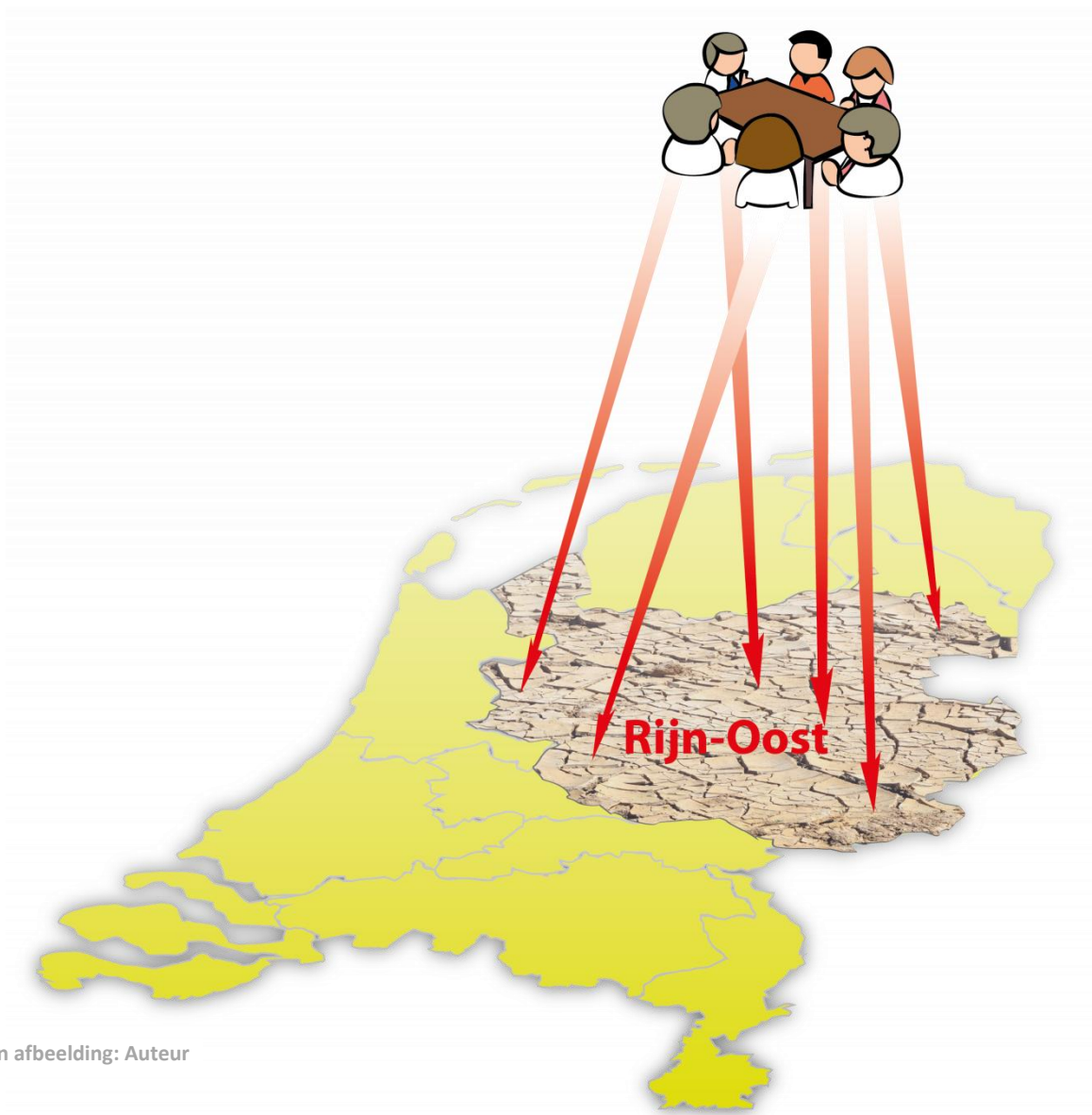


Op het kantelpunt van proces naar uitvoering in het Oost-Nederlandse gevecht tegen droogte

*Een kwalitatief onderzoek naar het vormen van maatschappelijke coalities in
het project 'Zoetwatervoorziening Oost Nederland'*



Bron afbeelding: Auteur

Anne Wijlens
Masterthesis Planologie
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen
Juli, 2014

Op het kantelpunt van proces naar uitvoering in het Oost-Nederlandse gevecht tegen droogte

*Een kwalitatief onderzoek naar het vormen van maatschappelijke coalities in
het project 'Zoetwatervoorziening Oost Nederland'*

Masterthesis

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Regionaal Bestuurlijk Overleg Rijn-Oost

Begeleiders Zoetwatervoorziening Oost Nederland

J. Kreling, Provincie Overijssel
B. Worm, Waterschap Vechtstromen

Begeleider Radboud Universiteit Nijmegen

Dr. S. Veenman

A.S. Wijlens
Studentnummer 4269918
Masterthesis Planologie
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen
Juli, 2014



Zoetwatervoorziening Oost-Nederland

Voorwoord

Voor u ligt het eindproduct van mijn Masteronderzoek in opdracht van het Regionaal Bestuurlijk Overleg Rijn-Oost, wat het sluitstuk vormt van mijn Master Planologie aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Vanuit mijn voorliefde voor procesmatige vraagstukken in het ruimtelijk domein, en dan met name rondom watervraagstukken, heb ik contact gezocht met de projectorganisatie van 'Zoetwatervoorziening Oost Nederland'. Daar lag een vraagstuk wat mij de mogelijkheid gaf om proces en watermanagement met elkaar te verbinden in dit onderzoek.

Mijn dank gaat dan ook uit naar mijn praktijkbegeleiders Jan Kreling en Bas Worm, die mij gedurende dit onderzoek hebben geholpen met hun grote inhoudelijke kennis en connecties, wat heeft geleid tot een zeer prettige samenwerking. Daarnaast wil ik ook alle mensen bedanken die mij hebben geholpen door mij een kijk te laten nemen vanuit hun perspectief, door mij te woord te staan gedurende het onderzoek. Zonder deze interviews zou dit onderzoek nooit tot stand zijn gekomen.

Verder wil ik mijn begeleidster van de Radboud Universiteit Sietske Veenman bedanken voor haar inhoudelijke input, kritische blik en bemoedigende woorden wat heeft gezorgd voor een fijne begeleiding gedurende dit onderzoek. En als laatste gaat mijn speciale dank uit naar mijn familie, mijn vriend en vrienden voor hun interesse en bemoedigende woorden wanneer ik deze nodig had.

Er rest mij nu alleen u nog veel leesplezier te wensen,

Anne Wijlens

Samenvatting

Nederland krijgt in toenemende mate te maken met extreem weer. Het KNMI (2014) voorspelt dat de extreme neerslagintensiteit in alle seizoenen zal toenemen, met uitzondering van de zomer. De toename van neerslagintensiteit leidt tot wateroverlast, maar in de zomermaanden zal een tekort aan neerslag leiden tot droogte. De droogteproblematiek speelt momenteel al op de hoge zandgronden in zowel Oost-Nederland als in de Zuidoostelijke delen. Droogte vormt een grote bedreiging voor bijvoorbeeld de landbouw of de waterafhankelijke natuur. En heeft ook een nadelig effect op de drinkwatervoorziening, de scheepvaart en de waterrecreatie. Kortom droogte leidt tot nieuwe, toekomstige vraagstukken om de zoetwatervoorziening het gehele jaar op peil te houden. In reactie op het toenemende besef van de droogteproblematiek is het Regionaal Bestuurlijk Overleg Rijn-Oost (RBO Rijn-Oost) in 2010 gestart met het project 'Zoetwatervoorziening Oost-Nederland' (ZON). Het ZON-project is een interactief project voor de regio Oost, waarin wordt gestreefd naar het ontwikkelen van een nieuwe zoetwaterstrategie voor de regio. Om deze zoetwaterstrategie te ontwikkelen worden verschillende actoren uitgedaagd om zelfstandig en gebiedsgericht met elkaar samen te werken in de vorm van maatschappelijke coalities. Voor het vormen van maatschappelijke coalities zijn vier clustergroepen aangewezen door het RBO die het grootste deel van de actoren vertegenwoordigd en als belangrijkste spelers in droogte worden gezien. Dit zijn de actorengroepen landbouw, terreinbeherende organisaties, bedrijven en gemeenten.

Dit onderzoek heeft een tweeledige doelstelling. Eerst worden in dit onderzoek de verwachtingen van deze actorengroepen over ZON in kaart gebracht door middel van frames, om vervolgens te kijken naar het effect van het frame op de rol van de actorengroepen in het ZON-project. Deze kennis leidt uiteindelijk tot het formuleren van aanbevelingen voor het vormen van maatschappelijke coalities. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt dan ook als volgt: *(1) Wat zijn de heersende frames onder van de actorengroepen en hoe participeren zij zowel nu als in de toekomst in het ZON-project en (2) welke aanbevelingen kunnen worden gegeven voor het vormen van een maatschappelijke coalitie binnen het ZON-project?*

Het theoretisch raamwerk van dit onderzoek wordt besproken in hoofdstuk drie. Centraal in het theoriehoofdstuk staat de Advocacy Coalition framework (ACF) van Sabatier (1993). Om frames van actoren bloot te leggen wordt gebruik gemaakt van een van de centrale aspecten van de ACF, de beliefssystemen. Beliefssystemen kunnen worden gezien als de set van overtuigingen van een actor wat samen het frame vormt. Een beliefsystem bestaat uit drie discursieve lagen: (1) de deep core beliefs, (2) de core beliefs en (3) de secondary aspects. In dit onderzoek wordt de deep core belief ingevuld met de ontwikkeling rondom governance. Deze ontwikkeling heeft vele beleidsvelden beïnvloed, en is ook terug te zien in ZON. De core beliefs wordt ingevuld door het frameonderscheid tussen het maatschappelijke en het private frame, als gevolg van de twee ethische stelsels (Jacobs, 1992). En de derde laag, de secondary aspects, wordt ingevuld met de rolindeeling voor participanten van Pröpper (2009). De tweede en derde laag zijn in hoofdstuk vier verder geoperationaliseerd, waardoor een compleet analytisch model kan worden gevormd. Dit analytisch model, met de operationalisatie van de discursieve lagen, vormt de basis voor het verzamelen van de empirische gegevens. In dit onderzoek is voornamelijk gebruik gemaakt van semi- gestructureerde interviews met 13 verschillende partijen. De In hoofdstuk vier is een uitgebreide weergave opgenomen van hoe de empirische gegevens zijn geanalyseerd.

Hoofdstuk vijf van dit onderzoeksrapport geeft de analyse weer van de resultaten die voortvloeien uit de empirie, in combinatie met het theoretisch raamwerk van dit onderzoek. Uit de analyse komt naar voren dat de actorengroepen van het ZON-project zich goed laten indelen in het maatschappelijke en het private frame. De landbouw en het bedrijfsleven handelen vanuit het private frame. De private actorengroepen voelen zich niet direct verantwoordelijk voor de droogteproblematiek. Zij zien het aanpakken van droogte als een overheidsverantwoordelijkheid. Een terugtrekkende overheidsrol, in lijn met de ontwikkeling rondom governance, zien zij dan ook niet zitten. Vanuit dit frame ligt de focus sterk op het resultaat, wat ertoe leidt dat de effectiviteit en de efficiëntie van het ZON-project belangrijke aspecten zijn voor deze groepen. Door de focus op het resultaat van het project, is de rol in de eerste fase van ZON beperkter geweest maar deze rol zal toenemen in activiteit naar de uitvoering toe. De gemeenten en de terreinbeheerders sluiten aan bij het maatschappelijk frame. Deze actorengroepen voelen zich mede-verantwoordelijk voor de droogteproblematiek en zijn bereid actief samenwerkingen aan te gaan met andere partijen om de droogteproblematiek het hoofd te bieden. Vanuit het maatschappelijk frame ligt de nadruk bij deze partijen meer op het proces. Hier komt het Multi-actor aspect van governance duidelijk in naar voren. Waar het private frame aansluit bij de rol van de landbouw en het bedrijfsleven innemen in ZON, geldt dit niet voor de maatschappelijke actorengroepen. De terreinbeheerders handelen overwegend vanuit het maatschappelijk frame, maar ook voor hen draait ZON om het resultaat. De rol van de terreinbeheerders in de eerste, procesmatige fase van ZON is dan ook beperkt geweest, gezien de verwachtingen uit het frame. De belangrijkste reden voor deze discrepantie tussen het frame en de ingenomen rol zijn de bezuinigingen. Hierdoor krijgen terreinbeheerders een steeds commerciëlere instelling. Oftewel, de terreinbeheerders krijgen bedrijfsmatige kenmerken die overeenkomen met aspecten uit het private frame. Vanuit de gemeenten ligt, in lijn met het maatschappelijk frame, de nadruk wel sterk op het proces. Alleen vanuit het maatschappelijk frame wordt een actieve rol verwacht van actoren als gemeenten, aangezien zij een sterke mede-verantwoordelijkheid voelen ten aanzien van de droogteproblematiek. Wat in dit onderzoek opvalt, is dat het verantwoordelijkheidsgevoel niet overeen komt met het handelen van gemeenten. Als belangrijke reden daarvoor komt de politiek in dit onderzoek naar voren. Aangezien droogte nog weinig wordt ervaren door de samenleving staat droogte relatief laag op de politiek-bestuurlijke agenda. Dit beperkt de handelingsmogelijkheden voor gemeenten om het tegen gaan van droogte een prominentere plek in de besluitvorming te geven.

Dit onderzoeksrapport sluit in hoofdstuk zes inhoudelijk af met aanbevelingen voor het vormen van een maatschappelijke coalitie in ZON. De centrale aanbeveling voor het vormen van een coalitie is dat het participatieniveau wat ZON voor ogen heeft, niet overeen komt met de wensen van de actorengroepen in ZON. Alle groepen zien de (water)overheden als verantwoordelijke in de droogteproblematiek. Een coalitie op basis van een gelijkwaardige samenwerking tussen alle publieke en private partijen wordt dan ook als het meest wenselijk ervaren. De andere twee aanbevelingen komen voort uit de analyse en richten zich meer op het proces om tot coalitievorming te komen. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de bewustwording rondom droogte nog steeds te wensen overlaat. De aanbeveling is dan ook om daar met ZON op in te blijven zetten, om droogte hoger op de politieke agenda te krijgen waardoor het een erkent probleem wordt waar wat aan gedaan kan worden. En als tweede is het belangrijk de eigen belangen van actoren te koppelen aan het ZON-project, zodat actoren getripperd worden om deel te nemen aan ZON.

Inhoud

Voorwoord	3
Samenvatting	4
1 Inleiding	8
1.1 Doelstelling en onderzoeksvragen.....	10
1.1.1 Doelstelling.....	10
1.1.2 Hoofdonderzoeksvraag	10
1.1.3 Deelvragen	10
1.2 Maatschappelijke relevantie.....	11
1.3 Wetenschappelijke relevantie	11
1.4 Leeswijzer	12
2 Casusbeschrijving ZON-project.....	13
2.1 Zoetwatervoorziening Oost Nederland (ZON)	13
2.1.1 Aanleiding ZON-project	13
2.1.2 De organisatie van ZON	14
2.1.3 Doelstelling ZON-project	15
2.1.4 Het vormen van een maatschappelijke coalitie	16
2.1.5 De participatieniveaus van ZON	17
2.2 Resumé	19
3 Theoretisch kader	20
3.1 Framing	20
3.2 Advocacy Coalition Framework	21
3.2.1. De theoretische achtergrond van de Advocacy Coalition Framework	21
3.2.2 Beliefsystems.....	23
3.3 De theoretische invulling van de beliefsystems	25
3.3.1 Deep core beliefs.....	25
3.3.2 Core belief: Framing	28
3.3.3 Secondary aspects: Interactief beleid	29
3.4 Resumé	32
4 Methodologie	33
4.1 Onderzoeksstrategie.....	33
4.1.1 Type onderzoek	33
4.1.2 Onderzoeksstrategie	33
4.2 Dataverzameling	34
4.2.1 De actorengroepen in ZON.....	35
4.2.2 Semi-gestructureerde interviews	35
4.2.3 Documentanalyse.....	36

4.2.4 Literatuuronderzoek.....	36
4.3 Data-analyse	36
4.3.1 Het eerste, inventariserende deel van dit onderzoek.....	36
4.3.2 Het empirische deel van het onderzoek.....	37
4.3.3 Uitwerking interviews & analyse.....	37
4.3.4 Weergave respondenten.....	38
4.4 Operationalisatie	38
4.4.1 Het onderscheid in ethische stelsels	38
4.5 Operationeel model.....	42
5 De analyse van de beliefssystemen.....	44
5.1 Governance.....	44
5.2 Framing	48
5.2.1. Het maatschappelijk frame	49
5.2.2 Het private frame	53
5.2.3 Resumé.....	56
5.3 De huidige rol van de actorengroepen in het ZON-project	57
5.3.1 De rollen van de maatschappelijke actorengroepen.....	58
5.3.2 De rollen van private actorengroepen	60
5.3.3 Resumé	61
5.4 De toekomstige rol van de actorengroepen in het ZON-project	62
5.4.1 De toekomstige rol van de gemeenten	63
5.4.2 De toekomstige rol van de Terreinbeherende Organisaties	63
5.4.3 De toekomstige rol van de Landbouw.....	64
5.4.4 De toekomstige rol van de Bedrijven	65
6 Conclusies.....	67
6.1 Conclusies	67
6.2 Aanbevelingen	71
6.2.1 Praktische aanbevelingen.....	71
6.2.2 Wetenschappelijke aanbevelingen.....	73
6.3 Reflectie	74
Bronnenlijst.....	76
Bijlage 1 Overzicht respondenten	
Bijlage 2 Overzicht empirische gegevens	

1 Inleiding

Al eeuwen staat Nederland bekend om haar gevecht tegen water. In het verleden werd water gezien als ‘overlast’, waardoor het zo snel mogelijk moest worden afgevoerd. Ook waterveiligheid heeft jarenlang de focus gehad in het Nederlands watermanagement. Maar in de afgelopen jaren is steeds duidelijker geworden dat water een periodiek schaarse grondstof is (Goosen & Janssen, n.d.). Deze schaarste wordt veroorzaakt door de klimaatverandering en komt nu voornamelijk voor in de hoger gelegen gebieden van Nederland. Als gevolg van de klimaatverandering worden de winters natter en de zomers droger (KNMI, 2014; ZON/DHZ, 2014; Bengevoerd, 2014). Deze droogte ontstaat door een afname van het gemiddeld neerslagoverschot, van 280 mm/jaar naar 200 mm/jaar, als gevolg van de toenemende verdamping (RBO Rijn-Oost, 2012^a).

Droogte, een nieuw maatschappelijk vraagstuk

Een daling van het neerslagoverschot vraagt om ingrijpende maatregelen, om in de toekomst ondanks de droogte voldoende water beschikbaar te hebben voor alle watervragende functies. Want de beschikbaarheid van voldoende zoetwater is een belangrijke voorwaarde voor de ontwikkeling van de economie, het leefklimaat in de stad en het behoud van natuur en landschap (ZON, 2014).

Droogte vraagt in onder andere het hooggelegen, oostelijk deel van Nederland om adaptieve maatregelen en om een andere aanpak. Het grootste deel van de oostelijke regio is vrij-afwaterend, dat wil zeggen dat deze gebieden afhankelijk zijn van het water wat valt in de vorm van neerslag. Voor de hoge delen van Nederland vraagt dat om maatregelen die de watertekorten te beperken, bijvoorbeeld door neerslag wat valt in de winter langer vast te houden. In de nieuwe, adaptieve aanpak wordt spaarzaam watergebruik en zelfvoorzienendheid dan ook als startpunt gezien. Maar in sommige tijden moet een tekort aan zoetwater worden geaccepteerd (ZON/DHZ, 2014). Wanneer de hooggelegen gebieden erin slagen om zich aan te passen, biedt de ontwikkeling van het klimaat ook nieuwe kansen. Bijvoorbeeld door de verlenging van het groeiseizoen, als gevolg van hogere temperaturen en een toename aan koolstofdioxide, waardoor de agrarische productie kan worden verhoogd (KNMI, 2014). Daarnaast speelt de droogteproblematiek in meerdere gebieden in Europa, waardoor met een vroege implementatie van adaptieve maatregelen een regionaal, competitief voordeel kan worden behaald (RBO Rijn-Oost, 2012^a).

Zoetwatervoorziening Oost Nederland (ZON)

Droogte speelt al langer in specifieke gebieden, maar sinds een aantal jaren zijn overheden gaan beseffen dat droogte een grote bedreiging vormt voor met name de hooggelegen delen van Nederland. In Oost-Nederland zorgt de droogteproblematiek momenteel al voor knelpunten (Bengevoerd, 2014), waardoor het maatschappelijk gewenst voorzieningenniveau naar de toekomst toe niet kan worden gegarandeerd (ZON/DHZ, 2014). Daarom is het Regionaal Bestuurlijk Overleg Rijn-Oost (RBO Rijn-Oost) in 2010 gestart met het project ‘Zoetwatervoorziening Oost Nederland’ (ZON).

Vanuit de (water)overheden is steeds meer het besef gekomen dat zij niet alleen in staat zijn om de droogteproblematiek het hoofd te bieden. De overheden zijn afhankelijk van andere partijen als het gaat om bijvoorbeeld de financiering, maar ook als het gaat om bijvoorbeeld het terugdringen van het waterverbruik. In lijn met de ontwikkeling rondom governance hanteren overheden in toenemende mate een op samenwerking gebaseerde stijl van sturing, waarbij de overheid, markt en maatschappij actief deelnemen in verschillende netwerken (Bressers & Kuks, 2000). De invloed van

governance in waterbeleid wordt gezien als kans om verschillende partijen te betrekken om de problematiek op verschillende niveaus aan te pakken, maar ook om verschillende disciplines met elkaar te vervlechten (Pahl-Wostl, Gupta, & Petry, 2008). Ook in het ZON-project is de invloed van governance terug te zien. Aangezien droogte vele ook niet-overheidspartijen kan schaden, waardoor zij als mede-probleemeigenaar kunnen worden gezien, wordt van hen een actieve rol in het ZON-project gevraagd. Dit kan als een van de voornaamste redenen worden gezien waarom het ZON-project is opgezet als een interactief proces. En aangezien droogte een probleem is op zowel de korte als de lange termijn, biedt interactieve samenwerking een goede basis om zowel maatregelen op de korte als op de lange termijn te kunnen nemen (ZON/DHZ,2014). De nadruk op samenwerking vanuit het project is ook in de doelstelling van het ZON-project opgenomen. De doelstelling luidt als volgt: *“Een maatschappelijk gewenst voorzieningenniveau voor voldoende schoon water voor een –ook op lange termijn- klimaatbestendig, economisch vitaal en ecologisch leefbaar gebied en een brede maatschappelijke coalitie om dit integraal en duurzaam te realiseren”* (ZON/DHZ,2014).

Binnen ZON worden vier actorengroepen onderscheiden die de brede maatschappelijke coalitie binnen ZON moet vormen. Deze maatschappelijke coalities zijn gebiedsgerichte samenwerkingsverbanden tussen vier actorengroepen, waarin de provincies en het Rijk een terugtrekkende rol vervullen. Het ZON-project onderscheidt vier actorengroepen die ook in dit onderzoek centraal staan. Dit zijn de terreinbeherende organisaties, de landbouw, de gemeenten en het bedrijfsleven. Samen met de organisatie van ZON en andere betrokken overheden streven zij naar een nieuwe zoetwaterstrategie voor de regio (ZON/DHZ, 2014). Vanaf de start in 2010 tot medio 2014 is vanuit het ZON-project voornamelijk aandacht besteed aan de inhoudelijke invulling van ZON, waaronder het in kaart brengen van de regionale droogtekelpunten en het uitzetten van oplossingsrichtingen en maatregelen. De tweede fase van het ZON-project loopt vanaf medio 2014 en zal in het teken staan van de uitvoering van de oplossingsrichtingen en maatregelen. Voor de uitvoering van ZON dienen maatschappelijke coalities te worden gevormd, die het project uitrollen naar de praktijk en zo op gebiedsniveau de droogte proberen te bestrijden.

De focus van het onderzoek

Nu de eerste fase van het ZON-project is afgerond dienen maatschappelijke coalities te worden gevormd voor de uitvoering. Maar het RBO Rijn-Oost heeft nauwelijks zicht op hoe de vier actorengroepen aankijken tegen ZON en op welk participatieniveau zij bereid zijn om deel te nemen aan de maatschappelijke coalities. Dit inzicht is nodig aangezien de verwachtingen van de actoren ten aanzien van ZON, evenals de rollen die zij bereid zijn in te nemen, relevant zijn voor het vormen van maatschappelijke coalities. In dit onderzoek worden daarom de verwachtingen van actorengroepen in kaart gebracht. Het in kaart brengen van de verwachtingen van actoren gebeurt door het blootleggen van de frames van de actoren. Frames kunnen worden gezien als de individuele sets van overtuigingen van een actor van waaruit deze handelt (Schön & Rein, in Hajer & Laws, 2006, p.257).

Dit onderzoek onderscheidt twee frames, die het handelen van actoren beïnvloed. Deze frames zijn het maatschappelijke en het private frame (Jacobs, 1992). Het maatschappelijk frame kan worden gezien als de overtuiging waarin het algemeen, maatschappelijk belang bij het handelen centraal staat. Maatschappelijke actoren voelen een groot (mede-)verantwoordelijkheidsgevoel voor maatschappelijke vraagstukken en zijn bereid hier een bijdrage aan te leveren (Smit & Van Thiel, 2002). De centrale veronderstelling in dit onderzoek is dan ook dat actorengroepen die handelen uit het maatschappelijk frame, in een maatschappelijk vraagstuk als droogte, bereid zijn een grotere

interactieve rol in een project als ZON te vervullen. Dit in tegenstelling tot het private frame waarin de eigen belangen, veelal ten aanzien van de bedrijfsvoering, van actoren centraal staan (Smit & Van Thiel, 2002). Door de nadruk op de eigen belangen voelen private actoren zich niet verantwoordelijk voor maatschappelijke vraagstukken als droogte. Van actorengroepen die handelen vanuit het private frame wordt verondersteld dat zij een kleinere, interactieve rol spelen in maatschappelijke vraagstukken. Hun rol in een project als ZON is afhankelijk van de mate waarin het project kan bijdragen om de eigen doelen te realiseren en is ook afhankelijk van in welke mate het maatschappelijk vraagstuk invloed heeft op de bedrijfsvoering.

Aangezien het frame het handelen van een actor beïnvloedt, is het frame van invloed is op de rol die actoren bereid zijn te spelen in het ZON-project. In dit onderzoek worden de frames van de vier actorengroepen van ZON in beeld gebracht en wordt gekeken naar wat het effect van deze frames is op de rollen van de actoren in de eerste fase van het ZON-project. Op basis van zowel het frame als de huidige rol beoogt dit onderzoek ook inzicht te geven in de toekomstige rollen van de actoren in de tweede, uitvoerende fase van ZON. Het onderzoek resulteert uiteindelijk in aanbevelingen aan het RBO Rijn-Oost over hoe een maatschappelijke coalitie kan worden gevormd. Deze aanbevelingen hebben als doel om vanuit maatschappelijke coalities een maatschappelijk gewenst voorzieningenniveau in Oost-Nederland te formuleren, op basis waarvan een klimaatbestendig, economisch vitaal en ecologisch leefbaar gebied voor de toekomst kan worden gerealiseerd.

1.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

In deze paragraaf worden de doelstelling en de centrale hoofdvraag van dit onderzoek weergegeven. De doelstelling van dit onderzoek wordt besproken in 1.2.1. Hieruit voortvloeiend staat de hoofdonderzoeksvraag beschreven in 1.2.2 en achtereenvolgens staan in 1.2.3 de deelvragen. De deelvragen hebben gezamenlijk tot de beantwoording van de hoofdvraag geleid.

1.1.1 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is **inzicht krijgen in de frames en de daaruit voortvloeiende huidige en toekomstige rol** van de actorengroepen van het ZON-project, door een systematische inventarisatie van de verwachtingen van deze actoren, teneinde **aanbevelingen te formuleren** voor het Regionaal Bestuurlijk Overleg Rijn-Oost (RBO Rijn-Oost) over het vormen van een **maatschappelijke coalitie** binnen het project ZON.

1.1.2 Hoofdonderzoeksvraag

De hoofdonderzoeksvraag vloeit voort uit de doelstelling van dit onderzoek en staat hieronder beschreven. De centrale hoofdonderzoeksvraag luidt:

(1) Wat zijn de heersende frames onder van de actorengroepen en hoe participeren zij zowel nu als in de toekomst in het ZON-project en (2) welke aanbevelingen kunnen worden gegeven voor het vormen van een maatschappelijke coalitie binnen het ZON-project?

1.1.3 Deelvragen

Om de hoofdvraag die hierboven beschreven staat volledig te kunnen beantwoorden, zijn hieronder een aantal deelvragen opgenomen. Aan de hand van de deelvragen zijn verschillende aspecten beantwoord, die terug te vinden zijn in verschillende paragrafen van dit onderzoeksrapport, die hebben geleid tot het beantwoorden van de hoofdonderzoeksvraag. In dit onderzoek zijn de vijf onderstaande deelvragen gebruikt.

1. Wat is het **verloop van het ZON-project tot medio 2014** geweest?
2. Wat zijn de **heersende frames** onder de actorengroepen binnen het ZON-project?
3. Hoe **participeren** de actorengroepen **nu** het ZON-project?
4. Hoe **participeren** de actorengroepen, naar verwachting, **in de toekomst** van het ZON-project?
5. Wat zijn **aanbevelingen voor het proces** om een maatschappelijke coalitie te vormen gezien de heersende frames en de rollen van de vier actorengroepen?

1.2 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek wil een bijdrage leveren aan het inzichtelijk maken van een, tot nu toe relatief nieuw, maatschappelijk vraagstuk. Door de klimaatverandering is er in Nederland voornamelijk aandacht voor de stijgende zeespiegel en het, als gevolg ervan, overstromingsgevaar (ZON/ DHZ, 2012: RIZA, 2003). Ook de overlast door extreme neerslaghoeveelheden is een aspect wat door de samenleving als probleem wordt ervaren. Droogte vormt daarentegen een sluipend probleem in onder andere de oostelijke regio van Nederland met grote maatschappelijke en economische gevolgen (ZON/ DHZ, 2012: ZON/DHZ, 2014).

De maatschappelijke bijdrage die dit onderzoek wil leveren bestaat uit twee centrale aspecten. Ten eerste probeert dit onderzoek het RBO Rijn-Oost inzicht te geven in hoe met zowel maatschappelijke als private partijen een coalitie kan worden gevormd om gezamenlijk de droogteproblematiek te bestrijden. Door de frames van de verschillende actorengroepen in kaart te brengen, evenals de rollen die deze groepen bereid zijn te spelen in een maatschappelijk project als ZON, wil dit onderzoek een maatschappelijke bijdrage leveren in de vorm van kennis over hoe de droogteproblematiek integraal kan worden aangepakt. Het doel wat hiermee wordt beoogd is dat inzicht in de frames en rollen ertoe leidt dat de projectorganisatie van ZON hier beter op kan inspelen, waardoor een breed draagvlak kan worden gecreëerd voor het ZON-project teneinde de droogteproblematiek in Oost-Nederland aan te pakken. Ten tweede hoopt dit onderzoek een kleine bijdrage te kunnen leveren om droogte in Oost-Nederland als maatschappelijk vraagstuk op de politiek-bestuurlijke agenda te krijgen. Droogte is een sluipend probleem en vraagt niet om acute handelingen. Samen met het feit dat droogte door de samenleving nog nauwelijks als een probleem wordt ervaren, maakt dit dat droogte maar beperkt op de politiek-bestuurlijke agenda's terug te vinden is. Dit onderzoek wil door het geven van aanbevelingen voor het vormen van maatschappelijke coalities, verschillende partijen actiever betrekken in deze coalities om droogte vanuit de maatschappij op de politieke agenda te krijgen. Politieke agendasetting is belangrijk voor het droogtevraagstuk om een prominentere plaats te krijgen in ruimtelijke ingrepen. Daarnaast hoopt dit onderzoek, door diverse actoren actief te betrekken bij maatschappelijke coalities, een bijdrage te leveren aan het inslijpen van gedragsverandering bij deze actoren. Dit met als doel om diverse partijen bewust te maken van het belang van zoetwater, waardoor de beschikbaarheid van zoetwater centraler komt te staan in het handelen van mensen.

1.3 Wetenschappelijke relevantie

Voor het in kaart brengen van de verwachtingen staat het fundamentele verschil in het ethos tussen maatschappelijke en private partijen centraal. De fundamentele verschillen tussen beide zijn beschreven door Jacobs (1992). In dit onderzoek wordt verondersteld dat dit ethos de overtuiging

van partijen vormt, oftewel het frame en dat dit frame effect heeft op de rol die actoren bereid zijn te spelen in interactief beleid. In dit onderzoek worden frames via de beliefssystemen vanuit de Advocacy Coalition Framework (Sabatier, 1993; Sabatier & Weible, 2007) blootgelegd. Maar in veel van de reeds gedane onderzoeken staat de discoursstheorie centraal, die het individuele frame vormt en zo effect heeft op de rol van de participanten in een proces (Zie voor voorbeelden: Gabriëls, 2011; Van den Brink, 2009). Er is al veel onderzoek gedaan naar hoe frames interactieve processen kunnen sturen (zie daarvoor onder andere: Van der Arend, 2007; De Boer, 2012). Maar de fundamentele verschillen in ethos (Jacobs, 1992) en het effect hiervan op de rol van voornamelijk niet-overheidspartijen in interactief beleid, is zover bekend nog nergens anders onderzocht. Smit & Van Thiel (2002) richten zich in hun onderzoek namelijk alleen op het effect van het maatschappelijk of privaat ethos op het handelen van de overheid. En dit onderzoek gebruikt het effect van frames op de rol van participanten om zowel de huidige als de toekomstige rol van actoren te kunnen verklaren. In dit onderzoek worden frames mede gebruikt om inzicht te geven in de toekomst (Van der Steen, 1996; Bressers, *et al.*, 2012; Könnölä, *et al.* 2012). Door het blootleggen van het maatschappelijke of private frame, wordt in dit onderzoek ook een doorkijk gegeven naar de rollen van de actorengroepen in de toekomst van het ZON-project. Ook op het punt van interactief beleid wijkt de focus van dit onderzoek af van de reeds gedane onderzoeken. Dit onderzoek wil inzicht te geven in de rol van de participant. Maar in het overgrote deel van de onderzoeken ligt de focus op de rol van het betuur in interactief beleid. Zo is er veel onderzoek gedaan naar overheidsorganisaties en hun rol in interactief beleid (Van Twist, 1995). Slechts een zeer beperkt aantal onderzoeken richt zich maar op de participant in interactief beleid (Van der Bol & Van der Arend, 2007; Bock, 2002).

Dit onderzoek wil een bijdrage te leveren aan de wetenschappelijke kennis rondom frames van participanten en het effect hiervan op de huidige en toekomstige rol in interactief beleid. Dit met als doel om interactieve processen beter te laten aansluiten op de verwachtingen van de participant. Door meer inzicht te krijgen in de verwachtingen van participanten kunnen de motieven voor interactief beleid, zoals het vergroten van draagvlak en de inbreng van kennis, in de praktijk beter worden behaald waardoor participanten in toenemende mate bereid zijn een meer interactieve rol in een proces in te nemen.

1.4 Leeswijzer

Dit eerste hoofdstuk van het onderzoeksrapport geeft de aanleiding tot dit onderzoek evenals de informatie die heeft geleid tot de doelstelling en hoofdvraag van dit onderzoek. Aangezien dit onderzoek zich afspeelt in de context van het ZON-project, wordt dit project in hoofdstuk twee eerst verder toegelicht. Hier wordt ook dieper ingegaan op het vormen van de maatschappelijke coalities wat centraal staat in dit onderzoek. Hoofdstuk drie geeft het theoretisch raamwerk weer, wat de basis zal vormen voor de analyse. Voorafgaand aan de analyse zal in hoofdstuk vier eerst aandacht worden besteed aan de gebruikte methodologie in dit onderzoek. Hoofdstuk vier vormt ook een verlengde van het voorgaande theoretisch hoofdstuk door een operationalisatie van de theoretische concepten weer te geven. In hoofdstuk vijf wordt de analyse van dit onderzoek gepresenteerd. Hier zal uitgebreid worden ingegaan op de frames, evenals de huidige en toekomstige rollen van de actorengroepen in ZON. Hoofdstuk zes vormt het uiteindelijke slotstuk van dit onderzoeksrapport waarin de conclusies worden weergegeven, de aanbevelingen voor het RBO Rijn-Oost worden gepresenteerd en een reflectie wordt gegeven op het onderzoek en mijn persoonlijke ontwikkeling als onderzoeker.

2 Casusbeschrijving ZON-project

Dit onderzoek naar het vormen van een maatschappelijke coalitie speelt zich af in de context van het project Zoetwatervoorziening Oost Nederland (ZON). ZON is een project in opdracht van het Regionaal Bestuurlijk Overleg Rijn-Oost (RBO Rijn-Oost). Het ZON-project richt zich op onderzoek naar de huidige en toekomstige droogteproblematiek en mogelijke oplossingen daarvoor binnen regio Oost. Het project levert op haar beurt ook regionale inbreng in het deelprogramma Zoetwater van het Deltaprogramma (ZON, 2012). In paragraaf 2.1 wordt het ZON-project, voor zover relevant voor dit onderzoek, inhoudelijk verder toegelicht. Dit hoofdstuk sluit af met een kort resumé in paragraaf 2.2.

2.1 Zoetwatervoorziening Oost Nederland (ZON)

Deze paragraaf geeft de inhoudelijke onderdelen van het ZON-project weer, die nodig zijn om de context van dit onderzoek te schetsen. Eerst wordt kort uiteengezet hoe het ZON-project is ontstaan (2.2.1) en er wordt aandacht besteed aan zowel de geografische afbakening van RBO Rijn-Oost als de organisatie zelf (2.2.2.). In 2.2.3 wordt de doelstelling van het ZON-project besproken, om vervolgens verder in te gaan op het centrale aspect in dit onderzoek namelijk de maatschappelijke coalitie. In 2.2.4 worden de actorengroepen binnen ZON kort toegelicht, waarna in 2.2.5 verder wordt ingegaan op hoe het ZON-project de maatschappelijke coalities voor ogen heeft.

2.1.1 Aanleiding ZON-project

Vanuit de provincie Overijssel werd droogte al vroeg gesignaleerd als toekomstig knelpunt voor de oostelijke regio als gevolg van de klimaatverandering. De droogteproblematiek op de hoge zandgronden in Overijssel, is als eerste benoemd in de Omgevingsvisie 2009 (Provincie Overijssel, 2009). Zowel de maatschappelijke impact van de droogteproblematiek, als de sociaal-economische belangen rondom voldoende zoetwater zijn grote vraagstukken voor de hooggelegen oostelijke regio's. Naar verwachting zal de droogteschade in de landbouw met de factor 2 à 2,5 toenemen (RBO Rijn-Oost, 2012^a). En ook de natuur zal nadelige effecten ondervinden, en dan met name de waardevolle natuur in en rond de Natura-2000 gebieden en die rondom de Kaderrichtlijn wateren (KRW). De drinkwatergebieden en de scheepvaartroutes staan eveneens onder druk. De piekvraag naar drinkwater in droge tijden zal een nadelig effect hebben op de waterwingebieden door de sterke piekonttrekking. En de scheepvaart zal in tijden van laagwater naar verwachting te maken krijgen met een kostenstijging van 10% door de effecten van droogte op de reiskosten. En als laatste zal droogte in de zomerperioden ook de waterrecreatie in gevaar brengen omdat voldoende, goede waterkwaliteit niet langer vanzelfsprekend is (RBO Rijn-Oost, 2012^a; Rijksoverheid^c, n.d.). Naast de gevolgen van droogte in het landelijk gebied zullen ook de steden de gevolgen van klimaatverandering ondervinden. Het aantal zomerse dagen in de oostelijke regio van Nederland zal toenemen met 100% en het aantal tropische dagen zal naar verwachting verdrievoudigd, waardoor hittestress zal toenemen (RBO Rijn-Oost, 2012^a). Het dalende grondwater- en oppervlaktewaterpeil zorgen voor het ontstaan van gezondheidsrisico's in steden als gevolg van een gebrek aan doorspoeling in de stad en tot het beperkt verkoelend effect door bomen en planten (RBO Rijn-Oost, 2012^a).

Gelijkertijd met de Omgevingsvisie werd droogte ook benoemd in het Deltaprogramma. Het Deltaprogramma is ontstaan naar aanleiding van de aanbevelingen van de tweede Deltacommissie onder leiding van oud-minister Veerman in 2008. De aanbeveling gaan naast hoe ons land beschermd kan worden tegen hoogwater op de lange termijn, ook in op hoe de zoetwatervoorziening voor de

toekomst kan worden veiliggesteld (Rijksoverheid^a, n.d.). De toekomst van de zoetwatervoorziening heeft een eigen plek gekregen in het deelprogramma Zoetwater van het Deltaprogramma. Dit deelprogramma onderzoekt hoe de beschikbaarheid van zoetwater ook in de toekomst behouden kan blijven (Rijksoverheid^c, n.d.). Het doel van dit deelprogramma is om strategieën uit te zetten voor een duurzame zoetwatervoorziening in Nederland. De belangrijkste hoofdsporen zijn dat regio's meer moeten doen om zelf in hun waterbehoefte te voorzien, dat het zoetwater beter moet worden verdeeld vanuit het hoofdwatersysteem over de regionale watersystemen en dat zuiniger moet worden omgegaan met water door de gebruikers (Ministerie van I&M en Ministerie van E, L & I, 2010). Voor het opstellen en de uitvoering van het Deltaprogramma, waaronder ook het deelprogramma Zoetwater, wordt dan ook samenwerking gezocht met andere partijen waaronder maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en kennisinstituten.

Door de overeenkomstige aanpak is vanuit het ZON-project in 2010 de koppeling gezocht met het Deltaprogramma. Deze koppeling is in eerste instantie vooral beleidsmatig van aard geweest. Dit nationale beleid, waarin droogte een plek heeft gekregen, is gebruikt om de gebiedsspecifieke problematiek in Oost-Nederland ook op provinciaal niveau op de politieke agenda te krijgen. Doordat de zoetwatervoorziening als een van de negen deelprogramma's van het Deltaprogramma werd benoemd, bood de koppeling vanuit ZON ook mogelijkheden voor financiering vanuit het Deltaprogramma. Momenteel, medio 2014, is er een regionaal bod ingediend in Den Haag waarin een cofinancieringsvoorstel voor de uitvoering van ZON is gedaan. Over de financiering vanuit het Deltafonds is op het moment van schrijven van dit onderzoeksrapport nog geen duidelijkheid. Het besluit of ZON financiering krijgt vanuit het fonds wordt naar verwachting genomen in half september.

2.1.2 De organisatie van ZON

Vanuit het deelprogramma Zoetwater wordt gewerkt op regioniveau. Deze regionale indeling is tot stand gekomen op basis van bestaande of nieuw gevormde samenwerkingsverbanden. Oost-Nederland had zich al verenigd in het Regionaal Bestuurlijk Overleg Rijn-Oost als het gaat om de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Regeling overstromingsrisico's (ROR), en later is daar ook de Zoetwatervoorziening Oost Nederland (ZON) bijgekomen (ZON/DHZ,2014; J. Kreling & B. Worm, persoonlijke communicatie, 20 feb, 2014).

Het RBO Rijn-Oost is een samenwerkingsverband tussen (delen van) de provincies Overijssel, Drenthe, Gelderland, Utrecht en Flevoland, de waterschappen Groot-Salland, Vechtstromen, Reest en Wieden, Vallei en Veluwe, Rijn en IJssel en Zuiderzeeland en alle inliggende gemeenten. Het totale gebied is verbeeld in figuur 1 en wordt Regio Oost genoemd (Rijksoverheid^b, n.d.; ZON/DHZ,2014).



Figuur 1 Geografisch gebied van het deelstroomgebied Rijn Oost (Bron: auteur)

Het RBO Rijn-Oost is het bestuurlijk platform van het gebied. Het kan worden gezien als een soort adviescollege en kent daardoor geen formele bevoegdheden. Het RBO kan partijen wel adviseren, stimuleren en coördineren ten aanzien van watervraagstukken. De besluiten kunnen worden aangemerkt als zwaarwegende adviezen. De uiteindelijke vaststelling en het nemen van besluiten gebeurt door het dagelijks bestuur van de waterschappen, de Gedeputeerde Staten van de desbetreffende provincies en de colleges van B&W van de betrokken gemeenten (J. Kreling & B. Worm, persoonlijke communicatie, 20 feb, 2014; Rijksoverheid^b, n.d.).

Organisatorisch gezien wordt het ZON-project dus bestuurlijk aangestuurd vanuit het RBO Rijn-Oost. Maar aangezien het RBO maar een beperkt aantal keren per jaar bij elkaar komt, is binnen ZON gekozen voor het aanstellen van een kerndelegatie, oftewel het ZON-bestuur. Deze bestaat uit de voorzitter van het RBO, twee vertegenwoordigers van de waterschappen en een gemeentelijke vertegenwoordiger (Rijksoverheid^b, n.d.; RBO Rijn-Oost, 2012^b). Zij vormen nu de eerste bestuurlijke aansturing van het project. De inhoudelijke invulling van het project gebeurt vanuit de projectgroep. Deze groep kent een ambtelijke samenstelling, waaronder leden van waterschappen, gemeenten en de provincies. Om er ook voor te zorgen dat maatschappelijke partijen inbreng kunnen leveren in het project is er een klankbordgroep opgericht. Hierin nemen onder andere vertegenwoordigers van de landbouw, terreinbeheerders en de regionale gemeentevertegenwoordigers plaats, evenals de drinkwatersector en de milieuorganisaties. De klankbordgroep heeft een belangrijke rol in het creëren van draagvlak in het gebied en heeft een toetsende functie ten aanzien van het projectteam (RBO Rijn-Oost, 2012^b; J. Kreling & B. Worm, persoonlijke communicatie, 20 feb, 2014).

2.1.3 Doelstelling ZON-project

Het project 'Zoetwatervoorziening Oost Nederland' is een interactief project dat is gestart om de droogteproblematiek, als gevolg van het veranderende klimaat, in regio Oost aan te pakken. Vanuit het ZON-project wordt interactief, door zowel publieke als private actoren, gewerkt aan een nieuwe, regionaal uitgewerkte zoetwaterstrategie. De tijdshorizon voor de uitvoering voor deze nieuwe zoetwaterstrategie is 2050 (ZON/DHZ,2014). Om dit te bereiken moeten verschillende maatregelen worden genomen die de droogteproblematiek aanpakken, voor nu en in de toekomst. Bij deze maatregelen moet worden gedacht aan zowel concrete maatregelen in de fysieke ruimte, als aan maatregelen die het bewustzijn rondom de droogteproblematiek vergroten. Het ZON-project wil naast de bestaande wet- en regelgeving om droogte tegen te gaan, voornamelijk inzetten op een extra regionale impuls om de gebiedsspecifieke problematiek ook op de lange termijn aan te pakken. Voor de toekomst is het dan ook van belang dat de nieuwe zoetwaterstrategie ook in de jaren daarna op de agenda blijft staan. De bovengenoemde aspecten van ZON hebben ook een plek in de doelstelling. Deze doelstelling is als volgt geformuleerd:

“Een maatschappelijk gewenst voorzieningenniveau voor voldoende schoon water voor een –ook op lange termijn- klimaatbestendig, economisch vitaal en ecologisch leefbaar gebied en een brede maatschappelijke coalitie om dit integraal en duurzaam te realiseren” (ZON/DHZ,2014).

Het eerste centrale aspect van de doelstelling van ZON is een 'maatschappelijk gewenst voorzieningenniveau voor schoon water'. Dit aspect vindt zijn oorsprong in het deelprogramma Zoetwater van het Deltaprogramma. Het 'gewenste voorzieningenniveau' is een nader gedefinieerd beheer van het watersysteem, waarmee gebruikers inzicht krijgen in de beschikbaarheid van water in normale en extreme situaties. Inzicht in het beschikbare water is belangrijk zodat bijvoorbeeld

private partijen kunnen aansluiten bij de uitgangspunten van het geschetste voorzieningenniveau in hun bedrijfsvoering of beleidskeuzes (ZON/DHZ,2014). Voor het bereiken van het gewenste voorzieningenniveau in regio Oost zijn er een drietal punten waar rekening mee moet worden gehouden:

- Regio Oost is voor wat betreft zoetwater voor een groot deel van het gebied afhankelijk van de neerslag die in het gebied valt. In 2/3 van de regio is wateraanvoer vanuit het hoofdwatersysteem (grote rivieren) niet mogelijk. Dit is belangrijk bij het nemen van maatregelen (ZON/DHZ,2014).
- In Regio Oost moeten partijen zich ervan bewust zijn dat er grenzen zijn aan het gebruik van grond- en oppervlaktewater. Zo kan het in zeer droge tijden zo zijn dat het beschikbare water op is (ZON/DHZ,2014).
- In Regio Oost moet rekening worden gehouden met de grillige vraag naar zoetwater. De piekvraag en de periode van het jaar zijn belangrijk als het gaat om de beschikbare watervoorraad (ZON/DHZ,2014).

Kort kan de zoetwaterstrategie uit ZON voor het bereiken van het voorzieningenniveau, worden samengevat door de trits 'sparen, aanvoeren, accepteren/adapteren' (ZON/DHZ,2014). Waarin sparen staat voor de eerste keuze, het opvangen of bergen van water en zuinig omgaan met het beschikbare water. Aanvoeren kan als aanvulling op het sparen worden gezien en gaat over het inlaten van gebiedsvreemd water. Door water aan te voeren kan aan de gewenste vraag worden voldaan. De laatste stap is het adapteren en accepteren. Adapteren staat voor het bewust omgaan met water en accepteren richt zich op de mogelijke beperkingen die er zijn rondom het gebruik van zoetwater in bepaalde delen van het jaar.

2.1.4 Het vormen van een maatschappelijke coalitie

Het tweede aspect dat centraal staat in de doelstelling van het ZON-project is de maatschappelijke coalitie. Het RBO heeft in de doelstelling van het ZON-project opgenomen de vraagstukken rondom droogte op te willen pakken vanuit maatschappelijke coalities. De keuze voor een maatschappelijke coalitie vanuit ZON is tweeledig. Ten eerste is de opgave rondom droogte veel te complex om binnen de overheidssferen alleen op te lossen. Om een breed gedragen zoetwaterstrategie te ontwerpen en om concrete maatregelen te kunnen implementeren, is samenwerking en afstemming met verschillende (gebieds)partijen noodzakelijk. Zeker aangezien de maatschappelijke organisaties als de gebruikers van het gebied kunnen worden gezien en de maatregelen perceelsniveau overstijgend (ZON/DHZ,2014). Door de afhankelijkheid van de overheid van andere actoren wordt om gebiedsgericht en integraal de droogteproblematiek op te kunnen pakken een actieve rol van verschillende partijen gevraagd (ZON/DHZ,2014). Samenwerking is een centraal aspect om zo het doel te bereiken wat alleen niet mogelijk is, namelijk het realiseren van samenhangende maatregelen en kansen voor het meekoppelen te benutten. Hier is de governance-invloed van overheidssturing goed terug te zien in het ZON-project. Ten tweede zijn veel maatregelen om droogte tegen te gaan alleen mogelijk met (financiële) steun en toestemming van diverse actoren (ZON/DHZ, 2014). In de maatschappelijke coalitie, zoals deze door ZON wordt geschetst, verenigen zowel publieke als private partijen zich om uiteindelijk zelfstandig te kunnen bijdragen aan het behalen van de doelstellingen van ZON. Door het betrekken van zowel publieke als private actoren, worden actoren met beslissingsbevoegdheid en actoren die (im)materieel willen bijdragen aan ZON bij elkaar gebracht.

Deze zowel publieke als private actoren worden door ZON in vier overkoepelende actorengroepen onderscheiden. Het gaat om de actorengroepen landbouw, terreinbeheerderende organisaties, gemeenten en het bedrijfsleven (ZON/DHZ,2014). Deze vier groepen staan in dit onderzoek centraal. In hoofdstuk 4.2.1 staat beschreven welke partijen onder de specifieke actorengroepen vallen. In de rest van dit onderzoek zal ook gebruik worden gemaakt van de indeling van alle betrokken partijen in deze vier actorengroepen.

De twee centrale aspecten die naar voren komen uit de doelstelling van het ZON-project zijn terug te vinden in de twee fasen waarin het project kan worden opgedeeld. Deze twee fasen zullen in dit onderzoeksrapport vaker aangehaald worden. De eerste fase laat zich het beste omschrijven als de procesmatige fase van het ZON-project, die ongeveer loopt de start in 2010 tot midden 2014. Deze interactieve fase richt zich op het formuleren van het voorzieningenniveau met (gebieds)partijen. Partijen zijn in deze fase uitgenodigd om vorm te geven aan de probleemdefinitie en de oplossingsrichtingen van ZON, aan de hand waarvan specifieke maatregelen zijn geformuleerd. Bij de start van het ZON-project hebben de wateroverheden de hoofdlijnen van het project uitgezet, en hebben ze onder andere de maatschappelijke organisaties gevraagd om daarop te reageren (W. Seine, persoonlijke communicatie, 19 mei, 2014). Zo werden verschillende maatschappelijke organisaties en partijen uitgenodigd om gezamenlijk na te denken over zowel de inhoudelijke droogteproblematiek als over de oplossingsrichtingen. De tweede fase van het ZON-project is de fase na medio 2014 wanneer, bij beschikking van de gelden uit het Deltafonds, de uitvoering van het ZON-project kan beginnen. Deze aankomende fase zal in het teken staan van de uitvoering van de geformuleerde maatregelen van het ZON-project door de maatschappelijke coalities.

2.1.5 De participatieniveaus van ZON

Het ZON-project is als interactief proces opgezet en beoogt zo het vormen van een breed gedragen, nieuwe zoetwaterstrategie voor de regio door maatschappelijke coalities. Het motief voor de keuze om ZON interactief aan te pakken is tweeledig. Een eerste motief is dat er door het betrekken van externe partijen een hoger ambitieniveau kan worden gerealiseerd, mede door het bundelen van kennis, inzet, tijd en geld (Pröpper, 2009, p51). Het tweede motief wat hieraan ten grondslag ligt is het verbeteren van de samenwerking met voornamelijk private partijen (Pröpper, 2009, p51). Het ZON-project wil een betere samenwerking met diverse actoren zodat zij ook inzien dat zij mede-eigenaar zijn van de droogteproblematiek en daarmee mede-verantwoordelijk zijn voor het realiseren van maatregelen tegen droogte (ZON/DHZ, 2014).

De droogteproblematiek op de hoge zandgronden leent zich goed voor het vormen van een interactief proces. Ten eerste komt dat omdat de problematiek niet dermate urgent is dat meteen een beslissing moet worden genomen (Pröpper, 2009). De droogte problematiek is nu al voelbaar, maar staat een meerjaren, interactief proces niet in de weg. Ten tweede kan de problematiek rekenen op voldoende belangstelling vanuit de participanten, aangezien veel partijen belang hebben bij voldoende zoetwater. Ook vanuit het ZON-bestuur is voldoende belangstelling voor het project omdat het ZON-project de schakel is met het Deltaprogramma en het Deltafonds (ZON/DHZ,2014). Interactie wordt ook van grote meerwaarde geschat omdat de droogteproblematiek nog niet is uitgekristalliseerd (Pröpper, 2009). De gevolgen van droogte, evenals de omvang, zijn nog onduidelijk. Ook vormt het openbaar behandelen van de problematiek geen belemmering voor een interactief proces (Pröpper, 2009). Enig minpunt ten aanzien van de geschiktheid van de

problematiek voor een interactief proces is dat de problematiek rondom verdroging zeer complex is en daardoor snel te technisch wordt voor de participanten. Zie daarvoor bijlage 2.

Een interactief project als ZON bestaat uit verschillende actoren die elk participeren op hun eigen niveau. De verschillende participatieniveaus waarop de actorengroepen kunnen participeren in ZON, zijn in het project beschreven en worden hieronder uiteengezet. In de eerste fase van het ZON-project kunnen het ZON-bestuur en het projectteam als de centrale actor worden gezien. Hun taken zijn het betrekken van alle partijen en het bewaken van de inhoud en voortgang van het project zodat het gestelde doel kan worden behaald. De actorengroepen hebben in deze fase slechts een kleine rol. In de tweede fase staat het vormen van de maatschappelijke coalities centraal. Dit vraagt van de vier actorengroepen, in tegenstelling tot in de eerste fase, een actieve rol in ZON. Zoals uit onderstaand overzicht naar voren komt wordt het deelnemen aan een maatschappelijke coalitie als de meest interactieve rol bestempeld. Of de actorengroepen daadwerkelijk bereid zijn deze rol op zich te nemen is afhankelijk van het frame van deze actoren, zoals in dit onderzoek zal worden onderzocht.

De beschrijving van de rol van de actorengroepen in maatschappelijke coalities, zoals vermeld bij nummer vier, wordt gebruikt om te kijken of actorengroepen daadwerkelijk bereid zijn deze rol op zich te nemen. Om de rollen van de actorengroepen te kunnen duiden zal in dit onderzoek verder gebruik worden gemaakt van de gedetailleerde versie van de participatieladder van Pröpper (2009). Deze ladder wordt in hoofdstuk 3 verder toegelicht. Hieruit zal blijken dat de participatieniveaus van ZON herkenbaar terugkomen in de gebruikte theorie van Pröpper (2009).

1. De gebruikers kunnen het ontwikkelde regionale bod *steunen*, door instemming met de ontwikkelde strategie. Dit participatieniveau is het minst interactief. Partijen kunnen hun steun betuigen en het oordelen geven wanneer de strategie vormt krijgen. Dit gebeurt achteraf en daardoor is het draagvlak voor het bestuur nog onbekend (ZON/DHZ, 2014).
2. De gebruikers kunnen zich samen *met de regionale overheden en waterbeheerders inzetten* om het uitvoeringsprogramma te realiseren.
Op dit participatieniveau ligt de focus op lokale maatregelen en samenwerkingsverbanden. Veelal binnen het beleid van de overheden en waterschappen kunnen participanten bijdragen aan het realiseren van dit beleid (ZON/DHZ, 2014).
3. De gebruikers kunnen in het kader van 'innovatie' *willen meewerken aan de uitvoering* van maatregelen, die mogelijk in aanmerking komen voor medefinanciering vanuit het landelijke Deltafonds.
Op dit participatieniveau zijn de participanten bereid om samenwerkingen aan te gaan wat betreft innovatieve ideeën. Dit met als doel om gezamenlijk de droogteproblematiek het hoofd te bieden. De participanten en het bestuur zijn meer gelijkwaardige samenwerkingspartners, waardoor de invloed van beide partijen gelijkwaardig is (ZON/DHZ, 2014).
4. De gebruikers kunnen *zich samen verenigen* in een maatschappelijke coalitie waarin concrete maatregelen vanuit gebiedsbenadering samen integraal opgepakt worden.
Deze vorm is de meest participatieve vorm binnen het ZON-project. Het bestuur speelt op dit niveau een minder prominente rol. Zij ondersteunt alleen de participanten. De participanten vormen samen een maatschappelijke coalitie. Voor het ZON-project betekent dit dat de partijen zelfstandig maatregelen nemen en uitvoeren (ZON/DHZ, 2014).

2.2 Resumé

Het ZON-project kent haar oorsprong in zowel de Omgevingsvisie 2009 van de Provincie Overijssel, als in het Deelprogramma Zoetwater van het Deltaprogramma. Het ZON-project is een interactief project waarin het vormen van een maatschappelijke coalitie wordt beoogd. Deze maatschappelijke coalitie wordt gevormd door zowel publieke als private partijen. Het doel van de maatschappelijke coalitie is dat ze inhoudelijk richting kan geven aan het beleid, en kan bijdragen aan het implementeren van de maatregelen. Vanuit het ZON-project worden een viertal actorengroepen onderscheiden die, naast de (water)overheden, vanuit het project actief betrokken worden. Dit zijn de actorengroepen terreinbeherende organisaties, landbouw, bedrijven en gemeenten (ZON/DHZ, 2014). Vanuit het ZON-project zijn reeds vier verschillende niveaus gepresenteerd waarop deze groepen kunnen participeren in het project. Van het steunen van het reeds geformuleerde beleid tot de zelfstandige, integrale uitvoering van maatregelen die droogte tegen moeten gaan. In de tweede fase van ZON worden maatschappelijke coalities gevormd, wat van de actorengroepen een actieve rol vraagt. In dit onderzoek wordt onderzocht of de actorengroepen bereid zijn deze actieve rol op zich te nemen.

3 Theoretisch kader

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van verschillende theorieën. De centrale theorie binnen dit onderzoek is de Advocacy Coalition Framework (ACF) van Sabatier (1988). Deze theorie geeft inzicht in de verwachtingen van actoren, oftewel de frames, door het in kaart brengen van de beliefssystemen. Beliefssystemen kunnen worden gezien als de set van overtuigingen van een actor. Een beliefssysteem bestaat uit drie lagen; de 'deep core beliefs', de 'core beliefs' en de 'secondary aspects'. Deze drie lagen beïnvloeden elkaar en vormen gezamenlijk het frame van een actor.

De drie lagen van de ACF zijn ook terug te vinden in de opbouw van dit hoofdstuk. Maar voordat verder wordt ingegaan op de ACF, wordt in paragraaf 3.1 eerst aandacht besteed aan framing in het algemeen. In paragraaf 3.2 wordt vervolgens de ACF geschetst. Er wordt kort aandacht besteed aan het ACF-model van Sabatier (1988) en er wordt verder ingegaan op de beliefssystemen. Paragraaf 3.3 geeft vervolgens per discursieve laag van het beliefssysteem de theoretische invulling ervan weer voor dit onderzoek. Het hoofdstuk sluit af met in paragraaf 3.4 een kort resumé waarin het theoretisch raamwerk van dit onderzoeksrapport nogmaals kort uiteengezet wordt.

3.1 Framing

In het voorgaande hoofdstuk is voornamelijk ingegaan op het ZON-project en hoe maatschappelijke coalities met de actorengroepen van ZON gebouwd kunnen worden. In dit onderzoek worden de verwachtingen van de actorengroepen die deelnemen aan het ZON-project in kaart gebracht. Het in kaart brengen van deze verwachtingen is belangrijk omdat het inzicht geeft in de rol die een actorgroep bereid is in te nemen in een maatschappelijke coalitie. De verwachtingen van partijen worden inzichtelijk gemaakt door frames. Een frame kan worden gezien als een individuele overtuiging van waaruit een persoon handelt (Schön & Rein, in Hajer & Laws, 2006, p.257).

In het sociaal-wetenschappelijk domein wordt steeds vaker het uitgangspunt genoemd dat publieke problemen sociaal geconstrueerd zijn (Gabriëls, 2011). Deze sociale constructies komen tot stand door menselijke betekenisgeving en interactie. Dit onderzoek gaat uit van een cognitieve benadering. Dat wil zeggen dat het gedrag van actoren voortkomt vanuit hun subjectieve benadering van de werkelijkheid, en dat deze interpretatie het gevolg is van reeds gevormde interpretatiekaders (Bressers & Kuks, 2000). Om te bekijken hoe een probleem geconstrueerd is, kan gebruik worden gemaakt van de discoursanalyse (zie daarvoor onder andere: Gabriëls, 2011 en Van den Brink, 2009). Maar in dit onderzoek is gekozen voor het gebruik van een framingstheorie. Framingstheorieën staan dicht bij de discourestheorie. Maar waar een discours kan worden gezien als een gemeenschappelijk interpretatiekader en daardoor meer overkoepeld en sturend karakter heeft en de percepties beïnvloedt, heeft een frame een meer individuele en specifieke benadering. Dit betekent dat actoren een bepaald frame kunnen neerzetten uit individuele overtuigingen, maar een frame ook kunnen gebruiken voor betekenisgeving. Frames kunnen bijvoorbeeld worden gebruikt als strategische activiteit. Het gedrag van mensen kan dan ook worden gezien als het product van de intentie (Van den Brink, 2009), omdat framing een op intentie gebaseerde en strategische activiteit is. Maar bovenal hebben frames, in tegenstelling tot een discours, een meer individuele benadering. Dit maakt dat centrale en belangrijke waarden van een actor vervlochten zijn in hun frame. Deze belangrijke waarden worden in beleidstheorieën ook wel de kernwaarden van een partij genoemd (De Bruijn, *et al.*, 2002, p58), en zijn dus terug te vinden in het frame.

Een van de eerste auteurs die framing vanuit een sociologisch-politologisch perspectief bekeek is Goffman (1974). Hij definieerde framing als *'schemata of interpretation, to locate, perceive, identify and label'* (Pan & Kosicki, in Elloit & Heyward, 1998, p.231). Een frame bepaalt hoe mensen betekenis geven. Dit is hetzelfde als bij een discours, alleen ontstaat een frame op basis van eigen overtuigingen en wordt een discours gevormd door bredere, maatschappelijke ontwikkelingen. Opgemerkt moet dan ook worden dat een heersend discours de frames sterk beïnvloed.

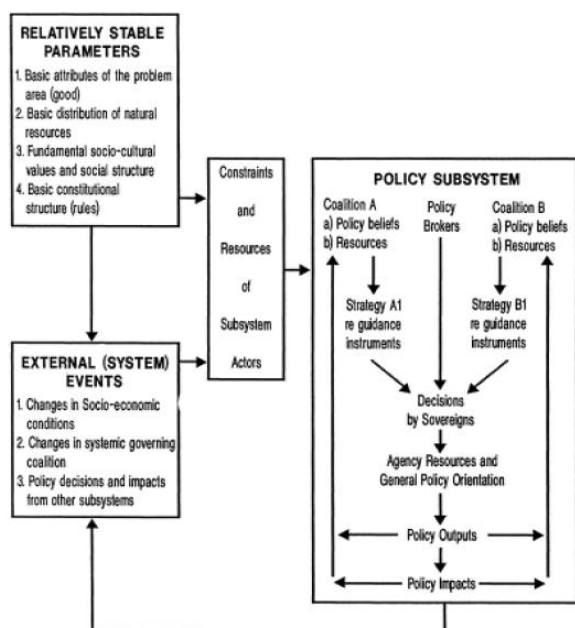
Het ZON-project staat in dit onderzoek centraal. Zoals in de voorgaande hoofdstukken al naar voren is gekomen, is het ZON-project opgericht om de droogteproblematiek in Oost-Nederland een impuls te geven. Om de problematiek aan te pakken wordt gebruik gemaakt van maatschappelijke coalities. Dit zijn gebiedscoalities bestaande uit zowel maatschappelijke actoren als private actoren. Maatschappelijke actoren zijn actoren die handelen vanuit het algemeen, maatschappelijk belang. Terwijl private actoren handelen vanuit eigen belang, wat meestal betekent dat zij handelen in het belang van de eigen bedrijfsvoering. Gezien hun verantwoordelijkheidsgevoel ten aanzien van maatschappelijke vraagstukken ligt het in de lijn der verwachting dat maatschappelijke actoren daar ook naar handelen. Private actoren voelen niet direct verantwoordelijkheid ten aanzien van een maatschappelijk vraagstuk, waardoor zij een afwachtende houding hebben afhankelijk van hun belang. Om inzicht te krijgen in de verwachtingen van de actoren zelf, ten aanzien van het ZON-project en hun rol daarin, staat het framen van de verwachtingen van de actorengroepen uit het ZON-project in dit onderzoek centraal. De theorie die in dit onderzoek wordt gebruikt om de frames van de actorengroepen in kaart te brengen, is de Advocacy Coalition Framework van Sabatier (1993).

3.2 Advocacy Coalition Framework

De Advocacy Coalition Framework (ACF) is de centrale theorie die wordt gebruikt in dit onderzoek. In 3.2.1 wordt een korte beschrijving gegeven van de ACF. Er wordt ingegaan op het ontstaan van de theorie, wat de theorie beoogt en de vier hoofdelementen van het ACF-model worden kort besproken. Van de ACF wordt de stap gemaakt naar het belangrijkste onderdeel van de theorie voor dit onderzoek, de beliefsystems. In 3.2.2 wordt aandacht besteed aan hoe beliefsystems zijn opgebouwd vanuit de drie discursieve lagen en hoe deze lagen in dit onderzoek worden ingevuld. Dit vormt de schakel naar paragraaf 3.3 waarin, per laag, dieper wordt ingegaan op de invulling van de beliefsystems in combinatie met de theoretische onderbouwing.

3.2.1. De theoretische achtergrond van de Advocacy Coalition Framework

Het advocacy coalition framework (ACF) is *"a policymaking framework developed by Sabatier and Jenkins-Smith (1993, 1999, 1988) to deal with "wicked" problems – those involving goal conflict, technical disputes, and multiple actors from several levels of government"* (Sabatier, et al., 2005, p. 189). De ACF kent door de jaren heen vele aanpassingen door verschillende wetenschappers, maar Sabatier (1988) kan worden gezien als de grondlegger van deze theorie. De ACF is ontstaan als alternatief voor de fasenbenadering van beleidsprocessen die tot die tijd overheerste. De ACF is een model ter verklaring van de lange termijn beleidsdynamiek (Fenger, 2003; Lulofs en Hoppe, 2006). Oftewel deze theorie probeert beleidsveranderingen inzichtelijk te maken (Sabatier, 1993) en probeert zo inzicht te geven in waarom beleid soms veranderlijk is en soms niet. De ACF kan worden verbeeld als een theoretisch model, zoals in figuur 3. Dit model geeft een vereenvoudiging van de werkelijkheid weer. Aangezien in dit onderzoek slechts een deel van de ACF wordt gebruikt, worden ter verduidelijking hieronder slechts de vier hoofdonderdelen van de ACF kort toegelicht.



Figuur 2 ACF model (Sabatier, 1993).

Beleidssubstysteem

Beleidsveranderingen kunnen worden veroorzaakt door veranderingen in het beleidssubstysteem. Een beleidssubstysteem is een verzameling actoren die betrokken zijn bij een beleidsprobleem. Beleidsveranderingen ontstaan voornamelijk bij ontevredenheid over bijvoorbeeld een beleidsaanpak. Het subsysteem bestaat uit verschillende advocacy coalitions, ook wel pleitcoalities, die elk strijden voor het dominant laten worden van hun eigen overtuigingen oftewel frame (Sabatier & Weible, 2007). Dit strategisch gebruik van framing leidt ertoe dat andere partijen het dominante frame uiteindelijk ook overnemen (Van den Brink, 2009). Deze coalities bestaan weer uit groepen actoren die gedeelde waarden en opvattingen hebben. Deze waarden en opvattingen van actoren zijn terug te vinden in hun belief systems. Het proces, waarin de pleitcoalities strijden om hun belangen, wordt geleid door policy brokers (beleidsmakelaars).

Actoren

Pleitcoalities bestaan volgens Sabatier (1993) uit grote groepen verschillende actoren. Het kan gaan om (institutionele) groepen of om individuen. Ook kan een groep volgens Sabatier (1993) bestaan uit zoals overheids- en niet-overheidspartijen.

Omgeving

Naast interacties in de beleidssystemen worden beleidsveranderingen ook veroorzaakt door veranderingen in de omgeving. Sabatier (1993) ziet de omgeving als een mix van stabiele parameters en dynamische gebeurtenissen. Waarin stabiele parameters moeten worden gezien als een gegeven, wat voor actoren lastig te veranderen is, en dynamische gebeurtenissen als globale ontwikkelingen zoals klimaatverandering of ontwikkelingen in bijvoorbeeld de samenleving.

Effecten

Het laatste element van het ACF model zijn de effecten die invloed hebben op het beleidsstelsel. Externe effecten kunnen van positieve invloed zijn op de dominante coalitie, waardoor hun positie

verder wordt versterkt. Bij interne effecten heeft dit juist effect op de policy beliefs waardoor de positie van de dominante coalitie verzwakt (Sabatier & Weible, 2007).

3.2.2 Beliefsystems

Beleidsveranderingen vinden plaats in het bovengenoemde beleidssubstelsysteem. Binnen deze verzameling van actoren zijn verschillende advocacy coalitions te onderscheiden. Sabatier (1993) gaat er vanuit dat actoren in een advocacy coalition het eens zijn over fundamentele waarden. Hoe actoren vanuit hun pleitcoalitie aankijken tegen beleid wordt duidelijk uit hun frame. In tegenstelling tot bijvoorbeeld een discours, zijn frames beter in staat om de individuele overtuigingen naar voren te brengen. Om inzicht te krijgen in de frames van de actoren staat in dit onderzoek het concept van beliefsystems, oftewel de beleidsvisie van de actoren, centraal. Het doel van het in kaart brengen van deze beliefsystems is om gedeelde of tegengestelde beliefsystems bloot te leggen. Gedeelde beliefsystems kunnen een goede basis vormen voor coalitievorming, aangezien de overtuigingen tussen actoren overeenkomstig zijn. Tegengestelde beliefsystems vormen geen gedeelde basis voor een coalitie. Het inzicht dat het beliefsystem kan bieden in het frame van actoren is een belangrijke reden geweest waarom in dit onderzoek is gekozen voor de ACF. De ACF laat namelijk de overeenkomsten en verschillen in overtuigingen van zowel publieke als private partijen zien (Kuks, 2004). Hierdoor sluit de keuze voor de ACF goed aan bij de coalities binnen het ZON-project, waarin zowel publieke als private partijen met een overeenkomstige overtuiging verenigd zijn.

Een beliefsystem bestaat uit 3 discursieve lagen (Sabatier, 1993). Deze worden gebruikt om veranderingen in overtuigingen te voorspellen en laten de veranderingen in beleid zien over een langere periode (Sabatier, 1993). Kort gezegd, deze drie lagen verklaren waarom individuen informatie anders interpreteren. De drie lagen zijn; 'deep core beliefs', 'policy core beliefs' en 'secondary beliefs' (Sabatier & Weibe, 2007, p.194). De verschillende lagen van het beliefsystem worden hieronder eerst kort toegelicht, waarna ze in de volgende paragraaf verder worden ingevuld voor dit onderzoek.

Deep core beliefs

De deep core beliefs is de meest abstracte laag van de drie. Deze laag bestaat uit algemene, normatieve of ontologische opvattingen over fundamentele waarden, die de persoonlijke filosofie van de actor vormen (Sabatier, 1993). Omdat het fundamentele waarden betreft, zijn deze waarden ook terug te vinden in andere beleidsvelden. Deze waarden vormen voor een belangrijk deel de probleemperceptie van een actor (Kuks, 2004). De deep core beliefs zijn veelal sociaal geconstrueerd over een langere tijd en daarom moeilijk aan te passen. In dit onderzoek wordt 'governance' gezien als de ontwikkeling die op haar beurt invloed heeft op de verschillende beleidsvelden en probleempercepties, en zo de frames van actoren beïnvloed.

Policy core beliefs

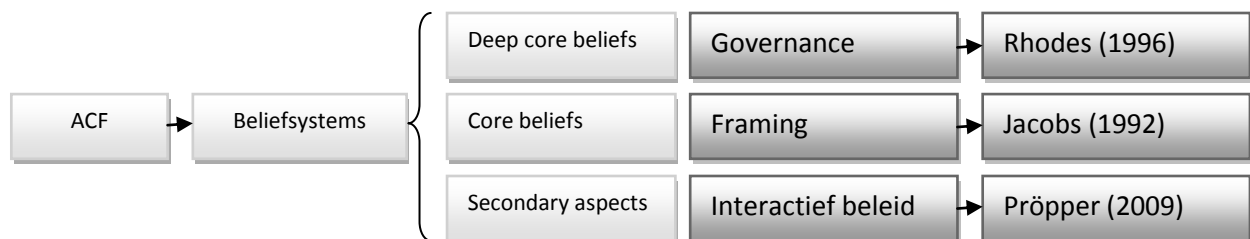
De policy core beliefs geven aan, mede beïnvloed vanuit de deep core beliefs, hoe een bepaald beleidsveld eruit zou moeten zien. Het zijn de basis strategieën om de normatieve waarden van de 'deep core beliefs' in het beleidsveld te bereiken (Sabatier, 1993). Deze laag vormt daarom veelal de basis voor het vormen van een coalitie. De policy core beliefs liggen minder diep verankerd dan de deep core beliefs en kan daarmee veranderen door de tijd bij veranderende ervaringen (Sabatier, 1993). In dit onderzoek worden de policy core beliefs gevormd door het frameverschil gebaseerd op het ethisch onderscheid tussen maatschappelijke en private partijen (Jacobs, 1992). Het private of maatschappelijke frame is van invloed op hoe het beleidsveld er volgens de actoren uit zou moeten

zien. En gezien de doorwerking van de discursieve lagen, is het private of maatschappelijk frame ook van invloed op het handelen van actoren.

Secondary beliefs

Deze laag ligt het dichtste aan de oppervlakte en gaat over specifieke gedeelten of opvattingen van het beleid. Secondary beliefs zijn daarmee situatieafhankelijk. De secundaire aspecten geven de instrumentale keuzes weer die nodig zijn om de ‘policy core’ te implementeren in het specifieke beleidsveld (Sabatier, 1993). Omdat deze laag het meest aan de oppervlakte ligt, zijn deze aspecten ook het makkelijkst te veranderen. Secondary aspects zijn onder andere wet- en regelgeving, budgettaire afspraken maar ook informatie over het presteren van beleid of de positie die de problematiek inneemt op de politieke agenda. In dit onderzoek gaat deze laag in op de theorie rondom interactief beleid. Deze keuze voor het invullen van deze laag sluit aan bij de veronderstelling dat actoren vanuit het maatschappelijk frame bereid zijn tot een grotere rol in ZON, dan actoren vanuit het private frame. In dit onderzoek wordt namelijk verondersteld dat het private of maatschappelijke frame van actoren het handelen oftewel hun rol beïnvloed. Vanuit de ACF blijkt dit ook uit de doorwerking van de drie discursieve lagen. In dit onderzoek zal de theorie van Pröpper (2009) leidend zijn om de rolverdeling van de participanten in ZON in kaart te brengen.

De lagen zoals ze hierboven zijn beschreven dienen om inzicht te krijgen in de beliefsystems van actoren, die op hun beurt weer de basis vormen voor coalitievorming of conflict. De ACF theorie veronderstelt dat een coalitie wordt gevormd op basis van gedeelde beliefsystems om bepaald beleid te veranderen (Kuks, 2004). Om een coalitie te vormen wordt er gedebatteerd over beslissingen en wordt gestreefd naar het sluiten van compromissen. Het is niet zo dat alle actoren in een coalitie een overeenkomstig beliefsystems hebben, maar de ACF stelt dat het grootste deel van de actoren in een coalitie het eens zijn over de policy core (Sabatier, 1993). De ACF veronderstelt dat overeenstemming over de policy core niet hoeft te betekenen dat de keuze voor secondary aspects gelijk is. Maar door de gedeelde overtuigingen op een hoger abstractieniveau is het volgens de ACF mogelijk om, mede door het sluiten van compromissen, een coalitie te vormen om gezamenlijk een beleidsverandering in gang te kunnen zetten. In figuur 3 is de bovengenoemde invulling van de drie discursieve lagen verbeeld.



Figuur 3 Schematische weergave beliefsystems zoals ingevuld in dit onderzoek (bron: auteur)

3.3 De theoretische invulling van de beliefssystemen

Deze paragraaf behandelt per subparagraaf de theoretische invulling van drie lagen van het beliefstelsel voor dit onderzoek. Door inzicht in het beliefstelsel van een actor, door de invulling van de drie lagen, kan inzicht worden gegeven in het vormen van een maatschappelijke coalitie. In 3.3.1 wordt gestart met de deep core belief. Deze laag bestaat uit fundamentele waarden die de frames van de actoren richting geven. In dit onderzoek wordt governance als centrale ontwikkeling gezien binnen de hedendaagse beleidsvorming en daarmee ook in het Nederlands waterbeleid. Vervolgens wordt in 3.3.2 de policy core belief uiteengezet waarin het maatschappelijke en private frame centraal staan. In dit onderzoek wordt verondersteld dat actoren handelen vanuit twee frames, het maatschappelijk frame of het private frame. De indeling in een van beide frames geeft inzicht in hoe de actoren aankijken tegen het ZON-project en beïnvloedt hun rol. En tot slot gaat 3.3.3 in op de secondary aspects van het beliefstelsel. De laatste laag wordt ingevuld met behulp van de theorie van Pröpper (2009), waar de nadruk ligt op de rolverdeling van participanten in interactief beleid. De theorie rondom interactief beleid geeft inzicht in de rol die actoren willen en kunnen spelen in het ZON-project. Naast de koppeling tussen de tweede en derde laag is er ook een sterke link tussen governance en interactief beleid. In beide staat de samenwerking tussen actoren centraal.

3.3.1 Deep core beliefs

Governance was in eerste instantie een synoniem voor het woord government. De afgelopen jaren is zowel het gebruik als de betekenis van governance veranderd. Sterker dan voorheen staat governance voor een veranderend proces van overheidssturing (Stoker, 1998), ook wel samenlevingssturing genoemd (Eshuis, 2006). Door diverse maatschappelijke processen zoals globalisering, regionalisering en de toegenomen invloed van de informatietechnologie, is de verschuiving van government naar governance ontstaan (Hajer, Van Tatenhove & Laurent, 2004). Government wordt nu gebruikt om te verwijzen naar de overheid die het monopolyrecht had op het uitoefenen van macht en het nemen van beslissingen. Dit met als doel om het algemeen belang te waarborgen en collectieve actie te faciliteren (Stoker, 1998).

Governance laat een andere manier voor het aansturen van de maatschappij zien, waar resultaat wordt geboekt door wisselwerking tussen veel actoren (Bressers & Kuks, 2000). Het wordt gekenmerkt door een op samenwerking gerichte stijl van sturing waarbij overheid, markt en de maatschappij deelnemen aan verschillende netwerken. Governance kan daarnaast worden gezien als een collectieve actie. Naast overheidsorganen worden er ook acties verwacht van andere niet-publieke actoren. Omdat governance tot doel heeft om het algemeen belang te waarborgen en collectieve actie te faciliteren is niet zozeer de uitkomst anders dan bij government, maar voornamelijk de verschillen in het proces om daartoe te komen. De verschuiving naar governance wil overigens niet zeggen dat de hiërarchische vorm van overheidssturing verdwenen is. Deze centrale vorm van overheidssturing blijft bestaan naast de huidige sturing vanuit meerdere partijen (Eshuis, 2006). Governance is in toenemende mate terug te zien in de praktijk en daarmee ook binnen het watermanagement. Ook hier komt samenwerking tussen verschillende partijen steeds centraler te staan.

De horizontale en verticale verschuivingen van invloed in governance

Governance kenmerkt zich in de praktijk door een tweetal dimensies. De eerste dimensie is de verticale verschuiving van invloed. In de afgelopen jaren heeft decentralisatie gezorgd voor een verschuiving van de macht binnen overheden, waardoor de lokale overheden steeds meer invloed

gekregen (Pierre & Peters, 2000). Dit aspect wordt ook wel decentralisatie genoemd. Waar eerder de macht bij het Rijk lag, is dit verschoven naar het lokale en regionale niveau. Door de veranderende opgaven, die in toenemende mate complexer en integraler worden, zijn overheden niet langer in staat om maatschappelijke vraagstukken alleen het hoofd te bieden. De overheid wordt afhankelijker van andere partijen om hun doel te bereiken (Eshuis, 2006).

Een tweede dimensie van governance is dat er een horizontale verschuiving plaatsvindt door samenwerking tussen verschillende partijen. In toenemende mate worden niet-overheidspartijen betrokken bij het besturen van de maatschappij. Een belangrijk begrip binnen governance is 'beleidsnetwerken'. Dit netwerkperspectief benadrukt de informele, gedecentraliseerde en horizontale verhoudingen binnen beleidsarrangementen en de wederzijdse afhankelijkheid van publieke en private actoren in de formatie en implementatie van beleid (Hajer, Van Tatenhove & Laurent, 2004; Eshuis, 2006). Oftewel, binnen governance staat het betrekken van diverse actoren centraal, aangezien governance uitgaat van een multi-actor karakter rondom beleidsvorming (Kuks, 2004). De overheid maakt dan ook een omslag van top-down naar een meer bottom-up aanpak. De pure klassieke top-down sturing zonder voorbereiding in samenwerking met betrokken partijen leidde tot de nodige weerstand (Goosen & Janssen, n.d.). Hierdoor kiest de overheid ervoor een stap terug te doen, waardoor de verantwoordelijkheid voor maatschappelijke vraagstukken ook verschuift naar andere partijen in de maatschappij. Binnen governance vervagen de verantwoordelijkheidslijnen tussen publiek en privaat en ontstaat een nieuwe balans tussen deze partijen. De balans tussen de klassiek top-down sturing en de nieuwe bottom-up aanpak is essentieel. Door de combinatie van top-down en bottom-up sturing kan het institutioneel arrangement rekenen op een grotere acceptatie onder alle actoren (Palh-Wostl, et al., 2007). De toename van acceptatie en het creëren van draagvlak is ook in het ZON-project een belangrijk motief om ook private partijen te betrekken bij vraagstukken als droogte.

Deze gedeelde verantwoordelijkheid vanuit governance vraagt in toenemende mate om samenwerking tussen verschillende partijen, omdat partijen steeds afhankelijk van elkaar worden. Governance gaat daarom altijd over interactieve processen omdat geen enkele partij of individu de kennis en capaciteit heeft om het probleem alleen op te lossen (Stoker, 1998). De afhankelijkheid van anderen heeft als gevaar dat in een collectieve actie de intenties niet altijd overeenkomen met de uitkomsten (Stoker, 1998). Dit komt omdat samenwerking leidt tot het sluiten van compromissen en deals, waardoor elke partij concessies moet doen. Dit zie je ook terug bij interactief beleid, wat als nadeel heeft dat een geheel open planproces meer tijd en geld kost terwijl de uitkomsten onzeker blijven (Goosen & Janssen, n.d.). Maar door het verbinden van instituties, als gevolg van een toename aan samenwerking kan het sociale kapitaal worden vergroot, doordat nieuwe kansen worden gecreëerd voor het vormen van multi-level samenwerking en actoren van elkaar kunnen leren (Palh-Wostl, et al., 2007). In dit onderzoek staat governance centraal in de deep core beliefs, met de focus op het Multi-actor aspect. Door een toename aan actoren ontstaat een netwerk waarin verschillende partijen een gedeelde verantwoordelijkheid hebben. De overheid vervult slechts een terugtrekkende rol. Een bekend voorbeeld van governance is interactief beleid, wat ook in dit onderzoek centraal staat. Het betrekken van actoren in planprocessen of beleidsvorming is toenemende mate belangrijk geworden (Palh-Wostl, et al., 2007; Eshuis, 2006). Deze governance-invloeden zijn terug te zien in het ZON-project, waarin verschillende publieke en private actoren netwerken vormen in de vorm van een maatschappelijke coalitie en zo streven naar oplossingen voor het droogtevraagstuk.

Theorieën van governance

Governance is ontstaan uit verschillende theorieën. Governance kan daarmee niet worden gezien als een bijdrage aan causale analyses of als een normatieve theorie, maar moet volgens Stoker (1998) worden gezien als een *'organizing framework'*. Het geeft inzicht in de veranderende processen van overheidssturing. Governance refereert naar *'the development of governing styles in which boundaries between and within public and private sectors have become blurred'* (Stoker, 1998).

Governance heeft verschillende betekenissen en wordt op verschillende manieren gebruikt (Rhodes, 1996). Rhodes (1996) maakt onderscheid tussen een zestal categorieën in governance, waarvan vier categorieën dicht bij de beleidswetenschappen liggen en deze zijn voor dit onderzoek dan ook relevanter. De verschillende theorieën van governance vertonen grote gelijkenis met de bovenste treden van de participatieladder van Pröpper (2009), welke later in dit hoofdstuk verder wordt toegelicht. De eerste categorie governance wordt ook wel gezien als *'the minimal state'* (Rhodes, 1996). Hier ligt de nadruk op minder overheid en meer ruimte voor de markt. De tweede categorie is *'new public management'*. In deze categorie staat de invloed van private partijen op de overheid centraal. In de derde categorie kan governance worden gezien als een *'socio-cybernetic systems'*. In deze visie op governance voorziet de overheid alleen in de randvoorwaarden zoals doelstellingen en flexibele wet- en regelgeving, waarbinnen de actoren binnen deze kaders kunnen samenwerken. De vierde en laatste categorie zijn de *self-regulating networks* (Rhodes, 1996). Vanuit dit perspectief vormen onafhankelijke actoren netwerken die ingezet worden in de publieke dienstverlening. De overheid kan niet tot nauwelijks invloed uitoefenen op deze netwerken (Rhodes, 1996). Al deze vier categorieën hebben gemeen dat ze zoeken naar balans tussen markt en hiërarchie (Bressers & Kuks, 2000).

Deze zelfsturende netwerken zijn de ultieme vorm van governance. In deze netwerken is de rol van de overheid slechts faciliterend en gaan andere partijen op eigen initiatief de samenwerking aan. Ostrom (1990) richt zich op het zoeken van stabiele institutionele arrangementen, waarin gemeenschappen zelfstandig hun collectieve belangen kunnen behartigen. Ostrom's theorie waarin, evenals in Rhodes' (1996) *self-regulating networks*, het creëren van nieuwe institutionele arrangementen centraal staat, toont grote gelijkenis met de maatschappelijke coalities van het ZON-project. En deze netwerkbenadering vanuit de ontwikkeling van governance, komt namelijk terug in de *advocacy coalitions* van de ACF (Sabatier, 1993). Ook het geven van randvoorwaarden vanuit de overheid, waar door actoren zelf invulling kunnen geven zoals in *socio-cybernetic systems* (Rhodes, 1996), komt terug in het ZON-project. De verschillende categorieën van governance die Rhodes onderscheidt, kunnen herkend worden in de verschillende participatieniveaus van het ZON-project. Deze categorieën van governance zoeken naar een nieuwe balans tussen de markt en de overheid en deze categorieën pleiten, in meer of in mindere mate, voor een terugtrekkende rol van de overheid. De zoektocht naar de nieuwe balans tussen publieke en private partijen staat in dit onderzoek centraal voor het vormen van een maatschappelijke coalitie.

3.3.2 Core belief: Framing

In dit onderzoek worden de verwachtingen van de actoren gezien als het product van eerdere processen en interpretaties, waardoor frames worden gezien als cognitieve representaties. Bij cognitieve frames worden frames gezien als aangeleerd, waardoor mensen informatie vanuit dit frame interpreteren. *'Cognitive frames are memory structures that help us to organize and interpret incoming perceptual information by fitting it into pre-existing categories about reality'* (Minsky, 1975). Door frames als cognitieve representaties te zien, sluit dit goed aan bij dit onderzoek. Wanneer frames worden gezien als vooraf geconstrueerd en daarmee een statisch gegeven, kan daar middels het proces op ingespeeld worden. Het doel van dit onderzoek is om via het in kaart brengen van de frames van actorengroepen, de huidige rollen van actoren te verklaren en de toekomstige rollen van actoren op basis van het frame te voorspellen. Dit inzicht in de actorengroepen heeft uiteindelijk als doel om hier vanuit het ZON-project in te spelen op zo maatschappelijke coalities te kunnen vormen.

Daarnaast richt de cognitieve benadering van framing zich ook op *'the way that people experience, interpret, process or represent issues, relationships and interactions in conflict settings'* (Dewulf, et al. 2009). Deze gedachte achter framing sluit goed aan bij het in kaart brengen van een proces middels de beliefsystems, waarin vanuit verschillende belangen en andere probleempercepties overeenkomsten in diepere overtuigingen wordt gezocht om zo de verschillende partijen een coalitie te laten vormen om tot de integrale uitvoering van het ZON-project te komen.

Core belief – maatschappelijke partijen en private partijen

In dit onderzoek wordt verondersteld dat maatschappelijke partijen, vanuit hun maatschappelijk belang, bereid zijn tot een actievere deelname aan het ZON-project omdat dit project wil bijdragen aan het oplossen van een maatschappelijk probleem, namelijk de droogteproblematiek. Bij private partijen is deelname en de activiteit van hun rol afhankelijk van hun belang bij voldoende zoetwater voor de toekomst. Het verschil in verwachtingen tussen maatschappelijke en private partijen wordt veroorzaakt door een verschil in ethos (Jacobs, 1992). Dit verschil in ethos wordt in dit onderzoek als uitgangspunt gebruikt voor de framing van de actorengroepen. Vanuit de empirie wordt bekeken wat het effect is van het frame van de actorengroepen op hun huidige en toekomstige rol in het project. Om de theorie rondom het ethos te operationaliseren wordt gebruik gemaakt van het overzicht van Bovens (1996). Hier volgt een beknopte weergave van de meest centrale aspecten van zowel het maatschappelijk als het private ethos. Volgens Jacobs (1992) is er sprake van twee onvereenigbare ethische stelsels. Het commerciële ethos, in dit onderzoek het private frame, sluit aan bij het handelen van private partijen. Dit ethos omvat alles rondom handel drijven en het produceren van goederen en diensten voor de markt (Smit & Van Thiel, 2002). Centraal in het private frame staat dan ook het eigen (bedrijfs)belang, waarin het maken van winst en het behouden van de bedrijfscontinuïteit belangrijke aspecten zijn. Vanuit dit frame ligt de nadruk sterk op het resultaat van het handelen, waarbij het draait om effectiviteit en efficiëntie. Het andere ethos wordt door Jacobs (1992) het martiale ethos genoemd, oftewel het maatschappelijk ethos. Dit ethos bevat alles rondom het veroveren, beschermen, beheren, exploiteren en besturen van territoria (Smit & Van Thiel, 2002). Het maatschappelijk frame is gebaseerd op het handelen vanuit het algemeen, maatschappelijk belang. Vanuit het maatschappelijk frame ligt de nadruk op het proces, om door middel van samenwerking tot beleid te komen. Centrale aspecten binnen de belangenafweging zijn rechtmatigheid en zorgvuldigheid. Het volledige overzicht van de aspecten van beide frames door Bovens (1996) is opgenomen in paragraaf 4.4.

3.3.3 Secondary aspects: Interactief beleid

Waar de tweede laag van het beliefssystem wordt ingevuld met het onderscheid in twee frames, staat in de derde laag de rol van de actorengroepen in ZON centraal. In toenemende mate worden processen interactieve processen (Cornips, 2004). Deze ontwikkeling is, zoals in paragraaf 3.2.1 al is besproken, mede terug te leiden naar de ontwikkeling van governance. Ook het ZON-project is hier een voorbeeld van. De derde laag van het beliefssystem wordt gekenmerkt door de overtuiging hoe een actor de implementatie van een beleidstuk ziet (Sabatier, 1993). Deze laag geeft concreter aan hoe het beleid dient te worden uitgevoerd. In het ZON-project moeten de actorengroepen zelf actief deelnemen aan een maatschappelijke coalitie om zo de maatregelen van het project te kunnen implementeren en droogte tegen te gaan. Vanuit het ZON-project zijn reeds vier participatieniveaus onderscheiden zoals in 2.2.5 al is weergegeven. Daarom wordt de derde laag van het beliefssystem uitgedrukt in de rol die een actorengroep bereid is te spelen in een interactief proces. Inzicht in de rol van de participant is belangrijk omdat het succes van interactieve processen dikwijls afhankelijk is van de mate waarin posities, rollen en bevoegdheden van de betrokken actoren zijn gespecificeerd (Cornips, 2004).

Interactief beleid door de jaren heen

Interactieve processen zijn niet nieuw. Vanaf het begin van de twintigste eeuw werd er voornamelijk overleg gevoerd met de meer formele organisaties, vertegenwoordigers en de elite. Maar door de toenemende democratisering in de jaren '60 is een representatieve democratie ontstaan. In dit liberale gedachtegoed staat de individu centraal en kan er middels stemmen het eigen belang worden behartigd (Pröpfer, 2009). Vanaf de jaren '80 is er een toename te zien in het delen van de publieke verantwoordelijkheden en een toename van betrokkenheid van burgers.

Interactief beleid houdt in dat beleid wordt gevormd in wisselwerking en niet vanuit eenrichtingsverkeer. Deze manier van interactie gebeurt al veel langer. Relatief nieuw is wel dat het bestuur, in veel gevallen de overheid, zich wel anders opstelt (Cornips, 2004). Waar eerder veelal sprake was van een centrale overheid, staat nu de overheid niet meer alleen centraal maar deelt ze de verantwoordelijkheid in vraagstukken met andere partijen. Door burgers en andere maatschappelijke actoren inbreng te laten leveren in het formuleren van de beleidsproblemen en oplossingen zou een grotere variëteit aan inzichten, percepties en oplossingen worden gegenereerd (Cornips, 2004, p56). Andere effecten van interactief beleid zijn het verbeteren van de kwaliteit van het beleid, het vergroten van het draagvlak, het verbeteren van de politieke betrokkenheid, het vergroten van de politieke gelijkheid, het creëren van consensus en het creëren van directere invloed (Cornips, 2004, p61). Doordat het bestuur bereid is een deel van haar invloed af te staan, kunnen andere partijen beter participeren (Cornips, 2004). Dit element, dat er in toenemende mate wordt samengewerkt met andere partijen en organisaties, wordt sterk ingegeven vanuit de ontwikkeling rondom governance. Ook anno 2014 staat de betrokkenheid en gedeelde verantwoordelijkheid (nog steeds) centraal. De participatiesamenleving wordt ook vandaag de dag nog vanuit de politiek gestimuleerd (Wiebusch & Moulijn, 2013).

De participatieladder

De verschillende rollen die zowel participanten als het bestuur kunnen innemen in een interactief proces worden vaak verbeeld middels een ladder. De treden staan voor de verschillende gradaties van interactief beleid (Cornips, 2004). De participatieladder van Arnstein (1971) is de opmaat voor veel verschillende participatieladders geweest (Arnstein, 1971; Pröpper, 2009; Bogaert, 2004). Arnstein (1971) verwijst naar de begrippen invloed en macht binnen participatie. Bij een toename aan invloed op het proces, beschikt de participant over meer macht. Deze verhouding tussen de invloed en macht van het bestuur en de participant is ook zo verbeeld in de participatieladder van Pröpper (2009). Anders dan in de andere ladders, wordt in de participatieladder van Pröpper onderscheidt gemaakt tussen de rol van de participant en de bestuursstijl. Dit onderscheidt tussen de rol van de participant en de bijpassende bestuursstijl, is in dit onderzoek van belang. Dit onderzoek heeft als doel inzicht te geven in het vormen van een maatschappelijke coalitie. Het vormen van deze coalitie vraagt om een hoge mate van participatie onder de verschillende partijen, oftewel een actieve rol. Voorwaarde voor het vormen van een maatschappelijke coalitie is wel dat het bestuur ook de juiste bestuurlijke rol inneemt. De juiste rol, passend bij de mate van participatie die door de partijen worden ingenomen. Omdat de participatieladder van Pröpper duidelijk inzicht geeft in de rol van de participant, naast de rol van het bestuur en daarmee de afhankelijke relatie tussen beide rollen schetst, staat deze theorie centraal in dit onderzoek.

De manier waarop participanten worden uitgenodigd om te participeren in het proces, vanuit het bestuur, wordt uitgedrukt in de bestuursstijl. Pröpper (2009) onderscheidt zeven bestuursstijlen en zeven bijbehorende participatievormen. Elke bestuursstijl onderscheidt zich voornamelijk in de inhoudelijke openheid die wordt gegeven vanuit het bestuur. De zeven bestuursstijlen zijn, zoals ook in dit onderzoek naar voren komt, niet uitputtend en kunnen tegelijkertijd of opeenvolgend worden onderscheiden (Pröpper, 2009, p102). De bestuursstijlen zijn verbeeld in een ladder. Hoog op de ladder staan de meest interactieve bestuursstijlen en hoe lager op de ladder, hoe beperkter de interactie en hoe minder inhoudelijke openheid er is. Hieronder is een schematisch overzicht gemaakt van de participatieladder van Pröpper (2009), waarin zowel de bestuursstijl als de rol van de participant kort worden toegelicht. Zie daarvoor tabel 1. Onder de interactieve bestuursstijlen worden de faciliterende, samenwerkende, delegerende, en participatieve bestuursstijl geschaard. Deze zijn in onderstaand overzicht donker gekleurd. Bij de overige stijlen is geen sprake van een interactieve stijl omdat participanten hier alleen inspraak hebben in een gesloten vraagstelling of zelfs geen elke inspraak hebben (Pröpper, 2009).

Tabel 1 Overzichtstabel Participatieladder (Pröpper, 2009)

Bestuursstijl - Rol van het bestuur	Rolbeschrijving participant	Rol participant
<p>Faciliterende bestuursstijl Het bestuur stelt zich terughoudend op. Het bestuur biedt ondersteuning aan de participanten door middel van tijd, geld, deskundigheid of materiële hulpmiddelen.</p>	<p>De participant formuleert de probleemdefinitie en geeft zelf richting aan de oplossingsmogelijkheden. Van de participanten wordt een grote eigen beleidsinspanning gevraagd. De samenwerking tussen bestuur en participant is gebaseerd op overeenkomstige belangen.</p>	<p>Initiatiefnemer</p>
<p>Samenwerkende bestuursstijl Samenwerking tussen bestuur en participant gebeurt op basis van gelijkwaardigheid. Het bestuur is bereid tot grote inhoudelijke openheid en kan desgewenst compromissen sluiten</p>	<p>De participant is door het bestuur bevoegd om gelijkwaardige inbreng te leveren in het proces. Door het sluiten van compromissen wordt het beleid gevormd. Van de participanten wordt wel een eigen beleidsinspanning gevraagd. De basis voor de samenwerking ligt in de gemeenschappelijke belangen.</p>	<p>Samenwerkingspartner</p>
<p>Delegerende bestuursstijl Het bestuur geeft de participanten de bevoegdheid om binnen de gestelde kaders zelf beslissingen te nemen of uitvoering te geven aan het beleid</p>	<p>De participanten leveren eigen beleidsinspanningen binnen de gestelde kaders. Zij zijn voldoende representatief en beschikken over voldoende kennis en ervaring om beleid op te stellen en hier uitvoering aan te geven.</p>	<p>Medebeslisser</p>
<p>Participatieve bestuursstijl Het bestuur vraagt aan het begin van het proces om open advies door discussie en inbreng. De beslissingsbevoegdheid blijft uiteindelijk bij het bestuur.</p>	<p>De participant kan door de inspraak gedurende het proces inbreng leveren in de probleemdefinitie en de oplossingsrichtingen. De participant heeft geen beslissingsbevoegdheid.</p>	<p>Adviseur Beginspraak</p>
<p>Consultatieve bestuursstijl Het bestuur raadpleegt de participanten aan het einde van het proces over de gekozen beleidsaanpak en de probleemomschrijving.</p>	<p>De participanten kunnen achteraf hun mening geven over de gevolgde beleidsaanpak en de geformuleerde probleemomschrijving. Zij kunnen aangeven of zij het beleid steunen (draagvlak) en waar het beleid nog aanpassing vereist.</p>	<p>Adviseur Eindspraak</p>
<p>Open autoritaire bestuursstijl Het bestuur voert zelfstandig het eigen beleid. Naar de participanten toe is er informatievoorziening met als doel om draagvlak te creëren voor het eigen beleid</p>	<p>Participanten worden door het bestuur geïnformeerd en op deze manier wordt gezocht naar draagvlak. De participant heeft geen rol in het vormen van het inhoudelijke beleid, zowel niet achteraf als tijdens het proces.</p>	<p>Toeschouwer</p>
<p>Gesloten autoritaire bestuursstijl Het bestuur voert zelfstandig het eigen beleid en verschaft geen informatie.</p>	<p>De participant heeft in deze bestuursstijl geen rol.</p>	<p>Geen rol</p>

3.4 Resumé

Dit hoofdstuk wil het theoretisch raamwerk van dit onderzoek weergeven. Centraal in dit onderzoek staat de Advocacy Coalition framework (ACF). Deze theorie beidt de mogelijkheid om de frames van de actorengroepen in kaart te brengen via de beliefssystemen. Een beliefstelsel bestaat uit drie discursieve lagen, die in dit onderzoek zijn ingevuld aan de hand van verschillende theorieën en concepten.

De eerste laag van het beliefstelsel zijn de deep core beliefs. In deze laag staan fundamentele waarden centraal. In dit onderzoek wordt deze laag ingevuld met de ontwikkeling van government naar governance. Een toename aan samenwerking binnen ZON tussen diverse actoren (Multi-actor) en de terugtrekkende rol van de overheid, als gevolg van de toename aan gedeelde verantwoordelijkheid tussen publieke en private partijen, zijn ontwikkelingen die zijn toe te schrijven aan governance. De toename van samenwerking tussen publiek en private actoren is een van de centrale aspecten van governance. De netwerken die publieke en private actoren vormen door samenwerking komen overeen met de coalities zoals Sabatier (1988) deze in de ACF schetst. Deze zelforganiserende netwerken bestaan uit actoren die zich verenigen op basis van gedeelde overtuigingen of een gedeeld verantwoordelijkheidsgevoel wat steeds vaker het geval is bij maatschappelijke vraagstukken als gevolg van de invloed van governance. Dit vormt de belangrijkste reden waarom binnen de ACF is gekozen voor het gebruik van governance in de deep core beliefs. De toename van governance in (beleids)processen wordt gezien als een overkoepelende ontwikkeling in verschillende beleidsvelden. Dit is reeds alom wetenschappelijk is beschreven (Zie daarvoor onder andere: Stoker, 1998; Pierre & Peters, 2000). De zelf-organiserende netwerken die Rhodes (1996) onderscheidt lijkt sterk op de maatschappelijke coalities die in het ZON-project beoogd worden. Ook in het ZON-project staat namelijk het vormen van netwerken centraal, in de vorm van coalities, en is sprake van een toename aan gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en private partijen.

De tweede laag wordt gevormd door de core beliefs. Deze beliefs geven weer hoe het beleidsveld er volgens de actoren uit moet zien. Dit is de laag, wanneer sprake is van overeenkomstig core beliefs, op basis waarvan coalities kunnen worden gebouwd. De core beliefs worden in dit onderzoek ingevuld door het onderscheid in het maatschappelijke en het private frame, wat gebaseerd is op het ethische onderscheid door Jacobs (1992). Dit ethisch onderscheid kan worden gezien als de overtuiging van waaruit een actor handelt, en wordt in dit onderzoek aangeduid als frame. Het onderscheid in deze twee frames leidt tot de veronderstelling dat actorengroepen met een maatschappelijk frame het beleidsveld anders inrichten dan actoren met een privaat frame.

De derde laag zijn de secondary aspects. Deze laag geeft inzicht in de implementatie en uitvoering van het gevormde beleid. In dit onderzoek wordt deze laag ingevuld met de theorie rondom interactief beleid, aangezien maatschappelijke coalities vragen om een interactieve rol van participanten. Interactief beleid is een goed voorbeeld van governance, wat zichtbaar is in ZON. In deze laag staat wordt de participatieladder van Pröpper (2009) gebruikt om de rollen van de actorengroepen in ZON te duiden. In tegenstelling tot veel andere theorieën rondom interactief beleid besteed Pröpper veel aandacht aan de rol van de participant in een proces. Voor dit onderzoek is inzicht in de rollen van actoren belangrijk omdat een gebrek aan duidelijkheid over de rol van zowel de participant als die van het bestuur, kan leiden tot verkeerde verwachtingen. Met als gevolg dat het beoogde resultaat niet kan worden bereikt (Cornips, 2004).

4 Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de methodologie van dit onderzoek uiteengezet. Paragraaf 4.1 zet de keuze voor het type onderzoek en de onderzoeksstrategie uiteen. Vervolgens gaat paragraaf 4.2 in op de dataverzameling van dit onderzoek. Deze paragraaf wil zo inzicht geven in de manier waarop de empirische gegevens tijdens dit onderzoek verzameld zijn. Paragraaf 4.3 vertelt over hoe de data-analyse is gedaan, door de beschrijving van de analyse in de verschillende stadia van het onderzoek. Paragraaf 4.4 gaat in op de operationalisatie van dit onderzoek. Hier wordt de operationalisatie van zowel het ethisch onderscheidt volgens Jacobs (1992) toegelicht, waarover is gesproken in 3.2.2., evenals de operationalisatie van de bestuursstijlen van Pröpper (2009). Het slot van dit hoofdstuk wordt gevormd door paragraaf 4.5. Hier wordt het operationeel model gepresenteerd, wat schematisch inzicht geeft in de gebruikte theorieën en de operationalisatie, voor de dataverzameling en analyse van de drie discursieve lagen.

4.1 Onderzoeksstrategie

In deze paragraaf wordt de keuze voor een casestudy als onderzoeksstrategie uitgelegd. In 4.1.1 wordt eerst kort ingegaan op het type onderzoek om vervolgens in 4.1.2 de keuze voor de onderzoekstrategie verder uiteen te zetten.

4.1.1 Type onderzoek

Dit onderzoek analyseert het proces rondom het ZON-project. Hierin staan de verwachtingen van de verschillende actorengroepen over het project centraal. Dit onderzoek kan worden aangeduid als een probleem-analytisch onderzoek. Volgens Verschuren & Doorewaard (2007, p50) is er bij een probleem-analytisch onderzoek sprake van een organisatieprobleem tussen de feitelijke en de gewenste situatie. Nadat het probleem helder is gedefinieerd, kan worden bekeken wat dit probleem nu werkelijk veroorzaakt. In het onderzoek wordt gezocht naar de oorzaak van het gat tussen de verwachtingen van de verschillende actorengroepen evenals de rol die zij voor zichzelf in het proces zien weggelegd en of hoe het ZON-bestuur de maatschappelijke coalities zien. Dit gat tussen de gewenst en de huidige situatie wordt ook wel de gap-analysis genoemd (Verschuren & Doorewaard, 2007, p55).

4.1.2 Onderzoeksstrategie

De keuze voor een onderzoeksstrategie hangt samen met de doelstelling van het onderzoek. De doelstelling van dit onderzoek is:

*‘inzicht krijgen in de frames en de daaruit voortvloeiende huidige en toekomstige rol van de actorengroepen van het ZON-project, door een systematische inventarisatie van de verwachtingen van deze actoren, teneinde **aanbevelingen te formuleren** voor het Regionaal Bestuurlijk Overleg Rijn-Oost (RBO Rijn-Oost) over het vormen van een **maatschappelijke coalitie** binnen het project ZON’.*

Uit de doelstelling komt naar voren dat dit onderzoek zich sterk richt op het ZON-project. Daarnaast gaat dit onderzoek over het inzicht krijgen in de frames en de bijbehorende rol van verschillende actorengroepen binnen het ZON-project voor het vormen van een maatschappelijke coalitie. Omdat dit onderzoek zich uitsluitend richt op het ZON-project en omdat in dit onderzoek kwalitatieve gegevens geanalyseerd worden, is in dit onderzoek gekozen voor een casestudy als onderzoeksstrategie.

Een casestudy is een veelgebruikte onderzoeksstrategie. *'A case study is an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real life context when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident'* (Yin, 1994, p13). Oftewel *'Een casestudy is een onderzoek waarbij de onderzoeker probeert om een diepgaand en integraal inzicht te krijgen in één of enkele tijdruimtelijk begrensde objecten of processen'* (Verschuren & Doorewaard, 2007, p183).

Een casestudy heeft een aantal kenmerken. *'In general, case studies are the preferred strategy when 'how' or 'why' questions are being posed, when the investigator has little control over events, and when the focus is on a contemporary phenomenon within some real-life context'* (Yin, 1994, p1). In een casestudy wordt geprobeerd om middels details er achter te komen wat de werkelijkheid is en of de achterliggende werkelijkheid de situatie bepaald vanuit de onderzoekers interpretatie (Creswell, 2013, p25). Volgens Verschuren en Doorewaard (2007) wordt een casestudy gekenmerkt door een diepte onderzoek, het is arbeidsintensief, er is sprake van een selectieve steekproef, het beweerde betreft vaak het geheel van een proces of object, er zijn open waarnemingen op locatie en er wordt gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden en strategieën.

Naast dat dit onderzoek zich beperkt tot het ZON-project en het onderzoek alleen van kwalitatieve onderzoeksmethoden gebruik maakt, ligt in dit onderzoek de nadruk op de diepte in tegenstelling tot de breedte. Om de nadruk van het onderzoek op de diepte te leggen worden binnen dit onderzoek meerdere actoren ondervraagd, waardoor er sprake is van meerdere analyse-eenheden. In tegenstelling tot een kwantitatief onderzoek is niet zozeer het respondentenaantal in dit onderzoek van belang om uitspraken te kunnen, maar gaat het in dit onderzoek voornamelijk in op de argumenten en beweegredenen van partijen om al dan niet een rol te willen spelen in het ZON-project. Dit onderzoek heeft dan ook een sterk verklarend karakter omdat het antwoord zoekt op de vraag wat de heersende frames onder de actorengroepen zijn en wat het effect van deze frames is op hun rol in een maatschappelijke coalitie.

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een enkelvoudige casestudy. De reden hiervan is dat het onderzoeksdoel en de hoofdvraag zich richten op een specifieke case, namelijk het ZON-project. De keuze voor een enkelvoudige casestudy heeft als nadelig gevolg dat de externe validiteit, oftewel de generaliseerbaarheid van het onderzoek beperkter is. Dit onderzoek voorziet als casestudy voornamelijk in een analytische generaliseerbaarheid, waardoor dit onderzoek een bijdrage kan leveren aan een beter theoretisch kader (Yin, 1994).

4.2 Dataverzameling

Deze paragraaf wil een kort overzicht geven van de manier waarop de data in dit onderzoek zijn verzameld. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een tweetal methoden om empirische data te verzamelen. Aangezien het een kwalitatief onderzoek betreft en omdat dit onderzoek een proces bestudeerd, is er overwegend gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews en documentanalyse. 4.2.1 gaat eerst in op de actorengroepen die in dit onderzoek centraal staan, aangezien deze actoren de belangrijkste respondenten in dit onderzoek zijn. In aanvulling op hoofdstuk 1, wordt kort uiteengezet welke partijen onder welke actorengroepen worden geschaard. In 4.2.2 wordt vervolgens ingegaan op het gebruik van de semi-gestructureerde interviews. Waarna in 4.2.3 aandacht wordt besteed aan het gebruik van de documentanalyse in dit onderzoek. En als laatste wordt in 4.2.4 nog kort ingegaan op het literatuuronderzoek dat ten grondslag ligt aan het theoretisch raamwerk in hoofdstuk drie.

4.2.1 De actorengroepen in ZON

Het ZON-project onderscheidt, zoals in hoofdstuk een al naar voren is gekomen, een viertal actorengroepen. Deze groepen worden gevormd door een groot aantal gebiedspartijen uit Regio Oost. Om inzicht te krijgen in welk type partijen zijn geïnterviewd, om het frame van een actorengroep in kaart te brengen, worden de vier actorengroepen hieronder inhoudelijk kort toegelicht.

Onder de landbouw worden de gehele land- en tuinbouwsector geschaard. In het ZON-project draait het eigenlijk om de gebruikers van het gebied, om de agrariërs afzonderlijk. Aangezien de onderzoekstijd niet toereikend is om een frame te baseren op basis van interviews met afzonderlijke agrariërs, is er in dit onderzoek voor gekozen LTO Noord te gebruiken als vertegenwoordiger van de landbouwsector. Het frame van de landbouw is in dit onderzoek dan ook gebaseerd op het interview met LTO Noord.

Onder de terreinbeherende organisaties worden partijen geschaard die grond in bezit hebben en zich bezig houden met de verwerving, inrichting en beheer van deze gebieden waaronder ook particulieren met groot grondbezit. Natuur & Milieu Overijssel (NMO) heeft een belangrijke verbindende en coördinerende taak binnen deze actorengroep in het ZON-project en kan daardoor als vertegenwoordiger van de terreinbeheerders in Regio Oost worden gezien. NMO is, naast verschillende terreinbeheerders, in dit onderzoek dan ook meegenomen om inzicht te krijgen in het heersende frame.

Gemeenten worden in het ZON-project ook als aparte groep gezien, die actief benaderd wordt vanuit ZON om deel aan te nemen. De reden hiervan is dat maar een zeer beperkt aantal gemeenten uit Regio Oost direct vertegenwoordigd zijn in het ZON-project. Daarnaast is gemeentelijke deelname in de maatschappelijke coalities van groot belang omdat zij in alle maatregelen die uitgevoerd moeten worden een belangrijke actor zijn, maar ook omdat zij de enige groep is die het stedelijk gebied vertegenwoordigd.

De laatste actorengroep in het ZON-project is het bedrijfsleven. Deze groep wordt gevormd door private, commerciële partijen als bedrijven, winkeliers, etc. Binnen het ZON-project wordt voornamelijk ingezet op het actief betrekken van bedrijven die actief (bijv. onttrekking) of passief gebruik van water (vervoer over water, recreatie), en daarmee waterafhankelijk zijn.

4.2.2 Semi-gestructureerde interviews

Interviews zijn veelgebruikte onderzoeksmethoden bij case studies. Interviews geven veel informatie over hoe respondenten aankijken tegen een situatie. De interviews in dit onderzoek hebben de vorm van semi-gestructureerde interviews. Door de deels voorgestructureerde interviews kunnen de respondenten de vragen beantwoorden ten behoeve van het onderzoek, maar kunnen zij de antwoorden ook voorzien van toelichting op de context. Een tweede reden voor de keuze van semigestructureerde interviews is zodat de geïnterviewde ook zelf belangrijke punten kan inbrengen, wat voorkomt dat belangrijke aspecten onderbelicht blijven.

In dit onderzoek wordt het grootste deel van de empirische gegevens verkregen door interviews. Er zijn verschillende groepen respondenten te onderscheiden in dit onderzoek. De eerste groep respondenten wordt gebruikt om het procesverloop van de eerste fase van ZON tot medio 2014 in kaart te brengen. Deze groep bestaat uit respondenten die nauw betrokken zijn bij het ZON-project.

Het doel van deze interviews is om informatie te verzamelen over het projectverloop vanaf de start tot half 2014.

De tweede groep respondenten worden gebruikt om inzicht te krijgen in de heersende frames van de actorengroepen. Deze respondenten kunnen worden ingedeeld in vier groepen, die de verschillende actorengroepen in het ZON-project vertegenwoordigen. In totaal zijn in dit onderzoek 13 interviews gehouden (met in totaal 16 respondenten), waarvan vier respondenten zijn gebruikt om het procesverloop in kaart te brengen. De andere 12 respondenten zijn gebruikt om de frames van de actorengroepen te duiden. In bijlage 1 is een lijst opgenomen met namen en partijen die zijn geïnterviewd voor dit onderzoek. Ten behoeve van de anonimiteit is er voor gekozen om de citaten van de geïnterviewden in dit onderzoeksrapport weer te geven aan de hand van letters. De combinatie tussen de letters en de namen zijn ook weer te vinden in bijlage 1. In 4.3.4 wordt verder ingegaan op de anonimiteit van de respondenten.

4.2.3 Documentanalyse

In dit onderzoek worden documenten van ZON gebruikt ter aanvulling op de gedane interviews en andere bronnen. In dit onderzoek is documentanalyse voornamelijk van belang in de eerste fase van het onderzoek. Door het bestuderen van documenten over de inhoud van het project en de uitkomsten van bijeenkomsten kan beter in beeld worden gebracht hoe het proces tot nu toe verlopen is. Deze documenten worden verzameld via de internet, via de websites van de betrokken instanties en via de projectorganisatie zelf.

4.2.4 Literatuuronderzoek

Naast deze twee methoden om empirische gegevens te zoeken, is bij de opzet van dit onderzoek voornamelijk gebruik gemaakt van literatuuronderzoek. Literatuuronderzoek is gebruikt voor het vormen van het theoretisch kader. De literatuur is grotendeels verzameld via snowball-sampling. Door vergelijkbare onderzoeken te gebruiken en relevante literatuur te lezen kunnen hieruit nieuwe bronnen worden gehaald.

4.3 Data-analyse

Deze paragraaf geeft een nauwkeurige beschrijving weer van hoe het onderzoek is uitgevoerd en hoe de data zijn geanalyseerd. Achtereenvolgens wordt behandeld hoe het eerste, inventariserende deel van het onderzoek is vormgegeven (4.3.1), vervolgens wordt ingegaan op hoe het empirische deel van het onderzoek is aangepakt met onder andere de interviews (4.3.2), om in 4.3.3 inzicht te geven in hoe de empirische gegevens vervolgens zijn geanalyseerd. 4.3.4 vormt het slotstuk van deze paragraaf en beargumenteerd waarom gekozen is voor een anonieme weergave van de respondenten.

4.3.1 Het eerste, inventariserende deel van dit onderzoek

Bij de start van het onderzoek is voornamelijk gebruik gemaakt van documenten rondom het ZON-project en zijn drie oriënterende interviews gehouden. De keuze voor drie interviews is gebaseerd op de respondenten en hun kennis over het ZON-project, aangezien deze respondenten al vanaf het begin van het project ambtelijk of bestuurlijk betrokken zijn.

Het eerste deel van dit onderzoek kan meer als inventariserend worden gezien. Zowel de documenten als de interviews hadden als doel om inzicht te krijgen in het ZON-project, de droogteproblematiek in de regio en om een eerste inzicht te krijgen in de verwachtingen van de

actorengroepen. Deze informatie is de basis geweest voor het schrijven de eerste twee hoofdstukken, evenals voor het opstellen van de interviewgide voor de vervolgininterviews.

4.3.2 Het empirische deel van het onderzoek

Het tweede deel van het onderzoek staat in het teken van het verzamelen van empirische gegevens. In dit deel van het onderzoek zijn 10 interviews gehouden met verschillende partijen, behorende bij de verschillende actorengroepen. In het onderzoek ligt de nadruk vooral op de actorengroepen terreinbeherende organisaties en het bedrijfsleven. De beperkte onderzoekstijd stond een groter aantal interviews niet toe, waardoor er van de vier actorengroepen niet in gelijke mate empirische gegevens verzameld konden worden. De focus op de terreinbeheerders en de bedrijven is een keuze van de opdrachtgever geweest aangezien deze twee groepen nog het minst actief betrokken zijn bij het ZON-project, waardoor het projectbestuur nog niet tot nauwelijks inzicht heeft in hun verwachtingen en in welke rol zij eventueel bereid zijn te spelen.

Om toch alle actorengroepen in dit onderzoek op te kunnen nemen, zijn met alle vier de groepen interviews gehouden. Eerst zijn twee interviews gehouden met de gemeenten en de landbouw. De keuze om te beginnen met deze actorengroepen is gemaakt omdat een, deze actorengroepen al langer betrokken zijn bij ZON waardoor zij meer aanvullende informatie konden geven over ZON en twee, omdat deze interviews zo konden fungeren als controle voor de interviewgide waarmee de verwachtingen en rol van de andere actorengroepen in kaart moesten worden gebracht.

Voor het in kaart brengen van de frames van de actorengroepen landbouw en gemeenten is gekozen om interviews te houden met de vertegenwoordigers van deze groep, die zelf actief betrokken zijn bij het project. Binnen de landbouw wordt LTO Noord als vertegenwoordiger gezien. Deze partij is, als overkoepelende belangenorganisatie vanuit de landbouw, als enige vanaf de start van ZON actief betrokken bij het project. Daarnaast is deze partij ook de vertegenwoordiger van alle agrariërs in het gebied Rijn-Oost. Ook voor het in kaart brengen van het heersende frame onder gemeenten is een interview gehouden met een ambtenaar van de gemeente Enschede. De keuze voor de gemeente Enschede is het gevolg van dat deze ambtenaar de regiovertegenwoordiger is voor de Twentse gemeenten in Regio Oost. Deze twee interviews wordt ondersteunend door informatie uit de eerste drie interviews, waarin ook is gevraagd naar de frames en rol van deze twee actorengroepen.

Omdat de nadruk op de terreinbeherende organisaties en bedrijven ligt, zijn er vijf interviews gehouden met verschillende terreinbeherende organisaties en drie interviews met partijen uit bedrijfsleven. Deze verdeling is het gevolg van de bereidheid onder partijen om deel te willen nemen aan zowel het ZON-project, als aan dit onderzoek. Onder de terreinbeheerders is het ZON-project beter bekend en zij zijn eerder bereid te spreken over hun belangen en verwachtingen en hun rol. Binnen het bedrijfsleven is dit veel minder het geval aangezien het ZON-project hier niet tot nauwelijks bekend is en omdat veel bedrijven ook niet bereid waren te spreken over hun belangen rondom zoetwater, evenals de verwachtingen en hun (eventuele) rol in het ZON-project.

4.3.3 Uitwerking interviews & analyse

Elk interview is direct uitgewerkt in een woordelijk transcript. Op deze manier was er de mogelijkheid om na een voorgaand interview de interviewgide aan te passen, bijvoorbeeld ter verduidelijking of om (sub)vragen toe te voegen. Vervolgens zijn de transcripten per actorengroep geanalyseerd. Dit is handmatig gedaan door alle belangrijke uitspraken te markeren. Alle interviews per actorengroep zijn verwerkt tot een lopend verhaal waarin de keuze voor aspecten van het private of

maatschappelijke frame, en de aspecten van de rol van een actorengroep middels citaten worden onderbouwd. In bijlage 2 is een overzicht gemaakt van de empirische gegevens uit de interviews per actorengroep. Zowel het letterlijk weergeven van de empirische gegevens in de hoofdstukken vijf en zes evenals het overzicht in bijlage 2, vergroot de betrouwbaarheid van het onderzoek. De uitgebreide en letterlijke weergave van de antwoorden van de respondenten in bijlage 2 vergroot ook de interne validiteit van het onderzoek. Door een duidelijke beschrijving van de context, evenals de verbanden, wil dit onderzoek de lezers een duidelijk beeld geven van de verzamelde empirische gegevens.

4.3.4 Weergave respondenten

In hoofdstuk 5 zijn alle respondenten aangeduid met een letter. De keuze hiervoor is tweeledig. Ten eerste bevordert het gebruik van letters de leesbaarheid en kan snel worden gezien welke uitspraken van dezelfde partij komen. Ten tweede, en dit is de belangrijkste overweging geweest, de geïnterviewde bedrijven wilden alleen deelnemen aan het onderzoek mits alle verwijzingen die terug kunnen leiden naar het bedrijf uit de tekst gefilterd zouden worden. Dit is ook de reden waarom in dit onderzoek geen inzicht wordt gegeven in welk type bedrijven belang hebben bij zoetwater of waarom zoetwater voor een specifiek bedrijf belangrijk is. Wel zijn de namen in bijlage 1 gekoppeld aan de letters waardoor herleiding mogelijk is. Deze bijlage zal omwille van de anonimiteit alleen worden gedeeld met het RBO Rijn-Oost, de onderzoeksbeoordelaars binnen de Radboud Universiteit evenals met de examencommissie van de Radboud Universiteit.

4.4 Operationalisatie

Deze paragraaf vormt de koppeling tussen de theorie in hoofdstuk drie en de empirie, door de operationalisatie van de frames en de rolverdeling voor participanten. Het operationaliseren van de twee frames, evenals de rollen van de participant draagt bij aan de interne validiteit van dit onderzoek door een heldere afbakening. De operationalisatie in deze paragraaf vormt de opmaat voor het analytisch model in paragraaf 4.5. In 4.4.1 wordt de operationalisatie van de ethische stelsels van Jacobs (1992) weergegeven aan de hand van de tien aspecten van Bovens (1996). Deze aspecten geven inzicht in het onderscheid tussen maatschappelijk en private frame. In 4.4.2 worden de zeven vragen van Pröpper (2009) gepresenteerd die zijn gebruikt om de verschillende bestuursstijlen in de praktijk te onderscheiden.

4.4.1 Het onderscheid in ethische stelsels

Binnen het ZON-project worden een viertal actorgroepen onderscheiden. In dit onderzoek wordt verondersteld dat deze actorengroepen in te delen zijn in groepen met twee verschillende frames. Een groep met het maatschappelijk frame en een groep met een privaat frame. Omdat deze twee groepen handelen op basis van hun eigen frame, is hun kijk op het ZON-project ook anders. Anders gezegd, er wordt in dit onderzoek verondersteld dat de groep met een maatschappelijk frame anders tegen het ZON-project aankijken en bereid zijn hier een actieve rol in te vervullen, dan de groep met het private frame.

Het framen van de actorengroepen aan de hand van de indeling in een maatschappelijk frame of in een privaat frame, is reeds besproken in hoofdstuk 3. Deze subparagraaf heeft als doel een operationalisatie van de theorie te bieden door het benoemen van verschillende aspecten van een frame. Hiermee kan empirisch worden bepaald welke actorengroepen aansluiten bij welk frame en waar een groep daar vanaf wijkt. Deze aspecten zijn de basis geweest voor het in kaart brengen van

de core belief, door de aspecten te gebruiken in de interviewguides. Hieronder worden elementen behandeld die of aansluiten bij het maatschappelijk frame of aansluiten bij het private frame.

Het maatschappelijke frame en het private frame

Er kan een onderscheid worden gemaakt in fundamenteel andere ethische stelsels bij maatschappelijke partijen en commerciële partijen. De eerste is het commerciële ethos (Commercial Moral Syndrome). Centraal staan hier de begrippen winst en superioriteit. Een ander ethos is het maatschappelijke ofwel martiale ethos (Gaurdian Moral Syndrome). De begrippen regelmatigheid en zorgvuldigheid staan in dit ethos centraal. Het verschil tussen beide ethische stelsels kan worden omschreven in tien aspecten (Bovens, 1996). Hieronder worden deze verschillen belicht en uiteindelijk wordt er een tabel gevormd waarin deze verschillen in kernwoorden zijn gevat. Zie voor tabel 2.

Leiderschap / verantwoordelijkheid

Het eerste verschil tussen beide stelsels is het verschil in leiderschap en verantwoordelijkheid. Dit geeft het verschil aan in de rol die partijen innemen ten aanzien van andere partijen. Bij private partijen is er veelal sprake van een sterk, centraal leiderschap, waar bij de maatschappelijke partijen verschillende actoren zich gedragen als één collectief, veelal vanuit democratie (Smit & Van Thiel, 2002).

Winst / algemeen belang

Het tweede verschil is het streven naar winst tegenover het bedienen van het algemeen belang, boven het eigen belang. Deze verschillen worden als volgt gekeken welke doel de partijen nastreven. Bij maatschappelijke partijen staan maatschappelijke waarde-aspecten centraal, waar private partijen winst centraal stellen, na het behalen van continuïteit van het bedrijf (Smit & Van Thiel, 2002). Bij private partijen ligt de nadruk op het handelen in eigen belang.

Efficiëntie / Behoorlijkheid & Effectiviteit / Rechtmatigheid

Het derde verschil is het streven naar efficiëntie tegenover behoorlijkheid. Voor een private partij is efficiëntie van groot belang om de continuïteit te verhogen en daarmee ook de winst te verhogen. Bij maatschappelijke partijen ligt de nadruk op behoorlijkheid met aspecten als rechtmatigheid en rechtvaardigheid. Deze tegenstelling impliceert dat voornamelijk overheidspartijen niet efficiënt zijn in hun werken (Smit & Van Thiel, 2002). Een vergelijkbare gedachtegang zit ook achter de tegenstelling effectiviteit en rechtmatigheid. Bij private partijen draait het om het realiseren van het gestelde doel. Maatregelen om dat te bereiken worden alleen toegepast wanneer deze voldoende effectief zijn (Smit & Van Thiel, 2002). Bij maatschappelijke partijen ligt de nadruk veel meer op het proces in plaats van op het einddoel. De rechtmatigheid in het proces tot stand komen van het doel staat centraal.

Innovatie / Zorgvuldigheid

Het vijfde verschil gaat over innovatie aan de kant van de private partijen tegenover zorgvuldigheid aan de kant van maatschappelijke partijen. Private partijen hebben een vrijere rechtspositie dan maatschappelijke partijen en kunnen zelf keuzes maken om te investeren. Er wordt private partijen een grotere mate van flexibiliteit toegedicht. Maatschappelijke partijen, en dan voornamelijk overheidspartijen, zijn gebonden aan strikte wet- en regelgeving wat betreft bijvoorbeeld hun investeringen (Smit & Van Thiel, 2002). Door de grote mate van zorgvuldigheid wordt hun flexibel en innovatief vermogen beperkt.

Eigen belang / Roeping

Het zesde verschil kan worden uitgedrukt in de term eigen belang en de term roeping. Private partijen handelen in eigen belang, en dan veelal in het eigen financieel belang. Maatschappelijke partijen werken vanuit een roeping om het algemeen belang te dienen (Smit & Van Thiel, 2002). Ondanks de beperkingen, zowel financieel als vanuit wet- en regelgeving.

Resultaat / Regels

Het zevende verschil gaat over de oriëntatie op resultaten aan de ene kant en de oriëntatie op regels aan de andere kant. In de private sector ligt de nadruk op het resultaat omdat dit de bedrijfsvoering ten goede komt. Bij maatschappelijke partijen is het resultaat veelal beleid (Smit & Van Thiel, 2002). Het resultaat hiervan laat veelal op zich wachten omdat beleid de uitkomst is van de coproductie tussen burgers en de beleidsmakers.

Exit / Voice

Het achtste verschil zit in de termen exit of voice. Dit verschil draait om de verantwoordelijkheid die een partij voelt. Een private partij kan de markt verlaten en stoppen met bijvoorbeeld de bedrijfsvoering. Voor maatschappelijke partijen ligt dit anders. Maatschappelijke partijen zijn veelal gebonden aan regels en hebben een bepaalde verantwoordelijkheid (Smit & Van Thiel, 2002). Aan deze taken kunnen maatschappelijke partijen zich lastig of, vaker, niet onttrekken.

Aanpassing / Anticipatie

Het negende verschil gaat over aanpassingen tegenover anticipatie. Private partijen zijn flexibeler en kunnen zich daarmee ook beter aanpassen aan de omgeving en de veranderende omstandigheden. Maatschappelijke partijen kunnen zich ook aanpassen maar doet dat via institutionele organen of wet- en regelgeving (Smit & Van Thiel, 2002).

Geheimhouding / openbaarheid

Het laatste verschil tussen private en maatschappelijke partijen is geheimhouding tegenover openbaarheid. Binnen private partijen worden besluiten genomen waar zij geen verantwoording voor af hoeven te leggen. Besluiten worden in het geheim besproken en worden niet altijd bekend gemaakt. Maatschappelijke partijen zijn vanuit hun functie om het algemeen belang te dienen, vaker gebonden aan wet- en regelgeving om besluiten openbaar te maken maar zij doen dat ook vanuit een democratische overtuiging. Het is voor anderen vaak mogelijk in inspraak te leveren in het proces, waarmee ook de verplichting ontstaat om het besluit te delen (Smit & Van Thiel, 2002).

Tabel 2 Overzicht kenmerkverschillen maatschappelijke en private partijen (Bovens, 1996)

Kenmerkverschillen private en maatschappelijke partijen (Bovens, 1996)	
<i>Private partijen</i>	<i>Maatschappelijke partijen</i>
Leiderschap	Verantwoording
Winst	Algemeen belang
Efficiëntie	Behoorlijkheid
Effectiviteit	Rechtmatigheid
Innovatie	Zorgvuldigheid
Eigen belang	Roeping
Resultaten	Regels
Exit	Voice

Aanpassing	Anticipatie
Geheimhouding	Openbaarheid

4.4.2 De duiding van de bestuursstijlen in de praktijk

Om in de praktijk het onderscheid tussen de verschillende bestuursstijlen en participantrollen in kaart te kunnen brengen heeft Pröpper (2009) een aantal vragen opgesteld. Deze vragen, die verschillende aspecten van de rol van de participant belichten, zijn gebruikt voor de empirische gegevensverzameling van dit onderzoek. Hieronder worden de zeven vragen uiteengezet.

De eerste vraag is *'Wiens beleid staat centraal?'*. Wanneer er primair sprake is van het beleid van de participant, is er sprake van een faciliterende bestuursstijl (Pröpper, 2009). Binnen deze bestuursstijl is de participant ook initiatiefnemer. Wanneer het bestuur mede-initiatiefnemer is, waardoor gezamenlijk beleid ontstaat, is er sprake van de samenwerkende bestuursstijl. Bij de delegerende bestuursstijl stelt het bestuur de randvoorwaarden en is de participant medebeslisser over de nadere invulling van het beleid (Pröpper, 2009). Bij de overige bestuursstijlen is er geen sprake van het beleid van de participant, hier staat het beleid van het bestuur centraal.

De tweede vraag is *'Hoe groot is de invloed van de participanten?'*. Logischerwijs is de invloed van de participant bij de meest interactieve bestuursstijl het grootst, de faciliterende bestuursstijl. Zowel bij de faciliterende, de samenwerkende en de delegerende bestuursstijl hebben de participanten inbreng bij het beslissen (Pröpper, 2009). In de participatieve en de consultatieve stijl hebben de participanten alleen een adviserende taak. In de open autoritaire en de autoritaire bestuursstijl hebben de participanten geen invloed, althans niet verder dan dat het bestuur rekening houdt met de wensen of belangen van de participanten (Pröpper, 2009).

In de derde vraag staat centraal *'Wat is de inhoudelijke beleidsruimte?'*. De verschillende bestuursstijlen hebben al dan niet een grotere of kleinere beleidsruimte. De meest interactieve bestuursstijlen hebben de grootste inhoudelijke beleidsruimte (Pröpper, 2009). Een omslagpunt in de participatieladder komt bij de trede van de participatieve bestuursstijl naar de consultatieve bestuursstijl. In de participatieve bestuursstijl kunnen participanten alle alternatieven inbrengen die zij wensen. In de consultatieve bestuursstijl kunnen zij slechts hun mening naar voren brengen over het voorgestelde alternatief (Pröpper, 2009). De mate van inhoudelijke openheid is afhankelijk van zowel het aantal scenario's waar de participanten uit kunnen kiezen. Maar de openheid kan nog verder worden vergroot door de participanten ook zelf alternatieven te laten inbrengen.

'Op welk moment heeft de participant invloed?' is de vierde vraag die inzicht geeft in de gehanteerde bestuursstijl. In alle bestuursstijlen is sprake van invloed door de participant, maar de mate van invloed verschilt. De eerste drie bestuursstijlen geven de participant vanaf het begin van het proces veel invloed. Bij de delegerende stijl is dit pas later in het proces aangezien het bestuur eerst de kaders van het beleid opstelt, waarna de participanten invloed kunnen uitoefenen. Bij de consultatieve bestuursstijl heeft de participant alleen invloed achteraf, omdat reactie kan worden gegeven op het beleidsvoorstel van het bestuur (Pröpper, 2009).

Het vijfde aspect, wat bestuursstijlen van elkaar onderscheid, is de rol van de participant. *'Wat is de rol van de participanten?'* is kenmerkend voor elke bestuursstijl. De rollen van de participant zijn per bestuursstijl verschillend en worden in onderstaande tabel uitgelegd en gekoppeld aan de bestuursstijlen (Pröpper, 2009).

De zesde vraag is *‘Wat is de inbreng van participanten?’*. Binnen de consultatieve stijl en de participatieve bestuursstijl is de inbreng van de participanten beperkt tot het inbrengen van ideeën en opvattingen (Pröpper, 2009). Bij de eerste drie bestuursstijlen is wel sprake van een eigen beleidsinspanning. In de delegerende bestuursstijl kunnen participanten naast het aanleveren van ideeën ook mede uitvoering geven aan het beleid. In de faciliterende en samenwerkende bestuursstijlen kunnen participanten, daar bovenop, ook eigen financiële en materiële hulpmiddelen inbrengen (Pröpper, 2009).

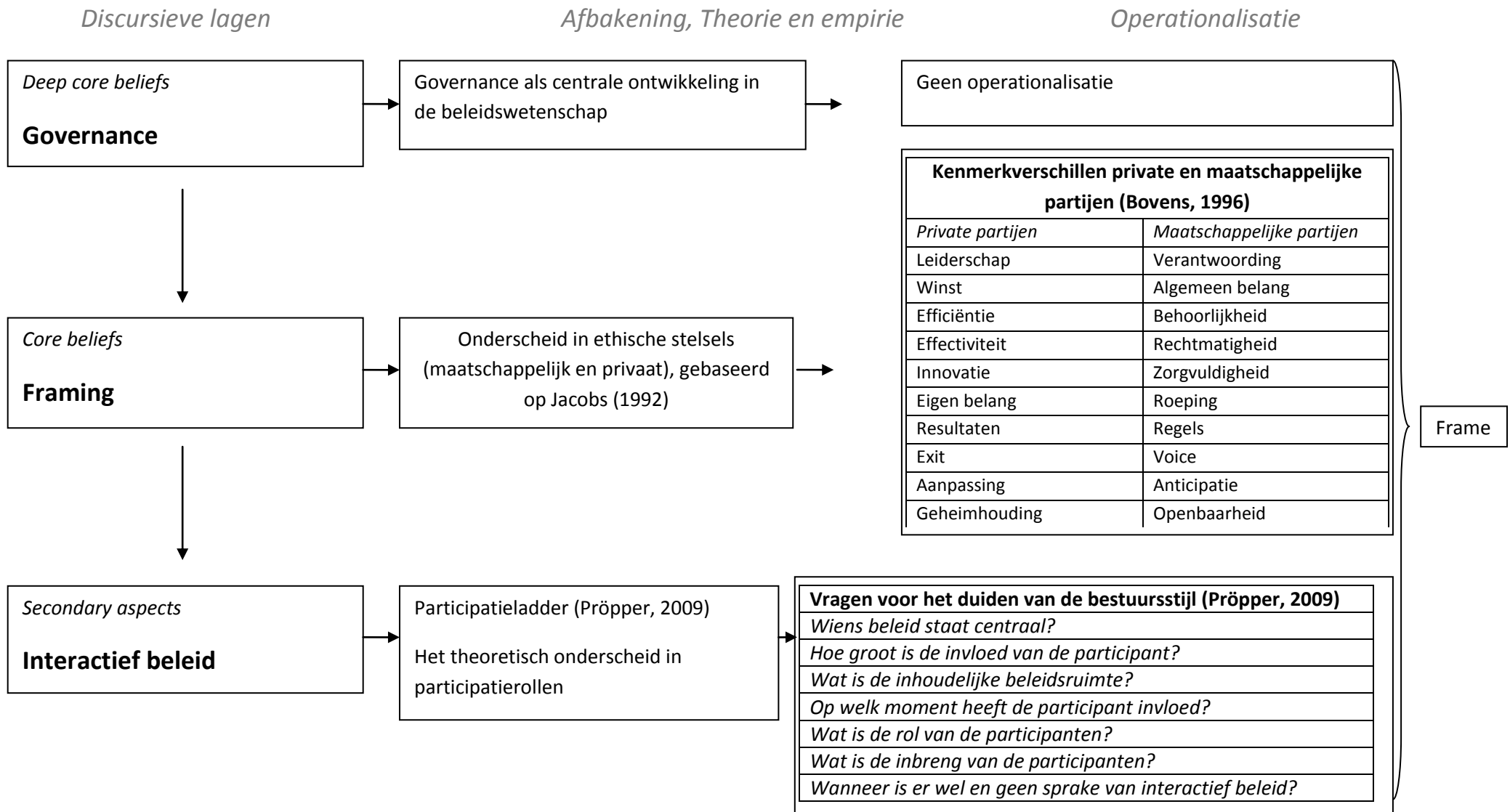
De laatste vraag, die bestuursstijlen onderscheidt, is *‘Wanneer is wel en wanneer is geen sprake van interactief beleid?’*. Er is sprake van interactief beleid als de participanten vanaf het begin van het proces betrokken worden bij de beleidsvorming (Pröpper, 2009). Het omslagpunt van interactief naar niet-interactieve bestuursstijlen ligt bij de consultatieve bestuursstijl. Deze stijl behoort niet tot het interactieve beleid aangezien er onvoldoende inhoudelijke openheid is en de participanten te weinig invloed hebben (Pröpper, 2009).

4.5 Operationeel model

Hieronder is een schematische weergave gemaakt van de gebruikte operationalisatie van het onderzoek. In dit onderzoek is de koppeling tussen de theorie uit hoofdstuk drie en de empirie schematisch gevisualiseerd. In onderstaand overzicht zijn de drie discursieve lagen van de beliefssystemen te onderscheiden evenals hoe deze in het onderzoek zijn ingevuld. Dit model ligt ten grondslag aan het opstellen van de interviews, het analyseren van de interviews en geeft inzicht in de manier waarop de empirische data zijn geïnterpreteerd. Op deze manier wil dit model bijdragen aan het verhogen van de interne validiteit van dit onderzoek.

De deep core beliefs wordt ingevuld door de ontwikkeling van government naar governance. In dit onderzoek wordt aangenomen, in lijn met de werking van de beliefssystemen van de ACF, dat het frame wordt beïnvloed door brede ontwikkelingen die van invloed zijn op verschillende beleidsterreinen. De ontwikkeling van government naar governance is terug te zien in zowel het maatschappelijk als het private frame. De focus vanuit governance op het betrekken van diverse actoren in een interactief proces, sluit aan bij de aspecten van het maatschappelijk frame als zorgvuldigheid en behoorlijkheid. Omdat de ontwikkeling rondom governance als overkoepelende ontwikkeling wordt aangenomen op basis van wetenschappelijke literatuur, wordt governance in dit onderzoek niet verder geoperationaliseerd. In hoofdstuk 3.3.1 is de keuze voor governance wel theoretisch onderbouwd. De core beliefs staan centraal in dit onderzoek. Er wordt in dit onderzoek uitgegaan van het fundamentele verschil tussen het maatschappelijke en private frame. Dit onderscheid heeft effect op de rollen van actoren, maar geeft ook inzicht in de mogelijkheden voor coalitievorming tussen partijen. Beide frames worden geoperationaliseerd door de kenmerkverschillen door Bovens (1996), zoals is toegelicht in 4.4.1. De secondary aspects vormen de discursieve laag die in belangrijke mate wordt gevormd door de bovengenoemde lagen. In dit onderzoek wordt verondersteld dat het frame van invloed is op de rol die de actorengroepen bereid zijn te spelen. Voor het operationaliseren van de rollen van participanten, zoals weergegeven in de participatieladder, worden de zeven vragen van Pröpper gebruikt zoals reeds besproken is in 4.4.2.

Operationeel model



5 De analyse van de beliefssystemen

Dit onderzoek wil de frames van de actorengroepen in het ZON-project weergeven. Deze frames worden door het in kaart brengen van de beliefssystemen, via de drie discursieve lagen van de ACF theorie, blootgelegd. Hieronder worden de drie discursieve lagen van de beliefssystemen geanalyseerd door de empirische resultaten te toetsen aan de theoretische invulling van de lagen. In dit hoofdstuk is ervoor gekozen om gebruik te maken van letterlijke citaten van de respondenten. Zo wordt de kans op misinterpretatie verkleind en wordt de zowel de betrouwbaarheid als de validiteit van dit onderzoek verhoogd. De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt: in paragraaf 5.1 wordt eerst ingegaan op in hoeverre de actorengroepen uit ZON zich kunnen vinden in de ontwikkeling van governance. Vervolgens worden de actorengroepen in paragraaf 5.2 onderverdeeld in het maatschappelijke of het private frame, wat de invulling van de tweede laag van het beliefssystem vormt. Paragraaf 5.3 gaat in op de laatste laag, waarin de huidige rollen van de actorengroepen uiteen worden gezet. Paragraaf 5.4 vormt het slotstuk van dit hoofdstuk en wil op basis van de frames inzicht geven in de toekomstige rollen van de actorengroepen.

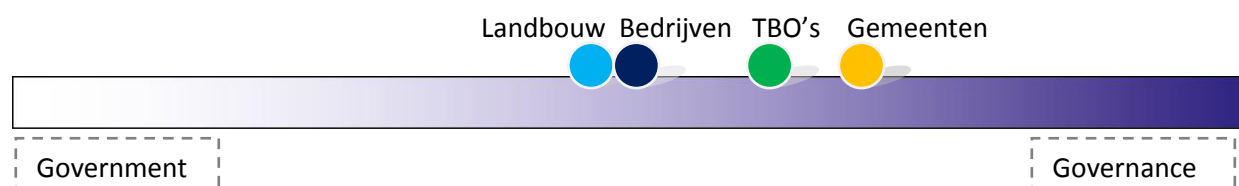
5.1 Governance

De eerste laag van het beliefssystem is de deep core belief. Deze laag bestaat uit de meest fundamentele waarden die de overtuiging van een actor vormen. In dit onderzoek wordt governance als belangrijke ontwikkeling gezien die effect heeft op alle (beleids)processen. Zoals in hoofdstuk drie reeds is besproken, wordt governance gezien als de ontwikkeling van waaruit projecten als ZON zijn ontstaan. Governance gaat uit van een andere manier van overheidssturing, waarin de overheid niet langer centraal staat.

In dit onderzoek wordt onder governance een terugtrekkende overheid en daardoor een toename in gedeelde verantwoordelijkheid tussen publieke en private partijen verstaan, evenals een toenemende samenwerking tussen publieke en private actoren. Deze twee aspecten van governance zijn hieronder terug te vinden. Per actorgroep wordt aandacht besteed aan hoe ze aankijkt tegen samenwerking met zowel overheids-, als niet-overheidspartijen. En per actorengroep wordt in kaart gebracht wie wordt gezien als de verantwoordelijke partij ten aanzien van de droogteproblematiek.

Governance bezien vanuit de vier actorengroepen

Hieronder is een continuüm gemaakt waarop de actorengroepen uiteengezet zijn. Om te visualiseren of de actorengroepen zich kunnen vinden in de aspecten van governance in ZON, of toch de voorkeur geven aan de traditionele vorm van sturing (government), worden de partijen hieronder uitgezet op een continuüm. Zie daarvoor figuur 4. In deze paragraaf wordt inzicht gegeven in de analyse die het de posities van de actorengroepen heeft bepaald.



Figuur 4 Visuele weergave van de indeling rondom governance (bron: auteur).

Van alle actorengroepen in ZON kunnen de gemeenten zich het beste vinden in de overkoepelende overtuiging rondom governance. Gemeenten zijn als publieke actor al langer gewend om samen te werken met andere (private) partijen om maatschappelijke problemen het hoofd te bieden.

'Je ziet ook (red.) als overheden dat je steeds meer met verschillende partijen gaat samenwerken. Van hoe kun je gebruik maken van ieders verantwoordelijkheden om de dingen die je als opgave hebt in de stad, om daar zo goed mogelijk invulling aan te geven' (D).

Ondanks dat gemeenten voorstander zijn van een grotere gedeelde verantwoordelijkheid tussen publieke en private actoren, zien gemeenten de klimaatverandering en de problematiek die dat met zich meebrengt, als een taak voor de (water)overheid om hier de lead in te nemen.

'Daar sta je volgens mij als overheden voor aan de lat, om daar (droogte, red.) ook op te anticiperen en te kijken van wat je nu al kunt doen om te voorkomen wat anders gaat ontstaan, zodat je dat tackelt' (D).

'En dat je vervolgens in de gebieden, samen met de waterpartners, die daar allemaal voor aan zet zijn, gaan denken van hoe gaan we hier, aan de problematiek die hier speelt, zo goed mogelijk invulling geven. En hoe hebben de verschillende partijen als waterschap, provincie en gemeente hier hun verantwoordelijkheid en rol in en hoe stemmen ze die dingen dan op elkaar af' (D).

Vanuit de actorengroep Terreinbeheerders wordt het integraal en gezamenlijk oppakken van maatschappelijke problemen door publieke en private actoren ook als iets positiefs ervaren. Deze groep vindt dat een brede samenwerking de enige manier is waarop zulke complexe vraagstukken als klimaatverandering aangepakt kunnen worden.

'je kunt zeggen van met heel veel partijen samenwerken is lastig, maar dit is iets van ja... Water is iets dat zit in de haarvaten eigenlijk van je systeem. Voor de landbouw, voor de industrie, voor de scheepvaart en voor de recreatie. Dus het is heel wezenlijk gewoon en daarom is alleen een integrale aanpak realistisch' (I).

'Je probeert altijd in overleg er samen uit te komen en oplossingen te verzinnen waar iedereen tevreden mee is en om daar draagvlak voor te krijgen' aldus (G).

Maar ook vanuit de terreinbeheerders worden watervraagstukken als droogte gezien als de primaire verantwoordelijkheid van de (water)overheden. De terreinbeheerders zijn dan ook van mening dat bij de (water)overheden de regie hoort te liggen.

'Het is (...) natuurlijk gewoon een project wat door de overheid, gezien vanuit een aantal ontwikkelingen, gestart is. Dus daar (bij de overheid, red.) ligt gewoon de primaire verantwoordelijkheid' (H).

'We hebben het waterschap die als leading partij gezegd heeft van wij zorgen als waterschap... (voor, red.) overal voldoende water van de juiste kwaliteit' (F).

'Ik vind het (de droogteproblematiek, red.) wel de verantwoordelijkheid van de overheid. Ik vind het niet de verantwoordelijkheid van de natuurorganisaties dat Nederland over 40 jaar

voldoende zoetwater heeft. Daar hebben we de overheden voor. Daar hebben we provincies en waterschappen voor om te zorgen dat ons water op orde is in dit land', aldus (G).

'Je kunt er een overtuiging in brengen van het is belangrijk om dat (gezamenlijk, red.) te doen maar we kijken ook natuurlijk wel sterk naar de waterschappen en het Rijk die juist voor dit onderwerp verantwoordelijk zijn' (I).

Vanuit de actorengroepen Landbouw en bedrijven wordt het belang van voldoende water onderkend. Beide zijn zich bewust van hun maatschappelijke rol in watervraagstukken, maar zien deze rol voornamelijk binnen de eigen bedrijfsvoering of sector. Van het integraal benaderen van het droogtevraagstuk is in mindere mate sprake. De eerste reden hiervoor is dat de focus vanuit de landbouw en het bedrijfsleven sterk gericht is op de eigen bedrijfsvoering. Samenwerking wordt door beide actorengroepen dan ook binnen de eigen sector gezocht. Een belangrijke tweede reden is dat sectoroverschrijdende samenwerking tot nu toe nog minder voorkomt, en dan met name bij bedrijven. Door het gebrek aan kennis en ervaring rondom samenwerking tussen publieke en private actoren, wordt deze samenwerking door het bedrijfsleven als lastig ervaren.

'Maatschappelijk gezien dichten wij ons daar wel een rol toe. Maar die kan soms maar beperkt zijn' (K).

'Als wij zeggen dat wij duurzaam bezig willen zijn, dan is dat iets binnen ons eigen speelveld zeg maar. Maar wij vinden altijd het duurzaamheidstickertje moet op onze eigen bedrijfsprocessen geplakt kunnen worden en niet op initiatieven van buiten' (L).

'Het is ook zo dat wij in ons productportfolio ook steeds meer zeggen van we hoeven niet alles zelf te doen en we moeten juist meer samenwerken. Dus samenwerken op zich is helemaal geen issue, dat doen we graag. Dat ik wel zeg van liever eerst met bedrijven, en minder met overheden. Omdat dat is altijd lastig en stroperig. De slagvaardigheid en de besluitvaardigheid die vinden wij onder de maat' (L).

En ook vanuit zowel de landbouw als het bedrijfsleven wordt droogte als een overheidsverantwoordelijkheid gezien.

'Ik vind dat daar de overheid dusdanig maatregelen zou moeten nemen om dat ook te faciliteren. (...). Dus als je dan praat van ben je bereid om regionaal mee te willen denken. Als de overheid het niet faciliteert dan hoeven we helemaal niet te praten' (K).

'De belangen voor dit project liggen in mijn ogen met name bij de provincie en waterschappen' (K).

'Van de gemeenten en waterschappen en zo denk ik zit dat meer in een stukje duidelijkheid ook in regelgeving. Dus het monitoren van dat soort zaken (als verdroging, watervervuiling, enz., red.) is toch iets wat bij de overheid ligt' (M).

Resumé

In deze paragraaf vallen twee dingen op. Ten eerste verschillen de actorengroepen in de manier waarop zij aankijken tegen samenwerking en ten tweede zij alle actorengroepen het er over eens dat het aanpakken van de droogteproblematiek de primaire verantwoordelijkheid van de (water)overheden is. Gemeenten kunnen zich het beste vinden in de nieuwe vorm van overheidsturing, oftewel governance. Gemeenten werken al langere tijd samen met diverse partijen in maatschappelijke vraagstukken. Maar vinden gemeenten wel dat de droogteproblematiek een overheidsverantwoordelijkheid is, omdat zij belast is met het borgen van het algemeen, maatschappelijk belang. Deze kijk op de verantwoordelijkheid voor het droogtevraagstuk komt overeen met die van de terreinbeherende organisaties. Ook zij staan positief tegenover de governance-invloed in het ZON-project. De terreinbeherende organisaties zien het belang van een brede samenwerking in, maar alleen als de overheid daar de regie in voert. De terreinbeheerders zien de waterschappen als de primaire verantwoordelijke voor vraagstukken rondom droogte.

De actorengroepen landbouw en bedrijven sluiten met hun kijk op overheidssturing meer aan bij government. Zij zien voor zichzelf uit maatschappelijke plicht een rol weggelegd in vraagstukken als droogte, maar dan voornamelijk door samenwerking binnen de eigen sector. Samenwerking wordt voornamelijk sectoraal gezocht om zo de eigen sectorale belangen te kunnen behartigen, zonder compromissen te hoeven sluiten met andere partijen. In lijn met een actieve overheidssturing vanuit de overtuiging van government, ligt de verantwoordelijkheid van de droogteproblematiek volgens deze actorgroepen bij de (water)overheden. Deze actorengroepen verwachten van de overheid een actieve, leidende rol in een maatschappelijk vraagstuk als droogte.

5.2 Framing

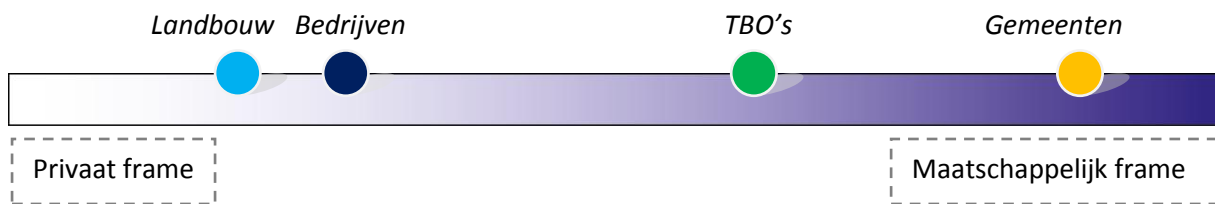
Het in kaart brengen van de verwachtingen van de actorengroepen rondom het ZON-project, wordt gedaan aan de hand van framing. In deze paragraaf wordt bekeken of de actorengroepen aansluiten bij het maatschappelijke of het private frame. Deze paragraaf vormt het antwoord op het eerste deel van de eerste hoofdvraag zoals beschreven in hoofdstuk 1; *(1) Wat zijn de heersende frames onder van de actorengroepen?*

Deze paragraaf is als volgt opgebouwd. In 5.2.1 wordt eerst aandacht besteed aan de actorengroepen gemeenten en terreinbeherende organisaties. Deze groepen sluiten aan bij het maatschappelijk frame. In deze subparagraaf wordt aandacht besteed aan hoe de actoren aankijken tegen de droogteproblematiek, hoe zij zich kunnen aanpassen aan deze problematiek, hun verantwoordelijkheidsgevoel ten aanzien van droogte en hun procesmatige focus op het ZON-project. In 5.2.2. staan de actorengroepen landbouw en het bedrijfsleven centraal. Deze groepen handelen vanuit het private frame. Ook hier wordt aandacht besteed aan de probleemperceptie rondom droogte, hun aanpassingsvermogen ten aanzien van de problematiek, hun verantwoordelijkheidsgevoel en de resultaatgerichte focus op het ZON-project. De indeling van de actorengroepen in de frames, evenals de posities op het continuüm, liggen enerzijds voor de hand, maar wanneer de actorengroepen tegen elkaar worden afgezet komt naar voren waar zij van elkaar verschillen. Juist de punten waarop de actorengroepen afwijken van hun frame is belangrijk om rekening mee te houden bij het vormen van maatschappelijke coalities.

Het frame als core belief

In deze twee laag van het beliefsystem wordt uiteengezet of een actorengroep handelt uit een maatschappelijk of uit een privaat frame. In 4.4 zijn verschillende aspecten benoemd waarop de beide frames van elkaar verschillen. Zoals in hoofdstuk drie reeds is besproken, aan de hand van de ethische verschillen door Jacobs (1992), wordt het private frame gedomineerd door handelen uit eigen belang om zo de winst te vergroten en de bedrijfscontinuïteit te kunnen garanderen. Dit frame is sterk resultaat gestuurd, waarbij de nadruk sterk op de efficiëntie van maatregelen ligt om de eigen doelen te kunnen behalen en op de effectiviteit om daadwerkelijk tot het gewenste resultaat te komen (Smit & Van Thiel, 2002). Aan de andere kant staat het maatschappelijke frame. Dit frame wordt gekenmerkt door het handelen uit het algemeen, maatschappelijk belang. Om tot beslissingen in het algemeen belang te komen, worden verschillende belangen gelijkwaardig en zorgvuldig tegen elkaar afgewogen. In dit frame ligt de nadruk dan ook sterker op het proces om zo te kunnen voorzien in voldoende inspraak en om zo tot een zorgvuldige belangenafweging te komen (Smit & Van Thiel, 2002).

Op basis van empirische data worden de actorengroepen ingedeeld op het continuüm van deze twee frames, zie figuur 5. Zoals hieruit is af te lezen sluiten de gemeenten en de terreinbeheerders meer aan bij het maatschappelijke frame en past het private frame beter bij de landbouw en het bedrijfsleven. Hieronder wordt onderbouwd waarom deze actorengroepen beter aansluiten bij een van de twee frames. Dit wordt onderbouwd met citaten uit de interviews. Ook wordt aandacht besteed aan waar de actorengroepen afwijken van het verwachte frame, of waar actorengroepen binnen het zelfde frame van elkaar verschillen. Juist deze onderlinge verschillen of waar actoren afwijken van hun frame, is belangrijk voor de positionering van de groepen op het onderstaande continuüm.



Figuur 5 Visuele weergave van de framing van de actorengroepen in het ZON-project (Bron: auteur).

5.2.1. Het maatschappelijk frame

De actorengroepen Gemeenten en Terreinbeherende Organisaties sluiten het beste aan bij het maatschappelijk frame. In beide groepen staat het algemeen belang centraal in hun handelen. Hieronder wordt onderbouwd waarom beide actorengroepen handelen vanuit het maatschappelijk frame. Daarnaast wordt onderbouwd waarom gemeenten beter aansluiten bij het maatschappelijk frame dan de terreinbeheerderende organisaties.

Het maatschappelijk belang centraal

Het handelen uit maatschappelijk belang, staat bij gemeenten centraal. *‘Als gemeente heb je meer met dat soort brede belangen te maken zeg maar. Want je spreekt vaak met burgers, dus dat probeer je op die manier wel mee te nemen’* (D). Gemeenten hebben volgens (D) de plicht om te anticiperen op de toekomstige problematiek. *‘Daar sta je volgens mij als overheden voor aan de lat, om daar ook op te anticiperen en te kijken van wat je nu al kunt doen om te voorkomen...’* (D). Naast het vertegenwoordigen van het algemeen belang is de deelname van gemeenten aan het ZON-project ook noodzakelijk aangezien *‘heel veel maatregelen die in het ZON-project beschreven zijn, die liggen toch in het gemeentelijk grondgebied’* (D).

Bij de terreinbeheerders worden, door het behalen van de beheersdoelen en de aanleg van een natuurlijk watersysteem voor de toekomst, verschillende belangen gediend, waarin het algemeen, maatschappelijk belang centraal staat. *‘We willen de natuur in stand houden. (...). En dat doen we voor de natuur zelf en voor de mens om er van te genieten zeg maar’* (G). *‘Het ZON-project kan ons helpen om op een hoger schaalniveau met veel meer partijen vanuit een breder belang ons eigen belang te realiseren’*, aldus (H).

De actorengroep Terreinbeheerders kent een grote diversiteit aan partijen die als collectief het maatschappelijk belang nastreven, maar elk vanuit hun eigen focus. *‘Iedereen doet dat vanuit zijn eigen inhoudelijke invalshoek en doen en denken. (...). ‘Inhoudelijk ligt daar dezelfde problematiek als bij ons. (...) We zijn automatisch vrienden van elkaar omdat we dezelfde analyse hebben’* (H). De verschillen in focus uiten zich vooral in de precieze invulling om het algemeen doel te bereiken. *‘De natuurkwaliteit op peil te houden dan wel te verbeteren en om verdroging binnen de landbouw te voorkomen. Dat zijn onze twee doelen’* (F). *‘Wij staan voor, dat zeggen we ook in onze missie, we staan voor een toekomst bestendig Overijssel. En toekomst bestendig daar hoort gewoon een watersysteem bij wat daar bij past’* (I). Hieruit wordt duidelijk dat er ook andere belangen spelen naast het algemeen, maatschappelijk belang zoals *‘bedrijfseconomische belangen’* (F), maar ook *‘Als organisatie heb je het belang dat je niet failliet wilt gaan en leden wil hebben en inkomsten’* (G).

Probleemperceptie droogte

Beide groepen zien de droogteproblematiek als een belangrijk vraagstuk. Onder de terreinbeherende organisaties is droogte al langer een vraagstuk. *'De verdroging is, denk ik net zoals vermessing, een van de twee grootste vraagstukken'* (H). *'De anti-verdrogingsmaatregelen, verdroging, verzuring, vermessing is al zo lang een thema'* (F). Vanuit deze actorengroep spelen er grote belangen rondom voldoende zoetwater om de natuur en ecologie ook voor de toekomst in stand te kunnen houden.

Binnen de gemeenten staan de belangen van de burger rondom zoetwater centraal. Ondanks dat deze actorgroep zich bewust is van de droogteproblematiek, is dit momenteel nog minder een item. Gemeenten bevinden zich momenteel nog in een spagaat tussen een teveel aan water enerzijds en een tekort aan water anderzijds. *'Als je dan kijkt naar wat heeft politiek gezien prioriteit, ja dat heeft dan... dat zijn dan de problemen die de burgers zelf het meest ervaren en dat is dan die hemelwater en grondwateroverlast'* (D). Gemeenten benaderen de droogteproblematiek dan ook als onderdeel van de totale klimaatverandering. *'We willen zorgen dat we de stad klimaatbestendig maken en dat we voor nu en in de toekomst als stad voorbereid zijn op de veranderingen die komen gaan. En dat zou je wel als uitgangspunt kunnen nemen van waar we voor gaan, een klimaat-actieve stad zoals dat heet of een klimaatbestendige stad willen maken'*, aldus (D).

Droogtevraagstuk als gedeelde verantwoordelijkheid

Maatschappelijke partijen zijn belast met het borgen van het algemeen belang. Hierdoor zijn zij (mede)verantwoordelijk voor van maatschappelijke vraagstukken groot is. Deze verantwoordelijkheid betekent dat zij zich niet zonder meer kunnen onttrekken aan maatschappelijke vraagstukken zoals droogte (Smit & Van Thiel, 2002). Dit verantwoordelijkheidsgevoel ten aanzien van droogte komt bij de gemeenten naar voren. Deelname aan het ZON-project en het tegengaan van droogte zien gemeenten dan ook als haar maatschappelijke plicht. *'Daar sta je volgens mij als overheden voor aan de lat, om daar ook op te anticiperen en te kijken van wat je nu al kunt doen om te voorkomen...'* (D). Wel vinden de gemeenten dat het aan de overheden is om te anticiperen op droogte, zoals uit de vorige paragraaf naar voren komt.

Iets genuanceerder ligt dit verantwoordelijkheidsgevoel bij de terreinbeheerders. De terreinbeheerders vinden dat droogte niet een probleem is wat wordt veroorzaakt door de natuur. Zij vinden dan ook dat het eigenlijk niet (mede) aan hen is om de droogteproblematiek op te lossen. Investeren in maatregelen tegen droogte worden, in aansluiting bij het private frame, alleen gedaan als het de eigen doelen ten goede komt. *'Onze verantwoordelijkheid ligt bij onze doelstellingen en doelen. En daar voelen wij verantwoordelijkheid voor'* (H). *'Wij investeren wel maar dan is het voor onze doelen, voor de natuurdoelen'* (G). *'Wij voelen ons niet, en dat is ook een soort zelfbescherming dat we ons niet overal tegenaan willen bemoeien, maar wij voelen ons vooral verantwoordelijk voor ons eigen terrein. En dan met name voor het behoud van de natuur en cultuurwaarden'* (F). Voldoende zoetwater voor nu en in de toekomst wordt door de terreinbeheerders gezien als een taak van overheidspartijen, waaronder waterschappen. *'Het is een maatschappelijk belang, dus pak je eigen verantwoordelijkheid ook als waterschap. Het is je doelstelling, daar ben je voor opgericht en probeer dat dus niet af te wentelen'* (G). *'Je kunt er een overtuiging in brengen van het is belangrijk om dat te doen maar we kijken ook natuurlijk wel sterk naar de waterschappen en het Rijk die juist voor dit onderwerp verantwoordelijk zijn'*, beaamd ook (I). Het belang van voldoende zoetwater en zuinig omgaan met water *'daar voelen wij ons niet de missionaris van om dat te gaan promoten'* (F).

Hiermee is de verantwoordelijkheid die de terreinbeheerders naar de droogteproblematiek voelen beperkt. Ondanks dat de actorengroep zich niet verantwoordelijk voelt voor droogte, is zij zich er wel van bewust dat zij een actieve rol moeten innemen in ZON gezien de verantwoordelijkheid die de terreinbeheerders hebben naar de maatschappij. En daarnaast wordt ZON door de terreinbeheerders wel gezien als middel om de maatschappelijke doelstelling die de partijen hebben te realiseren. *'Zo'n programma als dit (ZON, red.) is een soort vehikel om het voor elkaar te krijgen' (I)*. *'Nu is de ZON een prima vervoermiddel en hoe beter het is en als het ons probleem een beetje oplost, fantastisch! Het ZON-project kan ons helpen om op een hoger schaalniveau met veel meer partijen vanuit een breder belang ons eigen belang te realiseren', aldus (H)*.

Focus op proces

Een belangrijk aspect passend bij het maatschappelijk frame is dat de focus op het proces ligt in tegenstelling tot het private frame, waar het draait om het resultaat (Smit & Van Thiel, 2002). Het resultaat wordt vanuit dit frame niet als een doel op zich beschouwd, maar het proces wordt door een zorgvuldige belangenafweging gezien als het centrale element om gezamenlijk tot het beoogde resultaat te komen. In lijn met de governanceontwikkeling vanuit gemeenten, wordt deelname aan ZON gezien als kans om de droogteproblematiek gezamenlijk en integraal op te pakken en kansen voor het meekoppelen van andere opgaven te benutten. *'Het is goed dat je laat zien dat je daar (de maatregelen, red.) goed mee bezig bent, maar het is ook vooral goed om scherp te krijgen en het eens te worden over wat is nu precies de (droogte-, red.) opgave en hoe ga je daar nu precies mee om. En als je het daar over eens bent, dan komen die maatregelen wel' (D)*.

In lijn met het maatschappelijk frame, van waaruit ook de terreinbeheerders overwegend handelen, zijn zij zich bewust van het belang van een procesfase waarin de onderhandelingen worden gevoerd voorafgaand aan de uitvoering. Maar aansluitend bij het private frame ligt de nadruk vanuit de terreinbeheerders meer op het behalen van resultaten en daarmee de uitvoering van het ZON-project. *'Tot nu toe krijg ik veel over het proces binnen. (...) En ik zit te wachten op de projecten' (G)*. *'En het is natuurlijk wel zo van je investeert veel in het proces, omdat dat goed te laten lopen met alle partners. Dat je doelstellingen gehaald worden, dat is waar het om draait' (H)*. En stelt (H) *'wij zijn wel altijd een organisatie die heel erg uitvoeringsgericht is. Die in maatregelen denkt'*.

Overeenkomstig met het maatschappelijke frame, en passend bij in hoeverre beide actorgroepen zich kunnen vinden in de overheidssturing gebaseerd op governance, zoals besproken in paragraaf 5.1, zien zowel de terreinbeheerders en gemeenten de voordelen van nauwere samenwerking tussen publieke en private organisaties. *'...dat is dan meer de manier waarop we met elkaar omgaan, zie je ook als overheden dat je steeds meer met verschillende partijen gaat samenwerken. Hoe kun je van ieders verantwoordelijkheden gebruik maken om de dingen die je als opgave hebt in de stad, om daar zo goed mogelijk invulling aan te geven' (D)*.

'Dat gebiedsgericht werken vanuit meerdere belangen, dat is iets wat wij eigenlijk al heel lang doen (H). En het is nodig in de droogteproblematiek volgens (I); (...) *'je kunt zeggen, met heel veel partijen samenwerken is lastig, maar dit is iets van ja... Water is iets dat zit in de haarvaten eigenlijk van je systeem. Voor de landbouw, voor de industrie, voor de scheepvaart en voor de recreatie. Dus het is heel wezenlijk gewoon en daarom is alleen een integrale aanpak realistisch'. 'Je probeert altijd in overleg er samen uit te komen en oplossingen te verzinnen waar iedereen tevreden mee is en om daar draagvlak voor te krijgen' aldus (G)*. Vanuit de terreinbeheerders geldt daarnaast ook dat juist de

kleinschaligheid van de organisaties en de gedeelde belangen met andere (overheids)partijen maken dat de organisaties bereid zijn tot een brede samenwerking. *'We zijn allemaal kleine organisaties dus je moet het ook slim aanpakken' (I).*

Aanpassingsvermogen

Het laatste aspect van het maatschappelijk frame dat hier wordt uitgelicht, is dat het voor partijen passend bij het maatschappelijk frame lastig is om zich snel aan te passen aan een veranderende omgeving (Smit & Van Thiel, 2002). Dit is gevolg van de nadruk op rechtmatigheid en rechtvaardigheid vanuit het maatschappelijk frame, wat leidt tot een procesmatige aanpak waardoor de tijd tot besluitvorming langer duurt. Het droogtevraagstuk is een onderdeel van het grote vraagstuk rondom klimaatverandering. Klimaatverandering is lastig te hanteren gezien de grote onzekerheid. Deze onzekerheid vraagt om de mogelijkheid tot snelle aanpassingen aan veranderende omstandigheden. In lijn met het maatschappelijke frame ligt het aanpassingsvermogen van gemeenten laag. Dit beperkte aanpassingsvermogen komt bij gemeenten met name door de politiek. *'Als je dan kijkt naar wat heeft politiek gezien prioriteit, ja (...) dat zijn dan de problemen die de burgers zelf het meest ervaren en dat is dan die hemelwater en grondwateroverlast' (D).* Door de afhankelijkheid van hoe burgers vraagstukken als droogte ervaren, krijgt het vraagstuk politieke prioriteit. Deze prioriteit is nodig om snel maatregelen te kunnen nemen. Als het gaat om droogte ervaren burgers dit momenteel niet als een probleem, wat ertoe leidt dat het aanpassingsvermogen van gemeenten ten aanzien van droogte zeer beperkt is.

Ondanks dat de terreinbeheerders overwegend handelen vanuit het maatschappelijk frame, sluit het aanpassingsvermogen niet aan bij de kenmerken van een maatschappelijk frame. De terreinbeherende organisaties kennen een grote mate van flexibiliteit en aanpassingsvermogen door de relatief kleinschalige organisaties. *'In die zin denk ik dat wij best wel heel snel kunnen reageren omdat we gewoon korte lijnen hebben. Het is bestuurlijk allemaal heel eenvoudig' (H).* Daarnaast is het voor deze actorengroep makkelijker om zich aan te passen aan bijvoorbeeld het ZON-project, aangezien er grote belangen spelen rondom droogte. Dit komt volgens (I) omdat een verbeterde waterkwaliteit ook de kwaliteit van het natuurgebied versterkt. Hiermee wordt een win-win situatie gecreëerd. *'Het behoud van zoetwater dat is inherent aan natuurgebieden' (G).* *'Heel veel van die watermaatregelen die versterken ook de kwaliteit van het natuurgebied' (I).* Het snelle aanpassingsvermogen maakt dat terreinbeheerders ook makkelijker kunnen investeren, en daar ook toe bereid zijn, aangezien anti-droogtmaatregelen bijdragen aan het behalen van de beheersdoelen. (H) beaamt dit. *'Als we er beter van worden, want we hebben gewoon onze eigen middelenstromen en we hebben ook gewoon middelen voor beheer en die zullen we inzetten. En een verbetering van de situatie, al wordt dat niet geborgd, dan moeten we het zelf betalen maar dan doen we het nog. Want het is onze doelstelling, want we zijn een ideële organisatie'.* *'Wij zijn best bereid als er projecten zijn om daar een bijdrage aan te leveren als wij daar ook belangen in zien. We blijven natuurlijk wel een club die op het eigen terrein bepaalde verantwoordelijkheden heeft. Buiten het landgoed zullen wij niet investeren' (F).*

5.2.2 Het private frame

Bedrijven en landbouw sluiten, gezien hun handelen, het beste aan bij het private frame. In beide actorengroepen staat het eigen (bedrijfs)belang centraal. In de landbouw is water van groot belang. *'water is een productiefactor, dat is eigenlijk de belangrijkste productiefactor voor de agrarische sector'* (E). Droogtevraagstukken zijn belangrijk voor de continuïteit van agrarische bedrijven. Droogte is dan ook een probleem waar vanuit de landbouw al veel aandacht voor is. Voor de waterafhankelijke industrie is water een belangrijke productiefactor. Maar vanuit het bedrijfsleven is er nog nauwelijks aandacht voor het droogtevraagstuk. Belangrijker voor deze actorengroep is de prijs van water, die van invloed is op de kostprijs van een product.

Het eigen bedrijfsbelang centraal

De manier waarop naar water wordt gekeken vanuit beide actorengroepen laat ook zien hoe de groepen aankijken tegen de droogteproblematiek en hoe ze bereid zijn daar mee om te gaan. Voor de landbouw is het droogtevraagstuk van groot belang voor de bedrijfsvoering. *'Omdat het gaat om ondernemers. Het is hun geld dat ze investeren. Daar moet je je boterham mee verdienen en als dat mislukt door droogte of door te natte omstandigheden dan kan een ondernemer heel snel op de achterkant van een sigarendoos uitrekenen wat hij daaraan moet doen om dat het volgende jaar te voorkomen. Dat is wat er bij ondernemers al gebeurt'* (E).

Binnen bedrijven speelt water momenteel voornamelijk binnen de bedrijfsmuren een rol. *'Op dit moment zijn we nog heel erg bezig met het reduceren van ons eigen waterverbruik. Ik denk dat we nu vooral kijken naar de bedrijfsbelangen'* (M). Water is belangrijk voor de bedrijfscontinuïteit van de waterafhankelijke industrie. Maar in veel bedrijven komt de trigger tot waterbesparing niet voort uit het belang van de beschikbaarheid van voldoende water, maar de energie die nodig is om het water of te verwarmen of om te zetten in stoom voor de bedrijfsprocessen. *'Wij moeten al het water wat gebruik wordt, dat moet verwarmd worden. Dus vandaar ook dat de intrinsieke drang om water te besparen is dus niet alleen om water te besparen, maar is ook omdat het water wat we gebruiken moet verwarmd worden dus daar zit ook een hele energiekostencomponent aan. Dus die drive is tweeledig'* (K). *'Het is niet alleen water, maar het is met name de energie. Het water wordt tot stoom verwarmd. Als je geen water gebruikt hoef je het niet te verwarmen en hoef je geen stoom te produceren en hoe je ook geen gas te kopen'* (K). *'Dat is alleen niet vanuit het wateroogpunt maar vanuit het energie oogpunt. De trigger daarvoor is energie en niet zozeer water. (...). 'De maatregelen die we genomen hebben, die gaan om energiebesparing'* (L). Naast energiebesparing gaat het ook om maatregelen voor *'het behalen van dezelfde kwaliteit, maar door minder water te verbruiken'* (M).

Water wordt vanuit bedrijven gezien als onderdeel van de kostprijs van het product. En wanneer droogte zal gaan leiden tot minder water, en daarmee tot een hogere waterprijs, zal ook de prijs van het product stijgen. *'Het (waterbesparing, red.) is niet met verdroging als een item maar het is als eerder gezegd, hoe kunnen wij in het algemeen onze kostprijs beperkt houden. Het zit dus niet onder de schijnwerper van verdroging. Het zit onder de schijnwerper van kostprijsbeheersing', aldus (K).*

De probleemperceptie

Vanuit de landbouw overheerst het idee dat de droogteproblematiek moet worden aangepakt. Na jaren waarin vernatting en waterafvoer centraal stond, is er in de landbouw een omslag in denken aan het ontstaan. Dit komt, zoals al is benoemd, omdat water een van de belangrijkste productiefactoren is voor de landbouw. *'Dan ga je meer meebewegen met wat er gebeurt en dat is*

een traject van langere jaren voordat die bewustwording er is in de sector (...) het gaat in deze sector ook grote belangen, het gaat om het inkomen van een boer, het gaat om gezinsinkomens' (E).

In tegenstelling tot de landbouw heersen binnen de bedrijven verschillen in de overtuiging of droogte ook daadwerkelijk de bedrijfsvoering op de langere termijn zal schaden. Deze verschillen worden mede veroorzaakt door de geografische locatie van een bedrijf en in welke mate het bedrijf afhankelijk is van voldoende en kwalitatief goed water. *'We gaan niet meer oppompen. Die tendens is wel duidelijk, dat zal alleen maar naar beneden gaan. En nogmaals, ik heb niet echt het idee dat hier dat probleem speelt en dan verwacht ik dat onze inbreng niet anders is, of niet anders zal worden' (K). 'Maatregelen (red.) in de nabije toekomst tegen droogte? nee dat verwacht ik niet' (L). 'Maar goed als er dus minder gaat vallen, dan kunnen we echt hebben dat dat (tekort aan water voor het oppompen, red.) vaker gaat gebeuren. Dus we zien het wel als een ding. Andere kant van het verhaal is dat we er steeds minder last van hebben omdat we zuinig met water zijn' (M). 'Het is wel degelijk zo dat we het ook doen omdat we over 20,30 jaar nog steeds willen bestaan. En dat is de lange termijn strategie en die dwingt ons gewoon te kijken naar wat is de problematiek' (M).*

Het droogtevraagstuk als overheidsverantwoordelijkheid

Het verantwoordelijkheidsgevoel ten aanzien van de droogteproblematiek ligt bij de landbouw en bedrijven anders dan bij de actorengroepen aansluiten bij het maatschappelijk frame. Landbouw en bedrijven handelen vanuit het private frame, waardoor de nadruk in het tegengaan van droogte en deelname aan het ZON-project voornamelijk ligt in het verlengde van de eigen, commerciële doelen. Vanuit de landbouw geldt: *'Ik voel niet zozeer verantwoordelijkheid naar het ZON-project toe maar ik voel verantwoordelijkheid naar de sector toe' (E).* Dit komt omdat de droogteproblematiek een groot vraagstuk is in de landbouw, waar de aankomende jaren een oplossing voor gevonden moet worden.

Binnen de bedrijven heerst verdeeldheid of droogte de waterafhankelijke industrie ook daadwerkelijk zal raken. Het verantwoordelijkheidsgevoel van de actorgroep beperkt zich voornamelijk tot het realiseren van de eigen doelen. Dit zal volgens de bedrijven veranderen als droogte een groot maatschappelijk probleem zal worden en daardoor delen van de productieketen zullen worden geraakt. *'In de toekomst, als dat extremer gaan worden, dan zullen we meer rekening moeten gaan houden met wat er gebeurt. Dus ik denk dat het wel belangrijker wordt, maar ik ben het met je eens wij kijken nu gewoon naar ons brongebied omdat we daar eigenlijk de enigen zijn die daar belang bij hebben in dat gebied. En dat kan nog wel eens gaan veranderen, dat gaat veranderen', aldus (M). 'Maar (red.) wij voelen ons niet verantwoordelijk dat is niet omdat wij dat niet willen zijn maar (...) ik (red.) denk dat je toch een beetje bij je eigen business moet blijven. Daarom voelen we er ons niet verantwoordelijk voor. Maar goed, als we iets merken in de keten dat er iets gaat gebeuren, dan moeten wij onze ketenverantwoordelijkheid nemen' (L). 'Je kunt hier gigantisch veel investeren in water maar als je ziet wat de keten aan water verbruikt wordt. ik zou zeggen dat de blik ook wel meer op de keten gericht mag worden dan alleen intern. Dat zou best wel eens een keer kunnen gebeuren. Dan heb je het niet meer over de regio, maar dan kijk je er dus overheen. Want water wordt globaal een probleem' (M). 'We hebben wel een verantwoordelijkheid in de hele keten. We zijn een ketenpartner en wij hebben wat dat betreft de duurzaamheid ook hoog in het vaandel staan. Dus als dat in die keten tot problemen gaat leiden dan moeten wij ook onze verantwoordelijkheid nemen. Maar dat zien we nu nog niet, maar als dat wel gaat gebeuren ja dan wordt het voor ons ook een issue' (L).* Sprake van verantwoordelijkheid naar een regionaal project als ZON is er vanuit de bedrijven nauwelijks. Dit komt voornamelijk omdat de bedrijven de

droogteproblematiek zien als de verantwoordelijkheid van overheidspartijen, zoals in 5.1 reeds is onderbouwd. *'Ik vind dat daar de overheid daar dusdanig maatregelen zou moeten nemen om dat ook te faciliteren. (...). Dus als je dan (zegt, red.) van ben je bereid om regionaal mee te willen denken... Als de overheid het niet faciliteert dan hoeven we helemaal niet te praten'* (K). *'Maar voor de rest is de verwachting niet hoog. Nogmaals, als je verwachting echt hoog zou zijn dan zou je ook bij de initiatie van het project willen zijn. Maar de belangen voor dit project en liggen in mijn ogen met name bij de provincie en waterschappen'* (K). *'Van de gemeenten en waterschappen zit dat meer in een stukje duidelijkheid ook in regelgeving. Dus dat monitoren van dat soort zaken (als verdroging, watervervuiling, enz., red.) is toch iets wat bij de overheid ligt'* (M).

Focus op resultaat

Het handelen in eigen belang is belangrijk voor zowel de landbouw als bedrijven om zowel de winsten, als de bedrijfscontinuïteit te verbeteren en de kosten laag te houden. Daarbij ligt de focus sterk op het resultaat van het handelen om zo de gestelde bedrijfsdoelen te kunnen behalen. *'Dat gene wat je investeert dat moet zichzelf terug betalen en uiteindelijk moet je gewoon een concurrerend product leveren. Dus elke besparing onder welk licht je het ook tijdelijk plaatst, uiteindelijk moet het leiden tot een concurrerend product'* (K). *'Ja dat zou wenselijk zijn dat (het ZON-project, red.) het resultaat oplevert. Ik twijfel (...) of er een direct resultaat is'* (K). *'En door dat (waterbesparing, red.) op een efficiënte manier te doen kun je er ook veel mee besparen'* (M). *'Het is dan ook de effectiviteit van het project, dat is waar je als bedrijf denk ik meer naar kijkt. Meer naar de kosteneffectiviteit van zaken'* (K). Naast dat bedrijven inzetten op het resultaat gezien de kosteneffectiviteit, is de uitvoering voor bedrijven ook belangrijk omdat het kan bijdragen aan de verduurzaming van het proces en zo ook indirect het imago kan verbeteren. Deelname wordt dan als onderdeel van maatschappelijke verantwoord ondernemen geschaard, of vanuit de verduurzaming van het bedrijf. *'We accepteren een langere terugverdientijd (op bijvoorbeeld maatregelen tegen droogte, red.) omdat het duurzaam is. Onze klanten vinden dat belangrijk, dat is imago', aldus* (L). En deelname aan het ZON-project zien veel bedrijven vooral als kans om kennis uit te wisselen en om de bewustwording van droogte uit te dragen. *'En (red.) we zullen het promoten dat iedereen zuinig om moet gaan met water'* (M). *'De kennis die binnen andere bedrijven aanwezig is (is interessant voor bedrijven bij deelname aan ZON, red.). (Evenals er, red.) pilotprojecten uitgezet worden, om die met subsidie te realiseren'* (K).

De procesgerichte benadering van gemeenten in het ZON-project staat haaks op de resultaatgerichte aanpak van de landbouw, bedrijven en, zoals in de vorige subparagraaf is besproken, de terreinbeheerders. Vanuit deze actorengroepen ligt de nadruk bij deelname aan het ZON-project sterk op de effectiviteit van de maatregelen en in welke mate het project bijdraagt om de eigen doelstellingen te behalen. Volgens de respondenten draait het bij bedrijven om het resultaat en de effectiviteit van het project ten aanzien van de eigen bedrijfsvoering. *'Dat gene wat je investeert dat moet zichzelf terug betalen en uiteindelijk moet je gewoon een concurrerend product leveren'* (K). *'Het is dan ook de effectiviteit van het project, dat is waar je als bedrijf denk ik meer naar kijkt, meer de kosteneffectiviteit van zaken'* (K).

Aanpassingsvermogen

Partijen passend bij het private frame worden verondersteld een grotere mate van flexibiliteit te hebben, waardoor ze zich sneller kunnen aanpassen (Smit & Van Thiel, 2002). Deze grotere mate van flexibiliteit, oftewel aanpassingsvermogen, zou komen omdat deze partijen zelf besluiten kunnen

nemen voor het doen van bijvoorbeeld investeringen tegen droogte, wanneer dit in hun eigen belang is. Deze grote mate van flexibiliteit, en dan met name als het gaat om het doen van investeringen, is in de landbouw het grootst. Aangezien het gaat om relatief kleine bedrijven, met veelal maar één eigenaar, kunnen er snel beslissingen worden genomen waardoor deze bedrijven een groot aanpassingsvermogen kennen. Daarnaast zijn de eigen belangen rondom droogte in de landbouw zo groot dat de bereidheid tot investeren er ook is. *'Het is hun geld dat ze investeren. Daar moet je je boterham mee verdienen en als dat mislukt door droogte of door te natte omstandigheden dan kan een ondernemer heel snel op de achterkant van een sigarendoos uitrekenen wat hij daaraan moet doen om dat het volgende jaar te voorkomen'* (E).

De mate van het aanpassingsvermogen bij de bedrijven is ook hoog, al is het minder makkelijk dan in de landbouw. Voornamelijk het aanpassingsvermogen van de productielocaties is vrij beperkt, door de afhankelijkheid van bijvoorbeeld het moederbedrijf. Het moederbedrijf zal haar snelle aanpassingsvermogen voornamelijk willen inzetten ten behoeve van het eigen belang. Dit komt omdat het moederbedrijf veelal minder regionale binding heeft met het gebied, waardoor het doen van investeringen in regionale projecten als ZON wordt bemoeilijkt. De afhankelijkheid van productielocaties van hun moederbedrijf leidt tot een langere besluitvormingstijd, wat het snelle aanpassingsvermogen van de regionale productielocaties enigszins beperkt. *'Waar het ons direct betreft (...) daar willen we bijdragen. Gaat het om de ruimere omgeving dan niet. Als je praat over echt verdrogingsmaatregelen in onze ruimere omgeving dat we daarin wat beperkter zijn'* (K). *'Ik denk dat (in investeringen in de ruimere omgeving, red.) men (het moederbedrijf, red.) daar wat terughoudend in is'* (K). *'Wij hebben niet vrij een pakket geld om te besteden aan waar we het zelf aan willen besteden. In principe wel met onze wensenlijst, maar dat moet wel vooruit gepland. (...) het project moet eerst zijn uitgewerkt, de kosten moeten bekend zijn, dan moet het op het wensenlijstje staan en dan moet het geld worden goedgekeurd. En voordat het geld er dan is, ben je meestal wel een jaar verder'* (M). Maar als het bedrijf eigen voordelen ziet in het nemen van de maatregelen is de keuze volgens (L) makkelijk. *'Als wij dat willen en we hebben daar goede argumenten voor dan doen we dat. Wij zijn een financieel gezond bedrijf dus als wij het nut van de investering inzien, en het komt overeen met onze belangen, dan gaan we investeren'* (L).

5.2.3 Resumé

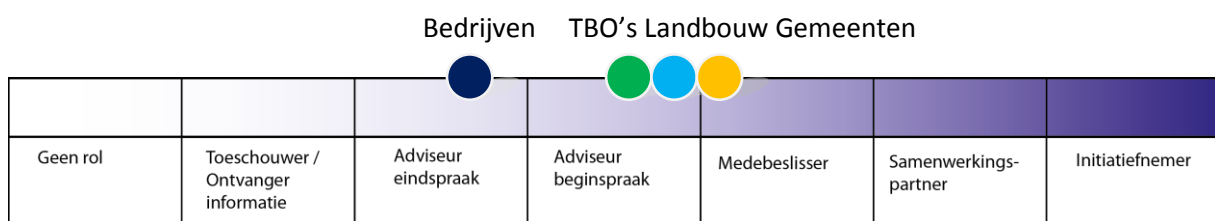
In deze paragraaf is uiteengezet in hoeverre de actorengroepen aansluiten bij het maatschappelijke of het private frame. De gemeenten en de terreinbeherende organisaties handelen overwegend vanuit het maatschappelijk frame. Zij streven het maatschappelijk belang na, wat zich voornamelijk richt op het behoud en verbeteren van de leefomgeving van burgers. Gemeenten en terreinbeheerders zien droogte zien als een maatschappelijk probleem. Vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid zien beiden daar een rol voor zichzelf weggelegd, passend bij hun kijk op governance. Ondanks dat terreinbeheerders overwegend handelen vanuit het maatschappelijk frame, sluiten zij ook aan bij veel kenmerken van het private frame. Evenals de actorengroepen landbouw en bedrijven, ligt ook vanuit de terreinbeheerders de focus sterk op het resultaat. Efficiëntie en effectiviteit zijn private kenmerken die zwaar meewegen in projecten als ZON bij deze actorengroepen. Hetzelfde geldt ook voor het aanpassingsvermogen. Actoren passend bij het private frame hebben een sneller aanpassingsvermogen, doordat de bestuurlijke lijnen korter zijn en deze actoren minder afhankelijk zijn van anderen. Dit komt ook bij zowel de landbouw, bedrijven als bij de terreinbeheerders naar voren. De actorengroepen landbouw en bedrijven handelen vanuit het private frame. De eigen bedrijfsvoering staat in hun handelen centraal. Wat maakt dat de

actorengroepen landbouw en bedrijven aansluiten bij het private frame is dat zij, naast dat ze overwegend handelen in het eigen bedrijfsbelang, een maatschappelijk vraagstuk als droogte zien als een overheidsverantwoordelijkheid. In lijn met de voorgaande paragraaf ligt de nadruk vanuit deze actorengroepen sterk op de leidende en sturende rol van de overheid, het government perspectief. Beide groepen voelen zich niet maatschappelijk verantwoordelijk voor een vraagstuk als droogte. Toch zijn beide actorengroepen bereid tot deelname aan ZON. Binnen de landbouw vormt droogte een grote bedreiging voor de agrarische bedrijfsvoering. Dit is de reden voor de landbouw om toch een rol te willen spelen in ZON. Bij bedrijven heeft deelname aan ZON voornamelijk te maken met duurzaamheidsoverwegingen voor het imago.

5.3 De huidige rol van de actorengroepen in het ZON-project

In deze paragraaf worden de verschillende rollen van de actorengroepen van ZON in kaart gebracht, die zij tot nu toe in het project hebben ingenomen. Deze paragraaf vormt het antwoord op derde deelvraag van dit onderzoek.

Het ZON-project heeft zich tot nu toe vooral gekenmerkt door een procesmatige focus waarin onderhandelingen over de probleemdefinitie, oplossingsrichtingen en concrete maatregelen centraal hebben gestaan. Aangezien dit onderzoek ervan uit gaat dat het frame van invloed is op de rol van de actoren, is in deze paragraaf ook gekozen voor een tweedeling op basis van de twee centrale frames. De actorengroepen terreinbeherende organisaties en gemeenten worden het eerst behandeld in 5.3.1, vanuit het maatschappelijk frame, waarna de groepen landbouw en bedrijven volgen vanuit het private frame in 5.3.2. In beide subparagrafen wordt aandacht besteed diverse aspecten die inzicht geven in de rol van de actorengroepen. Zo wordt ingegaan op de positie van de actorengroep in de projectorganisatie van ZON. Deze keuze is gemaakt omdat de positie van een actorengroep in de projectorganisatie invloed kan hebben op de rol die de actorengroepen in het project kunnen spelen. Ook wordt aandacht besteed aan de inbreng die de groepen hebben geleverd in ZON. In navolging van de operationalisatie van Pröpper in 4.4.2 van dit onderzoek, geeft de inbreng die actoren hebben geleverd inzicht in mate van participatie aangezien de mogelijkheden tot inbrengen het grootst zijn bij de actief-participerende bestuursstijlen, in tegenstelling tot de minder participatieve stijlen. Tot slot wordt de rol van elke actorengroep gedefinieerd aan de hand van de rollenverdeling voor participanten van Pröpper (2009). In figuur 6 is de positie van elke actorengroep op de participatieladder van Pröpper gevisualiseerd. Zoals in hoofdstuk drie steeds beschreven staat, onderscheidt Pröpper (2009) een zevental rollen, maar tussenvormen zijn volgens hem ook mogelijk. Daarom is ook in deze paragraaf gekozen voor het gebruik van een continuüm om de rollen van de actorengroepen ten opzichte van elkaar nog beter te duiden. Deze paragraaf sluit af met een resumé in 5.3.3.



Figuur 6 visuele weergave van de huidige rollen van de actorengroepen in het ZON-project (bron: auteur).

5.3.1 De rollen van de maatschappelijke actorengroepen

Zoals uit voorgaande paragraaf naar voren komt, sluiten de actorengroepen Terreinbeheerders en Gemeenten aan bij het maatschappelijk frame. In dit onderzoek wordt verondersteld dat maatschappelijke partijen in een maatschappelijk vraagstuk als droogte, zich vanuit hun verantwoordelijkheidsgevoel min of meer verplicht voelen een actieve rol te vervullen. Zowel de actorengroep Terreinbeheerders als Gemeenten zijn vanaf de start van het ZON-project betrokken. De rol die beide actorengroepen tot nu toe hebben gespeeld in het ZON-project wordt hieronder beschreven.

De mate waarin beide actorengroepen invloed hebben op het ZON-project is afhankelijk van hun positie in de projectorganisatie. De actorengroep Gemeenten is de enige groep van alle actorengroepen die vertegenwoordigd is in zowel het RBO, als in het projectteam en de klankbordgroep en daarmee dichterbij de beslissingsbevoegdheid staat. In eerste instantie was de betrokkenheid vanuit gemeenten beperkt omdat er slechts een klein aantal ambtenaren waren opgenomen in het projectteam en de klankbordgroep om de hele regio te vertegenwoordigen. Naar mate het project meer inhoudelijke vorm kreeg werd duidelijk dat niet alle gemeenten zich konden vinden in de ingebrachte belangen. *‘wij hebben ook andere belangen en andere ervaringen van wat er in de stad speelt en toen zijn wij als gemeenten, zeg ik dan maar, betrokken geraakt’ (D)*. Dit heeft ertoe geleid dat er regiovertegenwoordigers zijn aangesteld die elk hun eigen regio in de klankbordgroep van het project vertegenwoordigen. Vanuit zowel de klankbordgroep als vanuit de projectgroep focust de inbreng vanuit gemeenten zich op een integrale oplossing voor de klimaatverandering in zijn algemeenheid, waarin het meekoppelen van kansen van andere ontwikkelingen een prominente plek heeft. *‘We willen zorgen dat we de stad klimaatbestendig maken en dat het voor nu en in de toekomst als stad voorbereidt zijn op de veranderingen die komen gaan. En dat zou je wel als uitgangspunt kunnen nemen van waar we voor gaan, een klimaat-actieve stad zoals dat heet of een klimaatbestendige stad willen maken’*, aldus (D). De nadruk op het meekoppelen van andere opgaven komt voort uit de zware financiële tijden waar gemeenten in zitten. *‘Je wilt ook graag meeliften op andere ontwikkelingen in de openbare ruimte omdat het anders onbetaalbaar wordt. Want je kunt allemaal goede ideeën en goede plannen hebben maar het moet ook betaald worden dus je zult moeten meekoppelen met andere ontwikkelingen die er zijn’ (D)*.

Gemeenten zien zichzelf in deze eerste fase van het ZON-project als de verbinder tussen verschillende partijen. Door integraliteit centraal te stellen, zetten gemeenten in op de klimaatbestendige stad. *‘Heel veel maatregelen die in het ZON-project beschreven zijn die vallen toch in het gemeentelijk grondgebied’ (D)*. De huidige rol van de gemeenten kan gedurende het project vooral worden omschreven als medebeslisser. Omdat het een overheidslaag betreft, hebben gemeenten de bevoegdheid om binnen de randvoorwaarden van het project en het eigen beleid zelf beslissingen te nemen en uit te voeren (Pröpper, 2009). Naast beslissingsbevoegdheid is deze actorengroep in staat om zelf beleidsinspanningen te verrichten, aangezien zij voldoende representatief en georganiseerd zijn om uitvoering te geven aan deze taak (Pröpper, 2009). Ondanks het verantwoordelijkheidsgevoel dat gemeenten hebben ten aanzien van de problematiek, de ambities om droogte integraal op te pakken en de mogelijkheden die de rol van gemeenten in het ZON-project biedt, hebben gemeenten zich nog maar weinig niet actief opgesteld. Dit komt mede door de spagaat waarin veel gemeenten verkeren. Enerzijds willen gemeenten inspelen op toekomstige vraagstukken als droogte, terwijl de burgers, en daarmee ook de politiek, zich vooral

zorgen maakt over de problematiek die nu speelt. Dit maakt dat gemeenten zelf nog weinig actief bezig zijn met de droogteproblematiek.

De terreinbeheerders vormen, samen met de actorengroep Landbouw, onderdeel van de klankbordgroep. De positie van de actorengroep in de klankbordgroep maakt dat hun inbreng voornamelijk als adviserend kan worden omschreven, omdat zij door deze positie geen directe invloed op het project heeft. Toch wordt de positie van beide actorengroepen in de klankbordgroep is niet als nadelig ervaren om voldoende invloed te hebben op het project, of om inbreng te kunnen leveren. *'(...) formeel heb je niet veel in de melk te brokkelen maar als jou verhaal een goed verhaal is dan overtuig je'* (H). *'We hebben een goede positie in de klankbordgroep en daarom heen zodat we invloed hebben'* (J). Vanuit de terreinbeherende organisaties zijn voornamelijk de natuurbelangen ingebracht. Vanuit de actorengroep wordt sterk gepleit voor een natuurlijk watersysteem om droogte zo het hoofd te kunnen bieden. Naast het inbrengen van deze denklijnen hebben terreinbeheerders ook projectlocaties in kunnen dienen waar de maatregelen, die geformuleerd zijn in ZON, gerealiseerd kunnen worden. *'Die inbreng (red.) is dus ook dat je een stukje maatschappelijk denken probeert te introduceren'* aldus (H). *'Op het strategiedocument hebben we invloed gehad en we hebben een brief geschreven en daar zijn dingen van uit overgenomen. En twee, we hebben projecten in kunnen dienen voor wat betreft de uitvoering'* (J).

De terreinbeherende organisaties kennen een duidelijke scheiding in actief participerende partijen binnen het ZON-project, en passief participerende partijen. De actief participerende partijen in het proces hebben geprobeerd om via de bijeenkomsten hun visie en belangen stevig in te brengen. Deze partijen zijn zich namelijk bewust van de gevolgen die droogte heeft voor de doelen van de terreinbeheerders. De huidige rol van deze actief participerende partijen onder de terreinbeheerders laat zich het beste omschrijven als adviseur beginspraak. Vanuit het projectteam worden reacties gevraagd op de geschreven stukken en van de terreinbeherende organisaties wordt gevraagd om het inbrengen van projectlocaties. De terreinbeheerders kunnen inbreng leveren in het project, in die mate dat ze eigen probleemdefinities en de oplossingsrichtingen kunnen inbrengen, maar ze hebben geen beslissingsbevoegdheid.

Naast de actief participerende partijen zijn er een groot aantal terreinbeherende organisaties die zich laten vertegenwoordigen tijdens het proces rondom het ZON-project. Dit zijn de passief-participerende partijen. Voor deze terughoudendheid ten aanzien van actieve deelname aan het ZON-project door deze partijen zijn verschillende redenen te geven. Ten eerste zijn de terreinbeheerders voornamelijk bezig met ander beleid, waaronder de Natura-2000 gebieden, aangezien daar de financiering rond is en de uitvoeringsfase reeds is begonnen. *'We zijn de aankomende jaren nog heel erg druk met de natura-2000'* (G). *'Wat ik waargenomen heb is dat de natuurorganisaties een langzame start hadden omdat ze het druk hadden met veel andere dossiers zoals Natura 2000'* (J). *'Dus ze hebben zeker belang maar ze jagen wat minder aan in dit proces, zo moet je dat zien. Ze voelen zeker hun belang maar ze zijn wel druk met andere dingen ook gewoon he?'* (I).

Ten tweede zien de terreinbeheerders zichzelf als een kleine speler in een groot belangenveld. Dit heeft tot gevolg dat de terreinbeheerders het idee hebben dat inbreng vanaf hun kant weinig invloed heeft. *'Kijk het is ook duidelijk dat wij niet de belangrijkste positie in dit hele spel innemen. (...) je kunt wel zeggen van we gaan ons enorm opblazen maar ik denk dat wij een van de kleinere belangen en*

een van de kleinere spelers in een groot veld zijn. En dat moet je je ook realiseren' (H). Voor sommige partijen is dit een reden geweest om zich meer afzijdig te houden van het project en zich te laten vertegenwoordigen. *'Dat is ook misschien wel een kenmerk van waterprojecten, het zijn zo ontzettend veel actoren. (...). En dan krijg je dat een aantal partijen, waaronder ik zelf, die zeggen van het heeft weinig zin om me daar tegenaan te bemoeien omdat de marges waarin je invloed kunt hebben zijn zo klein. De kans om dat te beïnvloeden (red.) zal zo klein zijn dan moet je wel een heel goed en sterk verhaal hebben of waarschijnlijk zelf dingen meenemen en zeggen van dit gaan wij zelf betalen. Dan gaat het wel, anders is het gewoon heel lastig. En dat is typisch voor een waterproject, omdat er altijd zo veel belangen bij zijn'*, aldus (G).

En ten derde leidt de sterke uitvoeringsgerichtheid van de terreinbeheerders tot een beperkte rol, aangezien de focus vanuit het ZON-project in de eerste fase voornamelijk op het proces lag. *'Dus op de vraag van zijn ze betrokken geweest en hebben ze input kunnen leveren? Ja. Maar dan in de laatste fase vooral. Dat is eigenlijk pas vanaf het laatste half jaar zal ik maar zeggen'* (J).

5.3.2 De rollen van private actorengroepen

Onder de actorengroepen behorende bij het private frame worden de landbouw en het bedrijfsleven geschaard. De landbouw is vanaf de start en gedurende het project vertegenwoordigd door LTO Noord. Hiervoor is gekozen aangezien het onmogelijk is om alle agrariërs in regio Oost afzonderlijk te betrekken. Zoals in de vorige subparagraaf ook al kort is aangestipt, is de actorengroep Landbouw ook opgenomen in de klankbordgroep. En net als bij de terreinbeherende organisaties kan de invloed van deze actorengroep op het project het beste als adviserend worden omschreven, ten aanzien van de stukken die zijn gemaakt door het projectteam van ZON. *'Maar wel zo sterk adviserend, ik kan me zo geen voorbeelden voorstellen waar door het Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO) een heel andere weg is ingeslagen dan dat door ons is voorbereid'*, aldus (E).

Ook de landbouw heeft geprobeerd om via de bijeenkomsten hun visie en belangen stevig in te brengen. Want droogte is, zoals uit 5.2 naar voren kwam, nu al een belangrijk vraagstuk in de landbouw. Concreet is er vanuit de landbouw veel aandacht geweest voor de zoetwaterverdeling over Oost-Nederland en is er gekeken welke maatregelen de actorengroep kan nemen om droogte tegen te gaan. *'Wat voor ons bijvoorbeeld ook van belang is geweest is de verdeling van zoetwater in Nederland. Van hoeveel water blijft er in Oost Nederland en hoeveel water gaat er via de nieuwe waterweg weer naar het westen. Dat was voor ons bijvoorbeeld ook een hele belangrijke en is nog steeds een heel belangrijk punt. Misschien wel het startpunt om water meer te sturen via de rivieren in Oost Nederland. En daarna (...) welke maatregelen kun je binnen de sector wel of niet treffen'* aldus (E). De rol van de landbouw in de eerste fase van ZON is gelijk aan die van de terreinbeheerders. Net als van de terreinbeheerders kan ook van de landbouw worden gezegd dat zij heeft geprobeerd de sectorale belangen in het project in te brengen. Vanuit haar positie in de klankbordgroep zijn de landbouwbelangen middels adviezen ingebracht. Deze inbreng is door hun vroege betrokkenheid vanaf de start van het ZON-project geweest, waardoor de landbouw evenals de terreinbeheerders invloed hebben gehad op de koers van ZON. Maar de landbouw heeft in de eerste fase van ZON een enigszins afwachtende houding gehad. Ook binnen de landbouw is dit voornamelijk terug te voeren op de uitvoeringsgerichtheid van de groep. De focus op het resultaat en daarmee de uitvoering, sluit aan bij het private frame. Maar deze afwachtendheid komt ook door de hoeveelheid waterprojecten en het abstractieniveau van het ZON-project. Dit maakt dat het voor de landbouw moeilijk is om de vertaalslag te maken naar de praktijk en ZON uit te rollen naar de afzonderlijke agrarische bedrijven.

‘wat voor ons het wateritem lastig maakt is misschien ook op het watervlak speelt ontzettend veel. Het is een enorme kerstboom aan bestuurlijke drukte en je hebt het hele waterschapswerk wat ook nog loopt’ (E). ‘Het is voor ons gewoon wel een zoeken geweest in het abstractieniveau, van wat wordt er op dit moment van ons gevraagd’ (E).

Het bedrijfsleven, en dan met name de waterafhankelijke industrie, is pas sinds medio 2014 voor het eerst door het projectbestuur van ZON betrokken bij het project. In tegenstelling tot de andere actorengroepen heerst er binnen de bedrijven sterke verdeeldheid over de effecten van de droogteproblematiek voor de waterafhankelijke industrie. Dit maakt dat er in deze actorengroep ook verdeeldheid heerst over de probleemdefinitie die wordt gehanteerd vanuit het ZON-project, evenals de mogelijke oplossingsrichtingen. Door de late betrokkenheid bij het ZON-project hebben de bedrijven hier tot nu toe een kleine tot geen rol heeft gespeeld. In de korte tijd dat deze actorengroep betrokken is geraakt bij ZON heeft ze achteraf haar mening kunnen geven over het reeds gevormde beleid, evenals de gekozen richting. Vanuit het ZON-project kan er nog worden bijgestuurd op de wensen en inbreng van de bedrijven, mits dit past in lijn van het gekozen beleid. De beperkte mogelijkheden om nog inbreng te leveren maakt dat de huidige rol van de bedrijven het meest overeen komt met de rol van adviseur eindspraak.

5.3.3 Resumé

In dit onderzoek wordt verondersteld dat het frame van waaruit actoren handelen, wat in de vorige paragraaf is besproken, invloed heeft op de rol van actoren. Uit deze paragraaf blijkt dat gemeenten en terreinbeheerders vanuit hun verantwoordelijkheidsgevoel een actief participerende rol voor zichzelf zien weggelegd in het ZON-project. De rol van de gemeenten kan in het ZON-project als medebeslisser worden omschreven. Door de positie van de gemeenten in onder andere het projectteam staat ze dicht bij de beslissingsbevoegdheid. Binnen de kaders van het ZON-project en haar eigen gemeentelijk beleid, kunnen gemeenten besluiten nemen en eigen beleidsinspanningen leveren. Ondanks de relatief hoge trede op de participatielader waarop gemeenten zich bevinden, kan er een discrepantie worden ontdekt tussen de verantwoordelijkheid die gemeenten voelen en de huidige rol die gemeenten spelen. Ondanks haar sterke positie in de projectorganisatie en de mogelijkheid tot eigen beleidsinspanning, hebben gemeenten nog maar weinig gebruik gemaakt van de handelingsmogelijkheden die zij hebben om droogte tegen te gaan. Vanuit het maatschappelijk frame kan een actievere en grotere rol van gemeenten worden verwacht.

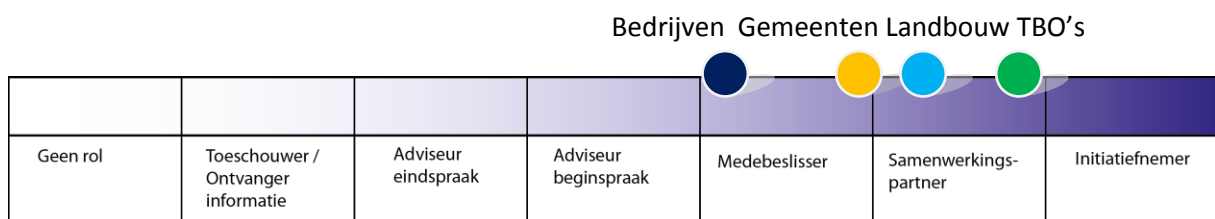
De rol van de terreinbeheerders laat zich het beste omschrijven als adviseur beginspraak. Door de betrokkenheid van de terreinbeheerders via de klankbordgroep hebben zij onder andere vooraf inspraak gehad in bijvoorbeeld de probleemdefinitie. En tijdens de eerste fase van het project hebben zij reacties kunnen geven op de stukken die mede met hun input zijn gemaakt en hebben zij uitvoeringsmaatregelen en projectlocaties in kunnen brengen.

De actorengroepen landbouw en bedrijven zien wel kansen voor deelname aan het ZON-project, maar deze kansen ontstaan in lijn met het private frame voor hen voornamelijk in de uitvoeringsfase van het project. En zoals in 5.1 al naar voren kwam zien beide actorengroepen de droogteproblematiek als een overheidsverantwoordelijkheid. De rol van de landbouw is ondanks dat de ze sterk uitvoeringsgericht is en zich niet verantwoordelijk voelt, gelijk aan die van de terreinbeheerders. De rol van de landbouw kan ook het beste omschreven worden als adviseur beginspraak. Door de vroege betrokkenheid in het project, en door de constante inbreng van de

sectorale belangen heeft de landbouw gedurende het hele proces reacties kunnen geven op de stukken en zelf inbreng kunnen leveren. De huidige rol van de bedrijven in het ZON-project is tot nu toe beperkt. Slechts een klein deel van de regionale waterafhankelijke industrie is pas sinds kort betrokken bij het project. Dit maakt dat de rol van bedrijven het beste omschreven kan worden als adviseur eindspraak. Bedrijven kunnen hun mening nog geven op het reeds gevormde beleid, waardoor er vanuit het project nog kan worden bijgestuurd. Maar de gekozen koers vanuit het project staat reeds vast.

5.4 De toekomstige rol van de actorengroepen in het ZON-project

Bestuursstijlen met bijbehorende participantenrollen van Pröpper kunnen tegelijkertijd toegepast worden, maar de verschillende rollen kunnen elkaar ook opvolgen (Pröpper, 2009, p102). In deze paragraaf wordt getracht om vanuit het frame ook uitspraken te doen over de toekomstige rol van de actorengroepen in het ZON-project. Deze paragraaf vormt daarmee het antwoord op de vierde deelvraag van dit onderzoek. Aangezien het ZON-project vanaf medio 2014 richting de uitvoeringsfase gaat, zullen de rollen van de actorengroepen in ZON naar verwachting wijzigen. Wederom is in deze paragraaf gekozen voor het gebruik van een continuüm omdat naast de zeven rollen die Pröpper onderscheidt, ook combinaties van rollen kunnen voorkomen (Pröpper, 2009, p102). In figuur 7 is het continuüm weergegeven die de toekomstige rollen van de actorengroepen in ZON visualiseert. De paragraaf start met een korte toelichting op het kantelpunt in het ZON-project die wordt gekenmerkt door de overgang van de eerste, procesmatige fase van ZON naar de tweede, uitvoeringsfase. Vervolgens wordt achtereenvolgend de toekomstige rol van de vier actorengroepen besproken. 5.4.1 geeft de verwachte, toekomstige rol voor de gemeenten weer. Daarna wordt ook de toekomstige rol van de terreinbeheerders toegelicht in 5.4.2, de toekomstige rol van de landbouw in 5.4.3 en als laatste de toekomstige rol van de bedrijven in 5.4.4.



Figuur 7 visuele weergave van de toekomstige rol van de vier actorengroepen in het ZON-project (bron: auteur).

Het ZON-project op het kantelpunt van proces naar uitvoering

Anno medio 2014 wordt het ZON-project gekenmerkt door een fase waarin weinig gebeurt. Rond het schrijven van dit onderzoeksrapport bevindt ZON zich op een kantelpunt. De knelpunten rondom droogte zijn in de eerste fase van ZON in kaart gebracht, de maatregelen zijn geformuleerd en de projectlocaties zijn in beeld. De terreinbeheerders, landbouw en gemeenten wachten momenteel op de besluiten die worden genomen rondom de financiering vanuit het Deltafonds, wat de uitvoering van het ZON-project mogelijk moet maken. Dat terwijl de bedrijven met name wachten op meer informatie vanuit het project en op het moment dat de maatschappelijke coalities worden gevormd zodat zij kunnen aanschuiven bij, voor hen, een nieuw kennisplatform.

Gezien de uitvoeringsgerichtheid van sommige actorengroepen, evenals de afwachtende houding van sommigen door de onzekerheid rondom de uitvoering, zullen de vier actorengroepen in de uitvoerende fase een andere rol gaan innemen. Waar de actorengroepen vanuit het maatschappelijk frame vanaf de start van ZON een grote rol in project innemen, gezien hun focus op het proces

evenals hun verantwoordelijkheidsgevoel ten aanzien van het droogtevraagstuk, zullen de rollen van de actorengroepen aansluitend bij het private frame vooral in de uitvoering toenemen. De resultaatgerichtheid vanuit het private frame zal ertoe leiden dat de actorengroepen passend bij dit frame, bij voldoende belang bereid zijn tot een actievere en grotere rol. Hieronder wordt per actorengroep de verwachte rol voor de tweede, uitvoerende fase van het ZON-project geschetst.

5.4.1 De toekomstige rol van de gemeenten

De toekomstige rol van de gemeenten zal weinig van de huidige rol verschillen. In de eerste fase van het ZON-project is de rol van gemeenten omschreven als die van medebeslissers. Vanuit de sterke positie in de projectorganisatie, evenals de ervaring en kennis die in de actorengroep heerst rondom het opzetten van gebiedsprojecten als deze, kunnen gemeenten binnen de randvoorwaarden van ZON en het gemeentelijk beleid zelfstandig uitvoering geven aan het ZON-project. De terughoudendheid waar in paragraaf 5.3 reeds over is gesproken, blijft naar de toekomst toe bestaan. Deze terughoudendheid ten aanzien van droogte wordt veroorzaakt door het maatschappelijk frame van waaruit gemeenten handelen. Vanuit het frame voelen gemeenten een grote verantwoordelijkheid ten aanzien van het droogtevraagstuk, maar de bezuinigingen zorgen ervoor dat opgaven als droogte alleen integraal aangepakt kunnen worden. Gemeenten blijven naar verwachting droogte zien als onderdeel van het vraagstuk om tot de klimaat-adaptieve stad te komen. Daarnaast wordt de terughoudendheid versterkt door de spagaat tussen de nu waarneembare problematiek, zoals wateroverlast, en de toekomstige droogteproblematiek. Door een gebrek aan politiek-bestuurlijke prioriteit krijgt droogte geen prominente plek in de besluitvorming.

Wanneer het ZON-project in de uitvoerende fase komt zullen gemeenten naar verwachting binnen de kaders van het project uitvoering geven aan de droogteproblematiek. Vanuit het ZON-bestuur wordt de uitvoering, met name voor het stedelijk gebied, gedelegeerd naar de gemeenten. Gemeenten krijgen de vrijheid om binnen de kaders van het project zelf beslissingen te nemen. Dit samen maakt dat de toekomstige rol van gemeenten, evenals de huidige rol, het beste omschreven kan worden als medebeslissers. Ook in de uitvoerende fase van ZON blijft de gemeentelijke focus op het integreren en meekoppelen van andere klimaat-adaptieve kansen liggen. Als gevolg hiervan wordt het ZON-project gezien als klein onderdeel binnen de grote gemeentelijke opgave om tot een klimaat adaptieve stad te komen. Slechts wanneer de bewustwording van droogte ook op politiek-bestuurlijk niveau meer aandacht krijgt, kunnen de maatregelen tegen droogte makkelijker geïmplementeerd worden.

5.4.2 De toekomstige rol van de Terreinbeherende Organisaties

De huidige rol van de terreinbeheerders is in de vorige paragraaf omschreven als die van Adviseur Beginspraak. Door de plek in de klankbordgroep hebben de terreinbeheerders gedurende de eerste fase van ZON voornamelijk de sectorale belangen kunnen inbrengen door reacties en adviezen te geven op de stukken van het projectteam. De terreinbeherende organisaties zullen naar verwachting een actievere rol gaan innemen in de tweede, uitvoerende fase van het ZON-project. Enerzijds is dit het gevolg van hun verantwoordelijkheidsgevoel ten aanzien van het maatschappelijke vraagstuk rondom droogte. Dit gevoel van verantwoordelijkheid wordt veroorzaakt vanuit het maatschappelijk frame. En anderzijds ligt de nadruk vanuit de terreinbeheerders ook sterk op het resultaat en het behartigen van de eigen belangen, als gevolg van de private kenmerken die de terreinbeheerders hebben. Vanuit de aspecten passend bij het private frame zijn de terreinbeheerders sterk gefocust

op de uitvoering aangezien zo de beheersdoelen kunnen worden behaald en zo de natuur en ecologie verbeterd. *‘...feitelijk sinds wij (NMO, red.) ze betrokken hebben zijn ze ook wel overtuigd geraakt van het belang om medeondertekenaar te worden van de intentieverklaring. Dus eigenlijk van zijdelings naar steeds meer geïnteresseerd. Zo moet je het (hun rol, red.) eigenlijk omschrijven. En dus ook de organisaties die nu projecten hebben aangeleverd, die zitten te wachten van wat gaat hier nu uitkomen’ (J).*

De toekomstige rol van de terreinbeheerders zal volgens de respondenten dan ook actiever worden. *‘Nu het meer gaat naar concrete projecten gaan zij een rol krijgen in die uitwerkingen en dat werkprogramma’ (J).* In de komende fase van ZON verwachten de terreinbeheerders een leidinggevende rol op zich te kunnen nemen. Door het voortouw te nemen in verschillende uitvoeringsprojecten en zo zelfstandig uitvoering geven aan het ZON-project, mede door hun ervaring met de uitvoering van dergelijke gebiedsprojecten, zal de toekomstige rol interactiever worden.

De toekomstige rol van de Terreinbeheerders zal naar de uitvoering toe het beste omschreven kunnen worden als samenwerkingspartner van de ZON-organisatie. De terreinbeheerders leveren op basis van gelijkwaardige samenwerking met het ZON-project kennis, ervaring en financiering. De terreinbeheerders zullen hun kennis en ervaring gebruiken om samen met ZON te kijken naar hoe de anti-droogtmaatregelen het beste uitgevoerd kunnen worden. Mede vanuit hun ervaring met gebiedsprojecten, evenals vanuit het maatschappelijk frame, ligt de nadruk in de uitvoering vanuit deze actorengroep op het integraal koppelen van kansen door te werken vanuit een collectief. *‘Je probeert altijd in overleg er samen uit te komen en oplossingen te verzinnen waar iedereen tevreden mee is en om daar draagvlak voor te krijgen’ (G).* Vanuit de actorengroep worden ook eigen beleidsinspanningen verricht, door de uitvoering van maatregelen op eigen gronden. De basis voor deze gelijkwaardige samenwerking met het ZON-project wordt gevormd door de overeenkomstige maatschappelijke belangen die worden nagestreefd door zowel de terreinbeheerders en het ZON-project zelf.

5.4.3 De toekomstige rol van de Landbouw

Evenals de terreinbeheerders zal ook de landbouw actiever worden richting de uitvoeringsfase van ZON. Ook de landbouw ziet voor zichzelf een taak in de uitvoering van het ZON-project weggelegd. In lijn met het private frame ligt de focus vanuit deze actorengroep sterk op het resultaat en het realiseren van de eigen belangen. De belangen rondom zoetwater zijn groot en het ZON-project wordt als kans gezien om de droogteproblematiek aan te pakken. Zeker in de uitvoeringsfase is de landbouw naar eigen verwachting bereid om het ZON-project verder uit te rollen naar de vele agrarische bedrijven in regio Oost. Hierdoor zal de activiteit van haar rol toenemen. In eerste instantie zal vanuit de actorengroep worden doorgegaan met het vergroten van de bewustwording van droogte en het verder uitrollen van de pilotprojecten uit voorgaand droogtebeleid. Wanneer de hoofdlijnen van het beleid rondom ZON zijn vastgesteld en de financiering rond is, kan de landbouw worden gezien als gelijkwaardige samenwerkingspartner van het projectbestuur van ZON. De belangen van voldoende zoetwater voor in de toekomst zijn voor zowel de landbouw als het bestuur belangrijk. Dit maakt dat de samenwerking tussen de landbouw en ZON een goede overeenkomstige basis kent en dat de belangen maken dat de landbouw ook daadwerkelijk bereid is om zelf eigen beleidsinspanningen te verrichten.

Ten opzichte van de terreinbeheerders zal deze samenwerking wel minder interactief zijn omdat vanuit de landbouw minder integraal zal worden geparticipeerd in de maatschappelijke coalities. De verwachting is namelijk wel dat de landbouw ook in de uitvoeringsfase, net als nu, voornamelijk sectoraal blijft werken aan het droogtevraagstuk. Dit betekent dat er vanuit de actorengroep minder aansluiting zal worden gezocht bij de andere actorengroepen om de droogte zo gezamenlijk en integraal te bestrijden. Passend bij het private frame handelt de landbouw meer individueel in de specifieke droogte-problematiek, als het gaat om de balans tussen teveel en te weinig water.

5.4.4 De toekomstige rol van de Bedrijven

Het bedrijfsleven zal naar verwachting klimmen op de participatieladder gedurende dit project. De rol van deze groep zal alleen al toenemen door het verstrekken van informatie rondom het ZON-project waardoor meer bedrijven actief betrokken kunnen worden. De waterafhankelijke industrie verwacht dat de maatschappelijke coalities van meerwaarde kunnen zijn voor de bedrijven zelf. Zoals in paragraaf 5.2 reeds is besproken zien bedrijven de maatschappelijke coalities als kans om ZON als platform te gebruiken waar kennis rondom droogte wordt verspreid en bewustwording rondom zuinig omgaan met water wordt gepromoot. Hieruit blijkt de koppeling met het private frame. Bedrijven zien ZON als kans om de eigen belangen te realiseren. Voor bedrijven is ZON voornamelijk interessant omdat kennisuitwisseling kan leiden tot waterbesparing en wat kan leiden tot kostenbesparing, maar ook aan het vergroten van de duurzaamheid van een bedrijf. En dat heeft voornamelijk een positief effect op het bedrijfsimago. Vanuit bedrijven wordt deelname aan het ZON-project dan ook gezien als iets wat maatschappelijk gewenst is. *'Kijk we hebben daar (in droogte, red.) een kleine tot geen rol in, dat is niet omdat we dat niet willen maar omdat het bedrijfsproces wat wij voeren heeft een beperkte tot geen invloed op de droogte. Maar ik wil niet de suggestie wekken dat wij niet duurzaam denken of onze verantwoordelijkheid, maatschappelijke verantwoordelijkheid niet voelen' (L). 'Dat wij als bedrijf daar (op de droogteproblematiek, red.) invloed in hebben, dan is dat alleen maar goed voor ons imago denk ik' (L).*

Het schetsen van de toekomstige rol voor de bedrijven is lastig, aangezien er pas sinds kort een beperkt aantal bedrijven zijdelings betrokken zijn bij ZON. Maar vanuit de bedrijven wordt al wel gesteld dat er waarschijnlijk geen leidende rol voor hen is weggelegd in de uitvoering van ZON. *'Wij voelen zeker (red.) een mede-verantwoordelijkheid. Maar (red.) ik denk niet dat wij in staat zijn om daar alleen als bedrijf een invulling aan het geheel te geven. En dat je daar ook altijd zit in het belang van je eigen bedrijfsvoering' (K). 'Ik denk dat we wel een goede afweging moeten maken van wat is precies onze rol daarin. En ik zie ons daar wel een rol spelen maar niet een trekkersrol' aldus (M). 'Maatschappelijk gezien dichten wij ons daar wel een rol toe. Maar die kan soms maar beperkt zijn' (K).* Wat een leidende rol in ZON voor bedrijven lastig maakt is dat de maatregelen om droogte tegen te gaan voornamelijk binnen het bedrijf worden genomen of de maatregelen moeten een sterke affiniteit hebben met de bedrijfsprocessen. *'Als wij zeggen dat wij duurzaam bezig willen zijn, dan is dat iets binnen ons eigen speelveld zeg maar. Maar wij vinden altijd het duurzaamheidstickertje moet op onze eigen bedrijfsprocessen geplakt kunnen worden en niet op initiatieven van buiten' (L).* Als gevolg hiervan is het voor bedrijven lastig om in de ruimtere omgeving van het bedrijf ruimtelijke bijdragen te leveren in het tegengaan van droogte.

Door de beperkte uitvoerende rol van de bedrijven enerzijds, maar de kansen die ZON biedt op basis van kennis en verduurzaming anderzijds, kan de verwachte, toekomstige rol van de bedrijven het beste als medebeslisser worden gezien. Vanuit het project krijgen de bedrijven de vrijheid om binnen

de kaders van het ZON-project zelf uitvoering te geven aan het anti-droogtebeleid. Zij zijn hier ook toe bereid om mee te denken in het ZON-project om de droogte in de regio aan te pakken en om beslissingen te nemen binnen de randvoorwaarden van het project om zo haar maatschappelijke bijdrage te kunnen leveren. Wel zullen de maatregelen die de bedrijven nemen zich beperken tot maatregelen binnen de bedrijfsmuren. In tegenstelling tot de gemeenten, die ook als medebeslisser worden gezien, is de toekomstige rol van bedrijven naar verwachting kleiner, aangezien veel bedrijven de ervaring met dit soort vraagstukken missen. Hierdoor zijn de bedrijven naar verwachting ook minder in staat om zelfstandig uitvoering te geven aan het project. En daarnaast zijn bedrijven zijn wel bereid tot een eigen beleidsinspanning, mits zij zelf kunnen beslissen waar ze investeringen in doen.

6 Conclusies

Dit hoofdstuk vormt het slotstuk van het onderzoeksrapport. Het doel van dit onderzoek is om middels een kwalitatief onderzoek de frames van de vier actorengroepen van het ZON-project in kaart te brengen en om vervolgens te kijken wat het effect van het frame op de rol van een actor in het ZON-project is. In dit onderzoek staat de volgende, tweeledige hoofdvraag centraal:

(1) Wat zijn de heersende frames onder van de actorengroepen en hoe participeren zij in het ZON-project en (2) welke aanbevelingen kunnen worden gegeven voor het vormen van een maatschappelijke coalitie binnen het ZON-project?

In hoofdstuk 5 is het eerste deel van deze hoofdvraag vanuit de empirie reeds beantwoord. In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de analyse kort weergegeven en worden hieruit conclusies getrokken. Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd; in paragraaf 6.1 wordt vanuit de analyse een antwoord geformuleerd op het eerste deel van de hoofdvraag. Paragraaf 6.2 gaat in op het tweede deel van de hoofdvraag, het geven van de aanbevelingen voor het vormen van een maatschappelijke coalitie. Het laatste deel van dit hoofdstuk, in paragraaf 6.3, staat in het teken van de reflectie op dit gedane onderzoek en mijn persoonlijke ontwikkeling als onderzoeker.

6.1 Conclusies

In dit onderzoek staat het idee centraal dat het handelen van actoren wordt beïnvloed door oftewel een privaat frame oftewel een maatschappelijk frame. Bij de start van dit onderzoek werd aangenomen dat maatschappelijke partijen bereid zijn een grotere rol op zich te nemen in een maatschappelijk vraagstuk als ZON. Dat terwijl private partijen alleen bereid zijn een actieve rol te vervullen als het in hun eigen belang is. Uit de analyse van hoofdstuk 5 komt naar voren dat actoren handelend vanuit het maatschappelijk frame gedurende het gehele proces hoger op de participatieladder staan, maar dat private actoren de grootste sprong maken op de ladder in de overgang naar de uitvoeringsfase van ZON. In deze paragraaf worden de conclusies van dit onderzoek gepresenteerd. Eerst wordt in 6.1.1. antwoord gegeven op het eerste deel van de hoofdvraag, die in hoofdstuk 5 is gepresenteerd. Vervolgens wordt in 6.1.2. een aanvullende conclusie gepresenteerd die voorkomt uit de analyse van hoofdstuk 5.

6.1.1. Wat zijn de heersende frames onder van de actorengroepen en hoe participeren zij in het ZON-project?

Uit dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat de actorengroepen in het ZON-project zich goed laten indelen in de twee centrale frames van dit onderzoek. De landbouw en het bedrijfsleven handelen vanuit het private frame. Vanuit dit frame ligt de nadruk sterk op het resultaat van het ZON-project. In de eerste fase van het project hebben beide groepen een kleinere, minder interactieve rol gespeeld aangezien de focus vanuit het project in deze fase sterk op het proces lag. In de uitvoeringsfase van het ZON-project zullen de rollen van zowel de landbouw als de bedrijven naar eigen verwachting toenemen, waardoor er kan worden gesproken over een rol als medebeslisser voor de bedrijven en de rol van samenwerkingspartner voor de landbouw in het project. De grote sprong die beide groepen maken op de participatieladder kan worden verklaard door de kansen die beiden zien om de eigen belangen te realiseren bij deelname aan ZON. De bedrijven zullen naar eigen verwachting binnen de sectorale mogelijkheden invulling geven aan het ZON-project, door binnen de bedrijfsmuren maatregelen te nemen en niet zozeer daarbuiten. ZON wordt daarbij als kans gezien

om kennis en ervaring met andere actoren te delen, waardoor de maatschappelijke coalities als kennisplatform worden gebruikt. Ook zien bedrijven ZON als kans om water te besparen, waardoor de kosten laag worden gehouden en de bedrijfsvoering verduurzaamd. De landbouw zal in de uitvoering van ZON ook haar sectorale focus houden, maar is bereid in directe samenwerking met het ZON-project een actieve rol te vervullen in de uitvoering ervan. Vanuit de landbouwsector spelen grote belangen rondom voldoende zoetwater, waardoor ze bereid is tot een grote rol in de uitvoering. Door eigen beleidsinspanningen vanuit de landbouw wordt, samen met het ZON-project, gewerkt aan het tegengaan van de droogteproblematiek vanuit de agrarische invalshoek.

Het maatschappelijke frame stuurt het handelen van de gemeenten en terreinbeherende organisaties. Vanuit dit frame ligt de nadruk sterk op het algemeen, maatschappelijk belang en op het proces om dit gezamenlijk te bereiken. De focus op een interactief proces vanuit het maatschappelijke frame komt overeen met de gedeelde overheidssturing, oftewel governance. Het integraal betrekken van verschillende belangen, samenwerking tussen verschillende partijen en een zorgvuldige belangenafweging zijn namelijk centrale aspecten in het maatschappelijk frame. De terreinbeherende organisaties handelen overwegend uit het maatschappelijk belang, maar kennen daarnaast ook veel private kenmerken. Hierdoor ligt de focus vanuit de terreinbeheerders minder op het proces ligt en meer op het resultaat. De terreinbeheerders hebben daarom in de eerste, procesmatige fase van het ZON-project een minder actieve rol in het proces gehad. Dit komt omdat zij als actorengroep voornamelijk belang hebben bij de uitvoering van de maatregelen van ZON. Naar de toekomst toe verwachten de terreinbeheerders dan ook een toename in activiteit van haar rol, wanneer de focus van het project verschuift naar de uitvoering toe. In de uitvoerende fase zien de terreinbeheerders kansen om zowel de natuur en ecologiedoelen in eigen gebieden te versterken, evenals een bijdrage te kunnen leveren aan het maatschappelijk belang door droogte in de leefomgeving tegen te gaan. De rol van de terreinbeheerders kan in deze fase het beste worden omschreven als samenwerkingspartner, omdat ze bereid zijn om als samenwerkingspartner uitvoering te geven aan het ZON-project. De gemeenten daarentegen zien voor zichzelf voornamelijk een rol in het proces weggelegd, in lijn met het maatschappelijk frame, om partijen te verbinden naar de uitvoering toe. De sterke procesfocus maakt dat de gemeenten nauwelijks een andere rol voor zichzelf zien weggelegd in de uitvoeringsfase van het ZON-project. In beide fasen kan de rol van de gemeenten overwegend worden beschreven als medebelisser. Vanuit deze rol geven de gemeenten, vanuit de mogelijkheden die ze heeft, invulling aan het tegengaan van de droogteproblematiek, passend binnen het ZON-project en het gemeentelijk beleid. Samenwerking met de regionale wateroverheden evenals andere betrokken actoren staat hier volgens gemeenten in centraal.

6.1.2 Het effect van het frame op de rol van actoren

Zoals in de introductie van deze paragraaf reeds is vermeld, wordt vanuit de theorie in dit onderzoek verondersteld dat het handelen van actoren wordt gestuurd vanuit hun frame. Oftewel, actoren passend bij het maatschappelijk frame handelen uit maatschappelijk belang en hun verantwoordelijkheid ten aanzien van maatschappelijke vraagstukken als droogte, waardoor ze bereid zouden zijn tot een grotere, interactieve rol in het ZON-project. Van private partijen wordt echter alleen een actieve rol verwacht wanneer er grote belangen spelen. Zoals uit de analyse van hoofdstuk 5 blijkt, komt dit effect van het maatschappelijk frame op de rol van deze actorengroepen in ZON niet eenduidig naar voren. Het effect van het private frame op de rollen van de actorengroepen passend bij het private frame komt wel overeen met de theorie.

Het private frame kenmerkt zich door een sterke resultaatgerichte focus, waarin het behalen van de eigen doelen centraal staat om zo de winst te vergroten en de bedrijfscontinuïteit te garanderen. In lijn der verwachting, zoals ook blijkt uit hoofdstuk 5, ligt dat private partijen naar de uitvoering toe een meer actieve rol voor zichzelf zien weggelegd, aangezien de focus vanuit het private frame op het resultaat ligt. Deelname aan het ZON-project biedt volgens de private actorengroepen namelijk kansen om de eigen belangen en doelen te realiseren. Door een actievere rol in de uitvoeringsfase van het ZON-project kunnen private actorengroepen (im)materiële bijdragen leveren aan het tegengaan van de droogteproblematiek en ondertussen ook eigen doelen behalen. Voor de landbouw leidt het tegengaan van droogte op eigen gronden tot een verbetering van de eigen opbrengsten. En deelname aan ZON door bedrijven leidt tot het beperken van de droogte, wat de kostprijs van producten in de waterafhankelijke industrie ten goede komt. Daarnaast kan deelname aan het ZON-project ook bijdragen aan de verduurzaming van bedrijfsprocessen en zo zorgen voor een beter imago. Omdat beide actorengroepen sterk gefixeerd zijn op de eigen bedrijfsvoering, zal de focus sterk gericht blijven op de eigen sector. De bereidheid van de private actorengroepen om deel te nemen aan het ZON-project, om zo eigen belangen te kunnen realiseren, zal resulteren in een toename van interactiviteit van de rollen in de uitvoeringsfase van het ZON-project. Wel moet daarbij worden opgemerkt dat, in lijn met traditionele overheidssturing van government, dat de nadruk vanuit het private frame sterk op de eigen verantwoordelijkheid ligt. Droogte wordt door beide private actorengroepen gezien als een maatschappelijk vraagstuk, waarbij de regie voornamelijk bij de overheid ligt omdat droogte wordt gezien als de verantwoordelijkheid van de (water)overheden.

Waarbij de private actorengroepen een duidelijk effect van het private frame op het handelen zichtbaar is, komt dit niet duidelijk naar voren bij het maatschappelijk frame. Actorengroepen passend bij het maatschappelijk frame vertonen een uiteenlopend rollenpatroon, in tegenstelling tot wat vanuit het theoretisch raamwerk van dit onderzoek is verondersteld. Het maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel van partijen die handelen vanuit het maatschappelijk frame, komt niet overeen met het daadwerkelijke handelen van deze partijen. In dit onderzoek komen twee redenen naar voren waardoor er sprake is van een discrepantie tussen het frame en de rol van de maatschappelijke actoren.

De eerste reden waardoor sprake is van een discrepantie tussen het frame en de rol komt naar voren bij de gemeenten. In dit onderzoek kunnen gemeenten worden gezien als een actorengroep in het ZON-project waarbinnen het maatschappelijk belang centraal staat. Gemeenten zijn zich bewust van de droogteproblematiek in de regio en voelen zich hier mede-verantwoordelijk voor. Want vanuit het maatschappelijk belang wordt een vitale en toekomstbestendige leefomgeving voor de burgers nagestreefd. Vanuit het maatschappelijk frame voelen gemeenten zich (mede)verantwoordelijk, maar het handelen van gemeenten blijft beperkt. Zoals in zowel hoofdstuk 5 als in 6.1.1 naar voren komt, is de rol die gemeenten spelen in het ZON-project relatief beperkt gebleven. Volgens de gemeenten zelf wordt de afwachtende houding veroorzaakt doordat droogte nog niet wordt ervaren als maatschappelijk vraagstuk. Dit komt omdat andere gerelateerde vraagstukken als wateroverlast, maatschappelijk als een groter probleem worden ervaren. Als gevolg hiervan worden vanuit de politiek andere keuzes gemaakt, namelijk de problemen die momenteel door burgers wel als een maatschappelijk vraagstuk worden aangemerkt. Daarnaast speelt ook het gebrek aan financiële middelen mee, waar gemeenten al langer mee te kampen hebben. Door een gebrek aan middelen wordt het handelen van gemeenten ook sterk beperkt. In tegenstelling tot wat vanuit het theoretisch raamwerk in dit onderzoek werd verwacht, een actieve rol voor

maatschappelijke partijen, is hier een verschil te zien in de rol passend bij het maatschappelijk frame en de daadwerkelijk ingenomen rol van gemeenten in ZON.

De tweede reden waarom er sprake is van een tegenstrijdigheid tussen het frame en de daadwerkelijke rol, komt naar voren bij de terreinbeheerders. Terreinbeheerders handelen overwegend in het maatschappelijk belang, aangezien zij de natuur en ecologische waarden in stand willen houden voor mens en dier. Naast de overwegend maatschappelijke framekarakteristieken, sluiten terreinbeheerders op sommige punten ook aan bij het private frame. Dit komt volgens Smit & Van Thiel (2002) omdat maatschappelijke partijen in toenemende mate bedrijfsmatige kenmerken krijgen. Voor deze partijen staat het maatschappelijk belang nog steeds centraal in hun handelen, maar ligt de focus in projecten als ZON sterk op de effectiviteit, de innovatiekracht en het aanpassingsvermogen (Smit & Van Thiel, 2002, p12). Als gevolg hebben deze partijen zowel maatschappelijke als private kenmerken. Deze private kenmerken van de terreinbeherende organisaties zijn onder andere het gevolg van de bezuinigingen, waardoor zij zich meer resultaatgericht en commercieel moeten opstellen (Marijnissen, 2014). Dit is terug te zien in de rol van de terreinbeheerders aangezien, in aansluiting op het private frame, er een kleinere rol in de eerste fase van het ZON-project wordt ingenomen waarin het proces centraal staat. Naar de uitvoerende fase toe zien terreinbeheerders voor zichzelf een grotere rol weggelegd. Door de uitvoering van anti-droogtmaatregelen zal de natuur en ecologie in eigen gebieden verbeteren waardoor eigen beheersdoelen bereikt kunnen worden en tegelijkertijd ook een goede leefomgeving kan worden gerealiseerd vanuit het maatschappelijk belang.

6.2 Aanbevelingen

Deze paragraaf heeft een tweeledig doel. In deelparagraaf 6.2.1 wordt eerst antwoord gegeven op het tweede deel van de hoofdvraag: *(2) welke aanbevelingen kunnen worden gegeven voor het vormen van een maatschappelijke coalitie binnen het ZON-project?*. Deelparagraaf 6.2.2 daarentegen zal verder ingaan op de wetenschappelijke aanbevelingen die naar aanleiding van dit gedane onderzoek kunnen worden gegeven voor eventueel vervolgonderzoek.

6.2.1 Praktische aanbevelingen

Deze paragraaf wil praktische aanbevelingen geven over hoe de maatschappelijke coalitie van de grond kan komen, en geeft daarmee antwoord op het tweede deel van de hoofdvraag. Volgens de Advocacy Coalition framework (ACF) vormt de policy core belief de basis voor coalitievorming of conflict (Sabatier, 1993). Ondanks dat de actorengroepen van ZON handelen uit twee verschillende frames, het maatschappelijke en het private frame, kan op basis van de ACF worden geconcludeerd dat er binnen ZON een goede basis ligt om tot coalitievorming te komen. In de tweede, uitvoerende fase van ZON ligt de nadruk op de uitvoering van de geformuleerde maatregelen door de maatschappelijke coalities. Zoals uit de analyse van hoofdstuk 5 naar voren komt vertonen de terreinbeheerders en de actorengroepen landbouw en bedrijven, vanuit het private frame, veel overeenkomsten. De terreinbeheerders handelen overwegend uit het maatschappelijk frame, maar hebben tegelijkertijd ook veel private kenmerken. Hierdoor ontstaat er een goede gedeelde basis op het niveau van de policy core belief tussen de terreinbeheerders, landbouw en bedrijven. Gemeenten zullen, gezien de analyse, wel deel uitmaken van de coalitie maar de samenwerking tussen gemeenten en de andere actorengroepen is niet gebaseerd op een gedeelde core belief. De samenwerking, oftewel coalitievorming ontstaat door een sterke afhankelijkheidsrelatie (zoals ook naar voren komt in Meijerink & Huitema, 2009). De overige drie actorengroepen zijn voor de uitvoering van maatregelen namelijk afhankelijk van de medewerking van gemeenten.

Ondanks dat de ACF een goede basis voor coalitievorming laat zien, dient dit nog in praktijk te worden gebracht. Daarom zijn in dit onderzoek een aantal aanbevelingen geformuleerd die coalitievorming binnen ZON in de praktijk willen bevorderen. De eerste aanbeveling geeft antwoord op het tweede deel van de hoofdonderzoeksvraag en kan als de centrale en meest belangrijke aanbeveling van dit onderzoek worden gezien. De twee andere aanbevelingen voor het vormen van een maatschappelijke coalitie zijn opgesteld naar aanleiding van de analyse van dit onderzoek.

➤ *Gelijkwaardige samenwerking als basis voor het vormen van een maatschappelijke coalitie*

Zoals uit hoofdstuk 2 naar voren is gekomen, worden maatschappelijke coalities door ZON geformuleerd als onderlinge samenwerkingen tussen de gebruikers van een gebied. Zij verenigen zich om zo concrete maatregelen vanuit een gebiedsbenadering integraal op te kunnen pakken (ZON/DHZ, 2014). In deze maatschappelijke coalities spelen (water)overheden niet tot nauwelijks een rol. In lijn met governance, is er in toename mate samenwerking tussen publieke en private partijen en neemt de overheid een minder prominente rol in.

Uit de analyse van hoofdstuk 5 komt naar voren dat deze participatievorm van maatschappelijke coalities niet aansluit bij de wensen van de actorengroepen over hun rol. Alle vier de actorengroepen staan positief tegenover deelname aan het ZON-project vanuit hun maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel of vanuit hun eigen belang. Alleen per actorengroep zal dit

plaatsvinden op het eigen gewenste participatieniveau. De rol die de actorengroepen voor zichzelf zien weggelegd in ZON is afhankelijk van het frame. Ondanks dat alle actorengroepen bereid zijn tot een interactieve rol in het project, zien zij de droogteproblematiek wel als de primaire verantwoordelijkheid van (water)overheden. De actorengroepen landbouw en terreinbeheerders voelen meer voor een uitvoering van ZON op basis van een gelijkwaardige samenwerking met (water)overheden. En ook de bedrijven en de gemeenten vinden dat de (water)overheden zich niet zomaar kunnen onttrekken aan hun verantwoordelijkheden. De belangrijkste aanbeveling uit dit onderzoek voor het vormen van een maatschappelijke coalitie is dat de (water)overheden van ZON en de actorengroepen coalities moeten vormen op basis van gelijkwaardige samenwerking.

Om alle actorengroepen zover te krijgen om als samenwerkingspartner op te treden in het ZON-project worden hieronder nog twee aanbevelingen geformuleerd die ervoor kunnen zorgen dat ook de gemeenten en bedrijven bereid zijn te klimmen op de participatieladder.

➤ *Toename van bewustwording rondom droogte is noodzakelijk om droogte op de politiek-bestuurlijke agenda te krijgen*

Zoals in 6.1.2 naar voren komt is er sprake van enige tegenstrijdigheid tussen het maatschappelijk frame van waaruit gemeenten handelen en de rol die zij innemen in het ZON-project. Oftewel de overtuiging van gemeenten sluit niet naadloos aan op het handelen. Deze tegenstrijdigheid is grotendeels te wijten aan de afwachtende houding van gemeenten tegenover de droogteproblematiek. Gemeenten zijn belast met het borgen van het maatschappelijk belang, waar een toekomstbestendige leefomgeving ook onder valt. Maar burgers in Oost-Nederland zien droogte niet als een groot maatschappelijk probleem. Dit heeft tot gevolg dat droogte ook minder hoog op de politieke agenda staat. Om droogte mee te laten wegen in beleidsvorming en besluiten zal de bewustwording rondom de droogteproblematiek onder burgers moeten toenemen. ZON moet naast bewustwording op politiek-bestuurlijk niveau, meer inzetten op de bewustwording van de maatschappij, van de burgers. Door een toename van bewustwording in de maatschappij zal de bewustwording op politiek-bestuurlijk niveau ook verbeteren, waardoor droogte een prominenter plek krijgt in de besluitvorming bij nieuwe projecten. Dit zal gemeenten uiteindelijk helpen om te kunnen handelen in lijn met hun maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel.

➤ *Door het eigen belang van actorengroepen aan het ZON-project te koppelen, zullen deze actorengroepen getriggerd worden tot een actievere rol in ZON*

Uit dit onderzoek komt naar voren dat het belangrijk is om actorengroepen als bedrijven te triggeren om deel te nemen aan het ZON-project. Actorengroepen met private kenmerken handelen voornamelijk uit eigen belang. Vanuit het ZON-project moet meer aandacht komen voor wat het ZON-project de actorengroepen nu al kan opleveren. Bijvoorbeeld de kansen die het veranderende klimaat in directe zin oplevert zoals meer agrarische opbrengst, maar ook indirecte voordelen als bijvoorbeeld een verbetering van het imago. Uit dit onderzoek blijkt dat met name de terreinbeherende organisaties, bedrijven en landbouw bereid zijn om (im)materiële bijdragen te leveren aan ZON. Door vanuit ZON meer aandacht te geven aan de koppeling van de eigen doelstellingen en het project, zullen de sectoren een actievere rol in het project overwegen, waardoor vanuit het ZON-project gebruik kan worden gemaakt van de bereidheid om bijdragen te leveren.

6.2.2 Wetenschappelijke aanbevelingen

Naast praktische aanbevelingen wil dit onderzoek ook wetenschappelijke aanbevelingen geven voor eventueel vervolgonderzoek. Zoals uit de wetenschappelijke relevantie, paragraaf 1.3, naar voren komt is de koppeling van het ethosverschil tussen maatschappelijke en private partijen van Jacobs (1992) nog niet eerder het uitgangspunt geweest voor de verklaring van de rol van de participant in interactief beleid. Dit onderzoek heeft de sterke tweedeling in ethos vastgehouden om de rol van de participanten te bestuderen. Maar uit het onderzoek komt onder andere naar voren dat er grote verschillen heersen tussen maatschappelijke partijen, onder andere door de toename van bedrijfsmatige kenmerken onder deze partijen (Smit & Van Thiel, 2002). Voor vervolgonderzoek zou het interessant zijn om verder in te gaan op dit onderscheid in maatschappelijke partijen. Interessante vraagstukken voor vervolgonderzoek zijn; wat het gevolg van een toename aan bedrijfsmatige kenmerken bij maatschappelijke partijen voor de framing van vraagstukken en wat zijn de gevolgen van het frame voor de rol van deze maatschappelijke partijen?

Daarnaast is dit onderzoek maar een kleinschalig onderzoek met een beperkt aantal respondenten. Dit heeft tot gevolg dat binnen een actorengroep maar een beperkt aantal verschillende partijen zijn betrokken in dit onderzoek, waardoor de uitkomsten misschien vertekend zijn. Om verder wetenschappelijk inzicht te krijgen in het effect van een maatschappelijk of privaat frame op de rol van participanten, zou eventueel vergelijkbaar onderzoek zich kunnen richten op meerdere respondenten binnen een breder en vollediger pallet van partijen in een actorengroep. Zo kan er misschien een gedetailleerder beeld worden gegeven van de effecten van het frame op de rol van actoren in een interactief proces.

6.3 Reflectie

Deze laatste paragraaf van dit onderzoeksrapport wil het gedane onderzoek kritisch bekijken. Er wordt ingegaan op de tekortkomingen van het onderzoek en er wordt aandacht geschonken aan de ontwikkeling van mijzelf als onderzoeker. Deze reflectie heeft als doel de tekortkomingen van het onderzoek te bespreken en de eventuele redenen hiervan weer te geven, evenals in beeld te brengen wat ik als onderzoeker heb geleerd gedurende het gehele onderzoeksproces.

Ten eerste is het theoretisch raamwerk van dit onderzoek een combinatie van verschillende theorieën. De theorieën zijn gekozen op basis van hun relevante onderdelen. Als gevolg hiervan zijn veel theorieën maar gedeeltelijk gebruikt, wat heeft geleid tot een beperkte theoretische weergave in hoofdstuk 3. De beperkte uitwerking geldt met name voor de Advocacy Coalition Framework (ACF), waar in dit onderzoek alleen gebruik is gemaakt van de discursieve lagen van de beliefsystems. De theorie en het model van de ACF zijn in dit onderzoek nauwelijks verder uitgewerkt. De theorie rondom interactief beleid van Pröpper (2009) is ook slechts ten dele gebruikt, alleen voor de rolduiding van de participanten. Dat terwijl de theorie ook aandacht besteed aan bijvoorbeeld het vormen van het juiste institutioneel arrangement om interactief beleid succesvol te laten zijn. De Deep Core Belief wordt ingevuld met de theorieën rondom governance. In dit onderzoek wordt verondersteld dat het ontwikkeling van governance in beleidsprocessen haar doorwerking heeft gehad op de frames van actoren, evenals op interactieve projecten als ZON. De invloed van governance is duidelijk terug te zien in het ZON-project, maar het is niet het enige ontwikkeling die van invloed is op zowel de frames als op projecten als ZON. Ook de operationalisatie van governance bleek bij de uitvoering van het onderzoek lastig, en dan met name voor de vertaling ervan naar de interviews van gebiedspartijen. Dit heeft ertoe geleid dat de onderbouwing vanuit de actorengroepen rondom het commitment aan governance minder sterk onderbouwd uit de interviews naar voren is gekomen.

Ten tweede konden de frames van de vier actorengroepen niet in gelijke mate worden onderzocht. Vanwege de onderzoekstijd die staat voor een Masterscriptie was het niet mogelijk om voor elke actorengroep een vier of vijftal interviews te houden. Als gevolg hiervan ligt de focus in dit onderzoek op de terreinbeheerders en bedrijven, en in mindere mate op de gemeenten en landbouw. Deze actorengroepen zijn wel opgenomen in dit onderzoek voor de volledigheid, maar de empirische data die hieraan ten grondslag lagen is beperkter. Toch is geprobeerd middels cross-checkvragen bij andere interviews de antwoorden te controleren en zelfs eventueel aanvulling te krijgen op de gedane interviews.

Ten derde is het jammer voor de lezers van het onderzoek dat voornamelijk de benaderde bedrijven niet explicieter beschreven konden worden. Dit is het gevolg van de wens van de bedrijven om anoniem opgenomen te willen worden in het onderzoek. Als gevolg hiervan wordt de lijst met geïnterviewden ook alleen kenbaar gemaakt aan de opdrachtgever van dit onderzoek, RBO Rijn-Oost, en aan de examencommissie van de Radboud Universiteit van Nijmegen.

Als laatste punt moet nog kort aandacht worden besteed aan de generaliseerbaarheid van dit onderzoek. Dit onderzoek richt zich alleen op het ZON-project. Als gevolg hiervan zijn de empirische gegevens beperkt tot dit project en zijn de conclusies en aanbevelingen ook alleen relevant voor ZON. Wel heeft dit onderzoek getracht een bredere theoretische bijdrage te leveren door het koppelen van de frames aan zowel de huidige rollen van actoren, als aan de toekomstige rollen. De

kleine bijdrage die dit onderzoek heeft mogen leveren kan ook worden toegepast in andere projecten of beleidsvelden.

Naast deze inhoudelijke reflectie van het onderzoek, verdient mijn persoonlijke ontwikkeling als onderzoeker ook een korte reflectie. Dit onderzoek is voor mij voornamelijk leerzaam geweest wat betreft het abstractieniveau. De schakeling tussen de sterk theoriegestuurde frames en de praktische gegevens uit de empirie, vormden voor mij een uitdaging om op een ander abstractieniveau naar processen als ZON te kijken en deze ook zodanig te analyseren. Mijn tweede leerpunt richt zich meer op de structuur van dit onderzoeksrapport. Door het schrijven van dit onderzoeksrapport heb ik mij moeten ontwikkelen in het vinden van de juiste balans tussen de context en het onderzoeksobject. Door de sterke focus van dit onderzoek op het vormen van maatschappelijke coalities, was het voor mij lastig om een juiste balans te vinden waarin de droogteproblematiek, wat de context vormt, ook voldoende aandacht kreeg. De aandacht voor de droogteproblematiek in dit onderzoek vind ik belangrijk, omdat de keuze voor een onderzoek binnen ZON een bewuste keuze is geweest als gevolg van mijn eigen interesse. Voor mij als onderzoeker was het daardoor lastig om enerzijds de focus volledig op het vormen van de maatschappelijke coalities te leggen, en anderzijds mijn passie voor watervraagstukken in te tomen. Waar het onderzoek het dan ook toelaat wordt de koppeling tussen de maatschappelijke coalities in ZON en de droogteproblematiek gelegd.

Bronnenlijst

Arend, van der. S.H. (2007). *Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten. Interactief beleid en de rolverdeling tussen overhead en burgers in de Nederlandse democratie*. Delft, Eburon.

Arnstein S R (1971). *Eight rungs on the ladder of citizen participation*. In Cahn SE, Cahn E, Passett BA (eds) *Citizen Participation: effecting community change*. New York, Praeger Publications.

Bock, B.B. (2002). *Tegelijkertijd en tussendoor*. Wageningen, University Wageningen.

Boer, de J. (2012). *Inzichten over het duiden van klimaat-gerelateerde informatie om participatie bij adaptatieprojecten te bevorderen*. Amsterdam, IVM.

Bogaert, D. (2004). *Natuurbeleid in Vlaanderen. Natuurontwikkeling en draagvlak als vernieuwingen? (proefschrift)*. Nijmegen, Radboud Universiteit Nijmegen.

Bovens, M. (1996). *Het verhaal van de moraal. Een empirisch onderzoek naar de sociale inbedding van morele bindingen*. Amsterdam en Meppel, Boom.

Bressers, H. & Kuks, S. (2000). *Governance patronen als verbreding van het beleidsbegrip*. Gedownload op 4-08-2014 via <http://doc.utwente.nl/43063/>

Bressers, N., Van Twist, M. & Ten Heuvelhof, E. (2012). Exploring the temporal dimension in policy evaluation studies. *Policy Science*, 46, 23–37.

Brink, van den., M.A. (2009). *Rijkswaterstaat, on the horns of a dilemma*. Delft, Eburon.

Cornips, J. (2004). *Invloed van participatie. Een onderzoek naar de relatie tussen instituties en invloed in locale interactieve beleidsprocessen*. Enschede, PrintPartners.

Cresswel, J.W. (2007). *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches. Derde editie*. London, SAGE Publications Ltd.

De Bruin, J.A., Ten Heuvelhof, E.F., In 't Veld, R.J. (2002). *Procesmanagement, over processen en besluitvorming*. Schoonhoven, Academic Service.

Dewulf, A., Gray, B., Putnam, L., Lewicki, R., Aarts, N., Bouwen, R. en Van Woerkum, C. (2009). Disentangling approaches to framing in conflict and negotiation research: a meta-paradigmatic perspective. *Human Relations*, 62(2), 155–193.

Elliot, C.S. & Heyward, D.M. (1998). The expanding definition of framing and its particular impact on economic experimentation. *Journal of Socio-Economics*, 27 (2), 229-243.

Eshuis, J. (2006) *Kostbaar vertrouwen. Een studie naar proceskosten en procesvertrouwen in beleid voor agrarisch natuurbeheer*. Gedownload als PDF op 22-07-2014 via <http://edepot.wur.nl/121848>

Fenger, H.J.M. (2003). Over implementatie en beleidsverandering. *Bestuurskunde*, 12(3), 123-131.

Gabriëls, M. (2011). *Kwalitatieve analyse van een interactief beleidsproces: de Alderstafel Schiphol. De invloed van frames en discours*. Nijmegen, Radboud Universiteit Nijmegen.

Goosen, H. & Janssen, M, A. (2002). Faciliteren van zelfregulerend waterbeheer. Inbedding van conflicterende functies van water in een schaarse ruimte. *Waterbeheer en Landschap* , 19(2), 77-86.

Hajer, M.A., Van Tatenhove, J.P.M., Laurent, C. (2004). *Nieuwe vormen van governance*. Bilthoven, RIVM.

Jacobs, J. (1992). *Systems of survival: a dialogue on the moral foundations of commerce and politics*. New York, Random House.

KNMI (2014). *KNMI' 14-klimaatscenario's voor Nederland; Leidraad voor professionals in klimaatadaptatie*. De Bilt, KNMI.

Könnölä, T., Salo, T., Cagnin, C., Carabias, V. & Vilkkumaa, E. (2012). Facing the future: Scanning, synthesizing and sense-making in horizon scanning. *Science and Public Policy*, 39, 222-231.

Kuks, S.M.M. (2004). *Watergovernance and institutional change*. Enschede, Universiteit Twente.

Lulofs, K. & Hoppe, R (2006). Het pleitcoalitiemodel geëvalueerd: suggesties uit Europese toepassingen. *Beleidswetenschap*, 20(2), 22-40.

Marijnissen, H. (2014, 4 feb). *Natuurorganisaties bundelen krachten, nu Dijkma nog in actie*. In Trouw. Geraadpleegd via <http://www.trouw.nl/tr/nl/4332/Groen/article/detail/3589873/2014/02/04/Natuurorganisaties-bundelen-krachten-nu-Dijkma-nog-in-actie.dhtml>

Meijerink, S. & Huitema, D. (2009). Adaptiviteit van beleid en de rol van beleidsentrepreneurs. *Bestuurskunde*, 4, 38-47

Ministerie van I&M en Ministerie van E,L&I (2010). *Een nieuwe strategie voor zoet water*. Gedownload op 12-11-2013 via <http://www.overijssel.nl/thema%27s/water/projecten/zoetwatervoorziening/>

Minsky, M. A. (1975). *Framework for representing knowledge*. In P.H. Winston (Ed.), *The psychology of computer vision*. pp. 211–77. New York, McGraw-Hill.

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons, the evolution of institutions for collective action*. New York, Cambridge University

Pahl-Wostl, C., Craps, M., Dewulf, A., Mostert, E., Tabara, D., Taillieu, T. (2007). Social learning and water resources management. *Ecology and Societ*, 12(2), 5.

Pahl-Wostl, C., Gupta, J., Petry, D. (2008). Governance and the global water system. A theoretical Exploration. *Global Governance*, 14, 419-435.

Pierre, J., Guy Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Houndsmill, Basingstoke, Macmillan

Provincie Overijssel (2009). *Omgevingsvisie 2009, visie en uitvoeringsprogramma voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving van de provincie Overijssel*. Zwolle, Provincie Overijssel.

Pröpper, I. (2009). *De aanpak van interactief beleid, elke situatie anders*. Bussum, Uitgeverij Coutinho.

Risse, T. (2004). Global governance and communicative action. *Government and Opposition*, 39, 288-313.

Regionaal Bestuurlijk Overleg Rijn-Oost (2012^a). *Regionale rapportage Regio Oost voor deelprogramma Zoetwater. Aangescherpte knelpuntenanalyse en mogelijke strategieën en bouwstenen*. Geraadpleegd via <http://www.overijssel.nl/thema%27s/water/projecten/zoetwatervoorziening/> op 14-03-2014.

Regionaal Bestuurlijk Overleg Rijn-Oost (2012^b). *Zoetwatervoorziening Oost Nederland. Projectplan stap 3*. Zwolle, Provincie Overijssel.

Rhodes, R.A.W., 1997, *Understanding Governance, Policy networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham/Philadelphia, Open University Press.

Rijksoverheid^a (n.d.). *Relatie Deltaprogramma en commissie Veerman*. Geraadpleegd via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/deltaprogramma/relatie-deltaprogramma-en-commissie-veerman> op 7-04-2013.

Rijksoverheid^b (n.d.). *Helpdesk water. Rijn-Oost: Organisatie*. Geraadpleegd op via (<http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/kaderrichtlijn-water/uitvoering-nationaal/rijn-oost/organisatiestructuur/>) .

Rijksoverheid^c (n.d.). *Deelprogramma Zoetwater*. Geraadpleegd op via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/deltaprogramma/deelprogramma-s/deelprogramma-zoetwater>

Rijkswaterstaat RIZA (2003). *Droogtestudie Nederland. Technisch spoor: Eindrapport fase 1, verkenning*. Geraadpleegd op 10-06-2014 via <http://publicaties.minienm.nl/documenten/droogtestudie-nederland-technisch-spoor-eindrapport-fase-1-verkenning>

Sabatier, P.A. (1988). An Advocacy Coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Science*, 21, 129-168.

Sabatier, P.A. (1993). *Policy Change and Learning: Theoretical lessons in public learning*. Boulder-San Francisco-Oxford, Westview Press.

Sabatier, P.A., Focht, W., Lubell, M., Trachtenberg, Z., Vedlitz, A., Matlock, M. (2005). *Swimming Upstream. Collaborative approaches to watershed management*. Massachusetts, Institute of Technology.

Sabatier, P.A. & Weibe, C.M. (2007). The advocacy Coalition Framework, Innovations and Clarifications. In Sabatier, P.A. (Eds.) *Theories of the policy process*. Colorado: Westview Press, 189-220.

Smit, N. & Van Thiel, S. (2002). De zakelijke overheid: publieke en bedrijfsmatige waarden in een publiek-private samenwerking. *Bestuurskunde*, 11(6), 226-234.

Steen, Van der. M.A. & Twist, van. M.J.W. Foresight and long-term policy-making: an analysis of anticipatory boundary work in policy organizations in the Netherlands. *Elsevier*, 54, 33-42.

Stoker, G. (1998) Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50 (155), 17-28.

Bengevoord, J. (2014, 26 juli). *Water vasthouden in plaats van nog meer sloten graven*. TC Tubantia, pp. 6-7.

Twist, van. M.J.W. (1995). *Verbale vernieuwing: aantekeningen over de kunst van bestuurskunde*. Den Haag, VUGA.

Van der Bol, N. & Van der Arend, S. (2007). *Interactieve besluitvorming vanuit een participanten-perspectief*. Geraadpleegd op 17-06-2014 via <http://repub.eur.nl/pub/15710>

Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag, Lemma.

Wiebusch, M. & Moulijn, M. (2013). *Van verzorgingsstaat naar participatie samenleving? Een zoektocht naar een andere rolverdeling tussen overheid, burgers, zorg-, en welzijnsinstellingen*. Geraadpleegd op 17-06-2014 via http://www.arcon.nl/uploads/pdf/2013_08Literatuurstudie%20van%20verzorgingsstaat%20naar%20participatiesamenleving.pdf

Yin, R.K. (1994). *Case study research, design and methods*. Second edition. California, Sage Publications.

ZON (2012). *Nieuwsbrief Zoetwater Voorziening Oost-Nederland*. Juli, 2012. Geraadpleegd via <http://www.overijssel.nl/thema%27s/water/projecten/zoetwatervoorziening/> op 10-02-2014.

ZON/DHZ (2012) *Water op de hoogte. Water, economie en leefomgeving in Hoog Nederland*. Geraadpleegd op 12-11-2013 via <http://www.overijssel.nl/thema%27s/water/projecten/zoetwatervoorziening/>

ZON/DHZ (2014). *Zoetwatervoorziening hoge zandgronden. Op weg naar een strategie en uitvoeringsprogramma voor de regio's oost en zuid*. RBO Rijn-Oost.

ZON (2014). *Uitvraag deelname bedrijfsleven*. Zwolle, Provincie Overijssel.

Afbeelding voorkant is gemaakt door de auteur. Met gebruik van de volgende afbeeldingen:

Wikimedia (2014). *Salton City Shore*. Gedownload via http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/54/Salton_City_shore_%28March_2014%29_04.jpg

Guillou (2010). *Meeting*. Gedownload via http://openclipart.org/detail/99271/meeting-by-yves_guillou

Bijlage 1 Overzicht geïnterviewden

Deze bijlage wordt omwille van de anonimiteit van de respondenten niet weergegeven.

Bijlage 2 uiteenzetting empirische gegevens

Deze bijlage wil een compleet overzicht geven van de verkregen empirische gegevens in dit onderzoek. Op basis van de tien indicatoren van de frames en de 5 indicatoren van de rolverdeling, is deze bijlage opgesteld.

2.1 Terreinbeheerderende organisaties

De terreinbeheerderende organisaties is een actorengroep die een grote diversiteit kent aan organisaties. Van uitvoerende partijen tot landgoedeigenaren tot (milieu)belangengroepen. De droogteproblematiek wordt binnen de terreinbeheerders breed onderkend. De belangen die spelen in het droogtevraagstuk zijn voor terreinbeheerders groot. Voldoende zoetwater van goede kwaliteit wordt als belangrijke voorwaarde gezien om de gestelde beheersdoelen te halen. *‘Onze grote zorg is dat het met het vooruitzicht van langere perioden van droogte als gevolg van de klimaatverandering dat de verdroging nog veel sterker zal worden. Daarom is het nodig dat het watersysteem wordt heringericht en ingesteld wordt op het vasthouden van water in plaats van het zo snel mogelijk afvoeren. En dat ook het peilbeheer wordt aangepast. Nu wil men voor de landbouw dat het peil standaard op minimaal 80 cm onder maaiveld staat, ook op de laagste plekken. Dat kan makkelijk hoger ingesteld worden zodat natuur en landbouw daar van profiteren’ (J).*

Al vele jaren is geprobeerd om middels verschillende beleidsstukken de verdroging in Nederland aan te pakken, zoals het anti-verdrogingsbeleid in de jaren '90 maar ook de toplijstengebieden en het recentere Kader Richtlijn Water. *‘De verdroging is, denk ik net zoals vermesting, dat zijn de twee grootste vraagstukken’ (H).* *‘De anti-verdrogingsmaatregelen, verdroging, verzuring, vermesting is al zo lang een thema’ (F).* De terreinbeheerderende organisaties (TBO's) zien het ZON-project dan ook als een manier om (een deel van) hun beheersdoelen te halen waarbij met name wordt ingezet op een natuurlijk en robuust watersysteem.

Met het behalen van de beheersdoelen en door de aanleg van een natuurlijk watersysteem voor de toekomst worden verschillende belang gediend, waarin het algemeen, maatschappelijk belang binnen alle TBO's centraal staat. *‘We willen de natuur in stand houden. (...). En dat doen we voor de natuur zelf en voor de mens om er van te genieten zeg maar’ (G).* Naast de overeenkomsten verschillen de TBO's vooral in focus. *‘Iedereen doet dat vanuit zijn eigen inhoudelijke invalshoek en doen en denken. (...). ‘Inhoudelijk ligt daar dezelfde problematiek als bij ons. (...) We zijn automatisch vrienden van elkaar omdat we dezelfde analyse hebben’ (H).* De verschillen in focus uiten zich vooral in de precieze invulling om het algemeen doel te bereiken. *‘De natuurkwaliteit op peil te houden dan wel te verbeteren en om verdroging binnen de landbouw te voorkomen. Dat zijn onze twee doelen’ (F).* *‘Wij staan voor, dat zeggen we ook in onze missie, we staan voor een toekomstig bestendig Overijssel. En toekomstig bestendig daar hoort gewoon een watersysteem bij wat daar bij past’ (I).* Hieruit wordt duidelijk dat er ook andere belangen spelen naast het algemeen, maatschappelijk belang zoals *‘bedrijfseconomische belangen’ (F)*, maar ook *‘Als organisatie heb je het belang dat je niet failliet wilt gaan en leden wil hebben en inkomsten’ (G).*

De terreinbeheerders zijn al sinds de initiatie van het ZON-project in 2010 betrokken. Maar al ver voor het ZON-project zijn verschillende maatregelen genomen tegen droogte. *‘Al die dingen die wij op onze eigen terreinen kunnen doen onder eigen verantwoordelijkheid kunnen doen, die doen we al. Daar hebben we niet zo'n project voor nodig. Dat is onze eigen verantwoordelijkheid’ (H).*

Ondanks de erkenning van het droogtevraagstuk in de regio blijft er enige terughoudendheid vanuit de terreinbeheerders tegenover het project. *‘Ik denk wel dat er nu stappen in de juiste richting worden gezet. We zijn er nog niet. Kijk, het is belangrijk dat het de goede kant uitgaat’ (I).* *‘Het zijn wel goede maatregelen die ze voornemen. Maar nou kom ik een beetje met mijn cynische inslag van, ik heb dat al een jaar of 20 voorbij zien komen, die goede voornemens. En dan komt er wel een evaluatie en blijkt het niet gelukt te zijn om een of andere reden’ (G).* Hieruit komt ook de sterke uitvoeringsgerichtheid van

de terreinbeheerders naar voren, waarbij de focus vooral ligt op het resultaat van het project. Vanuit het project wordt veel tijd geïnvesteerd in het vormen van het proces, maar binnen de terreinbeherende organisaties wachten de partijen met name op de uitvoering. *'Tot nu toe krijg ik veel over het proces binnen. (...) En ik zit te wachten op de projecten'* (G). *'En het is natuurlijk wel zo van je investeert veel in het proces, omdat dat goed te laten lopen met alle partners. Dat je doelstellingen gehaald worden, dat is waar het om draait'* (H). Maar stelt (H) *'wij zijn wel altijd een organisatie die heel erg uitvoeringsgericht is. Die in maatregelen denkt'*.

De terughoudendheid van de terreinbeheerders ten aanzien van het ZON-project kan, mede als gevolg van een meer procesmatige aanpak vanuit het project, ook worden verklaard door een tweetal andere redenen. Ten eerste zien de terreinbeheerders zichzelf vooral als een kleine speler in het grote belangenveld rondom de droogteproblematiek. *'Kijk het is ook duidelijk dat wij niet de belangrijkste positie in dit hele spel innemen. (...) je kunt wel zeggen van we gaan ons enorm opblazen maar ik denk dat wij een van de kleinere belangen en een van de kleinere spelers in een groot veld zijn. En dat moet je je ook realiseren'* (H). Voor sommige partijen is dit een reden geweest om zich meer afzijdig te houden van het project en zich te laten vertegenwoordigen. *'Dat is ook misschien wel een kenmerk van waterprojecten, het zijn zo ontzettend veel actoren. (...) En dan krijg je dat een aantal partijen, waaronder ik zelf, die zeggen van het heeft weinig zin om me daar tegenaan te bemoeien omdat de marges waarin je invloed kunt hebben zijn zo klein. De kans om dat te beïnvloeden (red.) zal zo klein zijn dan moet je wel een heel goed en sterk verhaal hebben of waarschijnlijk zelf dingen meenemen en zeggen van dit gaan wij zelf betalen. Dan gaat het wel, anders is het gewoon heel lastig. En dat is typisch voor een waterproject, omdat er altijd zo veel belangen bij zijn'*, aldus (G).

Ten tweede leidde de procesmatige insteek aan de voorzijde van het project ook tot terughoudendheid tegenover deelname aan het project. *'in het begin was er een grotere afstand en hadden we zo van ik weet niet wat ik ermee moet. Dat is een soort aarzeling, in het begin, want we worden gewoon gebombardeerd met enorme stukken papier'* (H). Door de procesfocus aan het begin van het project hebben de terreinbeheerders ervoor gekozen om zich vaker te laten vertegenwoordigen door overkoepelende belangenorganisaties als NMO. In het ZON-project heeft NMO een leidende rol op zich genomen. Zij zijn zich terdege bewust van het belang van een procesmatige insteek. *'Als je je proces niet voor elkaar hebt krijg je de resultaten niet'* (I). In de eerste fasen van het project zijn de belangen vanuit de TBO's zelf ingebracht of via NMO. Maar vooral in de latere fasen, waarin is gesproken over projectgebieden en maatregelenpakketten, zien de TBO's het ZON-project vooral als stimulans voor projecten die nog op de plank liggen. *'Zo'n programma als dit is een soort vehikel om het voor elkaar te krijgen'* (I). *'Nu is de ZON een prima vervoermiddel en hoe beter het is en als het ons probleem een beetje oplost, fantastisch! Het ZON-project kan ons helpen om op een hoger schaalniveau met veel meer partijen vanuit een breder belang ons eigen belang te realiseren'*, aldus (H).

Het ZON-project leeft niet sterk onder de TBO's. Momenteel zijn terreinbeherende organisaties drukker met de uitvoering van ander beleid waaronder de Natura-2000 gebieden. *'We zijn de aankomende jaren nog heel erg druk met de natura-2000'* (G). Dit heeft tot gevolg dat de TBO's in dit project, tot u toe, minder actief betrokken zijn.

'Wat ik waargenomen heb is dat de natuurorganisaties een langzame start hadden omdat ze het druk hadden met veel andere dossiers zoals Natura 2000' (J). *'Je wilt wel eens iets met elkaar maar een ander is met andere dingen bezig. Nou daarmee hebben ze (TBO's red.) sneller het gevoel dat op achterstand zijn'* (I). *'Dus ze hebben zeker belang maar ze jagen wat minder aan in dit proces, zo moet je dat zien. Ze voelen zeker hun belang maar ze zijn wel druk met andere dingen ook gewoon he?'* (I).

Deze uitspraken liggen in het verlengde van de verantwoordelijkheid die de organisaties voelen ten aanzien van deelname aan het ZON-project. *'Onze verantwoordelijkheid ligt bij onze doelstellingen en*

doelen. En daar voelen wij verantwoordelijkheid voor' (H). 'Wij voelen ons niet, en dat is ook een soort zelfbescherming dat we ons niet overal tegenaan willen bemoeien, maar wij voelen ons vooral verantwoordelijk voor ons eigen terrein. En dan met name voor het behoud van de natuur en cultuurwaarden' (F). Vanuit de terreinbeheerders wordt met name gepleit voor lange termijn maatregelen, die vooral efficiënt moeten zijn om de eigen doelen te behalen.

Voldoende zoetwater voor nu en in de toekomst wordt dan ook gezien als een taak van overheidspartijen, waaronder waterschappen. *'Het is (...) natuurlijk gewoon een project wat door de overheid, gezien vanuit een aantal ontwikkelingen, gewoon gestart is. Dus daar (bij de overheid, red.) ligt gewoon de primaire verantwoordelijkheid' (H). 'We hebben het waterschap die als leading partij gezegd heeft van wij zorgen als waterschap... Het motto was ook overal voldoende water van de juiste kwaliteit' (F). 'Ik vind het (de droogteproblematiek, red.) wel de verantwoordelijkheid van de overheid. Ik vind het niet de verantwoordelijkheid van de natuurorganisaties dat Nederland over 40 jaar voldoende zoetwater heeft. Daar hebben we de overheden voor. Daar hebben we provincies en waterschappen voor om te zorgen dat ons water op orde is in dit land', aldus (G). 'Het is een maatschappelijk belang, dus pak je eigen verantwoordelijkheid ook als waterschap. Het is je doelstelling, daar ben je voor opgericht en probeer dat dus niet af te wentelen' (G). 'Je kunt er een overtuiging in brengen van het is belangrijk om dat te doen maar we kijken ook natuurlijk wel sterk naar de waterschappen en het Rijk die juist voor dit onderwerp verantwoordelijk zijn', beaamd ook (I). Het belang van voldoende zoetwater en zuinig omgaan met water 'daar voelen wij ons niet de missionaris van om dat te gaan promoten' (F).*

Van de actief participerende partijen wordt de invloed op het project vooral als adviserend omschreven. Dit komt mede omdat de terreinbeherende organisaties zijn opgenomen in de klankbordgroep, wat hen geen directe toegang biedt tot de besluitvorming. *'We hebben een goede positie in de klankbordgroep en daarom heen zodat we invloed hebben' (J). Maar ook omdat de hoofdlijnen van het project, welke zijn opgenomen in het strategiedocument, in eerste instantie door de wateroverheden zijn uitgezet. 'Dat strategiedocument, nou daar staan de hoofdlijnen in. Die hoofdlijnen zijn toch wel tot stand gekomen door de wateroverheden. Door de waterschappen en provincie. Die hebben dat eigenlijk neergezet. En vervolgens hebben ze de maatschappelijke organisaties en de terreinbeheerders gevraagd van wat vinden jullie ervan' (J).*

En ondanks dat er vanaf het begin van het project de ruimte was om invloed te leveren vanuit de terreinbeherende organisaties, is daar pas in de latere fases waarin concreet werd gesproken over projecten en maatregelen, gebruik van gemaakt. *'Dus op de vraag van zijn ze betrokken geweest en hebben ze input kunnen leveren? Ja. Maar dan in de laatste fase vooral. Dat is eigenlijk pas vanaf het laatste half jaar zal ik maar zeggen' (J).*

De terreinbeheerders zien zichzelf als kleine speler met relatief weinig invloed op het project, maar zij is tevreden met de (de mogelijkheden tot) inbreng die zij gedurende het proces heeft kunnen leveren. Deze inbreng varieert van concrete projectlocaties, waar de maatregelen genomen kunnen worden, tot het inbrengen van gedachtenlijnen vanuit de natuurbelangen. *'Op het strategiedocument hebben we invloed gehad en we hebben een brief geschreven en daar zijn dingen van uit overgenomen. En twee, we hebben projecten in kunnen dienen voor wat betreft de uitvoering' (J). 'Die inbreng (red.) is dus ook dat je een stukje maatschappelijk denken probeert te introduceren' aldus (H). Ook de positie van de terreinbeherende organisaties in de klankbordgroep, wordt niet als een probleem gezien om inbreng te leveren. '(...) formeel heb je niet veel in de melk te brokkelen maar als jou verhaal een goed verhaal is dan overtuig je dan ook' (H).*

De rol van de terreinbeheerders is in eerste instantie wat afwachtend geweest, maar 'nu gaan zij ook die intentieverklaring tekenen, dus feitelijk sinds wij ze betrokken hebben zijn ze ook wel overtuigd geraakt van het belang om medeondertekenaar te worden van de intentieverklaring. Dus eigenlijk van

zijdelings naar steeds meer geïnteresseerd. Zo moet je het eigenlijk omschrijven. En dus ook de organisaties die nu dus projecten hebben aangeleverd, die zitten te wachten van wat gaat hier nu uitkomen' (J). De toekomstige rol van de uitvoerende partijen onder de terreinbeheerders zal volgens de respondenten dan ook actiever worden. 'Nu het meer gaat naar concrete projecten gaan zij een rol krijgen in die uitwerkingen en dat werkprogramma' (J).

Voor overkoepelende belangenorganisaties zoals NMO zal de rol wijzigen van een coördinerende rol in het proces naar een coördinerende rol in de uitvoering. *'We moeten ook zorgen dat we dat (de coördinerende rol, red.) blijven doen want er zijn ook projecten die zijn ook nog heel globaal benoemd. (...). Dus er ligt nog wel een stuk werk in het verschiet om dat meer in detail uit te werken. Dus komend jaar gaan we een werkprogramma maken en dan moeten we weer aan de bak om goed vertegenwoordigd te zijn en met goede projecten en hard werken' (J).*

Wanneer het gaat om lange termijnmaatregelen waar ook de partijen binnen de actorengroep zelf baat bij hebben is de bereidheid tot investeren in de droogteproblematiek vanuit de terreinbeheerders hoog. *'het behoud van zoetwater dat is inherent aan natuurgebieden' (G). 'Heel veel van die watermaatregelen die versterken ook de kwaliteit van het natuurgebied' (I). 'Wij investeren wel maar dan is het voor onze doelen, voor de natuurdoelen (G). 'wij zijn best bereidt als er projecten zijn om daar een bijdrage aan te leveren als wij daar ook belangen in zien. We blijven natuurlijk wel een club die op het eigen terrein bepaalde verantwoordelijkheden heeft. Buiten het landgoed zullen wij niet investeren' (F). Dit heeft er volgens (F) ook mee te maken dat 'vaak zijn het ook investeringen die aan waterschapsleidingen gedaan moeten worden en dan vind ik ook dat dat niet onze verantwoordelijkheid is' (F). Ook (H) beaamt bereid te zijn om te investeren. 'Als we er beter van worden, want we hebben gewoon onze eigen middenstromen en we hebben ook gewoon middelen voor beheer en die zullen we inzetten. En een verbetering van de situatie, al wordt dat niet geborgd, dan moeten we het zelf betalen maar dan doen we het nog. Want het is onze doelstelling, want we zijn een ideële organisatie'. Door de overwegend kleinschalige organisaties is het aanpassingsvermogen van de terreinbeheerders groot. 'In die zin denk ik dat wij best wel heel snel kunnen reageren omdat we gewoon korte lijnen hebben. Het is bestuurlijk allemaal heel eenvoudig' (H).*

Ook de keuzevrijheid binnen organisaties als het gaat om het doen van investeringen is groot. Maar dit komt volgens (I) ook omdat een verbeterde waterkwaliteit, ook de kwaliteit van het natuurgebied versterkt. Hiermee wordt een win-win situatie gecreëerd.

Het vormen van maatschappelijke coalities, wat centraal staat in het ZON-project, is iets wat de beheerders naar eigen zeggen al vele jaren doen. *'Dat gebiedsgericht werken vanuit meerdere belangen, dat is iets wat wij eigenlijk al heel lang doen (H). En het is nodig in de droogteproblematiek volgens (I); (...) 'je kunt zeggen van met heel veel partijen samenwerken is lastig, maar dit is iets van ja... Water is iets dat zit in de haarvaten eigenlijk van je systeem. Voor de landbouw, voor de industrie, voor de scheepvaart en voor de recreatie. Dus het is heel wezenlijk gewoon en daarom is alleen een integrale aanpak realistisch'. 'Je probeert altijd in overleg er samen uit te komen en oplossingen te verzinnen waar iedereen tevreden mee is en om daar draagvlak voor te krijgen' aldus (G). Juist de kleinschaligheid van de organisaties en de gedeelde belangen maken dat de organisaties bereid zijn tot een brede samenwerking. Naast gedeelde belangen komt de samenwerking ook voort uit efficiencyoverwegingen. 'we zijn allemaal kleine organisaties dus je moet het ook slim aanpakken' (I). Maar de terreinbeheerders zijn het er wel over eens dat 'Je kunt wel lekker samenwerken maar tot slot moet je iemand toch een beetje doorduwen en knopen doorhakken. Daarom is dat al 20 jaar niet echt lekker gelukt, volgens mij. Op een heel aantal plekken althans' volgens (G). En ook (I) onderschrijft de regiefunctie vanuit de provincie. 'Ik vind het wel heel goed, moet ik ook zeggen dat de provincie daar ook een stuk regie in heeft gepakt. Dus dat dat ook overstijgend is over de waterschappen omdat dat systeem ook groter is'.*

2.2 Bedrijfsleven

Het bedrijfsleven is tot nu toe nog nauwelijks betrokken bij het ZON-project. Een belangrijke reden hiervan is dat binnen het waterafhankelijke bedrijfsleven nog vaak de overtuiging leeft dat droogte weinig effect zal hebben op de bedrijfsvoering. Dit komt mede door de korte termijn blik van de bedrijven, als gevolg van de korte bedrijfscyclus, waardoor problemen die op de lange termijn verwacht worden nu nog niet aangepakt kunnen/willen worden.

Binnen de bedrijven heersen er verschillen in de overtuiging of droogte ook daadwerkelijk de bedrijfsvoering op de langere termijn zal schaden. Deze verschillen worden mede veroorzaakt door de locatie en in welke mate het bedrijf afhankelijk is van voldoende en kwalitatief goed water. *'We gaan niet meer oppompen. Die tendens is wel duidelijk, dat zal alleen maar naar beneden gaan. En nogmaals, ik heb niet echt het idee dat hier dat probleem speelt en dan verwacht ik dat onze inbreng niet anders is, of niet anders zal worden'* (K). *'Maatregelen (red.) in de nabije toekomst tegen droogte? nee dat verwacht ik niet'* (L). *'Maar goed als er dus minder gaat vallen, dan kunnen we echt hebben dat dat vaker gaat gebeuren. Dus we zien het wel als een ding. Andere kant van het verhaal is dat we er steeds minder last van hebben want we zuinig met water'* (M). *'Het is wel degelijk zo dat we het ook doen omdat we over 20,30 jaar nog steeds willen bestaan. En dat is de lange termijn strategie en die dwingt ons gewoon te kijken naar wat is de problematiek'* (M).

Maar water is binnen een aantal bedrijven wel een belangrijke productiefactor. *'Het is een deel van ons bestaansrecht. Als wij daar niet zuinig mee om zouden gaan dan zou dat kostprijsverhogend werken waar in deze tak van industrie het dusdanig marginaal is, dat we ons bestaansrecht ondermijnen'* (K).

Het ZON-project wordt door de bedrijven gezien als kans voor de verduurzaming van het waterverbruik in processen. *'Als je het concreet uitrekent dan is de terugverdientijd, is langer dan wij hanteren binnen het bedrijf. En omdat het dan toch energiebesparing is, pas het in het duurzaamheidsplaatje en doen we het ook. Maar ik moet ook wel zeggen dat als er geen kostenaspect aan zou zitten, dan was er helemaal geen terugverdientijd, dan deden we het niet. We accepteren een langere terugverdientijd omdat het duurzaam is. Onze klanten vinden dat belangrijk, dat is imago', aldus* (L).

Opvallend is daarbij dat bedrijven, die niet zozeer afhankelijk zijn van een bepaalde kwaliteit maar alleen van de kwantiteit van water, dat de trigger om mee te doen aan het project zit in het verminderen van de energiekosten. In veel processen wordt water verwarmd of omgezet in stoom, waarbij het reduceren van het waterverbruik als doel heeft om energiekosten te besparen. *'Wij moeten alles water wat gebruik wordt moet verwarmd worden. Dus vandaar ook dat de intrinsieke drang om water te besparen is dus niet alleen om water te besparen maar is ook omdat we alle het water wat we gebruiken moet ook verwarmd worden dus daar zit ook een hele energiekostencomponent aan. Dus die drive is tweeledig'* (K). *'Het is niet alleen water, maar het is met name de energie. Het water wordt middels stoom verwarmd. Als je geen water gebruikt hoeft je het niet te verwarmen en hoeft je geen stoom te produceren en hoe je ook geen gas te kopen'* (K). *'Dat is alleen niet vanuit het wateroogpunt maar vanuit het energie oogpunt. Dan heb je stoom gemaakt en moet je spuien en dan verlies je weer 10% water, dat proberen we te reduceren. Maar de trigger daarvoor is energie en niet zozeer water. (...). 'Die maatregelen die we genomen hebben die gaan om energiebesparing. In dat kader zou ik zeggen duurzaamheid en dan ook kosten'* (L). Maar ook maatregelen om *'het behalen van dezelfde kwaliteit, maar met minder water te verbruiken'* (M). Water wordt vanuit dit deel van de bedrijven gezien als onderdeel van de kostprijs van het product. En wanneer droogte zal gaan leiden tot minder water, en daarmee ook een hogere prijs, zal ook de prijs van het product stijgen. *'Het is niet met verdroging als een item maar het is als eerder gezegd van hoe kunnen wij in het algemeen onze kostprijs beperkt houden. Het zit dus niet onder de schijnwerper van verdroging. Het zit onder de schijnwerper van kostprijsbeheersing', aldus* (K). *'Sommige vergen veel investeringen. Anderen zijn marginale bijdragen maar goed, we proberen toch*

steeds een paar dingen te pakken en prioriteiten te stellen aan waar we iets willen' (M).

Water is in de waterafhankelijke industrie een belangrijk onderdeel van het proces en is voornamelijk om prijstechnische redenen interessant. Dit leidt tot een sterke focus op resultaten en op de efficiëntie van de maatregelen. *'Dat gene wat je investeert dat moet zichzelf terug betalen en uiteindelijk moet je gewoon een concurrerend product leveren. Dus elke besparing onder welk licht je het ook tijdelijk plaatst, uiteindelijk moet het leiden tot een concurrerend product' (K). Ja dat zou wenselijk zijn dat (het ZON-project, red.) het resultaat oplevert. Ik denk dat in dat soort gevallen dan twijfel ik of er een direct resultaat is' (K). 'En door dat (waterbesparing, red.) op een efficiënte manier te doen kun je er ook veel mee besparen' (M). 'Het is dan ook de effectiviteit van het project, dat is waar je als bedrijf denk ik meer naar kijkt. Van wat, meer de kosteneffectiviteit van zaken' (K).*

Over het algemeen zijn de bedrijven zich bewust van de maatschappelijke verantwoordelijkheid die zij hebben ten aanzien van droogte. Maar onder de respondentbedrijven staat het eigen bedrijfsbelang centraal bij de keuze voor waterbesparende maatregelen. *'Op dit moment zijn we nog heel erg bezig met het reduceren van ons eigen waterverbruik. Ik denk dat we nu vooral kijken naar de bedrijfsbelangen. Ik kan me wel voorstellen, gelet op de hoeveelheden water die wij oppompen en dergelijke dat wij daar vanuit onze maatschappelijke verantwoordelijkheid iets moeten doen. En deel moeten nemen aan het project' (M).* Al sluiten deze bedrijven niet uit dat dat in de toekomst misschien gaat veranderen, wanneer droogte ook de andere onderdelen van de keten waarin zij produceren gaat raken. *'In de toekomst, als dat extremer gaan worden, dan zullen we meer rekening moeten gaan houden met wat er gebeurt. Dus ik denk dat het wel belangrijker wordt, maar ik ben het met je eens wij kijken nu gewoon naar ons brongebied omdat we daar eigenlijk de enigen zijn die daar belang bij hebben in dat gebied. En dat kan nog wel eens gaan veranderen, dat gaat veranderen', aldus (M). 'Maar (red.) wij voelen ons niet verantwoordelijk dat is niet omdat wij dat niet willen zijn maar (...) ik (red.) denk dat je toch een beetje bij je eigen business moet blijven. Voelen we er ons niet verantwoordelijk voor. Maar goed, als we iets merken in de keten dat er iets gaat gebeuren, dan moeten wij onze ketenverantwoordelijkheid nemen' (L).*

De verwachte nadruk vanuit bedrijven op hun verantwoordelijkheid in de hele keten, is mede het gevolg van de innovatie binnen de bedrijven. *'Dat geldt voor je operationele kosten maar ook voor je innovatief zijn. Je moet voorop lopen om je positie te handhaven' (K). 'Wil je anticiperen op het toekomstig probleem, dan valt minimaal 50-60% van je watertoevoer weg. Dat red je niet met een lichte besparing of een procesoptimalisatie in het bedrijf. Dan praat je echt over de voorziening oppompen of afvalwater terugwinnen. Waarmee we dan 50-60% als kosten echt terug te winnen is, om dat verder te reduceren. Dat vraagt technologie, en dan hebben we het toch over een langere termijn van drie vier jaar minimaal' aldus (K). 'Als wij zeggen van als wij duurzaam bezig willen zijn, dan is dat iets binnen ons eigen speelveld zeg maar. Maar wij vinden altijd het duurzaamheidstickertje moet op onze eigen bedrijfsprocessen geplakt kunnen worden en niet op initiatieven van buiten' (L). 'Maar wat we wel zien is dat de technieken veranderen, de processen veranderen' (M).*

De duurzaamheidsdoelen, die in veel bedrijven belangrijk zijn, zorgen voor nieuwere methoden en technieken om de processen steeds verder te verbeteren. Maar ergens is de grens bereikt wat betreft het reduceren van het waterverbruik. *'Een ding moet ik er ook nog bij zeggen, water is geen doel op zich om dat zo laag mogelijk te laten zijn. Want het vecht altijd met andere doelstellingen. Dus we zullen altijd kijken naar het totale pakket, althans zo zit ik er in. Om te zien waar je wat kunt winnen. Dus waterverspilling is iets wat absoluut niet meer geaccepteerd kan worden' (M).*

De ondervraagde bedrijven stellen dat dan de focus in hun verantwoordelijkheid verschoven moet worden van de eigen bedrijfsvoering naar de totale productieketen. *'Je kunt hier gigantisch veel investeren in water maar als je ziet wat de keten aan water verbruikt wordt. ik zou zeggen dat de blik ook wel meer op de keten gericht mag worden dan alleen intern. Dat zou best wel eens een keer kunnen gebeuren. Dan heb je het niet meer over de regio, maar dan kijk je dus er overeen. Want water wordt globaal een probleem' (M). 'We hebben wel een verantwoordelijkheid in de hele keten. We zijn een ketenpartner en wij hebben wat dat betreft de duurzaamheid ook hoog in het vaandel staan. Dus als dat in die keten tot problemen gaat leiden dan moeten wij ook onze*

verantwoordelijkheid nemen. Maar dat zien we nu nog niet, maar als dat wel gaat gebeuren ja dan wordt het voor ons ook een issue' (L).

Maar deze nieuwe focus is iets wat op hoger niveau in de organisaties om een omschakeling vraagt. Mede omdat het aanpassingsvermogen van productielocaties op zich beperkt is, door de afhankelijkheid van bijvoorbeeld het moederbedrijf. *'Dus wij hebben niet vrij een pakket geld om te besteden aan waar we het zelf aan willen besteden. In principe wel met onze wensenlijst, maar dat moet wel vooruit gepland worden' (M).* *'Dat de holding mogelijkerwijs iets meer vanuit MVO gedachte misschien wat meer ruimte zou willen geven ook op operationeel niveau. Want de bedrijven zijn echt operationeel niveau, heb ben die minder de financiële mogelijkheden en de verantwoordelijkheden niet'.* *'Als je praat over echt verdrogingmaatregelen in onze ruimere omgeving dat we daarin wat beperkter zijn' (K).* *'Maar ook een productiemaatschappij heeft daar haar verantwoordelijkheden',* vindt (K).

Ook aanpassingen in de investeringen van bedrijven in waterbesparende maatregelen of in ruimtelijke maatregelen in de directe omgeving is moeilijk. Want ook hier staat het bedrijfsbelang centraal. *'Waar het ons direct betreft zijnde de productie BV's daar willen we bijdragen. Gaat het om de ruimere omgeving dan niet' (K).* *'Ik denk dat (in investeringen in de ruimere omgeving, red.) men daar wat terughoudend in is' (K).* *'Wij hebben niet vrij een pakket geld om te besteden aan waar we het elf aan willen besteden. In principe wel ment onze wensenlijst, maar dat moet wel vooruit gepland. (...) het project moet eerst zijn uitgewerkt, de kosten moeten bekend zijn, dan moet het op het wensenlijstje staan en dan moet het geld worden goedgekeurd. En voordat het geld er dan is, ben je meestal wel een jaar verder' (M).* Maar als het bedrijf eigen voordelen ziet in het nemen van de maatregelen is de keuze volgens (L) makkelijk. *'Als wij dat willen en we hebben daar goede argumenten voor dan doen we dat. Wij zijn een financieel gezond bedrijf dus als wij het nut van de investering inzien, en het komt overeen met onze belangen, dan gaan we investeren' (L).*

De deelname van bedrijven aan een project als ZON is interessant om het een platform biedt om nieuwe kennis en kunde te delen met andere bedrijven. En ook het uitdragen van maatschappelijke waarden zoals zuinig omgaan met water kan, door bedrijven die hier al mee bezig zijn, een plaats krijgen in het ZON-project. Volgens (M) is deelname ook een motivatie *'om gewoon te borgen dat je op dat lage verbruik zit. Want het klinkt wel heel makkelijk maar dan juist dat borgen en de aandacht van de mensen continu, dat is best wel heel erg... dat kost best veel inspanning' (M).* *'En (red.) we zullen het promoten dat iedereen zuinig om moet gaan met water' (M).* *'De kennis zijn die binnen andere bedrijven aanwezig is. Als er (red.) pilotprojecten uitgezet worden, om die met subsidie dat die ook gerealiseerd worden' (K).*

Maar de gesproken bedrijven missen nu nog vaak goede redenen om mee te doen aan het project. *'ik denk dat het ook belangrijk is dat er vanuit het project een goede motivatie komt waarom bedrijven ook mee moeten doen. Ook dat als wij het zien, ook naar onze achterban, weer te zeggen van kijk dit is een belangrijk project en dit gaan we doen. Dus probeer ook te motiveren waarom bedrijven mee moeten doen in het project',* aldus (M).

Een rol in het tegengaan van droogte in Oost-Nederland zien de bedrijven voornamelijk bij de overheid of andere partijen die grotere belangen hebben bij zoetwater. *'Ik vind dat daar de overheid daar dusdanig maatregelen zou moeten nemen om dat ook te faciliteren. (...). Dus als je dan praat van ben je bereid om regionaal mee te willen denken. Als de overheid het niet faciliteert dan hoeven we helemaal niet te praten' (K).* *'Maar voor de rest is de verwachting niet hoog. Nogmaals, als je verwachting echt hoog zou zijn dan zou je ook bij de initiatie van het project willen zijn. Maar de belangen voor dit project en liggen in mijn ogen met name bij de provincie en waterschappen' (K).* *'Van de gemeenten en waterschappen en zo denk ik zit dat meer in een stukje duidelijkheid ook in regelgeving. Dus dat monitoren van dat soort zaken (als verdroging, watervervuiling, enz., red.) is toch iets wat bij de overheid ligt (M).*

De respondenten zijn het er over eens dat een kleine rol voor hen is weggelegd, voornamelijk vanuit de hoek van maatschappelijk verantwoord ondernemen of vanuit duurzaamheidsoverwegingen. *'Ik denk dat we wel een goede afweging moeten maken van wat is precies onze rol daarin. En ik zie ons daar wel een rol spelen maar niet een trekkersrol' aldus (M).* *'Maatschappelijk gezien dichten wij ons*

daar wel een rol toe. Maar die kan soms maar beperkt zijn' (K). 'Kijk we hebben daar een kleine tot geen rol in, dat is niet omdat we dat niet willen maar omdat het bedrijfsproces wat wij voeren heeft een beperkte tot geen invloed op de droogte. Maar ik wil niet de suggestie wekken dat wij niet duurzaam denken of onze verantwoordelijkheid, maatschappelijke verantwoordelijkheid niet voelen' (L). 'Dat wij als bedrijf daar invloed in hebben, dan is dat alleen maar goed voor ons imago denk ik' (L).

Het bedrijfsleven ziet haar eigen rol ook als beperkt, zeker afgezet tegen andere actorengroepen waaronder de landbouw. *'Wij voelen zeker (red.) een mede-verantwoordelijkheid. Maar (red.) Ik denk niet dat wij in staat zijn om daar alleen als bedrijf een invulling aan het geheel te geven. En dat je daar ook altijd zit in het belang van je eigen bedrijfsvoering' (K). Vertegenwoordiging vanuit de bedrijven in het project is volgens de respondenten belangrijk om de sectorbelangen in te kunnen brengen en om zo ook vanuit de bedrijfsbelangen een stem te laten horen. 'Ons bedrijfsproces dat moet van invloed zijn op het probleem waar we het over hebben. Als dat niet is kun je beter andere partijen vragen. En we moeten het gevoel hebben dat als we aan het wiel willen draaien dat er dan ook wat gebeurt, niet alleen meer praten' (L).*

De integrale manier van samenwerken welke centraal staat in het ZON-project wordt door bedrijven als positief ervaren. Ze staan dan ook welwillend tegenover deze samenwerkingen, al gebeurt er momenteel veel op dat vlak volgens (K); *'Dat gebeurt op veel fronten op dit moment. Als bedrijf hebben we ook een beetje van komt er niet teveel op ons af. Waarbij je als groter concern ook een beetje de spotlights op je voelt van er wordt druk op ons uitgeoefend om mee te doen. Je wordt als groot bedrijf gewoon binnen de projecten ook met naam genoemd dus er leeft ook een verwachtingspatroon. En dat met het toenemen van dit type projecten, hoor je daar wel meer reacties op van daar hebben we er weer een' (K). 'Het is ook zo dat wij in ons productportfolio ook steeds meer zeggen van we hoeven niet alles zelf te doen en we moeten juist meer samenwerken. Dus samenwerken op zich is helemaal geen issue, dat doen we graag. Dat ik wel zeg van liever eerst met bedrijven, en minder met overheden. Omdat dat is altijd lastig en stroperig. De slagvaardigheid en de besluitvaardigheid die vinden wij onder de maat' (L).*

De openbaarheid van het project is geen probleem volgens de respondenten, mits de gedeelde informatie intern in het project blijft en de laatste details vanuit de specifieke bedrijven niet optafel hoeven. *'Niet als er niet echt..., als maar niet de laatste details op tafel hoeven' (K). 'Dat ligt eraan hoe openbaar openbaar is denk ik. Als dingen te lezen zijn voor alles en iedereen en ook voor onze concurrent, dan denk ik dat we daar wel wat moeite mee hebben. (..) dat moet niet zo zijn dat dat ons tegenwerkt' (M).*

2.3 Landbouw

Voor de landbouw is voldoende zoetwater het doel dat wordt nagestreefd met de deelname aan het ZON-project. De belangen van zoetwater in de landbouw zijn groot. *'Water is een productiefactor, dat is eigenlijk de belangrijkste productiefactor voor de agrarische sector' (E)*. Droogtevraagstukken zijn belangrijk voor de bedrijfscontinuïteit en droogte is dan ook een probleem waar vanuit de landbouw al veel aandacht voor is. Door LTO wordt al een aantal jaren gewerkt aan het Deltaprogramma Agrarisch Waterbeheer (DAW). Het doel van dit sectorale waterbeleid is om integraler in te spelen op de droogteproblematiek en *'en mede ook vanuit de zoetwaterproblematiek om nou eens te kijken kunnen we daar op een meer pro-actieve manier mee omgaan', aldus (E)*.

Deze pro-actieve manier, waarop de landbouw omgaat met droogte, komt ook naar voren in hoe er vanuit de landbouw gekeken wordt naar de efficiëntie van het ZON-project. Waar de tijdshorizon van 2050 gevoelsmatig nog erg ver weg lag in het begin van het project, is de landbouw tevreden met de concrete maatregelen die zijn opgesteld om de gestelde doelen van het project te behalen. *'Dan ligt er nu toch gewoon een concrete uitvoeringsagenda waar we ook als agrarische sector van zeggen van daar zitten zeker dingen in waar we wat mee kunnen en waar, dat is mijn inschatting, daar gaat de sector mee aan de slag' (E)*. Want een omslag in denken rondom droogte zal er volgens (E) zeker komen, en deze omslag is zelfs al te zien. *'Het is vooral ook een traject van bewustwording' (E)*. *'Omdat het gaat om ondernemers. Het is hun geld dat ze investeren. Daar moet je je boterham mee verdienen en als dat mislukt door droogte of door te natte omstandigheden dan kan een ondernemer heel snel op de achterkant van een sigarendoos uitrekenen wat hij daaraan moet doen om dat het volgende jaar te voorkomen. Dat is wat er bij ondernemers al gebeurt. Maar het is zaak om dat vanuit het ZON-project zo goed mogelijk op aan te sluiten eigenlijk' (E)*. De effectiviteit van het project, om de gestelde doelen uit het ZON-project te halen, is volgens de landbouw goed vertaald in concrete maatregelen die de realisatie van de doelen mogelijk maakt. Belangrijk daarbij blijft wel *'(...)dat er een vervolg komt en dat de sector er echt mee aan de slag gaat. En dat gaan we het komende jaar bekijken', aldus (E)*.

De agrariërs genieten veel vrijheid wat betreft hun keuzes om zelf maatregelen te nemen tegen droogte. Deze mate waarin agrariërs mogelijkheden hebben en bereid zijn om te anticiperen op de droogteproblematiek en klimaatverandering in het algemeen, komt voort uit hun eigen, sterke belangen. Volgens (E) *'dan ga je meer meebewegen met wat er gebeurt en dat is een traject van langere jaren en als die bewustwording er is in de sector... Het is wat ik zeg het gaat in deze sector ook grote belangen, het gaat om het inkomen van een boer, het gaat om gezinsinkomens'*. De grote belangen maken dan ook dat er door innovatieve oplossingen gezocht wordt naar een manier waarop beter geanticipeerd kan worden op het veranderende klimaat.

Het ZON-project biedt voor de landbouw de mogelijkheid om meer zoetwater vast te houden in Oost-Nederland en om bewustwording te creëren rondom droogte. Niet zozeer het project is de reden dat de landbouw veel doet met de droogteproblematiek, maar voornamelijk de belangen die hier spelen. Voor de agrarische sector zijn de resultaten van het project dan ook het belangrijkste. Dit is ook terug te zien in de verantwoordelijkheid die de landbouw voelt tegenover het project. De verantwoordelijkheid van de landbouw is niet zozeer gericht naar het project, maar wel naar de problematiek. Dit maakt dan ook dat voor deze actorengroep het belangrijkste deel van het project nog moet komen, de uitvoering. Door de vertegenwoordiging van de landbouw via LTO is het ook makkelijker om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden. Al is dit wel binnen enige bandbreedte. Aangezien de landbouw zelf al langere tijd bezig is met de droogteproblematiek, zal de landbouw zich alleen aanpassen als ook haar belangen worden gehoord in het project. Wanneer dit niet het geval zou zijn is het verantwoordelijkheidsgevoel naar het project kleiner en zal ze eerder geneigd zijn haar eigen plan te trekken.

De landbouw, vertegenwoordigd voor LTO, is al langer betrokken bij de droogteproblematiek vanuit het project 'Klimaat en Droogte'. De landbouw is dan ook al vroeg betrokken bij het ZON-project, toen het project 'Klimaat en Droogte' hieronder werd geschaard in Oost Nederland. Niet zozeer alleen de verdroging van bepaalde landbouwgebieden is voor de landbouw de aanleiding geweest om te participeren in het ZON-project, *'Maar wat voor ons bijvoorbeeld ook van belang is geweest is de verdeling van zoetwater in Nederland. Van hoeveel water blijft er in Oost Nederland en hoeveel water gaat er via de nieuwe waterweg weer naar het westen. Dat was voor ons bijvoorbeeld ook een hele belangrijke en is nog steeds een heel belangrijk punt. Misschien wel het startpunt om water meer te sturen via de rivieren in Oost Nederland. En daarna (...) welke maatregelen kun je binnen de sector wel of niet treffen'* aldus (E).

De invloed die de landbouw heeft op het ZON-project wordt mede bepaald door hun positie in de projectorganisatie. *'Wij zitten niet in het RBO. Dus wat dat betreft zijn wij geen beslissende partij, om dat zo maar te zeggen. We zitten wel in een klankbordgroep of welke bestuurlijke overleggen en werkoverleggen dan ook. Dus daar hebben we de inbreng ook kunnen leveren'*, aldus (E). Door deze positie in het project heeft de inbreng voornamelijk de vorm gehad van adviezen. *'Maar wel zo sterk adviserend, ik kan me zo geen voorbeelden voorstellen waar door het RBO een heel andere weg is ingeslagen dan dat door ons is voorbereid'*, aldus (E). Dit maakt dan ook dat de landbouw zich goed kan vinden in de algemene inhoudelijke invulling van het project, maar de vraag blijft volgens (E) of de maatregelen voldoende zullen zijn. Niet zozeer de huidige inbreng en invloed van de sector is van belang, maar wel naar de uitvoering toe. *'Kijk hoe concreter de zaken worden, hoe spannender het wordt en hoe belangrijker het is dat het belang van de sector wordt vastgelegd'*, aldus (E).

Zelf ziet de landbouw zich als een partij die veel inbreng heeft geleverd, maar waar een grotere rol voor is weggelegd in de uitvoering en de uitrol van het project. *'Maar er is nog wel een slag te maken, organisatorisch of projectmatig van hoe krijg je agrariërs zover dat ze hier mee aan de slag gaan en dat kan je prima projectmatig oppakken dat je met een aantal pilotboeren gaat werken en informatiebijeenkomsten. Zodat de kennis die ontstaat dat je dat verder gaan uitrollen. Dus daar zit meer het vraagstuk'* (E).

De rol van de landbouw zal naar de uitvoering toe, naar verwachting alleen maar toenemen. *'Ik denk dat je een gewijzigde rol krijgt omdat je straks meer richting de uitvoering van het project gaat. Waarbij ik denk dat de rol van de sector alleen maar groter wordt en concreter'* aldus (E). De vertaalslag van het project staat voor de landbouw centraal. *'Voor ons ligt nu de uitdaging en een stuk uitvoering van hoe gaan we nu met de maatregelen aan de slag en hoe gaan we dat organisatorisch vormgeven'* (E). Dit wordt ook onderstreept door (A); *'het individuele bedrijfsbelang is nog niet groot genoeg en wanneer je die op een moment groot genoeg hebt, dan zal die rol (de rol van de sector, red.) ook absoluut veranderen'*.

2.4 Gemeenten

De gemeenten zien het ZON-project als kans om verschillende maatschappelijke problemen integraal te benaderen en op te pakken. De nadruk ligt bij de gemeenten meer op het inspelen op klimaatverandering in het algemeen, dan alleen de zoetwatervoorziening. Deze meer integrale benadering van het ZON-project heeft volgens (D) te maken met *'waar het ZON-project over gaat, de verdroging en het zakken van de grondwaterstanden en de eventuele zoetwatertekorten. (...) dat is een aandachtspunt, maar dat ervaren we zelf als gemeente nog minder. Maar dat zal er wel aankomen verwacht ik, maar dat zal vooral in het buitengebied zijn. Vooral de landbouw die heeft er sneller last van. Maar daarnaast hebben we als gevolg van die klimaatverandering ook veel last van hemelwateroverlast'*. De verantwoordelijkheid die gemeenten hebben om niet alleen op de problematiek van nu in te spelen maar ook voor de toekomst. *'Daar sta je volgens mij als overheden voor aan de lat, om daar ook op te anticiperen en te kijken van wat je nu al kunt doen om te voorkomen...'* (D).

Hiermee wordt ook het belang, dat de gemeenten hebben bij het ZON-project, duidelijker. *'We willen zorgen dat we de stad klimaatbestendig maken en dat het voor nu en in de toekomst als stad voorbereid zijn op de veranderingen die komen gaan. En dat zou je wel als uitgangspunt kunnen nemen van waar we voor gaan, een klimaat-actieve stad zoals dat heet of een klimaatbestendige stad willen maken'*, aldus (D). Niet zozeer de zoetwaterproblematiek maar de gevolgen van klimaatverandering voor de burgers, waaronder ook droogte, zijn redenen om deel te nemen aan het ZON-project. Deze nieuwe manier van inrichting, gebaseerd op het concept van de klimaatbestendige stad, kent een lange termijn omdat implementatie van veel maatregelen zorgvuldig en goed doordacht genomen moeten worden. Maar (D) geeft wel aan dat de problematiek rondom klimaatverandering nu al voelbaar is, waaronder droogte, wateroverlast en hittestress. *'Als je het hebt over oplossingsrichtingen zoals wat ik net zei, dat ga je niet in 2015 voor elkaar krijgen. (...) Want je wil ook graag meeliften op andere ontwikkelingen in de openbare ruimte omdat het anders onbetaalbaar wordt. Dat is gewoon de andere kant van de medaille. Want je kunt allemaal goede ideeën en goede plannen hebben maar het moet ook betaald worden dus je zult moeten meekoppelen met andere ontwikkelingen die er zijn'*. (D) beschouwd het economisch klimaat momenteel als een remmende factor in het project, wat de efficiëntie om de doelen van ZON te bereiken niet ten goede komt. Maar de overwegende nadruk op integraliteit en meekoppelkansen vanuit de gemeenten laat zien dat met name het proces en hoe de problematiek samen kan worden opgepakt centraal staan.

Het aanpakken van onder andere de verdrogingsproblematiek vraagt van de gemeenten om een nieuwe aanpak, binnen de kaders die mogelijk zijn bij overheden. Het integrale denken vraagt om op een andere manier naar problemen te kijken. *'En daarnaast, maar dat is dan meer de manier waarop we met elkaar omgaan, zie je ook als overheden dat je steeds meer met verschillende partijen gaat samenwerken. Van hoe kun je van ieders verantwoordelijkheden gebruik maken om de dingen die je als opgave hebt in de stad, om daar zo goed mogelijk invulling aan te geven'* volgens (D). Beperkend in de vrijheid om als gemeente volledig in te zetten op klimaatbestendigheid is de politiek. De spagaat die gemeenten momenteel voelen tussen de droogteproblematiek en de het teveel aan water, wordt voor een belangrijk deel bepaald door de politiek. Ondanks de gescheiden financieringsystematiek, waardoor er geld gereserveerd is voor watervraagstukken, is het politiek afhankelijk of wordt geïnvesteerd in droogteproblematiek of in het tegengaan van teveel water. *'Als je dan kijkt naar van wat heeft politiek gezien prioriteit, ja dat heeft dan... dat zijn dan de problemen die de burgers zelf het meest ervaren en dat is dan die hemelwater en grondwateroverlast'* (D). Ook de onzekerheden die er is rondom klimaatverandering, heeft effect op de politieke realiteit. Aanpassen aan de problematiek gebeurt alleen als problemen direct ervaren worden in de stad. Wanneer de problematiek niet ervaren wordt zullen keuzes worden gemaakt voor andere opgaven in de stad, of verschuift de focus van de lange naar de korte termijn. De afhankelijkheid van de politiek maakt dat inspelen op nieuwe omstandigheden voor gemeenten lastiger is, waardoor aanpassingen langer duren.

De focus van het ZON-project ligt voornamelijk op het proces volgens (D) als gevolg van een lange planningshorizon. *'Het is goed dat je laat zien dat je daar (de maatregelen, red.) goed mee bezig bent, maar het is ook vooral goed om scherp te krijgen en eens te worden over van wat is nu precies de opgave en hoe ga je daar nu precies mee om. En als je het daar over eens bent, dan komen die maatregelen wel'.* Openbaarheid en communicatie wordt daarbij als belangrijkste onderdelen gezien. Dit is belangrijk volgens (D) aangezien *'er wel een ander soort beleving van mensen is dan de beleving van de projectgroep zeg maar. En als gemeente heb je meer met dat soort brede belangen te maken zeg maar. Want je spreekt vaak met die burgers, dus dat probeer je op die manier wel mee te nemen maar dat is wel een aandachtspunt in zijn algemeenheid om dat vast te houden'.*

De gemeenten worden in het ZON-project voornamelijk vertegenwoordigd door de regiovertegenwoordigers. Deze regiovertegenwoordigers zijn ambtenaren die zorgen voor de communicatie met de gemeenten in de regio als het gaat om het project. Deze regiovertegenwoordigers zijn opgenomen in het RAO. Daarnaast zijn er een aantal ambtenaren opgenomen in de projectgroep om het project verder uit te werken en de belangen van de gemeenten te kunnen inbrengen. De inbreng in het ZON-project is dan ook voornamelijk het helpen uitwerken van het vraagstuk, evenals de maatregelen die hiervoor genomen kunnen worden. Deze rol die de gemeenten later in het project heeft ingenomen, van het meebeslissen, adviseren en helpen uitwerken van het project, komt omdat gemeentelijke vertegenwoordigers deel uit maken van de beslissende partijen.

De betrokkenheid van de gemeenten in het ZON-project is pas later gestart. Vanuit het ZON-project werden conceptstukken verspreid over het project en de aanpak van de droogteproblematiek. Deze stukken zijn voor een aantal ambtenaren de aanleiding geweest om zich actiever te gaan opstellen in het project. Belangrijke aanleiding hier was volgens (D); (...) *'wij hebben ook andere belangen en andere ervaringen van wat er in de stad speelt en toen zijn wij als gemeenten, zeg ik dan maar, ook bij die projectgroep betrokken geraakt'.* Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in deelname in de projectgroep en het aanstellen van regiovertegenwoordigers.

In de invulling van het ZON-project tot nu toe kunnen de gemeenten zich over het algemeen goed vinden. Wel benadrukt (D) dat het belangrijk is dat er gekeken wordt naar de plaatselijke situatie, wat wenselijk en haalbaar is. Want de trits bergen, sparen en aanvoeren laat voldoende ruimte om zelf invulling te geven aan de doelstellingen.

Ondanks de beperkte betrokkenheid in eerste instantie, hebben de gemeenten steeds meer inbreng kunnen leveren in het project. En volgens (D) wordt deze betrokkenheid van de gemeenten in de nabije toekomst alleen maar groter. *'Heel veel maatregelen die in het ZON-project beschreven zijn die vallen toch in het gemeentelijk grondgebied'.* Deze betrokkenheid geldt voor gemeenten met name voor het stedelijk gebied, aangezien zij zich daar als een van de weinige actoren mee bezig houden.