betrokken bij het project om inhoudelijke onderhandelingen met de grondeigenaren aan te gaan, zonder daarbij af te doen aan de streefbeelden van het waterschap?

Daarnaast is er een hele reeks aan projecten aan het einde van 2017 onvoltooid overdragen aan het beheercluster. Wat is er met deze projecten gebeurd? Zijn er sindsdien verbeteringen in de formele overdrachtmomenten? Maakt het waterschap wel voldoende tijd en middelen vrij om deze overdrachtmomenten goed te faciliteren?

Bovendien ervaren medewerkers van het waterschap het waterschap omgevingsgerichter is geworden de laatste paar jaren. Wat houdt het nieuwe motto “*met de omgeving, voor de omgeving*” inhoudelijk in? Is het waterschap niet te ambitieus als het de volledige herinrichting van een gebied wil gaan faciliteren? Is de organisatie daar wel op ingericht? En als dat het waterschap meer wil faciliteren in een beekdal – zoals bankjes, bruggetjes of speeltoestellen – waarom zijn de vergunningverleners en gegevensbeheerders dan niet vaker betrokken aan de voorkant om deze zaken te regelen?

Een nevenbevinding over de organisatiecultuur kan ook belangrijk zijn. Passen de bestuurlijke ambities WL bij de ambities van de ambtenaren? Hoe zouden deze beter op elkaar aan kunnen sluiten?

Tot slot kan de laatste nevenbevinding over de onvoorziene risico's van agrarisch natuurbeheer kan de vraag oproepen of WL niet te licht denkt over het opstapelen van verschillende doelen en belangen. Passen recreatieve doelstellingen wel in een beekdal waar vee vrij mag grazen?

H7. Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk volgt het antwoord op de onderzoeksvraag (§7.1.); een reflectie op de bevindingen (§7.2.) en op de methodiek van het onderzoek (§7.3.); en tot slot worden er nog vier praktische aanbevelingen gedaan aan WL (§7.4.).

§7.1. Antwoord op onderzoeksvraag

In dit onderzoek is een antwoord gezocht op de volgende vraag:

“Wat is de rol van coproductie in de verschillende beleidsfasen van beek(dal)herinrichtingswerkzaamheden en hoe kan coproductie bijdragen aan beter beheer van het watersysteem?”

Om tot een antwoord te komen is eerst onderzocht of dat burgerparticipatie bij het beheren van het Limburgse beekstelsel wenselijk zou zijn. Aan de hand van vier onderzochte factoren is naar voren gekomen dat het ontwikkelen van dit beekstelsel omschreven kan worden als een complex systeem. Bevoegdheden, kennis en financiële middelen zijn verdeeld over de verschillende belanghebbenden. Participatie kan daarom in theorie een waardevolle bijdrage leveren aan de beekdalontwikkeling.

De huidige praktijken rond het herinrichten en beheren van de beken tonen aan dat er van coproductie geen sprake is. Als er van burgerparticipatie sprake is bij beekdalontwikkeling, dan is het slechts co-creatie. Om tot deze conclusie te komen is de beekdalontwikkeling zijn er vijf Noord-Limburgse beken onderzocht die in de afgelopen tien jaar opnieuw ingericht zijn. Het herinrichten van beken gebeurt op projectmatige wijze. Deze projectmatige ingrepen zijn voor dit onderzoek opgedeeld in drie fasen: een ontwerpfasen, een implementatiefasen en de beheerfasen.

In de verschillende fasen van de beekdalherinrichtingswerkzaamheden is de rol van burgerparticipatie slechts beperkt gebleven tot de ontwerpfasen. Van coproductie is pas sprake als het waterschap samen met de omgeving het beleid tot uitvoering brengt. Dat betekent dat er sprake moet zijn van samenwerking in de beheerfasen van een beek. De samenwerking tussen WL en de externe omgeving vindt echter voornamelijk plaats aan de voorkant van de projectmatige ingrepen in het beekstelsel. In de beheerfasen zijn er nagenoeg geen structurele interactiemomenten meer tussen het waterschap en de omgeving over de beek.

Het begrip co-creatie is dus beter op zijn plaats dan coproductie. Het waterschap betreft de burgers in de omgeving actief bij het plannen en verwezenlijken van de fysieke herinrichting van de beek. Dit proces van de samenwerking in de ontwerpfase heeft de afgelopen jaren een grote ontwikkeling doorgemaakt. De omgeving is aan de voorkant veel centraler komen te staan bij het beekdalontwikkelingsbeleid.

Als WL echte coproductie tot stand wil laten komen, is het belangrijk dat er consensus over de doelstellingen ontstaat. In de praktijk blijkt dat doelconsensus met de omgeving zelden tot stand komt. Doelstellingen van verschillende belanghebbenden worden gestapeld en blijven naast elkaar bestaan. Dit stapelen zorgt voor draagvlak voor een herinrichtingsproject, maar doordat men niet dezelfde doelstellingen nastreeft is het nog onmogelijk om coproductie te verwezenlijken in de beheerfase. Met name de ecologische streefbeelden van het waterschap blijven doelstellingen die alleen het waterschap zelf naleeft.

Om coproductie in de beheerfase mogelijk te maken, waarbij WL samen met de omgeving probeert doelen te verwezenlijken, is het ten eerste wenselijk dat er consensus over de doelstellingen ontstaat in de ontwerpfase; en moet WL ten tweede meer gebruik willen maken van de omgeving in de beheerfase. Pas dan kan coproductie bijdragen aan een beter beheer van het watersysteem.

§7.2. Reflectie op bevindingen

Ondanks dat in dit onderzoek veel bevindingen zijn gedaan over de coproductie en praktijken van WL, blijft het lastig om een harde causale relatie tussen samenwerkingspraktijken en succesvolle beekdalontwikkeling aan te tonen. In essentie is in dit onderzoek de samenwerking *an sich* onder de loep genomen. Dat betere samenwerking leidt tot betere resultaten voor beekdalontwikkeling is aannemelijk maar niet volledig te bewijzen. Meer draagvlak en betere doelconsensus leiden tot een grotere betrokkenheid van de omgeving bij een project. Die grotere betrokkenheid geeft het waterschap meer ruimte om beleid uit te voeren in het beekdal. Dit is echter geen harde validatie dat meer samenwerking leidt tot betere resultaten.

Voor een vervolgonderzoek kan het waardevol zijn om een instrument te ontwikkelen dat de resultaten van beekdalontwikkeling beter monitort. Het zou daarbij relevant kunnen zijn om naast de eigen ecologische en hydrologische streefbeelden ook bepaalde samenwerkingspraktijken meetbaar te maken.

Dit onderzoek begon daarnaast als een onderzoek naar de samenwerkingspraktijken omtrent het beekdalontwikkelingsbeleid van WL. Met deze focus is het theoretische kader opgesteld en zijn de interviews afgenomen. Al snel is gebleken dat er bij het waterschap procesmatige zaken niet optimaal weggezet waren die de samenwerking tussen het waterschap en de omgeving belemmerden.

Direct na de oplevering van een project zorgt de interne overdracht van IPM-team naar beheercluster er voor dat een groot netwerk verloren gaat. Degene van WL die samen met de betrokkenen in de omgeving het ontwerp van een herinrichting vormgeven, verliezen elkaar uit het oog na de uitvoer van deze herinrichting. Het beheercluster kent de betrokkenen minder goed en weet niet hoe afspraken tot stand zijn gekomen. Vaak is het bij WL ook nog de vraag of deze afspraken zwart op wit terug te vinden zijn.

Nevenbevindingen over het ontbreken van rollen zouden kunnen helpen de samenwerking met de omgeving te versoepelen. Omdat consensus over de doelstellingen niet echt ontstaat, kan het bijvoorbeeld waardevol zijn de grondverwerver meer te betrekken in de ontwerpfase. Sinds de invoering van de IPM-structuur is de grondverwerver verder van het project af komen te staan. Dit komt de samenwerking niet ten goede, want voor de grondeigenaren in het beekdal is de meerwaarde van de samenwerking voor hen grotendeels te creëren door middel van ruilverkaveling of door de verkoop van hun gronden. De grondverwerver van WL spreekt als het ware de taal die deze belanghebbenden willen spreken.

Een veelbelovend initiatief dat interactie tussen WL en de omgeving in de beheerfase vaker tot stand komt is de beekvereniging. De eerste ervaringen bij de Tungelroyse Beek hiermee zijn veelbelovend. Het contact tussen waterschap en omgeving verwatert na de oplevering van een herinrichtingsproject en dit initiatief kan dit op een laagdrempelige manier ondervangen. De betrokkenheid van de omgeving kan leiden tot een gevoel van eigenaarschap bij de omgeving en op termijn misschien zelfs leiden tot een stuk doelconsensus. Het initiatief staat momenteel echter nog in zijn kinderschoenen. De organisatievorm is nog relatief eenvoudig en informeel, maar het kan een bijzonder waardevolle organisatievorm worden.

Als WL dit idee verder wil uitwerken, kan het interessant zijn om eens te kijken naar het concept van de vereniging van eigenaren (VVE) zoals dat bij vastgoed bestaat. Grondeigenaren in het beekdal zouden dan lid worden van de beekvereniging en tezamen met het waterschap kunnen zij dan sparen voor onderhoud en verduurzaming van het beekdal. Een bestuur zou dan eens in de zoveel tijd bijeen kunnen komen om ontwikkelingen met het

waterschap te bespreken. Het verplicht stellen van dit lidmaatschap wettelijk lijkt momenteel nog een brug te ver, maar WL bevindt zich in een positie om te experimenteren met een dergelijke organisatievorm. Mogelijk in bestuurlijk vastgestelde proefregio's.

§7.3. Reflectie op methodiek

Dit onderzoek heeft een aantal praktische en methodologische beperkingen gehad die ervoor gezorgd hebben dat niet alle vragen even scherp beantwoord konden worden. Deze beperkingen zijn hier kort besproken.

De eerste praktische beperking is de schaal van het onderzoek en het aantal respondenten dat gesproken is. Omdat er zo veel verschillende interne en externe betrokkene bij het beekdalontwikkelingsbeleid komen kijken is het onmogelijk gebleken om iedere betrokkene van elke casus te kunnen spreken. Veel van de respondenten hebben daarnaast veel overlap gehad in de casussen waar ze bij betrokken waren. Veel medewerkers waren bij de herinrichting van drie of meer beken 'betrokken'. Hierdoor was het voor de respondenten vaak lastig om casussen uit elkaar te houden en waren antwoorden vaak in de vorm van persoonlijke ervaringen over projectmatige beekherinrichtingen in het algemeen. Het is daarmee niet mogelijk geweest een grondige analyse op individueel projectniveau te doen.

De interviews met interne medewerkers van WL waren eenvoudig te faciliteren door het simpele feit dat zij merendeels werkzaam waren op één en dezelfde locatie; te weten het hoofdkantoor in Roermond. De interviews met werknemers van WL buiten Roermond waren moeilijker te organiseren. Dit waren de gebiedsbeheerders en werkvoorbereiders. Over het algemeen werken zij het grootste deel van de week "buiten" of op de loods in Horst. Het heeft enige afstemming vereist om enkele van hen te kunnen spreken.

De interviews met externe respondenten waren het lastigst om te regelen. De externe betrokkenen die verbonden waren aan een organisatie – zoals Staatsbosbeheer of een gemeente – waren via de gebruikelijke kanalen te benaderen. De individuele agrariërs waren daarentegen niet zo eenvoudig te benaderen. Via projectmedewerkers van WL is er contact opgenomen met agrarische ondernemers die betrokken zijn geweest bij een beekherinrichting. Deze manier van benaderen kan een risico met zich meegenomen hebben dat de projectmedewerkers mensen uit de omgeving aandragen met wie zij zelf een goede relatie hebben. Dit kan een gekleurd beeld hebben gegeven van de samenwerkingspraktijken. Daarom is in latere stadia alsnog contact opgenomen met een agrariër die uit onvrede niet met WL heeft samengewerkt ten behoeve van

de beekherinrichting. Het toevoegen van dit interview is heeft een completer beeld opgeleverd en is de validiteit ten goede gekomen.

Bovendien is niet elke externe respondent representatief gebleken voor de groep die het in dit onderzoek moest vertegenwoordigen. De beheerder van Staatsbosbeheer is een waardevolle respondent geweest, maar het is aannemelijk dat er een verschil bestaat tussen Staatsbosbeheer en wat meer private natuurbeheerorganisaties. Staatsbosbeheer valt per slot van rekening onder het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en is daarom in grote mate financieel afhankelijk van de Provincie Limburg en het Rijk. Dat is waarschijnlijk geen representatieve situatie voor alle natuurbeheerorganisaties. Vervolgonderzoek zou zich kunnen focussen op de samenwerking tussen het waterschap en de verschillende natuurbeheerorganisaties om een genuanceerder beeld van deze samenwerking te krijgen.

Tot slot zijn er voor dit onderzoek geen echte ‘burgers’ gesproken. De leden van IPM-teams herinneren vooral de samenwerking met de grotere spelers in de omgeving. Dit zijn de agrariërs, de natuurbeheerders, de gemeenten, de provincie of grotere verenigingen. Deze grotere spelers zijn voor dit onderzoek benaderd en niet de individuele burgers die bijvoorbeeld naar de inloopbijeenkomsten zijn gekomen. Voor vervolgonderzoek is het daarom waardevol meer te kijken naar projecten die nog niet geïmplementeerd zijn. De individuele burgers die aan de voorkant geïnteresseerd en betrokken zijn, kunnen makkelijker geïdentificeerd en benaderd worden voor een interview. Daarnaast kunnen participatieve observaties uitgevoerd worden om de interactiemomenten in de ontwerpfase direct te bestuderen. Hierdoor kan er een completer beeld staan van de co-creatie aan de voorkant.

§7.4. Aanbevelingen voor Waterschap Limburg

In het voorgaande hoofdstuk (§6.3.) zijn er al tal van vragen gesteld waar dat WL mee aan de slag kan. In deze paragraaf zullen wat meer concrete aanbevelingen volgen. Om het proces van samenwerking te bevorderen ten einde betere resultaten te boeken voor de Limburgse beekdalontwikkeling, kunnen er op basis van dit onderzoek voor WL enkele praktische aanbevelingen worden gedaan:

1. Borg de grondverwerver en de gebiedsbeheerder in de IPM-structuur voor betere samenwerking

Deze eerste aanbeveling is wat langer van stuk en komt voor uit §6.1.1. “Het ontbreken van rollen in de ontwerpfase”. Tijdens de ontwerpfase van een herinrichting wordt bepaald welke streefbeelden haalbaar zullen zijn met een beek. Een betere samenwerking met de omgeving in

de ontwerpfase zal leiden tot meer mogelijkheden voor een beek. In de huidige IPM-structuur zijn de meeste rollen die moeten zorgen voor deze samenwerking geborgd en vertegenwoordigd, maar het kan voor WL waardevol zijn om enkele functies meer te betrekken bij de ontwerpfase. Niet elke rol die geïdentificeerd is in §6.1.1. is opgenomen in deze aanbeveling omdat deze aanbeveling focust op het verbeteren van de samenwerking met de omgeving.

Het belang van de rol van de grondverwerver bij beekherinrichtingsprojecten wordt door WL onderschat. Nagenoeg alle interne respondenten in dit onderzoek vinden dat beekdalontwikkeling gebaat is bij meer fysieke ruimte. Als een beek meer ruimte heeft om te meanderen kan hij meer water vasthouden en kan de natuur zich beter ontwikkelen. De grondverwerver van het waterschap is degene die er als eerste voor kan zorgen dat deze ruimte er komt.

Ruilverkaveling is een instrument dat aan de voorkant veel mogelijk maakt. Voor agrarische grondeigenaren in het beekdal is de grondverwerver van het waterschap degene met wie zij onderhandelen over de datgene dat zij het belangrijkste vinden: de grond. Dit contact is voor hen veel waardevoller dan het contact met de andere medewerkers van het waterschap. De natuurbeheerorganisaties in Limburg hebben door hun financiële positie behoefte aan aaneengesloten kavels. De grondverwerver spreekt de ‘taal’ die deze belanghebbenden in de omgeving willen spreken.

Borging in de IPM-structuur zal de grondverwerver meer autonomie geven en voorkomen dat omgevingsmanagers of projectleiders de onderhandelingspositie van de grondverwerver ondermijnen. Daarnaast zal de grondverwerver door deze betrokkenheid een beter beeld hebben van de technische randvoorwaarden die noodzakelijk zijn voor het bereiken van ecologische en hydrologische streefbeelden.

De gebiedsbeheerder is de operationele onderhouder van het watersysteem en daarmee is hij degene die rechtstreeks in aanraking komt met de beekdalontwikkeling. De gebiedsbeheerder is werkzaam in de omgeving en voor veel externe belanghebbenden is hij het eerste aanspreekpunt. Tijdens de ontwerpfase kan hij met zijn pragmatische kennis een waardevolle toevoeging zijn aan het proces. De gebiedsbeheerders kennen de wensen van de omgeving en tevens zijn ze bekend met het pragmatische functioneren van het watersysteem. Na de

oplevering zijn zij degene die de beek onderhouden en tevens de ogen en oren van het waterschap zijn.

Uit dit onderzoek is gebleken dat veel interne respondenten vinden dat de gebiedsbeheerders niet voldoende betrokken zijn bij de ontwerpfase van beekherinrichtingsprojecten. Om dit te ondervangen moet WL deze rol borgen in de IPM-structuur en daarnaast genoeg tijd en middelen vrij maken om deze betrokkenheid in de praktijk te faciliteren.

Door deze twee rollen een vaste plek in de IPM-teams te geven kan de samenwerking met de omgeving in de ontwerpfase nog beter tot stand komen. De onderhandelingspositie van WL zal verbeteren door de grondverwerver meer autonomie te geven en hem nauwer te betrekken bij de projectteams. Daarnaast zal de overgang van project naar beheer beter verlopen als de gebiedsbeheerder aan de voorkant meer betrokken is geweest.

2. Communiceer met externe belanghebbenden over de praktijken die komen kijken bij een beekdalherinrichtingsproject

Alle externe belanghebbenden hebben ervaren dat de processen aan de voorkant van het waterschap vaak lang duren en gepaard gaan met radiostiltes. Dit geldt niet alleen voor de communicatie met “burgers”, maar ook voor de communicatie met andere overheidslagen. Het beheer van water is een technische aangelegenheid waar dat het niet vanzelfsprekend is dat andere overheidslagen daar ervaring mee hebben. Naast het toelichten van bureaucratische processen aan de omgeving, is het dus ook belangrijk dat gemeenten en provincie inzicht krijgen in de praktijken van WL.

Door bij de start van een project duidelijk in kaart te brengen hoe lang de aanloop naar een project kan gaan duren, voorkom je dat de omgeving het vertrouwen of de interesse in het project verliest. Bij de Kwistbeek is er een stap in de goede richting gezet door dit gehele proces schematisch in kaart te brengen (zie §5.1.5. – Figuur 2.). Maak zo’n schematische weergave minstens de standaard voor elk projectmatige proces van het waterschap.

3. Organiseer een beekvereniging

Het kan voor WL nuttig zijn om jaarlijks met deze actoren bij elkaar te komen in een soort beek-vereniging. De opleveringsmomenten van beekherinrichtingen worden vaak met de hele omgeving gevierd. De projectteams hebben enkele jaren lang intensief met de omgeving

samengewerkt om vorm te geven aan de herinrichting. Door de overdracht van de beek naar de beheerorganisatie, verdwijnt dit netwerk voor het waterschap. Andere waterschappen worstelen ook met dit probleem.

Het waterschap kan via een informele beekvereniging ontwikkelingen over de beek met de omgeving delen. De omgeving kan op diens beurt de ogen en oren zijn van het waterschap. Het hoeft om te beginnen geen hele formele vereniging te worden. Een middag per jaar, met een kop koffie, een stuk Limburgse vlaai en een wandeling langs de beek kan al volstaan. Door gebiedsbeheerders, ecologen, hydrologen en IPM-leden hier allemaal bij te betrekken zal dat ook de relatie tussen de verschillende clusters van het waterschap verbeteren.

Dit kan een laagdrempelig instrument zijn om de betrokkenheid van de omgeving te behouden, de ontwikkelingen in het beekdal efficiënt te monitoren en het kan bijdragen aan het imago van het waterschap.

4. Voorkom onduidelijkheden over onderhoudsverplichtingen

Het doel van beekdalontwikkeling moet passen bij de wettelijke taken die het waterschap heeft. WL is steeds omgevingsgerichter aan het worden en in essentie is dat een positieve ontwikkeling. Het is goed dat er integraal gekeken wordt naar alle belangen in de omgeving. Het waterschap moet er echter voor waken dat zij niet te veel hooi op de vork gaan nemen en zichzelf een rol van gebiedsontwikkelaar op de jas spelen.

Om draagvlak te creëren bij externe betrokkenen worden er soms beloftes aan de omgeving gedaan die niet passen bij de taakstelling van het waterschap. Als daar in de ontwerpfase te vrijmoedig mee wordt omgegaan, komt het voor dat het waterschap achteraf onderhoudsplichtige is van zaken waar het niet op gerekend had. Wandel- en fietsroutes, bruggen, bankjes, speeltoestellen vereisen andere vormen van onderhoud dan de natte kunstwerken zoals sluizen, duikers en gemalen. De eigen beheerorganisatie is niet ingericht op het onderhouden van droge kunstwerken en andere fysieke objecten, dus dat moet weer uitbesteed worden. Het niet onderhouden van recreatieve paden kan bijvoorbeeld leiden tot imagoschade van het waterschap en het verlies van draagvlak voor volgende projecten. Wees hier dus voorzichtig mee.

Als het waterschap deze meerwaarde met de omgeving samen wil creëren is het van belang dat het van tevoren duidelijk is welke partij de onderhoudsplichtige is. Zo voorkomt het waterschap onvoorziene kosten en onduidelijkheden. Eventuele extra kosten voor het uitbesteden van het

onderhoud kunnen aan de voorkant van het project worden meegewogen. Zorg dat er aan minstens één van de volgende twee criteria wordt voldaan:

- 1) Organiseer samen met gemeenten, natuurbeheerinstantie of met de provincie het herinrichtingsproject. Op die manier kan de onderhoudsverplichting voor de verschillende objecten in de omgeving direct bij de meest logische beheerder terecht komen.
- 2) Betrek de vergunningverleners en gegevensbeheerders dicht bij het projectteam om in een vroeg stadium vast te leggen wie de onderhoudsverantwoordelijke zal gaan worden na oplevering. Voorkom dat dit soort zaken op het laatste moment nog geregeld moeten worden.

Literatuurlijst

- Alblas, G., & Wijsman, E. (2004). *Gedrag in organisaties*. Groningen/Houten, Nederland: Wolters-Noordhoff.
- Allers, M.A., & Bieuwe Geertsema, J. (2016). The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending, Taxation, and Service Levels: Evidence from 15 Years of Municipal Consolidation. *Journal of Regional Science* 56(4), 659-682.
- Arnstein, Sherry R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35(4), 216–224.
- Barling, R.D., & Moore, I.D. (1994). Role of Buffer Strips in Management of Waterway Pollution: A Review. *Environmental Management* 18(4), 543-558.
- Barnes, M., Harrison, S., Mort, M., Shardlow, P., & Wistow, G. (1999). The New Management of Community Care: User Groups, Citizenship and Co-Production. In Stoker, G. (eds.) *The New Management of British Local Governance*. Houndmills, Verenigd Koninkrijk: MacMillan.
- Bleijenbergh, I. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag, Nederland: Boom Uitgevers.
- Blesse, S., & Baskaran, T. (2014). Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state. *Regional Science and Urban Economics* 59, 54-74.
- Boeije, H., 't Hart, H. en Hox, J.(2009). *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom/Lemma.
- Boeije, H. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Den Haag: Boom/Lemma.
- Boivard, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review* 60(1), 848-860.
- Breeman, G.E., Van Noort, W.J., & Rutgers, M.R. (2016). *De Bestuurlijke kaart van Nederland. Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief* (6e, herziene druk). Bussum, Nederland: Uitgeverij Coutinho.
- Bryson, J.M., & Crosby, B.C. (1995). Planning and the Design and Use of Forums, Arenas, and Courts. In S.J. Mandelbaum et al. (eds.) *Explorations in Planning Theory*, 462–82. New Brunswick, Verenigde Staten: Rutgers University Press.
- Cairney, P. (2012). *Understanding Public Policy*. Londen, Groot-Brittannië: Palgrave Macmillan.

- Cameron, K.S., & Quinn, R.E. (1999). *Diagnosing and changing organizational culture : based on the competing values framework*. San Francisco: Jossey-Bass.
- De Ceuninck, K., Reynaert, H., Steyvers, K., & Valcke, T. (2010). Municipal Amalgamations in the Low Countries: Same Problems, Different Solutions. *Local Government Studies* 36(6), 803-822.
- Deenen, W.R.T. (2007). *Project Governance – Phases and life cycle*. (Dissertatie) Nijmegen, Nederland.
- Doh, J.P., & Quigley, N.R. (2014). Responsible Leadership and Stakeholder Management: Influence Pathways and Organizational Outcomes. *Academy of Management Perspectives*. 28 (3), 255–274.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12, 219-245.
- Gunder, M., & Mouat, C. (2002). Symbolic Violence and Victimization in Planning Processes: A Reconnoitre of the New Zealand Resource Management Act. *Planning Theory* 1(2), 124-145.
- Hartley, T.W. (2005). Public perception and participation in water reuse. *Desalination* 187, 115-126.
- Havekes, H., Koster, M., Dekking, W., Uijterlinde, R., Wensink, W., & Walkier, R. (2015). *Water Besturen: Het Nederlandse Waterschapsmodel*. Geraadpleegd van <https://www.uvw.nl/publicatie/water-besturen-2015/>
- Hensels, J. (2019, 30 oktober). Waterschap vraagt hoger tarief. *Dagblad de Limburger*, 6.
- Hickey, M.B.C., & Doran, B. (2004). A Review of the Efficiency of Buffer Strips for the Maintenance and Enhancement of Riparian Ecosystems. *Water Quality Research Journal of Canada* 39 (3), 311-317.
- Higler L.W.G., Beijer H.M., & Van der Hoek W.F. (1995). *Ecosysteemvisie Beken en Beekdalen*. Leersum-Wageningen.
- Huitema, D., Jordan, A., Munaretto, S., & Hildén, M. (2018). Policy experimentation: core concepts, political dynamics, governance and impacts. *Policy Sci* (51), 143–159.
- Huitema, D., Mostert, E., Ege, W., Moellenkamp, S., Pahl-Wostl, C., & Yalcin, R. (2009). Adaptive Water Governance Assessing the Institutional Prescriptions of Adaptive (Co-)Management from a Governance Perspective and Defining a Research Agenda. *Ecology and Society*, 14(1).
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London, Groot-Brittannië: Sage.

- Leach, W.D., Pelkey, N.W., & Sabatier, P.A. (2002). Stakeholder Partnerships as Collaborative Policymaking: Evaluation Criteria Applied to Watershed Management in California and Washington. *Journal of Policy Analysis and Management* 21(4), 645-670.
- Lejano, R.P., & Ingram, H. (2009). Collaborative networks and new ways of knowing. *Environmental Science and Policy* 12 (6), 653-662.
- LLTB.nl (2019, 6 juni). Waterschap Limburg kondigt onttrekkingsverbod oppervlaktewater af. Geraadpleegd van: <https://www.lltb.nl/nieuwsberichten/website/2019/06/waterschap-limburg-kondigt-onttrekkingsverbod-oppervlaktewater-af>
- Lux, K. (2019, 4 september). Vervuiling Groote Molenbeek door storing rioolgemaal. 1limburg. Geraadpleegd van: <https://www.1limburg.nl/vervuiling-groote-molenbeek-door-storing-rioolgemaal>
- Mathews, D. (2008). The Public and the Public Schools: The Coproduction of Education. *Phi Delta Kappan* 89 (8), 560-564.
- McQuestin, D., & Drew, J. (2017). Do Municipal Mergers Improve Technical Efficiency? An Empirical Analysis of the 2008 Queensland Municipal Merger Program. *Australian Journal of Public Administration* 77(3) pp. 442–455.
- Moore, M.H. (2013). *Recognizing Public Value*. [Online e-book]
- Mostert, E., Pahl-Wostl, C., Rees, Y., Searle, B., Tàbara, D., & Tippet, J. (2007). Social Learning in European River-Basin Management: Barriers and Fostering Mechanisms from 10 River Basins. *Ecology and Society*, 12(1): 19.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2017a). *Deltaprogramma 2018*.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2017b). *Deltaprogramma 2018: Verslag en bevindingen Signaalgroep DP2018*.
- Naustdalslid, J. (2015) Multi-level governance - the case of the Morsa River Basin in Norway. *Journal of Environmental Planning and Management* 58(5), 913-931.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development* 24(6), 1071-1087. Groot-Brittannië: Elsevier Science Ltd.
- Ostrom, E. (2010). Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. *Global Environmental Change* 20, 550-557.
- Papadopoulos, Y. (2007). Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance. *European Law Journal* 13 (4), 469-486. Oxford, Groot-Brittannië: Blackwell Publishing Ltd.
- Patton, M. (2002). *Qualitative Research and Evaluation Methods*. Thousand Oaks: Sage.

- Pestoff, V., Brandsen, T., & Verschuere, B. (eds.). (2012). *New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production*. [Online e-book]. London: Routledge.
- Pierre, J., & Stoker, G. (2000). 'Towards Multi-Level Governance'. in: Dunleavy, P. et al (editors). *Development in British Politics* 6. Basingstoke, Groot-Brittannië: Palgrave Macmillan.
- Provan, K. & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.
- Quick, K.S., & Bryson, J.M. (2016). Public Participation. *Handbook in Theories of Governance*. Verenigde Staten: Edward Elgar Press.
- Rjur, W.E. (1981). Coproduction in human services administration. *International Journal of Public Administration* 3(4), 389-404.
- Roels, G., & Tang, C.S. (2017). Win-Win Capacity Allocation Contracts in Coproduction and Codistribution Alliances. *Management Science* 63 (3), 861-881.
- Ross, A., en Connell, D., (2016). The evolution and performance of river basin management in the Murray-Darling Basin. *Ecology and Society* 21(3): 29.
- Sabatier, P.A. (2005). *Swimming upstream : collaborative approaches to watershed management*. Cambridge, Massachusetts, Verenigde Staten: MIT Press.
- Saltelli, A., & Giampietro, M. (2017). What is wrong with evidence based policy, and how can it be improved? *Futures* 91, 62-71.
- Schlager, E., & Blomquist, W. (2008). *Embracing Watershed Politics*. Verenigde Staten: University Press of Colorado.
- Schwartz, M. J. C. (2004). *Water en ruimtelijke besluitvorming. Het functioneren van waterschappen in het openbaar bestuur en hun invloed op ruimtelijke besluitvorming op gemeentelijk schaalniveau*. (Dissertatie) Groningen, Nederland: Geo Pers.
- Silverman, D. (2013). *A Very Short, Fairly Interesting and Reasonably Cheap Book about Qualitative Research*. [Online e-book]. Verenigd Koninkrijk: Sage.
- Sørensen, E. & Torfing, J.(2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies* 28(3), 195-218.
- Spicer, D.P. (2011). Changing Culture: A Case Study of a Merger Using Cognitive Mapping. *Journal of Change Management* 11(2), 245–264.
- Sproule-Jones, M. (2002). Institutional experiments in the restoration of the North American Great Lakes environment. *Canadian Journal of Political Science* 35(4), 835–857.

- Stoker, G. (2011). Was Local Governance Such a Good Idea? A Global Comparative Perspective. *Public Administration Review* 89(1), 15-31.
- STOWA. (2014). *Morfodynamiek van Nederlandse laaglandbeken*. Amersfoort, Nederland.
- STOWA. (2018). *Handreiking KRW-doelen*. Amersfoort, Nederland.
- Van Der Molen, F., Puente-Rodríguez, D., Swart, J.A.A., & Van Der Windt, H.J. (2015). The coproduction of knowledge and policy in coastal governance: Integrating mussel fisheries and nature restoration. *Ocean & Coastal Management* (106), 49-60.
- Van Gestel, N., Koppenjan, J., Schrijver, I., Van De Ven, A., & Veeneman, W. (2008). Managing Public Values in Public-Private Networks: A Comparative Study of Innovative Public Infrastructure Projects. *Public Money & Management*, 28(3), 139-145.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. (4e, herziene druk). [Online e-book]. Den Haag, Nederland: Boom Uitgevers.
- Voorberg, W., Bekkers, V., & Tummers, L. (2015). A systematic review of co-creation and co-production. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357.
- Voorberg, W., Jilke, S., Tummers, L., & Bekkers, V. (2018). Financial Rewards Do Not Stimulate Coproduction: Evidence from Two Experiments. *Public Administration Review* 78(6), 864–873.
- Walliman, N. (2006). *Social research methods*. [Online e-book]. Londen, Verenigd Koninkrijk: Sage.
- Waterschapswet. (1991, 6 juni). Geraadpleegd op 5 juni 2019, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005108/2018-07-01#TiteldeelII>
- Waterschap Limburg. (2016). *met de omgeving, voor de omgeving. Bestuursprogramma 2017-2019*. Geraadpleegd van https://www.waterschaplimburg.nl/publish/library/11/bestuursprogramma_2017-2019_waterschap_limburg.pdf
- Waterschap Limburg. (2018). *Begroting 2019: Koersvast op weg naar een nieuw decennium*. Geraadpleegd van <https://www.waterschaplimburg.nl/overons/feiten-cijfers/begrotingen/begroting-0/>
- Waterschap Limburg. (2019). *Toekomstvisie Waterschap Limburg 2030*.
- Waterschap Limburg & Provincie Limburg. (2019). *Visie Beekdalontwikkeling in Limburg*. [Versie 12-2-2019, mogelijk niet direct beschikbaar voor derden].
- Waterwet. (2009, 29 januari). Geraadpleegd op 7 januari 2020, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0025458/2020-01-01/#Hoofdstuk5>

- Westgate, M.J., Likens, G.E., & Lindenmayer, D.B. (2013). Adaptive management of biological systems: A review. *Biological Conservation* 158, 129-139.
- Winch, G.M., (2017). Megaproject Stakeholder Management. *The Oxford Handbook of Megaproject Management*. Oxford, Verenigd Koninkrijk: Oxford University Press.

Bijlagen

Bijlage A. Afkortingenlijst

AB = Algemeen Bestuur (van Waterschap Limburg)

BOP = Beek(dal)ontwikkelingsplan

BsGW = Belastingssamenwerking Gemeenten en Waterschappen

DB = Dagelijks Bestuur (van Waterschap Limburg)

DT = Directie Team (van Waterschap Limburg)

GEP = Goed Ecologisch Potentieel

GET = Goede Ecologische Toestand

KRW = Europese Kaderrichtlijn Water

LLTB = Limburgse Land- en Tuinbouw Bond

MLG = Multi-level Governance

POL = Provinciaal Omgevingsplan Limburg

SESA = Stroomgebiedsbrede Ecologische SysteemAnalyse

UvW = Unie van Waterschappen

WL = Waterschap Limburg

WPM = Waterschap Peel en Maasvallei

WRO = Waterschap Roer en Overmaas

Bijlage B. Begrippen

Het taalgebruik dat komt kijken bij het beheren van het watersysteem is niet vanzelfsprekend bestuurskundig. Daarom is hier een lijst met begrippen opgenomen die ter naslag kan dienen.

- **Beek:** een min of meer natuurlijke stroom ondiep water die vanuit een oorsprong, vaak een bron, stroomafwaarts vloeit. De beek beperkt zich tot het oppervlaktewater. Wanneer meerdere beken samenkomen en een zekere grootte krijgen spreekt men van een rivier. Dit verschil tussen rivier en beek behoeft hier geen verdere duiding want WL is verantwoordelijk voor het beheer van beken en het Rijk is verantwoordelijk voor rivieren.
- **Beekdal:** een lager gelegen gebied in het dekzandgebied van Nederland, waardoor een beek stroomt.
- **Beek(dal)herinrichtingsproject:** een project uitgevoerd met als doel een beek(dal) her in te richten ten einde een verbetering op gebied van wateroverlast- en droogte, ecologie en waterkwaliteit te realiseren. Ook wel beek(dal)herstelproject genoemd.
- **Beek(dal)herstelproject:** een project uitgevoerd met als doel een beek(dal) her in te richten ten einde een verbetering op gebied van wateroverlast- en droogte, ecologie en waterkwaliteit te realiseren. Deze term wordt minder gebruikt omdat herstel een terugkeer naar een oude staat impliceert.
- **Beek(dal)ontwikkelingsplan (BOP):** dynamisch ontwikkelingsplan vergelijkbaar met een leidraad. Dynamisch omdat het aangepast wordt aan de hand van gemonitorde ontwikkelingen. Begrip dat vooral bij het oude waterschap WPM gehanteerd werd.
- **Debiet:** de hoeveelheid water die een rivier of beek per tijdseenheid transporteert of afvoert
- **Inundatie:** het opzettelijk onder water zetten van een gebied.
- **Keur:** In de keur staan regels over wat er wel en niet mag in en rondom het water in Limburg.
- **Kunstwerk:** civieltechnisch werk voor de infrastructuur van wegen, water, spoorbanen, waterkeringen en/of leidingen niet bedoeld voor permanent menselijk verblijf. Bij het waterschap is er een onderscheid tussen natte en droge kunstwerken. Voor beheren van het watersysteem heeft het waterschap een stelsel van gemalen, duikers, stuwen, sluizen en inlaten, dit worden de natte kunstwerken genoemd.
- **Legger:** de kaart van het gebied dat WL in beheer heeft. De kaart geeft tot op de vierkante meter nauwkeurig aan welke regels van het waterschap (de keur) op welke plek gelden.
- **Leidraad:** een handleiding van WL met daarin de richtlijnen voor het onderhoud en beheer van de beek en de groenvoorzieningen in en om de beek. De streefbeelden staan hierin zo helder en concreet mogelijk weergegeven, zodat de binnen- en buitendienst van WL de ontwikkeling van

de beek kunnen bewaken en bijsturen. Soms wordt dit beheer deels door externe aannemers uitgevoerd.

- **Overdimensionering:** het dusdanig inrichten van een object, zodat er geen enkel risico bestaat dat het object fataal wordt aangetast, uitgeput of bezwijkt.
- **Project:** een tijdelijke onderneming met als doel een uniek product of doel te behalen.
- **Projectmanagement:** het totaal aan activiteiten die tot doel hebben een project succesvol uit te voeren.
- **Verval:** het absolute hoogteverschil tussen twee punten van een watergang.
- **Water governance:** het geheel aan politieke, sociale, economische en bestuurlijke systemen die gebruikt worden om water als hulpbron en als dienst te beheren en ontwikkelen op verschillende niveaus van de maatschappij. (Global Water Partnership, 2002)
- **Waterbeheer:** het totaal aan activiteiten die tot doel hebben om het grond- en oppervlaktewater zo goed mogelijk te beheren. Conform de wettelijk verankerde taken van het waterschap zijn dit: waterkwaliteit, waterkwantiteit en waterveiligheid. Ook wel 'watermanagement'.
- **Watermanagement:** het totaal aan activiteiten die tot doel hebben om het grond- en oppervlaktewater zo goed mogelijk te beheren. Conform de wettelijk verankerde taken van het waterschap zijn dit: waterkwaliteit, waterkwantiteit en waterveiligheid. Ook wel 'waterbeheer'.
- **Waterschap:** een overheidsinstantie die in een bepaalde regio in Nederland tot taak heeft de kwantitatieve en kwalitatieve waterhuishouding te beheren.
- **Watersysteem:** het watersysteem bestaat uit het oppervlaktewater, het grondwater en de daarmee samenhangende waterbodems, oevers en kunstwerken alsmede de daarin levende organismen.

Bijlage C. Interviewopzet

In dit onderzoek is gekozen voor semigestructureerde interviews waarvan de vragen grotendeels van tevoren vastgelegd zijn. Hierdoor hebben de interviews de nodige structuur verkregen die nodig was om bepaalde antwoorden boven tafel te krijgen. Door voor te structureren wordt de betrouwbaarheid van het onderzoek tevens vergroot.

De opzet van de interviews verschilt echter wel afhankelijk van de respondent. Dit is onderverdeeld in deelcategorieën. Een externe belanghebbende heeft bijvoorbeeld andere vragen gekregen dan een interne medewerker van Waterschap Limburg. Dit heeft als logische verklaring dat de verschillende bronnen verschillende kennis en ervaringen hebben met het herstel en beheer van de beekdalen.

Voor meer informatie over de interviews kunt u §4.3.2. raadplegen.

C-I. Concept interview met een directe belanghebbende buiten WL

INTRO (5 min)

- Voorstellen van mijzelf en geïnterviewde persoon.
- Doel en aanleiding van mijn onderzoek.
- Doel van het gesprek.
- Structuur van het interview.
- Hoe was of bent u betrokken bij het herstel of beheer van Beek x?

KERN TOTAALPLAATJE (10 min)

- Waarom is een goede staat van de beek belangrijk voor u?
- Wat is volgens u de kracht van samenwerking bij het beheer/herstel van het beekstelsel?
- Creëert u hier echt iets samen met het waterschap?
- Waarom is samenwerking omtrent het waterbeheer belangrijk volgens u? Is dit structureel verschillend in andere takken van sport?

KERN ONTWERPFASE (20 min)

- Wanneer hoorde u voor het eerst van de plannen van het waterschap? *Protocol: probeer deze vraag te stellen aan de hand van documenten om recall bias te*

voorkomen. Dus concreet de casus nog eens benoemen, in maand X van jaar Y wilde WL deze beek herstellen en volgens de reconstructie bent u op manier Z benaderd door WL.

- Kon u zich destijds vinden in die plannen?
 - Hoe ingrijpend voor u leken deze plannen? Werden de risico's onderkent?
- Wat heeft het waterschap er aan gedaan u mee te krijgen in deze plannen?
 - Werden er garanties geboden?
 - Wat had het waterschap van u nodig? Hoe werd er omgegaan met de verschillende belangen?
 - Hoe vaak zag of sprak u mensen van WL? Was dat alleen in deze ontwerpfase?
- Wie waren de belangrijkste spelers volgens u in dit beekdalherstelproject? Waarom?
 - Waren die allemaal vertegenwoordigd?
- Was er de mogelijkheid om mee te denken over het project?
 - Had u het gevoel dat er naar u geluisterd werd? Waar uit blijkt dit?
- Wat werd er uiteindelijk afgesproken over de herinrichting?
 - Was u tevreden met het resultaat van de samenwerking?
 - Was het duidelijk wat uw verantwoordelijkheden waren na de herinrichting?
 - Was het duidelijk wat het waterschap zou gaan doen na de herinrichting?
- Wat is er positief of negatief geweest in de samenwerking met het waterschap voorafgaand aan de herinrichting? (Hier zouden specifieke gebeurtenissen boven kunnen komen waar nog over doorgevraagd kan worden.)

KERN IMPLEMENTATIE (5 min)

- Was het eerste resultaat van de herinrichting zoals afgesproken?
- Hoe was de samenwerking met het waterschap tijdens deze fase?

KERN BEHEER (20 min)

- Denkt u dat beek x er beter bij ligt dan voor de herinrichting? Waarom?
 - Komt dit overeen met het vooraf geschetste beeld?
- Heeft het waterschap volgens u haar afspraken nageleefd?
- Hoe is de samenwerking met het waterschap vandaag de dag bij beek x?
 - Is dat intensiever of minder intensief dan voorheen?
 - De bereikbaarheid als er problemen zijn?
 - Wordt u nog actief betrokken door het waterschap?

- Wat weet u over de staat van de vooraf gestelde doelstellingen?
- Wat voor problemen heeft beek x naderhand nog opgeleverd?
 - (Hier zouden specifieke gebeurtenissen boven kunnen komen waar nog over doorgevraagd kan worden.)
 - Hoe zijn deze incidenten aangepakt? Bent u tevreden over de manier van handelen van het waterschap?

KERN OVERIG

- Wat zou er volgens u gedaan kunnen worden om een herinrichting in de toekomst beter te laten verlopen?
- Zijn er zaken die u mist?

AFSLUITING (2 min)

C-II. Concept interview met een medewerker van Waterschap Limburg

INTRO (5 min)

- Voorstellen van mijzelf en geïnterviewde persoon.
- Doel en aanleiding van mijn onderzoek.
- Doel van het gesprek.
- Structuur van het interview.
- Hoe was of bent u betrokken bij het herstel of beheer van Beek x? Wat was uw takenpakket?

ALGEMEEN COPRODUCTIE EN BEEKBEHEER (15 min)

- Wat maakt beekdalherstel noodzakelijk volgens u?
- Waarom is samenwerking omtrent het waterbeheer belangrijk volgens u? Is dit structureel verschillend in andere takken van sport?
- Zou meer geld naar beekdalherstel leiden tot betere resultaten? Waar zou u dat geld aan uitgeven?

- Zou meer geld naar beekdalbeheer leiden tot betere resultaten? Waar zou u dat geld aan uitgeven?

KERN ONTWERPFASE (20 min)

Waarom samenwerken. (Betreft ook al een deel voor zowel implementatie- als beheerfase)

- Wat was de doelstelling van WL om deze beek te gaan herstellen? *Protocol: om vergeten te minimaliseren is het van belang dat er vanuit een globale reconstructie gevraagd wordt. Zo help je de respondent met het herinneren van de gebeurtenissen.*
- Hoe is het traject deze beek te gaan herstellen gestart?
- Hoe ontwikkelde deze samenwerking zich?
 - Eén voor één benaderen?
 - Iedereen tegelijkertijd?
 - Wat bewoog mensen volgens u zich te gaan bemoeien met de ontwerpfase?
 - Hoe werden deze mensen daarna betrokken gehouden bij de plannen?
 - Was samenwerking een speerpunt van het waterschap volgens u?
- Wat is de rol van de omgeving om beekdalherstel succesvol te krijgen volgens u?
 - Ziet u samenwerken als een meerwaarde, noodzaak of een last? Waarom?
- Wat waren volgens u de grootste risico's voor de omgeving? Hoe is daarover gecommuniceerd?

Hoe samenwerken.

- Kunt u een voorbeeld geven van goede samenwerking met de omgeving in deze fase?
- Was/Bent u bekend met de directe belanghebbenden? Sprak of kende u hen persoonlijk?
- Wat voor afspraken werden er gemaakt met de mensen uit de omgeving?
 - a. Hoe hebben deze afspraken volgens u bijgedragen aan het bereiken van doelstellingen?
 - b. Waren deze afspraken volgens u haalbaar? Waarom wel/niet?
- Heeft u in een latere fase nog persoonlijk contact gehad met de betrokkenen uit de omgeving? Waarom had u dat contact?

KERN IMPLEMENTATIEFASE (5 min)

- Denkt u dat de beek na oplevering in staat was de oorspronkelijke doelstellingen te bereiken?
- Denkt u dat de omgeving tevreden was met de oplevering? Zijn de afspraken nageleefd?
 - a. Moesten er volgens u direct na of tijdens de oplevering afspraken bijgesteld worden?
 - b. Is dit gebeurd?
- Wat heeft Waterschap Limburg er aan gedaan om deze belanghebbenden betrokken te krijgen bij de doelstellingen van het waterschap?

KERN BEHEERFASE (15 min)

Waarom samenwerken.

- Is de omgeving volgens u nodig om de doelen van beekherstel na de oplevering te bereiken? Waar blijkt dit uit?

Hoe samenwerken.

- Werd er voldoende gemonitord of de beek zich ontwikkelde zoals gepland?
- Werd er ingegrepen aan de hand van de tussentijdse resultaten?
 - a. Kon er volgens u voldoende ingegrepen worden? Waarom?
 - b. Hoe werden tussentijdse aanpassingen met de omgeving gecommuniceerd?
 - c. Was dit communiceren nodig?
- Hoe hield WL de omgeving betrokken bij de uitvoering van het herstel?
- Hoe was de samenwerking bij het waterschap georganiseerd?
 - a. Als er vragen over de staat van de beek binnenkwamen, bij wie kon men dan terecht?
 - b. Is dit volgens u op een goede manier ingericht?
 - c. Hoe zou u het anders inrichten?

KERN AFSLUITING (5 min)

- Wat zou er volgens u gedaan kunnen worden om een herinrichting in de toekomst beter te laten verlopen?
- Zijn er zaken die u mist?

AFSLUITING (2 min)

C-III. Toegevoegde vragen naar procesmatige belemmeringen

Om de procesmatige belemmeringen waar het waterschap tegenaan loopt beter te kunnen plaatsen, zijn er – afhankelijk van het type respondent – vragen toegevoegd. Meestal zijn deze vragen toegevoegd nadat er in het interview ter sprake kwam dat er zaken procesmatig niet goed leken te verlopen.

Respondenten die lang bij het waterschap werken kunnen direct gevraagd worden of er bepaalde zaken niet goed lopen door de fusie. Mensen die dit niet hebben meegemaakt zijn soms gevraagd of ze merken dat er vlak voor hun aanstellen sprake was van twee organisaties.

Vragen die bijvoorbeeld gesteld zijn:

- Denkt u dat de fusie dit heeft verergerd?
- Hoe komt het dat u die aansluiting mist?
- Waarom is het moeilijk dit intern te organiseren?
- Hoe ervaart u de nieuwe werkwijze sinds de oprichting van WL?
- Is uw rol bij dit beleid ergens vastgesteld?
- Heeft het waterschap de capaciteit om dit beleid zo uit te voeren zoals er op papier staat?

Bijlage D. Overzicht respondenten en documenten

Hoewel er verwijscodes in de tekst terug te vinden zijn, is er getracht de respondenten zo veel mogelijk te anonimiseren. Vanwege anonimiteit zijn de namen van respondenten dus niet vermeld bij de directe verwijscode en functie. De complete lijst kan net als de volledige *verbatim* transcripties van de interviews opgevraagd worden. Deze zijn niet direct beschikbaar voor derden.

D-I. Verwijskader

Hier enkele codes die bij de interviewverwijscodes (Bijlage D-II.) enige duiding geven.

Betrokken bij beek

BB = Betrokken bij beekdalontwikkeling algemeen

GMa = Groote Molenbeek traject

GMb = Groote Molenbeek traject A73 Oost

K = Kwistbeek

LL = Lollebeek

La = Loobeek traject De Haag

Lb = Loobeek traject Venraysch Broek - De Spurkt

T = Tungelroyse Beek

D-II. Interviews

Functie, organisatie, betrokken bij beek	Verwijscode	Datum gesprek
Projectleider Waterschap Limburg GMb LL	R-1	16-10-2019
Projectleider Waterschap Limburg La GMa	R-2	16-10-2019
Projectleider Waterschap Limburg TB GMa LL Lb	R-3	23-10-2019
Vakspecialist ecologie Waterschap Limburg TB GMa GMb LL La	R-4	24-10-2019
IPM Projectmanager – controller Waterschap Limburg BB	R-5	24-10-2019
Vakspecialist hydrologie Waterschap Limburg BB	R-6	28-10-2019

Vakspecialist inspecteur (regiobeheerder) Waterschap Limburg TB	R-7	29-10-2019
Vakspecialist werkvoorbereiding Waterschap Limburg TB La Lb LL GMa GMb	R-8	29-10-2019
Vakspecialist gegevensbeheer Waterschap Limburg BB	R-9	30-10-2019
Bestuurder (Dagelijks Bestuur) Waterschap Limburg BB	R-10	4-11-2019
Omgevingsmanager Waterschap Limburg GMa GMb LL La Lb	R-11	4-11-2019
Vakspecialist onroerende zaken Waterschap Limburg	R-12	6-11-2019
Projectmanager Waterschap Limburg BB K	R-13	7-11-2019
Zelfstandig agrarisch ondernemer GMb	R-14	8-11-2019
Vakspecialist inspecteur (regiobeheerder) Waterschap Limburg GMb	R-15	8-11-2019
Zelfstandig agrarisch ondernemer GMb LL	R-16	8-11-2019
Omgevingsmanager Waterschap Limburg K	R-17	11-11-2019
Agrariër Stichting Vermeerderingstuinen Nederland GMa GMb	R-18	4-12-2019
Natuurbeheerder Staatsbosbeheer La	R-19	4-12-2019
Projectmedewerker Gemeente Peel en Maas K	R-20	13-12-2019
Communicatieadviseur Waterschap Limburg BB	R-21	17-12-2019

Respondenten

De respondenten zijn hier vanwege anonimiteitsredenen op alfabetische volgorde gesorteerd. Deze volgorde komt dus niet overeen met de verwijscodes. De volgende 21 respondenten zijn gesproken voor dit onderzoek:

Kim Baeten, Erik Binnendijks, Anouk Dewitte, Twan van Dijck, Carla Duijf, Peter van Duijnhoven, Sam Fiers, Har Frenken, Piet Hoeijmakers, Vesna Jelec, Toon Jenniskens, Jan van de Ligt, Wim Nijskens, Anke Nikkessen, Jan Pouls, Frank van Rengs, Martijn Schraven, John Tholen, Martijn Teeuwen, Henk Valckx en Frans Verdonschot.

D-III. Interne documenten

DTV-1 = Voorstel aan het directie team: Stand van zaken overdracht en afsluiten uitgevoerde watersysteemprojecten. 12-10-2017.

LEI-GMa = Leidraad Groote Molenbeek traject Bovenloop.

LEI-GMb = Leidraad Groote Molenbeek traject A73-Oost.

LEI-TB = Leidraad Tungelroyse Beek.

LEI-LL = Leidraad Lollebeek.

LEI-La = Leidraad Loobeek traject De Haag.

MELD-TB = Meldingrapport KCC Tungelroyse Beek 19-6-2019 *Intern document dat niet voor derden beschikbaar is en waaraan geen rechten kunnen worden ontleend.

MEMO-1= Overdracht van AV naar lijnorganisatie. Memo waarin beknopt en puntsgewijs wordt beschreven wat de belangrijkste onderdelen van de overdracht van projecten zijn. 20-4-2018.

RAP-1 = Uitkomsten onderzoek gewenst DNA Waterschap Limburg. Rapport 30-10-2017.

RAP-2 = Evaluatie beekherstel Tungelroysebeek fase 2. Rapport 12-11-2011.

AGP-1 = Agendabundel Provinciale Staten 4 juli 2014.

FILM-LL = Beeldmateriaal Opleveringsmoment Lollebeek. Te raadplegen via:

<https://www.youtube.com/watch?v=8KocgY3nePY&list=PLuNhlWcpETuQBUanhCR8hiu7SViF78vQN&index=2>

Bijlage E. Coderingsbegrippen

1. Afhankelijkheid van omgeving is aanwezig
2. Afspraken als wisselgeld
3. Afspraken hoeven niet altijd de extreme streefbeelden te behalen
4. Afspraken moeten helder zijn
5. Afspraken niet duidelijk
6. Afspraken niet in overeenstemming met streefbeelden
7. Afspraken over onderhoudsplicht
8. Afspraken worden nageleefd
9. Afspraken worden niet nageleefd
10. Afspraken zijn duidelijk
11. Afspraken zijn meer dan stukje tekst
12. Afstand tussen ambtenaren
13. Afstand tussen ambtenarij en management
14. Afstand tussen bestuursleden
15. Agrariërs lastig
16. Agrarisch ondernemer
17. “Alleen ben je sneller, samen kom je verder”
18. Andere overheid
19. Autonomie werknemers
20. Beekdalontwikkeling kost financiële middelen
21. Beekdalontwikkeling kost ruimte
22. Beekdalontwikkeling kost tijd
23. Beekdalontwikkeling voor robuust systeem
24. Beekvereniging
25. Beheer ondergeschikt aan project
26. Beheerder wel genoeg betrokken
27. Beheerders niet voldoende betrokken
28. Beheerders staan dicht bij omgeving
29. Beheerfase
30. Belemmering door twee verschillende systemen
31. Bereidheid tot delen van macht is aanwezig
32. Bestuur als last
33. Bestuurder WL
34. Bestuurlijke ambitie te hoog
35. Bijsturen nodig
36. Borgen van nazorg
37. Capaciteitsgebrek waterschap
38. Collega heeft niet vereiste competenties
39. Collega nodig die contact houdt
40. Communicatie frequentie
41. Contact in latere fase dan betrokkenheid
42. Cultuurverandering
43. Debiet- en peilafspraken
44. Decentralisatie van bevoegdheden
45. Decentralisatie van Kennis

46. Deliberatieve samenwerking
47. Ecologie en natuur ondergeschikt ervaren
48. Ecologisch streefbeeld
49. Ecoloog
50. Eigenaarschap laag
51. Evaluatie
52. Extern
53. Financieel geen meerwaarde voor samenwerking
54. Financiële reden tot samenwerking
55. Frame WL helder
56. Fusie
57. Geen capaciteitsprobleem waterschap
58. Geen doelconsensus
59. Geen oog totaalplaatje
60. Geen persoonlijk contact met omgeving
61. Geld naar uitbreiding huidige projecten
62. Gemeente een meerwaarde
63. Gemeentelijke samenwerking
64. Gevoel persoonlijke verantwoordelijkheid
65. Gevoel van eigenaarschap
66. Grondverwerving belangrijk
67. Groote Molenbeek
68. Ieder voor zich-mentaliteit
69. Informatie-avonden
70. Intern
71. Interne relaties basis voor samenwerking
72. Investeren in draagvlak voor toekomst
73. Kaarten op tafel
74. Klimaatproblematiek een belangrijk doel
75. Kwistbeek
76. Leidraden moeten aangepast worden
77. Lollebeek
78. Loobeek
79. Meedenken met omgeving
80. Meer aandacht voor natuur
81. Meer handhaven
82. Minder controle
83. Motivatie en competenties organisator
84. Natte natuur
85. Natuurorganisaties
86. Natuurorganisaties een meerwaarde
87. Nazorg schiet tekort
88. Nieuwe IPM structuur
89. Omgeving actieve rol in communicatie
90. Omgeving betrokken
91. Omgeving is mondiger
92. Omgeving niet nodig
93. Omgeving niet representatief

94. Onbelangrijke zaak waterschap, belangrijke zaak voor omgeving
95. Onderhoudsplichtige niet op orde
96. Onderzoeker
97. Ontbreken collega/functie
98. Ontwerpfase
99. Onvrede oplevering
100. Onvrede over beheer
101. Onvrede over omgevingsmanagers
102. Onvrede over proces
103. Onzekerheid watersysteem
104. Opbouwen relaties
105. Oplevering
106. Overdrachtsfase
107. Pacht
108. Pepinusbeek
109. Perceptie dat het lang duurt
110. Persoonlijke benadering
111. Piepsysteem
112. Politiek als factor
113. Proces loopt niet
114. Projecten vallen duurder uit dan geraamd
115. Projecten worden niet op adequate schaal aangepakt
116. Rechtstreekse contacten bestuur en ambtenaar
117. Rechtszaak
118. Reorganisatie
119. Representativiteit
120. Risico-identificatie
121. Risicomijdend
122. Risicoperceptie
123. Rol betrokkenen duidelijk
124. Rol niet in IPM
125. Ruilverkaveling als oplossing
126. Samenwerking een meerwaarde
127. Samenwerking een noodzaak
128. Samenwerking minder na oplevering
129. Samenwerking omgeving een last
130. Samenwerking provincie
131. Schaalvergroting
132. Slechte communicatie WL
133. Specialist denkt dat collega niet competent is
134. Specialist niet betrokken
135. Specialist wil meer betrokken zijn
136. Strategische grondverwerving
137. Streefbeelden niet bijgesteld
138. Te veel luisteren naar omgeving
139. Technische oplossing
140. Tevreden over communicatie
141. Tevreden over oplevering

- 142. Tengelroyse Beek
- 143. Uitbesteden implementatie
- 144. Uitbesteden maaibeheer
- 145. Uitbesteden van ontwerp
- 146. Uitkopen van omgeving
- 147. Veelheid actoren
- 148. Veiligheid als doel
- 149. Verandering rol waterschap
- 150. Vergunningen niet op orde
- 151. Vertrouwen in collega hoog
- 152. Vertrouwen in het waterschap
- 153. Vertrouwen in omgeving hoog
- 154. Vertrouwen opbouwen
- 155. Verwachtingenmanagement
- 156. Voldoende monitoring
- 157. Waterschap de kartrekker
- 158. Waterschap langzaam
- 159. Weinig risico
- 160. Weinig vertrouwen in collega
- 161. Weinig vertrouwen in het waterschap
- 162. Weinig vertrouwen in omgeving
- 163. Wel doelconsensus
- 164. Werken binnen taak
- 165. Win-win