

Passie voor water

“Wat zijn de kansen voor waterschappen en maatschappelijke organisaties om hun “passie voor water” te delen door samen te werken aan gezamenlijke doelen?”



Foto HDSR: De vrijwilligers van de stichting STRO worden geschut

Afstudeerwerkstuk
Corina Wijnen-de Groot

Passie voor water

“Wat zijn de kansen voor waterschappen en maatschappelijke organisaties om hun “passie voor water” te delen door samen te werken aan gezamenlijke doelen?”

Verantwoording

Titel	Passie voor water
Auteur	Corina Wijnen – de Groot
Docent	G.W. Stoffer
Plaats	Westbroek
Datum	19 mei 2015
Versie	9



Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeeronderzoek “Passie voor water”. Een onderzoek met als doel kennis te ontwikkelen welke bijdraagt tot het bevorderen en het tot stand brengen van samenwerking tussen waterschappen en maatschappelijke organisaties door samen te werken aan gezamenlijke doelen. Deze scriptie is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de opleiding Management, Beleid en Buitenruimte aan de Christelijke Agrarische Hogeschool te Dronten. Van januari 2015 tot en met mei 2015 ben ik bezig geweest met het onderzoek en het schrijven van deze scriptie.

Deze scriptie is geschreven vanuit Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, maar van toepassing op alle waterschappen in Nederland.

De start van deze scriptie was net na het ziekbed en overlijden van mijn vader. De opstart van het proces verliep dan ook niet vlekkeloos, het duurde lang eer ik de richting van het onderzoek gevonden had. Gelukkig kreeg ik vanuit mijn werkgever alle ruimte om mij op mijn afstuderen te richten. Hiervoor wil ik met name Kees van Vliet en Marjan Holtman bedanken. Ook mijn afstudeerbegeleider, de heer Stoffer, wil ik graag bedanken. Hij prikkelde mij door mij het onderzoek steeds vanuit nieuwe invalshoeken te laten bekijken. Mijn dank ook aan iedereen die gevraagd en ongevraagd mij van informatie voorzag.

Als laatste wil ik speciaal mijn man Kees en mijn dochters Anne en Femke bedanken, omdat zij mij hebben ondersteund door mij gewoon mij gang te laten gaan, en begrip te hebben voor het feit dat ik veel moest studeren.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Corina Wijnen - de Groot

Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting	9
Executive summary	11
Begrippen- en afkortingenlijst	13
1. Inleiding	15
1.1 Onderzoeksvragen	15
1.2 Methode van onderzoek	15
1.3 Leeswijzer	16
2. Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden	17
2.1 De organisatie	17
2.2 Bestuurlijke en ambtelijke organisatie	18
2.2.1 Toezicht provincie	18
2.3 De omgeving	18
2.3.1 Interne omgeving	19
2.3.2 Externe omgeving	21
2.3.3 Transactionele en contextuele omgeving	22
2.3.4 Indirecte omgeving	23
2.3.5 Classificatie omgeving	23
2.4 Organisatie en marktorientatie	23
2.5 De klant	23
2.6 Segmentatievariabelen	24
2.7 De overheid verandert	26
2.7.1 Veranderingen bij HDSR	27
2.8 Burgerparticipatie versus burgerinitiatief	28
3. Samenwerking nader bekeken	29
3.1 Vormen van samenwerking bij waterschappen	29
3.1.1 Toelichting onderzochte vormen van burgerinitiatieven	32
3.1.2 Toelichting onderzochte vormen van burgerparticipatie	33
3.1.3 Overheidsparticipatie	34
3.2 Vormen van initiatieven, complexiteit, motivatie en drijfveren om te participeren	34
3.3 Gemeentes en participatie	36
3.4 Belangrijke factoren voor bevordering van samenwerking	39
4. De SWOT- analyse	41
4.1 Aanknopingspunten strategie	42
4.2 Belangrijke kansen	45
5. Conclusies en aanbevelingen	47
5.1 Conclusies	47
5.2 Aanbevelingen	48
5.2.1 Snel en gemakkelijk uit te voeren aanbevelingen	48
5.2.2 Aanbevelingen die meer tijd kosten en verandering van werkwijze vragen	49
5.2.3 Overige aanbeveling	49
6. Discussie	51

7.	Literatuurlijst.....	53
8.	Bijlagen	57
	<i>Bijlage 1: Toelichting factoren uit DESTEP-analyse</i>	<i>59</i>
	<i>Bijlage 2: Evaluatie uitvoering watergebiedsplan in Oud-Kamerik.....</i>	<i>65</i>
	<i>Bijlage 3: Omschrijving klant van overheid door H. Mintzberg.....</i>	<i>77</i>
	<i>Bijlage 4: Uitgebreide beschrijving van onderzochte vormen burgerinitiatief en burgerparticipatie</i>	<i>85</i>
	<i>Bijlage 5: Verslag bijeenkomst Initiatievenknooppunten d.d. 12 februari 2015</i>	<i>93</i>

Samenvatting

De Nederlandse samenleving verandert. Het huidig democratisch stelsel moet mee veranderen. Burgers worden steeds mondiger en willen invloed kunnen uitoefenen op de inrichting van hun omgeving. Ook van waterschappen wordt verwacht dat zij aan de slag gaan met burgerparticipatie.

Het doel van dit onderzoek is om kennis te ontwikkelen welke bijdraagt tot het bevorderen en het tot stand brengen van doelmatige samenwerking tussen waterschappen en maatschappelijke organisaties zoals natuur- en milieuverenigingen, visverenigingen, organisaties die zich bezig houden met het behoud van cultuur en landschap en andere belangengroeperingen.

Onderzoeksvraag is:

“Wat zijn de kansen voor waterschappen en maatschappelijke organisaties om hun “passie voor water” te delen door samen te werken aan gezamenlijke doelen?”. Met behulp van literatuuronderzoek, maar ook door onderzoek naar bestaande samenwerkingsvormen is er een beeld verkregen welke factoren van belang zijn om wel of niet samen te werken.

Het onderzoek is uitgevoerd vanuit Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (HDSR), één van de 23 waterschappen in Nederland. Waterschappen dragen zorg voor kwaliteit en kwantiteit van het oppervlaktewater en voor de waterkeringen in het beheergebied. De uitkomsten uit dit onderzoek zijn van toepassing op alle waterschappen in Nederland.

Uit het onderzoek naar bestaande vormen van samenwerking tussen waterschappen en maatschappelijke organisaties, blijkt dat burgers op verschillende gebieden kunnen participeren, beleidsmatig, uitvoerend en overig. Beleidsmatige participatie heeft te maken met het betrekken van burgers bij plan- en beleidsvorming. Bij participatie van uitvoerende werkzaamheden betreft het werkzaamheden buiten in het veld. Zoals meten van oppervlakte- en grondwater peilen, het onderhouden van bermen, oppervlaktewater, wandelpaden of natuurgebieden. Overige vormen van samenwerking hebben veelal betrekking op verbetering van de directe leefomgeving.

Kansen voor waterschappen om samenwerking te bevorderen zijn:

1. Minder systeemgericht te gaan werken en meer vanuit de kerntaken van het waterschap.
2. Burgers met een openhouding en met interesse te benaderen en te zien als een belangrijk onderdeel van een proces en hen uit te nodigen om hieraan deel te nemen.
3. Het vergroten van de zichtbaarheid voor burgers waar ze terecht kunnen met een idee of met een initiatief.
4. Investeren in een “helper”, een soort strateeg die kan schakelen tussen waterschap en initiatiefnemer.

HDSR wordt in overweging gegeven om haar dijkleger aan te vullen met vrijwilligers. Dit om betrokkenheid met betrekking tot waterveiligheid te vergroten.

Participatie vraagt om maatwerk en eist iedere keer weer een aanpassing van de wijze waarop gewerkt wordt. De organisatie moet dit beseffen en zich hierin als een lerende organisatie opstellen. De kunst is om de verschillende wensen en ideeën van de burgers op een creatieve manier met elkaar te verbinden. Inzicht in motivatie en drijfveren van de burger is hiervoor nodig.

Samenwerking met maatschappelijke organisaties en participatie van de individuele burger kunnen niet los van elkaar worden gezien, omdat veel initiatieven ontstaan vanuit de individuele burger. Door aansluiting van meer burgers aan het initiatief, ontstaan nieuwe georganiseerde verbanden welke waardevolle vormen van participatie kunnen worden.

Passie voor (schoon) water voor mens, natuur en de agrarische ondernemers, passie voor behoud van cultuur en zijn landschap, passie voor de directe leefomgeving. Uiteindelijk geldt voor iedere betrokkene, dat zij allen een **“Passie voor water”** hebben.

Executive summary

The Dutch society is changing. The current democratic system need to change also. Citizens become more assertive and they want to have influence about the décor of their surroundings. Participation in the work of the water board is not so simple. But the citizens are expecting from the water board that they do more with citizen participation.

The aim of this research is to obtain knowledge which contributes to effective cooperation between water boards and organizations such as nature and environmental associations, anglers associations, organizations involved in the preservation of culture and landscape and other interest groups.

The research question is: "what are the opportunities for water boards and civil society organizations to share their "passion for water" by working together on common goals?". Literature research but also research into existing forms of cooperation learns us more about the reason why civil organizations work together with water boards.

The research is carried out on Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, one of the 23 water boards in the Netherlands. Water boards are responsible for quality and quantity of surface waters and for the flood defences in the management area. The results from this study are applicable to all water boards in the Netherlands.

The search for existing forms of cooperation between water boards and organizations learns that citizens can participate in various components, such as policy, maintenance projects and other work.

Policy participation has to do with the involvement of citizens in planning and policy formation. Participation in maintenance projects concerns the work with water and work in nature. Such as measurement of surface and ground water levels, maintaining of roadsides, surface water, hiking trails or nature areas. Other forms of cooperation refer to improving the direct living environment.

The results from the SWOT analysis and confrontation matrix shows us that there are enough opportunities that can be exploited to repel the threats from the environment of the water board. The water board has enthusiastic and knowledgeable staff. This staff can be deployed to ensure that citizens shall be more involved in the work of the water boards.

Focus on results and reduction of the rules deserve much attention, especially when adjusting the policy is necessary. Awareness of weaknesses and actions to reduce this can make sure that objectives can be achieved more efficiently. The organization must learn to deal with letting go of its policy and its maintenance projects. This applies to both the official organization and the political organization.

The Organization must be aware of the fact that for every participation project a different approach is needed. To come to innovative solutions, it is necessary to connect different wishes and ideas from various people's. This demands every time a different approach to the participation project. Insight into motivation and intent of the citizen is required. This demands a different, more flexible and creative approach.

Cooperation with civil organizations and participation of individual citizens can't be seen in isolation, because many initiatives arose from individual ideas of citizen. When more people are supporting the initiative, a new organized group will be formed, which a new valuable way of participation of the citizens can form.

Ultimately it applies to all stakeholder that they all have a form of "**Passion for water**". Passion for clean water for the people, nature and the farmers, passion for preservation of the landscape, passion for the direct living environment.

Begrippen- en afkortingenlijst

Actoren	Mensen die invloed (kunnen) hebben op een proces
ADM	Administratie (afdeling)
Beleidsmatige participatie	Betrekken van burgers bij plan- en beleidsvorming
Burgerinitiatief	Initiatief ontstaan uit ideeën en initiatieven van burgers
Burgerparticipatie	Initiatief ligt bij de overheid
Co-creatie	Gemeenschappelijk iets nieuws scheppen
Confrontatiematrix	Hulpmiddel bij het vinden van mogelijke strategieën
Gedifferentieerd onderhoud	Het planmatig uitvoeren van onderhoudsmaatregelen, gericht op het op peil brengen van of houden van het kwaliteitsniveau van een waterloop dat is afgeleid van doelstellingen behorende bij de functie en lokale kenmerken van die waterloop (deel) of groep van waterlopen.
HDSR	Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
IB	Ingenieursbureau (afdeling)
Keur	Verordening van het waterschap die regelt wat wel en niet mag in of nabij oppervlaktewater en dijken
LTO	Ondernemers- en werkgeversorganisatie voor de Land en Tuinbouw
MVO	Maatschappelijk verantwoord ondernemen
Nutriënten emissies	Uitstoot van mineralen (N+P) die bij overmatige aanwezigheid in het oppervlakte water terechtkomen
OESO	Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling
P&A	Planvorming en Advies (afdeling)
Participeren	Actief aan iets deelnemen
Peilbesluit	Juridisch document waarin het waterschap de waterpeilen en de wijze van peilbeheer voor de komende 10 jaar vastlegt
Primaire- en tertiaire watergangen	Primaire watergangen zijn aangelegd om grote hoeveelheden water snel af te voeren, tertiaire watergangen zorgen er voor dat water afgevoerd kan worden naar de primaire watergangen
RMO	Raad voor maatschappelijke ontwikkeling
SWOT-analyse (Strength, Weakness, Opportunity, Threat)	Analyse van interne (zwakke en sterke punten) en externe omgeving (bedreigingen en kansen) van een organisatie.
Transactionele omgeving	Omgeving van een organisatie bestaat uit partijen waarmee ze contact onderhoud, waardoor ze wordt beïnvloed en waarop ze invloed kan uitoefenen

Waterkering	Object dat als functie het tegenhouden van (oppervlakte)water heeft
Waterschapshuis	Regie- en uitvoeringsorganisatie voor de 23 waterschappen op gebied van informatie- en communicatietechnieken
Waterstaatswerk	Een oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of kunstwerk zoals een sluis
Waterverordening	Provinciale regelgeving m.b.t. waterbeheer
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WKB	Waterkeringbeheer (afdeling)
WSB	Watersysteembeheer (afdeling)
ZB	Zuiveringsbeheer (afdeling)

1. Inleiding

De Nederlandse samenleving verandert. Het huidige democratisch stelsel moet mee veranderen. De samenleving kent steeds meer hoger opgeleide burgers die mondiger worden en meer invloed willen uitoefenen. Gemeentes, provincies en waterschappen staan voor een uitdaging. Zij moeten meer gaan inspelen op de wens van de burger om meer te participeren. Dit kan betrekking hebben op beleid- en besluitvormingsprocessen, maar ook op ruimtelijke ontwikkelingen. Provincies en waterschappen staan wat verder weg van de burgers en ook de onderwerpen, waarmee provincies en waterschappen zich bezig houden, lenen zich minder om te participeren. Toch wordt verwacht dat ook provincies en waterschappen aan de slag gaan met burgerparticipatie.

1.1 Onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om kennis te ontwikkelen die bijdraagt tot het bevorderen en het tot stand brengen van doelmatige samenwerking tussen waterschappen en maatschappelijke organisaties zoals natuur- en milieuverenigingen, visverenigingen maar ook organisaties die zich bezig houden met het behoud van cultuur en landschap. Het uiteindelijke onderzoek zal handvaten kunnen geven op welke wijze waterschappen het best een samenwerking kunnen aangaan in gebieden waar belangen elkaar raken.

Waarom gekozen is voor een onderzoek gericht op samenwerking met maatschappelijke organisaties en niet op zoek te gaan naar mogelijkheden voor participatie van burgers, ligt in het feit dat waterschappen een groot werkgebied bestrijken waardoor het organisatorisch lastig wordt om plaatselijk mensen met specifieke kennis te mobiliseren. De beoogde maatschappelijke organisaties bezitten deze specifieke kennis al en hebben al veel ervaring met het werken met - en organiseren van - vrijwilligers.

Centrale onderzoeksvraag is:

“Wat zijn de kansen voor waterschappen en maatschappelijke organisaties om hun “passie voor water” te delen door samen te werken aan gezamenlijke doelen?”

Deelvragen daarbij zijn:

- Welke factoren zijn van belang voor waterschappen en maatschappelijke organisaties om wel of niet samen te werken om gezamenlijke doelen te bereiken?
- Welke waterschappen hebben al één of andere vorm van samenwerking op gebied van participatie?
- Welke werkzaamheden zijn geschikt om in één of andere vorm gezamenlijk uit te voeren?
- Welke organisaties komen in aanmerking voor samenwerking met waterschappen?
- Op welke wijze worden initiatieven georganiseerd?

1.2 Methode van onderzoek

Het onderzoek om er achter te komen welke factoren van belang zijn voor waterschappen en maatschappelijke organisaties om wel of niet samen te werken, kent verschillende facetten. Op de hoofdvraag en deelvragen zal een antwoord worden gezocht.

Onderzoek naar factoren die van belang zijn

Door literatuuronderzoek, maar ook door onderzoek naar bestaande samenwerkingsvormen is er een beeld verkregen welke factoren van belang zijn om wel of niet samen te werken.

Overig onderzoek

Onderzoek naar de vragen: welke waterschappen al één of andere vorm van samenwerking hebben, welke werkzaamheden geschikt zijn om gezamenlijk uit te voeren, welke organisaties in aanmerking komen voor samenwerken en op welke wijze initiatieven kunnen worden georganiseerd, zijn allen op dezelfde manier uitgevoerd.

In eerste instantie is binnen Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden (HDSR) door middel van persoonlijke vraagstelling bij diverse afdelingen geïnventariseerd of er binnen HDSR al samenwerkingsvormen bestaan, welke vormen dit zijn, welke werkzaamheden worden uitgevoerd en welke organisaties hierbij zijn betrokken. Vervolgens is door middel van bestudering van informatie op de sites van de overige waterschappen naar verdere informatie worden gezocht.

Er heeft een uitgebreid literatuur onderzoek plaatsgevonden. Er is vooral gekeken naar eerdere onderzoeken naar vormen van samenwerking tussen waterschappen en maatschappelijke organisaties, en naar vormen van participatie bij gemeentes. Daarnaast is gezocht naar informatie over vormen van participatie.

Er zijn twee kennisbijeenkomsten bijgewoond met betrekking tot participatie en burgerinitiatieven. Deze bijeenkomsten gaven meer inzicht in de wijze waarop organisaties omgaan met participatie en initiatieven. Deze inzichten zijn in het onderzoek meegenomen en verwerkt.

Uiteindelijk is inzicht verkregen in:

- bestaande vormen van samenwerking;
- op welke wijze initiatieven tot stand komen;
- welke werkzaamheden in aanmerking komen voor samenwerking;
- belangrijke kansen en factoren om samenwerking te bevorderen.

Dit onderzoek is met name gericht op activiteiten op het gebied van burgerparticipatie, burgerinitiatief, co-creatie en overheidsparticipatie. Andere vormen van participatie zoals stemmen, informatiebijeenkomsten, formele inspraak en inloopavonden zijn in het onderzoek benoemd, maar niet uitgebreid onderzocht.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk twee van dit rapport wordt Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden beschreven. Er wordt een beschrijving gegeven van de omgeving, zowel intern als extern, waarin de organisatie zich bevindt. Vormen van samenwerking tussen waterschappen, maatschappelijke organisaties en/of belangengroeperingen en welke factoren van belang zijn om samen te werken, worden in hoofdstuk drie verwoord.

Vervolgens is met behulp van de in hoofdstuk twee en drie gevonden informatie een SWOT-analyse uitgevoerd en met behulp van een confrontatiematrix zijn de belangrijkste kansen uitgelicht. Deze zijn beschreven in hoofdstuk 4. In hoofdstuk vijf wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen door middel van conclusies. Aan de hand van deze conclusies worden aanbevelingen gedaan om samenwerking tussen waterschappen en maatschappelijke organisaties en/of andere belangengroepen te bevorderen.

Uiteindelijk zijn in hoofdstuk zes de discussiepunten beschreven welke nader onderzoek vereisen.

2. Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden

Dit onderzoek is uitgevoerd vanuit Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (HDSR). Uitkomsten uit dit onderzoek zijn van toepassing op alle waterschappen in Nederland. In dit hoofdstuk is de interne en externe omgeving van HDSR beschreven.

2.1 De organisatie¹

Waterschappen behoren tot de oudste instituties van Nederland. Het is een overheidsinstantie die de taak heeft om in een bepaalde regio de waterhuishouding te regelen. Het gebied wordt bepaald door stroomgebieden of afwateringsgebieden in een regio

Een waterschap is, net als een gemeente, een lokale overheid. Om de dagelijkse gang van zaken te regelen en beleidslijnen voor de toekomst uit te zetten heeft het waterschap een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur die bestaat uit dijkgraaf en hoogheemraden. De Stichtse Rijnlanden stemt het waterbeheer af op de eisen van de toekomst, waaronder klimaatverandering, bodemdaling, ruimtelijke ontwikkelingen, nieuwe wetgeving en financiële crisis.

Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden is één van de 23 waterschappen in Nederland. De Stichtse Rijnlanden zorgt voor veilige dijken, voldoende en schoon water in een groot deel van de provincie Utrecht en een klein deel van Zuid-Holland. De Stichtse Rijnlanden is verantwoordelijk voor het waterbeheer. Het draagt hiermee zorg voor de kwaliteit en kwantiteit van de oppervlaktewateren en voor de waterkeringen in het beheergebied.

Bestuursleden en de circa 450 medewerkers van HDSR hebben de volgende missie:

"Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden zorgt als waterautoriteit voor veilige dijken, droge voeten en schoon water. Kernwaarden bij onze aanpak zijn duurzaamheid, kwaliteit, resultaatgerichtheid, innovativiteit en efficiency. We zijn zichtbaar en bereikbaar voor de inwoners en de bedrijven in ons gebied. We werken intensief met andere partijen samen, want waterbeheer kan niet los gezien worden van de samenleving. De Stichtse Rijnlanden stemt het waterbeheer af op de eisen van de toekomst en werkt daartoe actief mee aan de totstandkoming van het waterbeleid."

In de missie van HDSR staat vermeld dat zij intensief samenwerken met andere partijen. Wat niet duidelijk wordt is wie die andere partijen zijn, en op welk vlak werken zij samen. Gaat men zoeken op de site van het waterschap op het woord samenwerken, dan komt naar voren dat er samengewerkt wordt met andere overheden. Inwoners worden uitgenodigd om mee te denken tijdens gebiedsprocessen e.d. echter is er niets terug te vinden over samenwerking met betrekking tot de individuele burger of over maatschappelijke initiatieven, terwijl allerlei vormen wel plaatsvinden.

Afbeelding 1 is een overzicht van het werkgebied van De Stichtse Rijnlanden. Het werkgebied bestaat uit het zuidelijk deel van de provincie Utrecht en een klein deel van Zuid-Holland.

¹ www.hdsr.nl



Abbeelding 1: overzicht werkgebied HDSR

2.2 Bestuurlijke en ambtelijke organisatie

De organisatie van een waterschap bestaat uit een ambtelijk en een bestuurlijk gedeelte. Het bestuurlijke deel bestaat uit het algemeen bestuur, een college (dagelijks bestuur) en een voorzitter. Deze voorzitter wordt dijkgraaf genoemd en maakt geen deel uit van het algemeen bestuur, maar heeft wel zitting en stemrecht in het college.

De ambtelijke organisatie staat onder leiding van een secretaris-directeur. Hij of zij is ook secretaris van het bestuur. HDSR heeft een functionele structuur met afdelingen zoals watersysteembeheer (WSB), planvorming en advies (P&A), zuiveringsbeheer (ZB), waterkering beheer (WKB), ingenieursbureau (IB) en administratie (ADM).

De ambtelijke organisatie is verantwoordelijk voor uitvoering van het beleid die het bestuur heeft vastgesteld. Het bestuur heeft geen direct invloed op de uitvoering van het beleid. Wanneer zij problemen constateren met betrekking tot uitvoeren van de taken, dan kunnen zij dit in de vergadering van het algemeen bestuur inbrengen.

2.2.1 Toezicht provincie

De provincies waarin de waterschappen zijn gelegen voeren toezicht uit op de waterschappen. Voor HDSR zijn dit de provincies Utrecht en Zuid Holland. De provincies stellen hiervoor een zogenaamde waterverordening op, waarin nadere regels zijn beschreven over het opstellen van een waterbeheerplan en van peilbesluiten, regels over aanleg en beheer waterstaatswerken, beschrijving van normen regionale waterkeringen en waterkwantiteit en regels over onttrekking en infiltratie van grondwater.

2.3 De omgeving

In deze paragraaf zal het waterschap en haar omgeving nader in kaart worden gebracht. In zijn algemeenheid geldt dat een organisatie kan bestaan door de mogelijkheden vanuit de omgeving. De organisatie vervult voor haar omgeving een bepaalde functie waar zij haar bestaansrecht aan ontleent.

De omgeving van de waterschappen is onder te verdelen in drie lagen namelijk:

- Interne omgeving zoals werknemers, afdelingen, algemeen bestuur en college;
- Externe omgeving zoals burgers wonend in het beheergebied, leveranciers en uitvoerders, en gemeentes, provincies en andere overheden;
- Indirecte omgeving is minder goed te vatten en niet tastbaar zoals economische crisis en politieke veranderingen.

2.3.1 Interne omgeving

Het belangrijkste kapitaal van het waterschap zijn haar medewerkers. Deze zijn deskundig en goed opgeleid. Om klaar te zijn voor de toekomst, zal ervoor gezorgd moeten worden dat medewerkers toegerust zijn voor hun taken. De maatschappij verandert steeds sneller, dus medewerkers zullen zich moeten blijven aanpassen, moeten blijven leren.

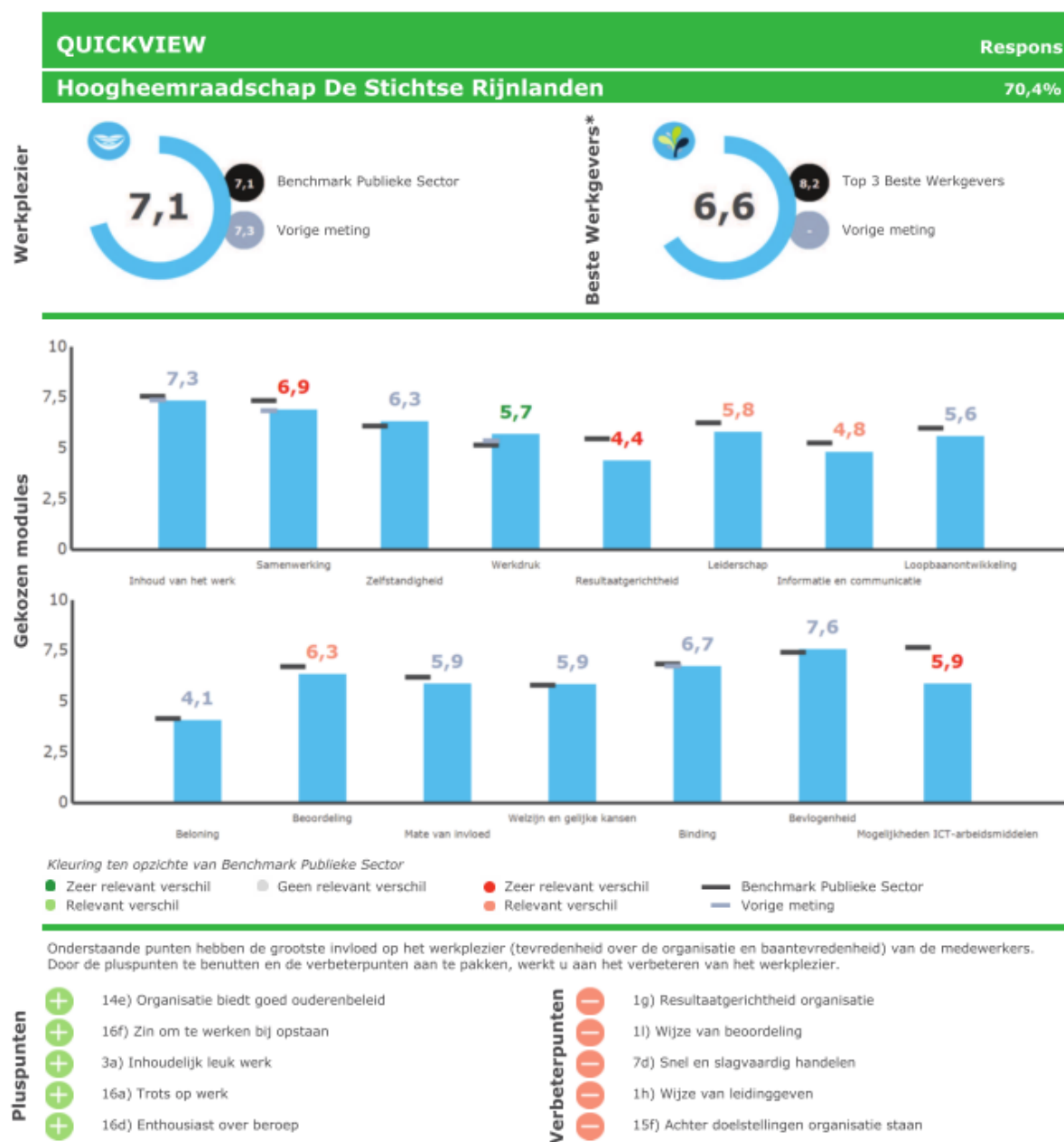
Er wordt uitgegaan van resultaatgerichte sturing van werken. Dit zien we terug in de structuur van de beoordelingscyclus waarbij er eerst een planningsgesprek plaatsvindt, daarna een voortgangsgesprek en tot slot een beoordelingsgesprek. In deze beoordelingscyclus worden afspraken gemaakt over resultaten, competenties, middelen en faciliteiten, loopbaanontwikkeling en mobiliteit, werktijden en/of arbeidsomstandigheden.

Het algemeen bestuur van HDSR bestaat uit dertig leden, verdeeld over negen politieke partijen. Tijdens de laatste waterschapsverkiezingen in 2015 was er maar één politieke partij die in zijn verkiezingsprogramma een paragraaf opgenomen had met standpunten met betrekking tot de participatie samenleving. De overige partijen hadden in hun programma niets opgenomen, of het bleef bij algemene termen. Enkele algemeen genoemde termen waren:

- burgers betrekken bij plannen;
- inspraak;
- goede en intensieve samenwerking met inwoners, betrokken overheden en maatschappelijke organisaties;
- beschikbaarheid informatie;
- klachten afhandeling en bezwaar procedures;
- open houding voor initiatieven.

In maart 2014 heeft er een medewerkersonderzoek plaatsgevonden onder de medewerkers van HDSR². Afbeelding 2 is een Quick view van de resultaten op hoofdlijnen. Deze Quick view geeft een overzicht van de pluspunten en de verbeterpunten van de organisatie. Algemeen beeld is dat de medewerkers enthousiast en trots zijn over hun werk, dit conform benchmark publieke sector. Echter zaken als resultaatgerichtheid, wijze van beoordelen, snel en slagvaardig handelen, leidinggeven en achter doelstelling staan, scoren onvoldoende ten opzichte van de benchmark publieke sector. Mogelijkheden ICT-arbeidsmiddelen scoren ook slecht, maar deze resultaten worden buiten dit onderzoek gehouden.

² Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. (2014). Medewerkersonderzoek HDSR. Geraadpleegd van het intranet van HDSR (niet publiekelijk toegankelijk)



Afbeelding 2: Quickview met resultaten op hoofdlijnen medewerkersonderzoek .

Legenda	n=	
Score van de huidige meting	321	A
Score van de vorige meting	273	B
Score van Benchmark Publieke Sector		C
Score van Top 3 Benchmark Publieke Sector		D

Legenda van afbeelding 3 en 4

Bevlogenheid	A	B	C	D
16a) Ik ben trots op het werk dat ik doe	7,9	-	7,7	8,4
16b) Mijn vak inspireert me	7,6	-	7,5	8,2
16c) Ik ben trots op mijn vak	7,9	-	7,6	8,3
16d) Ik ben enthousiast over mijn beroep	7,9	-	7,6	8,4
16e) Ik voel me gelukkig als ik intensief aan het werk ben	7,8	-	7,7	8,3
16f) Als ik 's ochtends wakker word, heb ik zin om aan het werk te gaan	7,0	-	6,8	7,7

Afbeelding 3: resultaten medewerkersonderzoek m.b.t. bevlogenheid medewerkers HDSR

Resultaatgerichtheid	A	B	C	D
7a) Ons waterschap heeft een duidelijke toekomstvisie	4,4	-	5,3	6,7
7b) Binnen ons waterschap zijn we sterk gericht op het realiseren van doelstellingen en resultaten	5,0	-	6,1	7,5
7c) Ook als er zaken tussendoor komen, blijft ons waterschap zich op het resultaat richten	4,6	-	5,9	7,0
7d) In ons waterschap wordt snel en slagvaardig gehandeld	3,4	-	4,5	6,0

Afbeelding 4: resultaten medewerkersonderzoek m.b.t. resultaatgerichtheid HDSR

Afbeelding 3 laat de uitslagen zien van de vragen met betrekking tot bevlogenheid van medewerkers. Gemiddeld gezien (benchmark publieke sector) scoort HDSR op alle onderdelen hoger dan de overige deelnemende organisaties in deze sector.

Opvallende score voor resultaatgericht die zijn weergegeven in afbeelding 4. Op alle fronten scoort HDSR beduidend lager dan gemiddeld genomen over de deelnemende organisaties in benchmark publieke sector.

2.3.2 Externe omgeving

De positie van de organisatie in zijn omgeving bepaalt de mate van afhankelijkheid. Een waterschap stemt haar activiteiten af op de bewegingen in haar omgeving bijvoorbeeld bij nieuwe regels vanuit de overheid, politieke invloeden en vernieuwing van werken zoals maatschappelijk verantwoord ondernemen en tijd en plaats onafhankelijk werken. Maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo), is een vorm van ondernemen gericht op de triple-P-benadering. People (mensen), profit (opbrengst/winst) en planet (planeet/milieu), die op harmonieuze wijze gecombineerd zouden moeten worden. Deze combinatie moet leiden tot betere resultaten voor zowel het bedrijf als de samenleving.

DESTEP analyse

DESTEP is een afkorting voor demografische, economische, sociaal/culturele, technologische, ecologische en politiek/juridische factoren. Het is een manier om een beeld te verkrijgen van de externe omgeving waarin een organisatie actief is. Inzicht in de externe omgeving is belangrijk om gebruik te maken van de kansen en bedreigingen. Afstemmen van het strategisch beleid op de bevindingen van de DESTEP-analyse stelt een organisatie in staat om actief te reageren op haar omgeving.

Waaruit bestaat de DESTEP-analyse?

Met de DESTEP-analyse worden de indirecte omgevingsvariabelen waarop een organisatie geen directe invloed uitoefent, bijvoorbeeld invloed vanuit Brussel, geanalyseerd. Een onderneming kan deze factoren niet veranderen, maar er wel effectief op inspelen door het strategisch beleid hierop af te stemmen.

Vanuit literatuuronderzoek zijn de indirecte omgevingsvariabelen voor waterschappen geanalyseerd. Deze indirecte omgevingsvariabelen zijn weergegeven in Tabel 1.

DESTEP-analyse	
- Welke factoren uit de indirecte omgeving beïnvloeden de organisatie? - Welke van deze factoren vormen nu of in de toekomst kansen of bedreigingen voor de organisatie?	
Demografisch Verstedelijking Verandering agrarische sector Suburbanisatie Creatief omgaan met ruimte	Economisch Conjunctuur Kosten van energie Recessie
Sociaal-cultureel Levensstijl Vrijtijdsbesteding Burger wordt mondiger Participatiemaatschappij	Technologie Water technische innovatie Nieuwe uitvindingen en ontwikkelingen op gebied van waterketen. Energie uit afvalwater
Ecologie Het klimaat Droogte Grondgebruik West Nederland zoekt of zout Bestrijding van muskusratten en andere exoten	Politiek - juridisch Wel of niet opheffen waterschappen Regionale, landelijke en Europese wetgeving Nieuwe normen voor veiligheid Europese Kaderrichtlijn Water (EKRW)

Tabel 1 weergave omgevingsvariabelen

Een uitgebreide beschrijving van de in tabel 1 genoemde factoren is terug te vinden in bijlage 1.

2.3.3 Transactionele en contextuele omgeving

De omgeving van een organisatie bestaat uit een transactionele en een contextuele omgeving. De transactionele omgeving bestaat uit partijen waarmee de organisatie contact onderhoudt, waardoor ze wordt beïnvloed en waarop ze zelf invloed op kan uit oefenen.

Voor waterschappen zijn dit onder meer:

- belangenorganisaties, zoals LTO, landgoedeigenaren en natuur- en milieuorganisaties;
- adviesbureaus en uitvoerders;
- het Waterschapshuis;
- provincies en rijksoverheid;
- collega waterschappen;
- opleidingsinstituten en universiteiten;
- burgers wonend in het beheergebied (de burger).

Met bovengenoemde partijen worden de contacten intensief onderhouden.

De contextuele omgeving bestaat uit ontwikkelingen op allerlei gebieden, waar de organisatie geen invloed op kan uitoefenen, maar die wel van invloed kunnen zijn op de organisatie.

Hierbij moet men denken aan:

- economie;
- arbeidsmarkt;
- wetenschap en technologie;
- politiek;
- wet- en regelgeving;
- sociaal- en maatschappelijke ontwikkelingen.

2.3.4 Indirecte omgeving

Wanneer we het hebben over de indirecte omgeving van een waterschap heeft dat vooral te maken met aspecten van de omgeving die invloed hebben op de organisatie. Dit zijn onder meer overheidsinvloeden zoals wet- en regelgeving, technologische vernieuwingen, publieke opinie en media. De waterschappen bevinden zich in een omgeving die voortdurend verandert.

Maatschappelijke ontwikkelingen als klimaatverandering en verstedelijking vragen om aanpassingen in de manier van werken. Veiligheid, voldoende water, schoon water recreatie, landschap en cultuurhistorie zijn ook onderwerpen die constant in beweging zijn. Dit vereist dat de medewerkers zich ervan bewust zijn dat zij constant met hun omgeving moeten mee veranderen.

2.3.5 Classificatie omgeving

De omgeving waar waterschappen zich in begeven kan geclassificeerd worden als ingewikkeld en veranderlijk en eist dat men voortdurend inspeelt op maatschappelijke ontwikkelingen.

De huidige conjunctuur en politieke klimaat brengen momenteel veel onrust met zich mee. De huidige regering noteerde als voornemen in het regeerakkoord om in 2025 de waterschappen te laten opgaan in vijf super provincies. Naar aanleiding van het gepresenteerde rapport van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), reageerde minister Schultz van Haegen (infrastructuur, VVD) dat zij af wil van de afspraken uit het regeerakkoord om de waterschappen op te heffen. “Ik ga er niks mee doen. Als iets goed is, moet je er niet aan morrelen” zegt ze in een interview in het NRC Handelsblad (17 maart 2014)³. Feit blijft wel dat het voortbestaan van de waterschappen onzeker blijft, zolang er partijen zijn die er geen voorstander van zijn om waterschappen als zelfstandig bestuur te handhaven. Daarentegen bij opheffing van de waterschappen blijft het werk van de waterschappen wel bestaan en zal het werk door een andere overheidsorganisatie worden overgenomen.

De besturen van waterschappen werden tot 2008 verkozen via verschillende categorieën van belangen, zoals ingezetenen, huiseigenaren en grondbezitters. De directe verkiezingen vonden plaats via een personenstelsel. Dit houdt in dat men leden kon kiezen vanuit een lijst met individuele personen. Vanaf 2008 werden de leden rechtstreeks gekozen volgens het lijstenstelsel, dus met deelname van landelijke politieke partijen en regionale partijen.

2.4 Organisatie en marktorientatie

Waterschappen behoren tot de lagere overheden in Nederland. Het is een dienst georiënteerde organisatie, waarbij de bedrijfsvoering gericht is op en gestuurd wordt door een algemeen bestuur. Het algemeen bestuur van HDSR bestaat uit dertig leden, verdeeld over negen politieke partijen. Een waterschap heeft een maatschappelijke taak, namelijk veilige dijken, voldoende en schoon water. Waterschappen zijn marktgeoriënteerd doordat zij samenwerking zoeken met andere waterschappen, gemeenten en betrokken organisatie ter verbetering van processen op het gebied van water en zuiveringsbeheer.

2.5 De klant

Een klant kan gedefinieerd worden als iemand die een goed of een dienst afneemt waarvoor in principe een betaling tegenover staat. Is dit een juiste definitie voor een overheidsorganisatie? Volgens Mintzberg (zie bijlage 2) kan dat niet zomaar worden gesteld. Volgens Mintzberg heeft de klant van de overheid vier petten op, klant, cliënt, burger en onderdaan. Deze petten heeft ieder mens afwisselend op. Directe dienstverlening aan klanten vindt bij de overheid nauwelijks plaats. Wordt een professionele dienst als onderwijs afgenomen, dan is het woord cliënt mogelijk een betere benaming. Daarnaast hebben wij rechten als burger en plichten als onderdaan. Burgers profiteren van de

³ Vermeer, O. (2015, 17 maart). Schultz gaat waterschappen toch niet opheffen. NRC. Geraadpleegd van <http://www.nrc.nl/nieuws/2014/03/17/schultz-gaat-waterschappen-toch-niet-opheffen/>

publieke infrastructuur die de overheid, dus ook de waterschappen, biedt. Daartegenover staat dat als onderdaan de burger belasting betaalt.

Bij veel activiteiten die worden uitgevoerd in het werkgebied van het waterschap worden de nodige compromissen tussen tegenstrijdige belangen gemaakt, waarbij het soms noodzakelijk is om gezag te laten gelden om het algemeen belang te kunnen dienen.

Invloed kan men, als burger (ingeland) van het beheergebied van het waterschap, uitoefenen via het stemmen tijdens waterschapsverkiezingen, via belangengroeperingen zoals LTO en natuurorganisaties, via inspraak en actieve deelname aan planvorming.

HDSR wil burgers actief betrekken bij het opstellen van plannen en bij uitvoering van werkzaamheden. Goede samenwerking met de streek levert een realistisch plan op waarvoor voldoende draagvlak bestaat. Betrokkenheid wordt bewerkstelligd door projectgroepen samen te stellen met verschillende belanghebbende groeperingen, door nieuwsbrieven en gebiedsavonden.

2.6. Segmentatievariabelen

Waterbeheer speelt zich af in complexe besluitvorming, niet alleen waterbeheer wordt in de besluitvorming meegenomen, maar men heeft te maken met meervoudig gebruik van de ruimte. Dit betekent dat men ook rekening moet houden met recreatie, woningbouw, infrastructuur en ecologische doeleinden. Al deze onderwerpen leggen een claim op de ruimte die voor het waterbeheer van groot belang zijn.

In de omgeving van waterschappen worden drie verschillende soorten actoren aangetroffen. Deze drie groepen zijn:

- De waterbeheerders. Deze groep leveren vanuit hun taakveld een bijdrage aan het waterbeheer.
- De gemeentes, belangenverenigingen, organisaties, stichtingen en dergelijke. Het onderdeel water is een deel van hun taakveld. Deze groepen kunnen goed worden geïdentificeerd en aangesproken.
- De burgers, Communicatie is moeilijker te stroomlijnen, groep is omvangrijk en diffuus.

Bij het opstellen van plannen en beleid, worden al deze groepen beschreven echter de laatste groep wordt in het algemeen benoemd zonder nadere specificatie. Het ontbreekt vaak aan concrete ideeën om deze groep (de individuele burger) bij het waterbeheer te betrekken. (visiekaart dienstverlening waterschappen 2015)⁴.

Uit het onderzoeksrapport van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) blijkt dat er onder Nederlanders sprake is van een laag bewustzijn als het gaat om waterbeheer, hoe dit wordt uitgevoerd en door wie. Risico's worden laag ingeschat en men weet niet wat men moet doen als de nood aan de man komt. Reden voor de regering om het waterbewustzijn in Nederland te vergroten met een publiekscampagne in 2014⁵.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) stelt in haar rapport dat burgerbetrokkenheid 'denken vanuit burgers' vereist. Dit is lastig, omdat burgers op verschillende manieren betrokken zijn, namelijk op het gebied van beleidsparticipatie, maatschappelijke participatie en maatschappelijke initiatieven. Bij de eerste twee ligt de trekkersrol bij de overheid en 'mogen' burgers meedoen in de vorm van inspraak of vrijwilligerswerk. Bij de derde vorm ontplooiën burgers

⁴ <http://www.uvw.nl/publicatie/visiekaart-dienstverlening-waterschap-in-2015>

⁵ OESD. (2014). Water Governance in the Netherlands: Fit for the future? (OESD Publishing). Geraadpleegd van <http://dx.doi.org/10.1787/9789264102637-en>

zelf initiatieven. In de praktijk blijkt dat deze velden elkaar overlappen, vooral bij onderwerpen die passen bij behoeften en kwaliteiten⁶.

Waterschappen communiceren voornamelijk vanuit één richting. Hoewel waterschappen bij het opstellen van plannen spreken over een openplanproces, krijgt men over het algemeen voorgebakken varianten voorgeschoteld, waaruit een keuze moet worden gemaakt. Deze manier van communiceren levert geen vertrouwensrelatie op. Om vertrouwen te winnen is het van belang om vanuit tweerichtingsverkeer te communiceren. Belangrijk is om het onderwerp te plaatsen binnen de context van de leefomgeving van de bewoners waarna partijen, in samenspraak oplossingen creëren⁷. Een door HDSR uitgevoerde evaluatie over de uitvoering van een watergebiedsplan in Oud-Kamerik bevestigt de noodzaak van een openplanproces. De resultaten van deze evaluatie zijn in bijlage 2 terug te lezen.

Dynamisch Beekdal

Om 's Hertogenbosch droog te houden bij overmatige regenval, is het nodig om in dit gebied bovenstrooms van Den Bosch, water vast te houden.

In 1998 is het waterschap hiervoor van start gegaan met het project Dynamisch Beekdal. De rivier de Aa liep als een ingedijkt kanaal tussen de landerijen door. De bedoeling was om de Aa een breder stroomgebied te geven. De aanliggende eigenaren werden hiervan op de hoogte gebracht, zonder dat ze er enige inspraak in hadden. Dit riep hevige weerstand op waardoor het proces uiteindelijk vastliep.

Het project leverde de belanghebbende boeren jarenlange zorgen op. Ze hadden niks in te brengen en konden slechts met rechtszaken voor hun belangen strijden. In 2011 is besloten om op een andere manier te werk te gaan. Met behulp van een bemiddelaar ging het waterschap met alle belanghebbenden in gesprek.

Opzet was om er samen uit te komen en er allen beter van te worden. Vier van de vijf boeren die erbij betrokken waren zijn met het waterschap in gesprek gegaan. Eén daarvan heeft zich naderhand teruggetrokken. Besloten is om de Aa om zijn land heen te leiden. Eén boer heeft veel grond aan het waterschap verkocht, waardoor ruilgrond vrij kwam om de anderen te compenseren. Dit proces geeft aan dat het heel belangrijk is om op gelijke voet met elkaar in overleg te gaan en de beschikbare kennis over een gebied te delen.⁸

Bron: Algemene waterschapspartij Aa en maas (maart 2015)

Bij de burger is een groeiend besef over de eigen onwetendheid over hoe het systeem werkt, wat er achter schuilgaat en hoe het technisch en institutioneel in elkaar ziet. Door deze onwetendheid groeit het wantrouwen van de burger, ingegeven door incidenten die in het verleden hebben plaatsgevonden.

⁶ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2012). Vertrouwen in burgers (Synopsis van WRR-Rapport 88). Geraadpleegd van http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-samenvattingen/R88_Vertrouwen_in_burgers_synopsis.pdf

⁷ Geldof, D. G., Grin, J., Hajer, M., & Woerkom, C. M. J. (2000). Betrokkenheid van burgers in het waterbeheer (Science, Technology and Policy Studies (STePS)). Geraadpleegd van <http://purl.utwente.nl/publications/71805>

⁸ Dynamisch Beekdal, ervaringen van een betrokken ondernemer. (2014, 31 oktober). Geraadpleegd van <http://www.algemeenewaterschapspartij.nl/uploads/waterschappen/aaenmaas/2014-10-31%20regionale%20commissie%20Beneden%20Aa,%20website.pdf>

2.7 De overheid verandert

De overheden zijn bezig om zichzelf opnieuw uit te vinden. Burgers en maatschappelijke initiatieven moeten meer de ruimte krijgen. Samenwerken, participeren en anticiperen krijgen veel aandacht. Maar om dat vervolgens in de praktijk te brengen is lastig. Dit betekent een hele andere manier van besturen, beleid maken en dienstverlening.

Lange tijd was overheidsbeleid sterk op interne afstemming gericht en had de overheid daarnaast een vast circuit van adviseurs. Het beleid was gericht op consensus. Er werden wel politieke afspraken gemaakt, maar dit gebeurde door de heersende elite. Men ging uit van 'goede inrichting' van het land en daar was men het over eens. Onderling verschil van mening werd uiteindelijk op een vreedzame manier opgelost. Met de opkomt van de eenvoudige elitestructuur en het doorzetten van de emancipatie binnen het openbaar bestuur is dit model niet meer hanteerbaar⁹.

Behoud van natuur en cultuur is een onderdeel van het werk van de waterschappen. De laatste 40 jaar was het water- en natuurbeleid bijna louter een overheidsaangelegenheid. Beleidsmakers en grote terrein beherende natuurorganisaties bepaalde tot voor kort het natuurbeleid. Echter botste dit vaak met ideeën en initiatieven van burgers, die juist ontstaan vanuit de binding met een bepaalde plek.

Volgens de Raad Voor Maatschappelijke ontwikkeling (RMO)(2013)¹⁰ zal de beweging van een terugtrekkende overheid alleen slagen wanneer maatschappelijke initiatieven de ruimte krijgen om publieke voorzieningen naar eigen waarden en inzicht te organiseren. Oelkers (2013)¹¹ schrijft dat overheden niet hun eigen formele wijze van handelen zouden moeten opleggen; dat haalt de kracht en motivatie uit de initiatieven. Dus geen regels en procedures als uitgangspunt maar proces en dialoog, waarmee wordt geïnvesteerd in de relatie tussen burgerinitiatieven en overheden en in wederzijds begrip en vertrouwen.

Een overheid die meer aan de samenleving wil overlaten zal moeten erkennen dat maatschappelijk initiatief geen extraatje is voor de organisatie van publieke voorzieningen, maar het uitgangspunt. Hierdoor zal het gelijkheidsbeginsel en collectief belang moeten worden losgelaten. Dit omdat anders alle gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden, waardoor het systeem voortdurend uitdijt, weinig ruimte biedt om verschil te maken en 'loslaten' meer monitoring en controle betekend. In tegenstelling tot de overheid zijn maatschappelijke initiatieven niet gevangen in het gelijkheidsbeginsel. Zij zullen het verschil maken, dingen anders doen dan de overheid dit wellicht vooraf had bedacht. Daarover ontstaat vaak politiek ongemak, waardoor loslaten in de praktijk moeilijk is aldus de RMO (2013).

Hart (2015, pp. 29) is van mening dat organisaties uit moeten gaan van de bedoeling van de klant. Dat men juist vanuit het leven van de klant moet gaan denken.

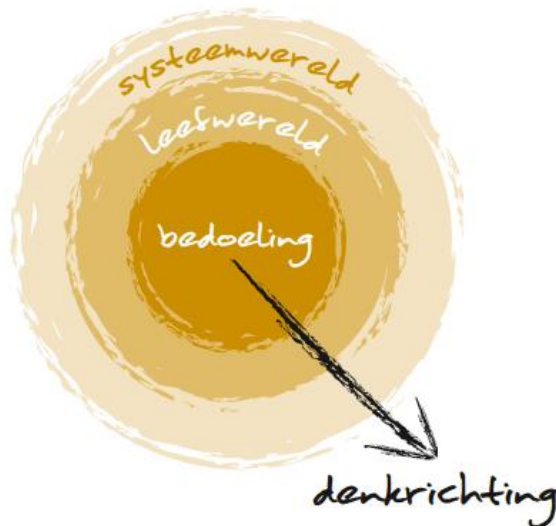
"Want denken vanuit de bedoeling is denken vanuit de toegevoegde waarde voor de klant". "Deze klant (of het klantsysteem) is de eerstverantwoordelijke om voor zijn eigen gezondheid te zorgen, zijn leerproces in het leven vorm te geven, problemen op het gebied van veiligheid te voorkomen en op te lossen (binnen de grenzen van de wet en het fatsoen). Door dat de klant hier zelf een belangrijkere rol zou moeten nemen, wordt het gevoel van eigenaarschap bij de klant ook gestimuleerd door organisaties waarbij de pijl van binnen naar buiten staat".

⁹ Geldof, D. G., Grin, J., Hajer, M., & Woerkom, C. M. J. (2000). Betrokkenheid van burgers in het waterbeheer (Science, Technology and Policy Studies (STePS)). Geraadpleegd van <http://purl.utwente.nl/publications/71805>

¹⁰ http://www.adviesorgaan-rmo.nl/Publicaties/Adviezen/Terugtrekken_is_vooruitzien_juli_2013

¹¹ <https://effectieveoverheidsparticipatie.files.wordpress.com/2013/04/ontladden-birgit-oelkers1.pdf>

Met dit laatste wordt bedoeld dat gewerkt wordt vanuit de denkrichting van de klant (de bedoeling) richting de systeemwereld van regels, procedures et cetera. Dit via de leefwereld, het feitelijke gedrag en alle inter- en intrapersonlijke dynamieken daarvan (zie figuur 1). Door de denkrichting van binnen naar buiten te richten ontstaat dat de systeemwereld ondersteunend wordt aan de bedoeling.



Figuur 1: Denkrichting: vanuit de bedoeling naar de systeemwereld

Wanneer de pijl (denkrichting) van buiten naar binnen is gericht, kan dit leiden tot een té grote en complexe systeemwereld. Een goede systeemwereld is nodig en een grote succesfactor voor iedere organisatie, echter het probleem zit hem in de richting van de pijl. De vraag is dan of de systeemwereld ondersteunend is aan de leefwereld en de bedoeling, of dat de systeemwereld leidend wordt gemaakt ¹².

Verder stelt Hart dat (2015, pp. 147, 148) organisaties minder moeten afdwingen en meer moeten uitnodigen. "Uitnodigen boort een vitale kracht aan die enorm helpt om resultaten te bereiken. De kans dat mensen iets (goed) doen is veel groter als ze snappen waarom ze iets moeten doen in verhouding tot de bedoeling van de organisatie, en dat ze daar zelf aan mee willen werken". Daarbij gaat het vooral om de intentie erachter. "Willen we uitnodigen en geloven we werkelijk dat het het beste is dat de ander uit vrije beweging ervoor kiest om mee te doen?" aldus Hart.

2.7.1 Veranderingen bij HDSR

Ook HDSR (maart 2015)¹³ is zich ervan bewust dat de wereld om haar heen verandert en dat de organisatie hierin moet mee veranderen. Daarom wordt momenteel bekeken op welke wijze de organisatie moet veranderen zo dat zij de veranderingen, die op haar afkomen, zo goed mogelijk te lijf kan gaan. Centraal in dit proces staat de verandering 'Van zorgen voor, naar samen met'.

Doordat de wereld om ons heen steeds sneller en vaker verandert, vraagt dat om flexibiliteit en wendbaarheid van het waterschap. HDSR is van mening dat een oplossing niet moet komen uit het aanpassen van het organogram of aanpassen van de structuur. Het succes van de organisatie hangt veel meer af van de mensen die er werken en de manier waarop die met elkaar omgaan. Verandering van de organisatie zal vooral van binnenuit plaatsvinden.

¹² Hart, W. (2015). Verdraaide organisaties (9e ed.). Deventer, Nederland: Kluwer.

¹³ Bron afkomstig van het intranet (niet publiekelijk toegankelijk) van HDSR

In het verleden functioneerde het waterschap als autoriteit op het gebied van water. In de toekomst wil het waterschap externe partijen meer en meer betrekken bij het tot stand komen van haar doelen. Hiervoor wil de organisatie meer gebruik maken van de talenten van haar medewerkers¹⁴.

2.8 Burgerparticipatie versus burgerinitiatief

Begin jaren '70 van de vorige eeuw ontstond volgens Van Zuylen (2007) de eerste vorm van burgerparticipatie (eerste generatie). Burgers dwongen inspraak af op plannen op het gebied van ruimtelijke ordening. In de jaren '90 ontstond de tweede generatie. Met behulp van interactie tussen burgers werd, tijdens het opstellen van ruimtelijke plannen en beleid, rekening gehouden met de wensen uit de maatschappij. Het initiatief voor beleid en plannen kwam vanuit de overheid. De derde generatie (2000) kenmerkt zich doordat initiatieven van burgers zelf komen. De overheid neemt een stap terug en neemt een meer sturende en faciliterende rol aan. Dit vindt plaats in de vorm van adviseren, delen van kennis, ondersteunen met financiële en materiële middelen. (Van Zuylen, 2007).

Bij burgerparticipatie ligt het initiatief bij de overheid, die burgers uitnodigt om mee te werken aan overheidsdoelen. Burgerinitiatieven daarentegen ontstaan uit ideeën en initiatieven van burgers zelf. Zij streven vaak een ideaal na en richten zich op onderwerpen die meestal dicht bij huis liggen.

Nieuwe verbindingen worden aangegaan en via deze nieuwe verbindingen ontwikkelen burgerinitiatieven zich en verankeren zich in de samenleving. Nieuwe verbindingen ontstaan met bijvoorbeeld burens en wijkbewoners maar ook met boeren of gemeenten, op die plekken waar belangen elkaar raken. Doordat burgerinitiatieven zich ontwikkelen in interactie met anderen, kunnen oorspronkelijke doelstellingen verschuiven, verbreden of veranderen (Van Dam, Salverda en During, 2010)¹⁴.

Thans streeft men naar een nieuwe vorm van participatie en wel de participerende overheid. Bij overheidsparticipatie participeert de overheid. Deze doet mee en is partner in de initiatieven van de burgers. Hieronder horen ook de informele burgerinitiatieven. Dit betreffen activiteiten van bewoners om vorm te geven aan hun straat, buurt of stad, waarbij de bewoners zelf bepalen wat er gebeurt en waarbij de overheid een ondersteunende c.q. faciliterende rol heeft aldus Bos (2014)¹⁵.

¹⁴ Dam, R.I. van, I.E. Salverda en R. During (2010). Strategieën van burgerinitiatieven. Burgers en Landschap deel 3. Wageningen: Alterra, Wageningen UR.

¹⁵ Bos, D (2014). Monitoring burgerparticipatie 2013. Den Haag, ProDemos Huis voor democratie en rechtsstaat.

3. Samenwerking nader bekeken

Dit hoofdstuk beschrijft welke vormen van samenwerking en burgerinitiatieven er bij waterschappen bestaan. Vervolgens is gekeken wat de motivatie en drijfveren zijn om te participeren. Deze gegevens zijn weer onderverdeeld in vorm van participatie (beleid, uitvoering en overig), complexiteit en vorm van samenwerkingsverband (nieuw, bestaand).

3.1 Vormen van samenwerking bij waterschappen

In de omgeving van waterbeheerders worden drie soorten actoren aangetroffen. De eerste groep zijn de waterbeheerders. De tweede groep zijn de gemeentes, belangenverenigingen, organisaties, stichtingen en dergelijke. De derde en laatste groep van actoren zijn de ingelanden.

Volgens de visiekaart dienstverlening waterschappen (2015)¹⁶ ontbreekt het vaak aan concrete ideeën om deze laatste groep (de individuele burger) bij het waterbeheer te betrekken. Het is wel van belang met deze laatste groep te communiceren. Wanneer de burger meer te weten komt over het belang van een goede waterhuishouding en het werk van de waterschappen zal er meer draagvlak ontstaan. Echter zijn belanghebbenden met verschillende motieven betrokken. Het is daarom nog niet vanzelfsprekend dat ze het eens zijn met wat de overheid voorstelt aldus Elands en Turnhout (2009)¹⁷. Vaak is er sprake van grote betrokkenheid, maar gaat dit gepaard met een gebrek aan overeenstemming over doelen en middelen, zoals die in beleid zijn neergelegd.

Via literatuuronderzoek en ook via de websites van alle waterschappen in Nederland is onderzoek gedaan naar bestaande vormen van samenwerking tussen waterschappen en maatschappelijke organisaties en tussen waterschappen en burgers. Tabel 2 is een overzicht van verschillende vormen van samenwerking die bij HDSR plaatsvinden. Tabel 3 is een overzicht van verschillende vormen van samenwerking die bij de overige waterschappen plaatsvinden. Via de websites van de waterschappen is gezocht met de woorden: samenwerking, vrijwilliger, burgerinitiatief en burgerparticipatie. Geen van de onderzochte waterschappen heeft een rechtstreekse verwijzing op haar site met informatie over mogelijkheden om te participeren. Informatie over beleidsparticipatie is vaak terug te vinden bij specifieke planvormingsprocessen. Nadere informatie over de in tabel 2 en 3 genoemde vormen van samenwerking is terug te vinden in bijlage 4. In de paragrafen 3.1.1 tot en met 3.1.3. worden de verschillende samenwerkingsvormen van bijlage 4 kort samengevat.

¹⁶ <http://www.uvw.nl/publicatie/visiekaart-dienstverlening-waterschap-in-2015>

¹⁷ Elands, B. H. M., & Turnhout, E. (2009). Wettelijke onderzoekstaken Natuur & milieu, (WOt-studie 9). Geraadpleegd van <http://edepot.wur.nl/191605>

**Vormen van samenwerking bij
HDSR**

	burger- participatie	burger- initiatief	Co- creatie	overheids- participatie	opmerkingen
Initiatieven wijkgroenplan		x	x	x	Opstellen van een wijkgroenplan is een initiatief van de Gemeente Utrecht, HDSR participeert hierin op gebied van oppervlaktewater
Initiatief aanplanten waterplanten aan de Melissekade en Stadsbuitengracht Utrecht		x	x	x	Op initiatief van bewoners i.s.m. gemeente (namens HDSR uit regeling: kwaliteitsimpuls water in de stad). Reden deelname: vergroten zichtbaarheid waterschap in stedelijke omgeving. Vergroten actieve beleving van water.
Levendige boerensloot	x		x		i.s.m. IVN en agrarische natuurvereniging monitoren vrijwilligers ecologische effecten natuurvriendelijke oevers
Geven workshop afkoppelen door particulieren tijdens Groei en Bloei bijeenkomst midden Nederland				x	N.a.v. verzoek Groei en bloei
Samenwerking NME en waterschap v.w.b. educatie			x		Ontwikkelen van lesmateriaal en verzorgen excursies op gebied van water.
Participatie aan project integrale erfscans	x		x		LTO Noord, de Agrarische Natuurverenigingen in Utrecht-West en de waterschappen Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden en Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht samen.
Maatregelen KRW-pakket voor overig water	x		x	x	i.s.m. Landbouw, Natuur en sportvisserij verbeteren waterkwaliteit overig water. Samenwerking in onderzoeksfase.
Verzoek om gedifferentieerd onderhoud watergangen landgoederen en natuurgebieden		x		x	Verzoek tot aanpassing beleid op gebied t.b.v. natuurbeheer om verdroging tegen te gaan. Op verzoek van landgoedeigenaren en natuurorganisaties.
Uitzetten van karpers				x	i.s.m. Algemene Utrechtse Hengelaarsvereniging (AUHV) samenwerking o.g.v. water- en visstand beheer.
Beschikbaarstelling terrein rwzi de Bilt voor bouw zonnepark		x	x	x	i.s.m. BENG!, de lokale energiecoöperatie voor inwoners en bedrijven in De Bilt. Intentie verklaring opgesteld.
Molen Bonrapas	x		x		Bemalen van de polder Bonrepas en Noord-Zevender, door vrijwillige molenaar via 't Gilde van vrijwillige Molenaars.
Sluis Oudewater	x		x		Sluis in Oudewater wordt in het weekend bemand door vrijwilligers.

Tabel 2: Overzicht vormen van samenwerking bij HDSR

Vormen van samenwerking overige waterschappen gevonden via zoektermen als vrijwilliger, samenwerken, burgerinitiatief en burgerparticipatie

	burger-participatie	burger-initiatief	Co-creatie	overheids-participatie	opmerkingen
Diverse waterschappen: Vrijwilliger dijkleger	x				
Diverse waterschappen: Vrijwilliger educatie	x				
Rijnland: Instandhouding molenviergang Rijnland	x		x	x	I.s.m. molenstichting, waterschap, gemeente en provincie
Rijn en IJssel: Initiatief Marke Mallem	x		x	x	Begonnen als burgerparticipatie, na aanloop ontstond een proces van co-creatie. Huidige situatie ligt de 'lead' voornamelijk bij de stichting en is waterschap als adviseur betrokken en is er eerder sprake van overheidsparticipatie.
Diverse waterschappen: Sloopjesdagen/natuurwerkdag		x		x	i.s.m. IVN e.a. natuurverenigingen
Den Dommel: Essche stroom in beweging	x		x		i.s.m. onder meer waterschap, gemeente, natuurverenigingen, landgoederen en bewoners. Aanpassen, herinrichten en verbeteren Essche Stroom.
Rijnland: Natuurlijker peilbeheer Reeuwijkse plassen	x				Metten van peil van het grondwater en oppervlaktewaterpeilen i.s.m. omwonenden. Deelnemers via advertentie krant gevraagd om mee te doen. Deelnemers ontwikkelen kennis, zien effecten van verschillende peilen en kunnen ambassadeurs voor het waterschap worden.
Rijnland: Reeuwijkse plassen schoon en mooi	x		x	x	Uitvoeren van diverse maatregelen i.s.m. Stichting Natuurbehoud Kerfwetering, leden van de Vereniging Natuurbehoud Plas 's Gravekoop, Stichting VEEN en het Hoogheemraadschap van Rijnland en gemeente
Diverse waterschappen: Vrijwilligers monitoren visstand en vismigratie			x	x	I.s.m. diverse visverenigingen zoals: Sportvisserij, beroepsvisserij en Ravon
Stichting waterhouderij Walcheren		x	x	x	De stichting werkt, samen met het Waterschap Scheldestromen, aan eenvoudige en praktische maatregelen om water te sparen, zoet en zout te scheiden en water te bufferen. I.s.m. streek en andere partijen.
Vallei en Veluwe: Natuurlijk beekherstel	x		x		Onderhouden van beken door vrijwilligersgroepen. Onder coördinatie van Stichting Landschapsbeheer Gelderland en Stichting Landschap en Erfgoed Utrecht
Natuurgebied aan de Grasweg		x	x	x	Burgerinitiatief i.s.m. waterschap, Stichting het Zuid-Hollands Landschap, provincie en gemeente
Stichting Boermarke Essen en Aa's		x	x	x	Burgerinitiatief i.s.m. waterschap, Landschapsbeheer Groningen, gemeente en DLG
Stichting Brokkenbroek		x	x	x	Burgerinitiatief i.s.m. provincie, gemeente, waterschap, Brabandslandschap en Natuurmonumenten
Natuurwerkgroep Liempde		x	x	x	Burgerinitiatief i.s.m. gemeente en waterschap

Tabel 3: Overzicht vormen van samenwerking bij overige waterschappen

Uit de onderzochte onderwerpen blijkt dat burgerparticipatie de meest voorkomende vorm is waarbij burgers bij het werk van waterschappen worden betrokken. In bijna alle gevallen vindt ook een vorm van co-creatie plaats, waarbij het waterschap participeert. Verder blijkt uit dit onderzoek dat ook burgerinitiatieven bijna altijd plaatsvindt in co-creatie met derden (gemeente, nieuw samengestelde groepen, natuur en milieu organisatie e.d.).

Alleen overheidsparticipatie komt slechts in enkele gevallen voor. Reden hiervoor zou kunnen zijn dat deze vorm niet of nauwelijks aandacht ontvangt, terwijl deze vorm wel plaats vindt. Zoals het geven van presentaties op scholen en natuurclubs, delen van kennis en ervaring op gebied van (schoon) water, ondersteuning verlenen bij uitvoering wijk- en dorpsgerichte projecten zoals slootjesdagen en natuurwerkdagen.

3.1.1. Toelichting onderzochte vormen van burgerinitiatieven

Drijfveer om te komen tot een burgerinitiatief ontstaat vaak uit een mix van eigenbelang en maatschappelijk belang. Bij eigenbelang moet men denken aan behoud van een stuk natuur nabij de eigen woonomgeving, het niet eens zijn met de huidige planvorming en zorgen om de eigen economische toekomst. Bij maatschappelijk belang zijn achteruitgang van de leefomgeving en behoud van cultuurlandschap belangrijke motieven. Het motief tot samenwerking is vooral ingegeven door wederzijdse afhankelijkheid om een doel te bereiken.

Andere motieven kunnen zijn:

- financiële redenen;
- tijd;
- benutten van kennis en vaardigheden;
- verhogen van draagvlak;
- aangaan sociale contacten, gevoel van gezamenlijkheid en verbondenheid;
- continuïteit van het initiatief garanderen.

Uit evaluatie van genoemde burgerinitiatieven weergegeven in tabel 2 en 3 kan geconcludeerd worden dat in alle gevallen door middel van samenwerking uiteindelijk meer bereikt wordt dan dat de partijen afzonderlijk zouden kunnen bereiken.

Belangrijke succesfactoren voor het uiteindelijk slagen van een burgerinitiatief zijn volharding en uithoudingsvermogen van de initiatiefnemers. Daarbij zijn kennis, ervaring en een goed netwerk onontbeerlijk. Communicatie en presentatie zijn ook belangrijke factoren voor het slagen van het initiatief. Dit om mensen te informeren, te enthousiasmeren en zover te krijgen dat ze in een of ander vorm meedoen. Contact houden met de omgeving blijft in alle fases van het proces belangrijk.

Waterschappen vinden het lastig om werkzaamheden zoals planvorming en beheer aan particulieren over te dragen. Medewerking prima, maar dan tegen eigen voorwaarden. Past het plan binnen het eigen beleid van het waterschap, dan kan doorgang van een initiatief veel gemakkelijker plaatsvinden.

Soms is het nodig om beleid aan te passen om te kunnen voldoen aan een verzoek. Zo was er al jaren de wens van eigenaren van landgoederen en natuurgebieden om gedifferentieerd onderhoud van de watergangen op eigen terrein toe te passen, dit ter vernatting van natuur. Uitgebreid onderzoek van effecten heeft plaatsgevonden. Aan het kerndoel, voldoende water, kon bij gedifferentieerd onderhoud worden voldaan. Beleid is vervolgens aangepast en gedifferentieerd onderhoud binnen natuurgebieden wordt toegestaan. De wens om gedifferentieerd onderhoud mogelijk maken is een mooi voorbeeld dat past binnen de huidige tijdgeest waarin de overheid een terugtrekkende beweging maakt en de grenzen van de zorgplicht opzoekt.

Er zijn ook initiatieven van burgers waarbij van een waterschap enkel wordt verwacht dat deze participeert in de vorm van het beschikbaar stellen van kennis en ervaring, ruimte, financiële middelen of het beschikbaar stellen van materialen. Het is hierbij niet altijd de bedoeling om waterdoelen te realiseren, maar gaat het meer om de samenwerking, bewustwording en betrokkenheid te vergroten.

3.1.2. Toelichting onderzochte vormen van burgerparticipatie

Bij het opstellen van plannen en beleid betrekken waterschappen in een steeds vroeger stadium de omgeving. Waar het voorheen vooral ging om informeren en inspraakmogelijkheden betreft men in een steeds vroeger stadium de burger. Dit blijkt ook noodzakelijk te zijn. De burgers zijn vaker hoogopgeleid en kiezen er bewust voor om op een bepaalde (waterrijke)plek te gaan wonen en willen veelal dat hun omgeving blijft zoals het is. Wanneer er dan een waterschap langskomt die zijn doelen wil realiseren, kan dat ingaan tegen de beleving die de inwoners ervaren. Waar men vroeger een verschil van mening uiteindelijk op een vreedzame manier oploste, is dit heden ten dage anders. Wanneer een waterschap zijn omgeving niet op de juiste manier bij planvorming betreft, zal dit tegenstand van de omgeving opleveren.

Esscherstroom

In het gesprek met de betrokkenen, staat de beleving centraal. Wat is het verhaal achter de plek, welke waarden hecht men aan een bepaalde plek? Dit doen we door te vragen naar de wensen van de betrokkenen (ook al heeft dat niets met de herinrichting van de Esscherstroom te maken) en het delen van beelden en verwachtingen.

Deze gesprekken stellen ons in staat om maatwerk te leveren (in te kunnen springen op wensen uit het gebied) en de plannen een gebiedseigen karakter mee te geven.

Bron: Esscherstroom in beweging¹⁸

Wanneer het gaat om de veranderde leefomgeving, wil de omgeving duidelijk een stem in het project hebben. Van het projectmanagement wordt inlevingsvermogen geëist. Wat ervaren de inwoners, op welke wijze betrekken wij ze bij onze plannen. Wie zijn de schakels in het gebied welke relaties gaan wij aan. Alles ten dienste van het project. Dit vereist van de waterschappen een andere manier van werken. Kunst is om de grootste gemeenschappelijke deler te benoemen en onder de aandacht te houden. Voor samenwerking is het van belang dat alle partijen de ruimte krijgen om zaken bespreekbaar te maken, maar hierin ook de ruimte te nemen. Daarbij steeds in het oog houdend dat doelen gerealiseerd moeten worden¹⁹.

Door meer en meer samen te gaan werken met maatschappelijke organisaties, worden doelen eerder behaald dan met (vele) individuele deelnemers te moeten onderhandelen. Delen van kennis en ervaring is een andere belangrijke voordeel. Ook het verkrijgen van draagvlak wordt door deze manier van samenwerken vergroot, doordat er meer mensen worden bereikt.

Bij uitvoering van beleid wordt de burger ook betrokken voor monitoring en onderzoek. Vooral op het gebied van schoon water worden steeds vaker derden betrokken. Zoals het betrekken van agrariërs bij onderzoek naar invloeden van natuurlijk slootkantenbeheer op kwaliteit van water en beperking van nutriëntenemissies. Deze samenwerking vindt steeds meer plaats via de agrarische natuurverenigingen.

Vanaf 1 januari 2016 wordt het belang van regionale collectieven agrarische natuurverenigingen nog belangrijker, omdat agrarische grondgebruikers die in aanmerking willen komen voor subsidie ten behoeve van natuur- en landschapsbeheer, deze niet meer zelfstandig kunnen aanvragen. Dat kan dan alleen via een gebiedscollectief.

¹⁸ Esscherstroom in beweging. Geraadpleegd op 24 maart, 2015, van <http://www.esschestroom.nl/index.php?pid=30>

¹⁹ Löwik, J., persoonlijke communicatie, 26 maart 2015

Een andere vorm van burgerparticipatie is het betrekken van vrijwilligers bij bijvoorbeeld het dijkleger, het geven van gastlessen op scholen of het geven van rondleidingen op rioolwaterzuiveringen. Veelal staat hier een vergoeding tegenover, echter deze (betaalde) vrijwilligers dragen het waterschap ook uit.

3.1.3 Overheidsparticipatie

Bij overheidsparticipatie ligt het initiatief bij de burgers. De overheid doet mee, is partner in initiatieven van inwoners. Op welke wijze, dat kan per initiatief verschillen. Dit kan financieel zijn, informatief, delen van (water) kennis, beschikbaar stellen van ruimte, ondersteunende werkzaamheden verrichten of beleid op aanpassen.

Belangrijk bij overheidsparticipatie is dat het aansluit bij de kerntaken van het waterschap. Dit zijn de welbekende taken als veilige dijken schoon en voldoende water. Daarnaast gaat het ook om doelen die betrekking hebben op de zichtbaarheid van het waterschap, betrokkenheid, beleving, educatie, behoud van cultureel erfgoed etc.

Initiatieven kunnen klein en toegankelijk zijn. Zo heeft HDSR in Utrecht twee initiatieven van wijken ondersteund. Beide initiatieven hebben niet of nauwelijks betrekking op de belangrijkste kerndoelen, echter wel op betrokkenheid en beleving.

Een heel ander voorbeeld is het initiatief Marke Mallem. In eerste instantie stond het waterschap Rijn en IJssel aan de lat voor dit project. Zij waren op zoek naar mogelijkheden om de eigen opgaven te verbinden met die van anderen zodat maatschappelijke meerwaarde kon worden gecreëerd. Na verloop van tijd werd het project een co-creatie en uiteindelijk hebben burgers in het gebied het project overgenomen en is het waterschap als adviseur betrokken.

3.2 Vormen van initiatieven, complexiteit, motivatie en drijfveren om te participeren

De motivatie en drijfveren om aan een participatie proces deel te nemen is in belangrijke mate bepalend voor de uiteindelijke vorm van participatie. Verschillende vormen van participatie hebben ieder hun voor- en nadelen. Ook de intensiviteit kan gedurende het proces verschillen. Elke vorm en situatie vragen uiteindelijk om maatwerk²⁰.

Wanneer men de burger als klant benaderd, dan wilt men weten wat de motivatie en drijfveren van deze burgers zijn om deel te nemen aan een participatie proces of om een initiatief op te starten. Uit de bestudeerde participatie processen en initiatieven die zijn beschreven in de tabellen 2 en 3, zijn verschillende motieven en drijfveren van burgers naar voren gekomen, deze zijn beschreven in tabel 4.

1. Invloed uitoefenen op beleid	Sommige initiatieven ontstaan primair uit onvrede met de gang van zaken in de directe omgeving
2. Maatschappelijk belang	Vergroten onderlinge samenhang
3. Verbeteren sociaal- economische omstandigheden	I.v.m. verwachte achteruitgang economisch perspectief
4. Passie voor natuur en water	Geïnteresseerd in natuur en natuurbehoud waaronder schoon water
5. Educatie	Kan men er wat van leren (Jong en oud)
6. Behoud cultureel landschap en/of erfgoed	Trots en verantwoordelijkheidsgevoel voor landschap
7. Overige projecten	Veiligheid, energie projecten, etc.

Tabel 4: Motieven en drijfveren voor deelname aan participatieve processen of initiatieven

²⁰ Breman, B., Pleijte, M., Ouboter, S., & Buijs, A. (2008). Participatie in waterbeheer. Geraadpleegd van <http://library.wur.nl/way/bestanden/clc/1893888.pdf>

Uit de overzichten van bestaande vormen van initiatieven tussen waterschappen en maatschappelijke organisaties en tussen waterschappen en burgers (tabel 2 en 3) blijkt dat burgers op verschillende gebieden kunnen participeren. Tabel 5 is een overzicht van vormen van initiatieven, complexiteit en motieven en drijfveren van burgers om te participeren.

Vormen van initiatieven	Beleidsmatig (plan-/beleidvorming)	Uitvoerend (beheer/onderhoud)	Overig	Uitvoering complex	Uitvoering niet complex	bestaande maatschappelijk verband	nieuw samengesteld maatschappelijk verband	Motivatie en/of drijfveer (tabel 3)
Initiatieven wijkgroenplan			x		x		x	2,4
Initiatief aanplanten waterplanten aan de Melissekade en Stadsbuitengracht Utrecht			x		x		x	2,4
Levendige boerensloot		x			x	x		1,4,3
Geven workshop afkoppelen door particulieren tijdens Groei en Bloei bijeenkomst midden Nederland			x		x	x		4,5
Samenwerking NME en waterschap v.w.b. educatie			x		x	x		5
Participatie aan project integrale erfscans			x		x	x		4
Maatregelen KRW-pakket voor overig water		x						4
Verzoek om gedifferentieerd onderhoud watergangen landgoederen en natuurgebieden	x	x			x	x		1,4,6
Uitzetten van karpers			x		x	x		2,4
Beschikbaarstelling terrein rwzi de Bilt voor bouw zonnepark			x		x	x		7
Molen Bonrapas			x		x	x		2,5,6
Diverse waterschappen: Vrijwilliger dijkleger		x	x		x		x	2,7
Diverse waterschappen: Vrijwilliger educatie		x	x		x		x	2,4,5
Rijnland: Instandhouding molenviergang Rijnland			x		x	x		2,6
Rijn en IJssel: Initiatief Marke Mallem	x	x	x	x			x	1,2,4,5,6
Diverse waterschappen: Slootjesdagen/natuurwerkdag			x		x	x		2,4,5
Den Dommel: Essche stroom in beweging	x		x	x			x	1,2,3,4,5,6
Rijnland: Natuurlijker peilbeheer Reeuwijkse plassen	x	x			x		x	1,4,7
Rijnland: Reeuwijkse plassen schoon en mooi	x	x		x		x		1,2,3,4,6
Diverse waterschappen: Vrijwilligers monitoren visstand en vismigratie		x			x	x		2,4,5
Stichting waterhouderij Walcheren			x	x				3
Vallei en Veluwe: Natuurlijk beekherstel					x	x		2,4,5,6
Natuurgebied aan de Grasweg				x			x	1,2,4
Stichting Boermarke Essen en Aa's				x			x	1,6
Stichting Brokkenbroek				x			x	1,3,6
Natuurwerkgroep Liempde		x			x	x		1,4
Sluis Oudewater		x			x	x		2,6

Tabel 5: Vormen van initiatieven, complexiteit en behartiging doel waterschap

In tabel 5 is onderscheid gemaakt naar de aard van de werkzaamheden waarop initiatieven betrekking hebben, beleidsmatig, uitvoerend en overig. Beleidsmatige participatie heeft te maken met het betrekken van burgers bij plan- en beleidsvorming. Enkele voorbeelden zijn watergebiedsplannen, peilbesluiten en de keur. De keur is een verordening met de regels die een waterschap hanteert bij de bescherming van waterkeringen, watergangen en bijbehorende kunstwerken.

Bij participatie van uitvoerende werkzaamheden kan men denken aan het meten van oppervlaktewater- en grondwaterpeilen, onderhouden van bermen, oppervlaktewater, wandelpaden of (natte) natuurgebieden.

Als laatste indeling worden de overige zaken genoemd. Dit kunnen werkzaamheden zijn die raakvlakken hebben met beleidsmatige- of uitvoerende werkzaamheden, of daar juist niets mee te maken hebben. Vormen zijn bijvoorbeeld kleine initiatieven die betrekking hebben op de leefomgeving, zoals drijvende tuinen, deelname aan onderzoeken van waterschappen, geven van educatie over waterschappen aan scholen en instandhouding van cultureel erfgoed.

Vervolgens is in tabel 5 onderscheid aangebracht aan complexiteit met betrekking tot participatie, gezien vanuit het oogpunt van de waterschappen. Sommige initiatieven zijn eenvoudig te realiseren en vergen alleen een eenvoudige vorm van participatie vanuit het waterschap (overheidsparticipatie). Andere initiatieven zijn complex en vragen veel tijd en energie van alle betrokken partijen. Veelal gaat er ook een lange tijd overheen voordat het project is afgerond.

Vaak ontstaan er nieuwe verbanden van samenwerking bij start van nieuwe projecten. Speciale werkgroepen of voorheen niet bestaande groepen worden opgericht om een project te kunnen realiseren. Meestal bestaan deze samengestelde groepen uit betrokkenen uit de nabije omgeving van een plangebied.

Wat opvalt aan tabel 5 is dat enkel deelname aan het dijkleger betrekking heeft op veiligheid. Heems en Kothuis verklaren in hun proefschrift “Waterveiligheid: Managen van kwetsbaarheid voorbij de mythe van droge voeten; De Nederlandse omgang met overstromingsdreiging in sociaal-cultureel perspectief”, waarom overstromingsdreiging ‘niet leeft’ in Nederland. Zo stellen zij dat burgers het volste vertrouwen dat waterbeheerders alles onder controle hebben. Zij concluderen dat in het publieke debat over waterveiligheid de relatie tussen overheden en samenleving in de omgang met waterveiligheid en overstromingsdreiging anders moet worden omgegaan. Meer gericht op een invulling die gebaseerd is op de acceptatie van kwetsbaarheid, wederzijds kritisch vertrouwen en naar verdeelde zorg voor veiligheid. Hierdoor kunnen formele en informele initiatieven van overheden, experts en burgers elkaar in de toekomst aanvullen²¹.

3.3 Gemeentes en participatie

Gemeentes gaan allemaal op hun eigen wijze om met participatie. Momenteel zijn gemeentes druk bezig met het implementeren van de veranderde wetgeving met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning van haar burgers op het gebied van werken, inkomen, zorg, welzijn en opvoeding. Deze taken werden tot 1 januari 2015 geregeld door de Rijksoverheid. Voor dit onderzoek is expliciet gekeken naar initiatieven van burgers in het publieke domein.

De verantwoordelijkheden voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken is de verantwoordelijkheid geworden voor zowel overheid als andere partijen. Steeds meer wordt gekozen voor horizontale samenwerking tussen overheden, burgers, bedrijven en belangenorganisaties om maatschappelijke problemen op te lossen (Van der Heijden, Van Dam, Van, Noortwijk, Van, Salverda, Van Zanten, 2011). Burgers nemen daarbij meer en meer zelf en ongevraagd, initiatieven in het publieke domein. Deze initiatieven ontstaan op allerlei gebieden. Van natuur tot zorg, of van onderwijs tot gezamenlijke energievoorziening. De schaal waarop dit plaatsvindt, is ook wisselend. De oorsprong voor initiatieven van burgers wordt gevonden in zingeving²².

²¹ Heems, G. C., & Kothuis, B. L. M. (2012). Waterveiligheid: Managen van kwetsbaarheid voorbij de mythe van droge voeten (B2012/0730/1 NUR 610/741). Geraadpleegd van http://www.waterworks.nu/uploads/8/7/6/8/8766572/waterworks_heemskothuis_2012_waterveiligheid_-_managen_van_kwetsbaarheid_voorbij_de_mythe_van_droge_voeten.pdf

²² Heijden, J. van der, Dam, R. van, Noortwijk, R. van, Salverda, I., & Zanten, I. van. (2011). Experimenteren met burgerinitiatief. Geraadpleegd van]Experimenteren met burgerinitiatief - Rijksoverheid.nl

“Een gemeente die burgerinitiatief wil stimuleren en kijkt wat burgers zelf doen, opent het blikveld voor de energie die er al is. Die energie past niet zomaar in de vorm van formeel beleid, maar daar moet de gemeente mee leren omgaan”²³.

Bron: Experimenteren met burgerinitiatief (2011)

Veel gemeentes hebben een fonds ter ondersteuning van initiatieven die de eigen omgeving verbeteren en/of sociale samenhang versterken. Natuurlijk mag een speciale trofee, om initiatieven onder de aandacht te brengen, niet ontbreken.

Een groot aantal gemeentes, organiseert G1000 bijeenkomsten. Dit zijn regelmatige bijeenkomsten van een grote groep gelote burgers, die richting gevende uitspraken doen over belangrijke zaken voor de eigen gemeenschap. Een andere vorm zijn de stadsgesprekken welke als doel hebben om samenwerking tussen bewoners, ondernemers en andere partners en gemeente te verstevigen. Deze bijeenkomsten zijn voor de gemeente niet vrijblijvend. Van hen wordt verwacht dat zij met de uitkomsten van deze bijeenkomsten aan de slag gaan. Zo is in Utrecht naar aanleiding van ruimte voor het initiatief festival ‘Utrecht maken we samen’, een boekje opgesteld voor ambtenaren over de rol van de ambtenaar in omgang met initiatieven vanuit de gemeenschap²⁴.

Er zijn ook gemeentes die, ter inspiratie, initiatieven in hun gemeente zichtbaar maken op een speciale site. Zo maken de gemeente Dronten en Enschede gebruik van de site “WIJSAMEN”. Deze site maakt, voor de aangesloten gemeenten, allerlei bijzondere verhalen en inspirerende ideeën zichtbaar over maatschappelijk meedoen.



Bron: www.wijsamen.nl

Gemeente Lelystad en Almere hebben zelf een site opgezet waarin inspiratie kan worden opgedaan. De site van de gemeente Almere bezit zelfs een interactieve kaart, die de initiatieven toont van, voor en door bewoners. Naast een overzicht van uiteenlopende ideeën wordt er op de site informatie gegeven waar men moet zijn voor fondsen, hulpvragen en overige informatie. Dit alles om samenspraak en participatie te stimuleren.²⁵

²³ Heijden, J. van der, Dam, R. van, Noortwijk, R. van, Salverda, I., & Zanten, I. van. (2011). Experimenteren met burgerinitiatief. Geraadpleegd van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2011/08/29/experimenteren-met-burgerinitiatief.html>

²⁴ Gemeente Utrecht. (2015). Ruimte voor initiatief. Geraadpleegd van http://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/1.concern-bestuur-ontwikkeling/Wijken/Participatie/Jij_maakt_Utrecht/College_Brochure_Rol_Ambtenaar_2015.PDF

²⁵ <https://mensenmakendestad.almere.nl>

De gemeente Almere heeft een participatienota opgesteld die zich specifiek richt op de participatie van bewoners en andere stakeholders – zoals belangengroeperingen – in relatie tot gemeentelijke plannen en activiteiten in de openbare ruimte. In deze participatienota staan kaders vermeld en geen regels en voorwaarden, omdat de gemeente van mening is dat iedere participatieplan maatwerk vereist.²⁶ Weer andere gemeenten hebben juist uitgebreide protocollen waarin is opgenomen waaraan een initiatief moet voldoen. Sommige gemeentes vragen een lijst met handtekening van een groot aantal medestanders. Die officieel ingediend moet worden bij de raadsgriffie, waarna de raad toetst of het initiatief voldoet aan de verordening die hiervoor is opgesteld.

In het rapport van TNO “Leren van Zelforganisatie in de ontwikkeling van Almere” wordt beschreven dat er behoefte is aan vaste contactpersonen vanuit gemeente die de initiatieven verder zouden kan helpen. De gemeente is in het proces een partner, een schakel tussen partijen en diensten. Verder biedt de gemeente structuur en ondersteuning door te faciliteren, aan te moedigen te investeren en budget te verlenen. Deze contactpersoon van de gemeente wordt ook wel navigator genoemd.²⁷

De navigator

De uitdaging voor de navigator is om continue tussen de werelden van gemeente en initiatief te schakelen, ontmoetingen tussen de twee werelden te organiseren, ervaringen uit te wisselen en knelpunten te communiceren. Juist deze rol is cruciaal in de interactie tussen initiatieven en gemeenten. Wil men burgerinitiatieven beter faciliteren en organisch gaan organiseren, dan verdient de navigator volop aandacht.

Bron: Boonstra, B. (2014). *Leren van Zelforganisatie in de ontwikkeling van Almere* (TNO 2014 R10136)

Dat beleidsparticipatie niet altijd het gewenste resultaat oplevert concludeert Steinberger (2015, p. 4). ‘Wie meedoet aan participatie, krijgt nog niet altijd zijn zin’ was de kop in het AD. In dit artikel worden verschillende participatie trajecten van de gemeente Utrecht onder de loep genomen, waarbij burgers werden betrokken bij het maken van plannen. Uit het stuk blijkt dat participatie moeilijk is, “want je kunt iedereen wel meenemen in het proces, uitgebreid een mening laten geven en laten meeschrijven aan het plan; dat is nog geen garantie dat alle neuzen dezelfde kant op gaan staan. Sterker nog: na alle tijd en moeite die mensen in het participatieproces hebben gestoken, is de teleurstelling des te groter als het eindresultaat afwijkt van zijn eigen mening”. Aldus het AD²⁸.

GreenWish is een organisatie die actieve burgers adviseert bij het uitvoeren van duurzame ideeën. Daarnaast trainen zij overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties in manieren om initiatieven te stimuleren en te faciliteren. Op 12 februari 2015 organiseerde GreenWish een bijeenkomst voor mensen die op één of andere manier maatschappelijke initiatieven verder brengen, zoals ambtenaren, werknemers, zzp-ers of vrijwilligers. Doel van deze bijeenkomst was het achterhalen wat deze, zogenaamde knooppunten, nodig hebben om initiatieven te laten ‘groeien, zie hiervoor ook bijlage 5.

²⁶ Gemeente Almere. (2013). Ruimte voor Initiatief. Geraadpleegd van https://mensenmakendestad.almere.nl/fileadmin/files/almere/overalmere/De_Almeerse_Participatienota.pdf

²⁷ Boonstra, B. (2014). *Leren van Zelforganisatie in de ontwikkeling van Almere* (TNO 2014 R10136).

²⁸ Steinberger, M. (2015, 22 april). Wie meedoet aan participatie, krijgt nog niet altijd zijn zin. *Algemeen Dagblad*, p. 4.

De zeven belangrijkste punten die tijdens deze bijeenkomst naar voren kwamen om initiatieven te laten 'groeien' zijn:

1. Ondernemersvaardigheden als groeistof.
2. Zichtbaar worden als groeistof.
3. Samenwerken met opleidingen als groeistof.
4. Geld als groeistof.
5. Cross-over tussen knooppunten binnen en buiten de gemeente.
6. Groeistof voor knooppunten in spe
7. Anders groeien.

3.4 Belangrijke factoren voor bevordering van samenwerking

Uit het onderzoek komt naar voren dat door middel van samenwerking uiteindelijk meer bereikt wordt dan wanneer de partijen afzonderlijk zouden kunnen bereiken. De meest belangrijke factoren voor bevordering van samenwerking worden hieronder benoemd en toegelicht.

Aanpassing beleid waterschap soms nodig

Om initiatieven mogelijk te maken is het soms nodig om beleid aan te passen. Binnen de kaders waar het waterschap verantwoordelijk voor is, wordt aan (natuur)beheerders/burgers/organisaties ruimte gegeven om zelf invulling te geven aan de inrichting van bepaalde gebieden.

Laat de systeemwereld ondersteunend zijn, maar laat de kerntaken van het waterschap leidend zijn

Afgelopen jaren is de systeemwereld (beleid, regels en procedures) leidend geweest bij de uitvoering van de kerntaken van de waterschappen. Dit heeft geleid tot grote complexiteit van de organisatie en weinig flexibiliteit. Dit werk belemmert voor de samenwerking met andere partijen. Door meer vanuit de kerntaken te sturen, zullen burgers meer eigenaarschap kunnen ontwikkelen en meer verantwoordelijkheid voor hun omgeving kunnen nemen. Dit zal de samenwerking vergroten, wat tot gevolg heeft dat ook het draagvlak voor het waterschap wordt vergroot.

Inzicht in motivatie en drijfveren, van burgers om te participeren of een initiatief te starten, is noodzakelijk

Doelen van het waterschap kunnen ingaan tegen de beleving van wat inwoners verwachten. Om projecten te laten slagen is inlevingsvermogen van projectmanager vereist. Onjuiste interpretatie van de beleving van de inwoners kan leiden tot weerstand van een project. Uitgangspunt van het waterschap moet de bedoeling vanuit het leven van de burger zijn, wat is de toegevoegde waarde voor de burger om te participeren of een initiatief op te starten.

Zichtbaarheid en behoefte aan vast contactpersoon

Om een initiatief op te starten en verder te brengen is het nodig om over het juiste netwerk te beschikken. Voor burgers is het vaak moeilijk om met de juiste mensen in contact te komen. Het is ook vaak onduidelijk wat de mogelijkheden zijn om te participeren of initiatieven te ontwikkelen. Zichtbaarheid van de mogelijkheden en een vast contactpersoon vanuit het waterschap welke de initiatieven verder kan helpen zijn, naast belangrijke succesfactoren.

4. De SWOT- analyse

Een SWOT-analyse is een manier om sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen van een organisatie, product of dienst weer te geven. Voor dit onderzoek is een SWOT analyse uitgevoerd voor HDSR met betrekking tot participatie.

Sterkten en zwakten

Sterkten en zwakten kunnen worden afgeleid uit de interne analyse, daarbij wordt gekeken naar de sterkten en zwakten van de organisatie van binnen uit zoals personeel, kennis en ervaring en strategisch beleid.

Kansen en bedreigingen

Kansen en bedreigingen komen van buiten de organisatie en kunnen zowel positieve en negatieve ontwikkelingen zijn. De organisatie kan hier geen invloed op uitoefenen, maar mogelijk wel gebruik maken van kansen, zoals meer kennis en verantwoordelijkheidsgevoel bij de burger. Andere voorbeelden zijn onder andere conjunctuur, klimaat, technische ontwikkelingen en economie. Een uitgebreide beschrijving is terug te vinden in bijlage 1.

Tabel 6 is een overzicht van belangrijke sterkte en zwakke punten uit de interne analyse van HDSR en enkele belangrijke kansen en bedreigingen vanuit de omgeving. De punten worden door onderzoeker als belangrijk ervaren.

Interne analyse	Omgevingsanalyse
Sterke punten • Enthousiaste medewerkers, kundig en bevolgen • Werken intensief samen met derden o.g.v. taken waterschappen • Bewust van het feit dat organisatie moet (mee) veranderen (van zorgen voor, naar samen met)	Kansen • Mondiger worden van burgers • Maatschappelijk verantwoord ondernemen • Terugtrekkende overheid • Communicatie over mogelijkheden participatie kan beter
Zwakke punten • Veel regels en procedures • Resultaatgerichtheid • Moeite met loslaten van planvorming en beheer aan derden • Politieke (waterschaps)partijen hebben het onderwerp participatie niet hoog op politieke agenda staan • Mogelijkheden van participatie zijn niet goed zichtbaar en worden onvoldoende herkend	Bedreigingen • Economische recessie/bezuinigingen • Mondiger worden van burgers • Groeiend wantrouwen burgers i.v.m. onwetendheid watersysteem en –beheer

Tabel 6: Schematische weergave van interne en externe analyse

Alle gegevens van de interne en omgevingsanalyse zijn in onderstaande confrontatiematrix geplaatst (figuur 2.) Een confrontatiematrix heeft als doel te komen tot een aantal issues/prioriteiten voor het te vormen beleid met betrekking tot participatie. Hierbij worden alleen die sterke en zwakke punten, kansen en bedreigingen behandeld die er, na mening van onderzoeker, werkelijk toe doen.

Confrontatiematrix									
- positief + - zeer positief ++ - negatief - - zeer negatief -- - vereist aandacht +* en -* - vereist onmiddellijke aandacht ++* en --*	Kansen	Mondiger worden van burgers	Maatschappelijk verantwoord ondernemen	Terugtrekkende overheid	Communicatie over mogelijkheden participatie kan beter	bedreigingen	Economische recessie/bezuinigingen	Mondiger burgers	Groeiend wantrouwen burgers i.v.m. onwetendheid watersysteem en -beheer
Sterkten									
Enthousiaste medewerkers, kundig en bevoegd		+	+	+	+		-	+	+
Werken intensief samen met derden o.g.v. taken waterschappen		+	+	+	+		+	+	+
Bewust van het feit dat organisatie moet (mee) veranderen (van zorgen voor, naar samen met)		+	+	+	+		+	+	+
Zwakten									
Veel regels en procedures		-	-	-	-		-	-	-
Resultaatgerichtheid zwak		-	-	-	-		-	-	-
Moeite met loslaten van planvorming en beheer aan derden		-	-	-	-		-	-	-
Politieke (waterschaps)partijen hebben het onderwerp participatie niet hoog op politieke agenda staan		-	-	-	-		-	-	-
Mogelijkheden van participatie zijn niet goed zichtbaar en worden onvoldoende herkend		-	-	-	-		-	-	-

Figuur 2: confrontatiematrix

4.1 Aanknopingspunten strategie

Kijkend naar de confrontatiematrix hebben de zwakten en bedreigingen de overhand. Toch zijn er mogelijkheden om kansen te benutten.

Sterkten – kansen: Hoe maken we gebruik van onze sterktes om in te spelen op kansen

Dit kwadrant laat veel plussen zien. Sterke kanten kunnen ingezet worden om kansen te benutten.

- Enthousiaste medewerkers, kundig en bevoegd: Deze sterke kant kan worden gebruikt om in contact te treden met de mondige burger, die meer invloed wil uitoefenen op de inrichting van zijn omgeving. De burger betrekken bij het werk van de waterschappen is een vorm van maatschappelijk ondernemen. Een terugtrekkende overheid vereist meer uitleg en een andere manier van werken en communiceren. Communicatie over mogelijkheden tot participatie wordt niet of nauwelijks uitgedragen. Hier is een goede kans weggelegd voor waterschappen, echter vraagt deze kans extra inspanningen.
- Werken intensief samen met derden o.g.v. taken waterschappen: Waterschappen en overheidsorganisaties werken al veel samen. Samenwerking zorgt voor een uitgebreider netwerk,

waardoor er meer mogelijkheden ontstaan om gezamenlijke doelen te bereiken. Door daarnaast ook de burgers, al dan niet georganiseerd, te betrekken bij het opstellen van plannen en of uitvoering van werkzaamheden, kan gebruik worden gemaakt van gebiedsgerichte kennis van deze burgers. Dit kan leiden tot participatie en/of co-creatie van gebiedsplannen die breed worden gedragen en mogelijk ook innovatie bewerkstelligen. Wel is het van belang te laten zien op welke wijze burgers meer betrokken kunnen raken bij het werk van een waterschap. Wat mede tot gevolg zal hebben dat het waterschap bepaalde werkzaamheden zal kunnen overlaten aan derden.

- Bewust van het feit dat de organisatie constant moet (mee)veranderen: De samenleving verandert voortdurend. Waterschappen zijn zich hiervan bewust en zijn gewend om mee te veranderen. Maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) past binnen de visie van waterschappen. MVO houdt ook in dat men rekening houdt met stakeholders. Dat kunnen medewerkers, omwonenden, leveranciers maar ook “de maatschappij” in algemene zin zijn. Een terugtrekkende overheid houdt in dat meer en meer wordt overgelaten aan de burger. Dit vereist een andere manier van werken binnen de waterschappen, als technische organisatie. Dus meer naar buiten gericht. Laten zien dat men anders gaat werken en de burgers meer wil betrekken bij het werk van de waterschappen is een kans die mogelijkheden biedt.

Sterkten - bedreigingen: *Hoe maken we gebruik van onze sterktes om bedreiging af te weren.*

In hoeverre kan een sterkte een bedreiging verminderen en/of neutraliseren. Het aantal plussen in dit kwadrant laat zien dat er voldoende mogelijkheden zijn.

- Deskundig en goed opgeleide medewerkers: Economische recessie en bezuinigen kunnen er toe leiden dat er minder geld wordt besteed aan het opleiden van de interne medewerkers. Bezuinigingen kunnen er ook toe leiden dat de organisatie zijn eigen medewerkers juist méér gaat opleiden om zodoende minder gespecialiseerd personeel in te hoeven huren. Bezuinigingen kunnen er ook toe leiden dat deskundig en goed opgeleide medewerkers vertrekken omdat elders de perspectieven beter zijn. specialisten vertrekken.
- De mondiger wordende burger kan wel een bedreiging vormen in de vorm protest en de gang naar de rechtbank om gebiedsprocessen stil te leggen. Door de burger al vroeg in het planproces mee te laten denken, kan dit worden voorkomen. Door burgers bij planvorming te betrekken kan tevens gebruik gemaakt worden van (gebiedsgerichte) kennis en ervaring.
- Werken intensief samen met derden o.g.v. taken waterschappen: Economische recessie en bezuinigingen zullen niet of nauwelijks invloed hebben op samenwerking met derden. Mogelijk zal er juist meer gezocht worden naar samenwerking, om kosten te beperken. De mondig wordende burger kan een kans zijn, of een bedreiging vormen en zal daarom moeten worden benaderd als samenwerkingspartner.
- Bewust van het feit dat organisatie moet (mee) veranderen (van zorgen voor, naar samen met): Economische recessie, bezuinigingen en verandering van politiek klimaat, verandering van de maatschappij. Dit alles maakt dat waterschappen omgevingsbewust moeten handelen en mee veranderen om niet achter de feiten aan te lopen. Door meer samen te werken met de omgeving, vanuit het besef gezamenlijke doelen te bereiken, zal meerwaarde worden gecreëerd voor de omgeving. Doet men dit niet, dan zal er meer wantrouwen ontstaan.

Zwakten - kansen: *Hoe versterken we onze zwaktes om in te spelen op kans*

Dit kwadrant laat zien welke zwakten een kans belemmeren. Het overzicht laat zien dat er aandacht vereist is om zwakten te verminderen om kansen niet te belemmeren.

- Veel regels en procedures: Veel regels en procedures belemmeren de mogelijkheden voor burgers om actief te participeren. Participatie behoort ook tot maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Als er te veel regels en procedures zijn en blijven, zullen deze belemmerend werken om de burgers te laten participeren bij het werk van de waterschappen. Het streven om als overheid meer terug te treden en meer over te laten aan de burger, zal niet werken als de mogelijkheden om zelf zaken op te pakken in de kiem worden gesmoord, omdat deze niet passen binnen het systeem van het waterschap.

- Resultaatgerichtheid zwak: Resultaatgerichtheid is belangrijk om doelen te kunnen behalen. Dit vereist een flexibele, effectieve en efficiënte manier van werken. Echter samen met de vele regels en procedures vormt dit een zeer zwak punt wat onmiddellijke aandacht vraagt om in te kunnen spelen op de kansen die waterschappen hebben om hun doelen te bereiken.
- Politieke (waterschaps)partijen hebben het onderwerp participatie niet hoog op de politieke agenda staan: De burger wil meer invloed op zijn leefomgeving. Het is een kans om deze mondiger wordende burger meer te betrekken. Door de burger al vroeg in het planproces mee te laten denken, kan gebruik gemaakt worden van (gebiedsgerichte) kennis en ervaring. Mogelijk wordt tevens het draagvlak in het gebied vergroot, indien bewust wordt omgegaan met mening en wensen van de burger. Initiatieven vanuit de burger zijn een opstap naar een overheid die zich meer zal kunnen terugtrekken. Dit alles vereist wel draagvlak vanuit de politiek.
- Mogelijkheden van participatie zijn niet goed zichtbaar en worden onvoldoende herkend: Ondanks dat de politiek weinig aandacht heeft om bewoners te betrekken bij het werk van de waterschappen, vinden er binnen verschillende waterschappen en ook binnen HDSR verschillende vormen van participatie plaats. Echter zoekt men op de site van de verschillende waterschappen, dan vindt men niet terug op welke wijze men initiatieven kan aanmelden of bespreken met een medewerker.

Zwaktes - bedreigingen: *Hoe versterken we onze zwaktes om bedreiging af te weren.*

In dit kwadrant worden de zwaktes geconfronteerd met de externe bedreigingen. Verschillende bedreigingen vragen aandacht zodat bedreigingen worden afgezwakt of zelf worden afgewend.

- Veel regels en procedures: Alle genoemde bedreigingen oefenen een negatieve invloed uit. Echter hoeft dit niet altijd negatief uit te vallen. De economische recessie en bezuinigingen kunnen negatieve invloed hebben, maar wanneer de organisatie bewust is van het feit dat er anders gewerkt moet worden, zal men mogelijk het beleid aanpassen en meer sturen op richting en middelen dan op vooraf beschreven regels en afspraken. Dit heeft als voordeel dat burgers meer betrokken (moeten) worden bij het uitvoeren van beleidstaken. Zij kunnen dan meer invloed op uitoefenen en meer werkzaamheden zelf oppakken. Dit zal het groeiende wantrouwen verminderen.
- Politieke (waterschaps) partijen hebben participatie niet hoog op de agenda staan: Het is voor waterschappen van belang dat juist gebruik wordt gemaakt van de participerende burger. Dit kan onder meer door burgerparticipatie, maar ook door burgerinitiatieven de kans te geven. De ambtelijke organisatie van waterschappen kan zelfstandig sturen om meer initiatieven en bewonersparticipatie te initiëren. Genoemde bedreigingen zullen verminderen.
- Resultaatgerichtheid zwak: Om snel te kunnen anticiperen op economische veranderingen zoals recessie en bezuinigingen zal de organisatie resultaat gericht moeten werken. Ook de mondige burger zit niet te wachten op een logge organisatie, zeker niet als deze wil participeren. Deze zal afhaken als zaken lang blijven liggen voordat deze worden opgepakt of blijven hangen in de pijplijn van procedures. Dit alles zal het wantrouwen alleen maar bevestigen.
- Moeite met loslaten van planvorming en beheer aan derden: HDSR zit momenteel in een veranderingsproces 'Van zorgen voor, naar samen met'. Wanneer de organisatie iets wil bereiken 'samen met' haar omgeving, is het nodig dat zij zich bewust wordt, wat haar burgers nodig heeft om de

meerwaarde van participatie in te zien. Wanneer beheertaken worden overgedragen aan burgers in het gebied, zal het waterschap moeten accepteren dat zaken anders lopen dan wanneer zij beheer zelf zouden uitvoeren. Participatie kan een middel zijn om bezuinigingen uit te voeren. Wanneer het waterschap burgers het vertrouwen geeft om zaken zelf te regelen, zullen burgers ook weer vertrouwen teruggeven. Daarnaast zullen zij meer inzicht krijgen in het watersystemen en het beheer daarvan.

- Mogelijkheden van participatie zijn niet goed zichtbaar en worden onvoldoende herkend: Bijna alle bedreigingen vragen aandacht, temeer omdat deze bedreigingen verminderd kunnen worden. Waterschappen zijn zich bewust van de participatie samenleving echter zijn zij er nog onvoldoende van bewust hoe, wanneer en waarin zij de burger kunnen laten participeren. Doordat mogelijkheden tot participeren niet zichtbaar zijn, herkent de burger de mogelijkheden niet. Waar kan de burger terecht met zijn goede idee? Is er een aanspreekpunt in de organisatie die hem verder kan helpen? Als het zichtbaar wordt waar de burger terecht kan met zijn idee, dan zal dit stimulerend werken. Ook het laten zien van de mogelijkheden om te participeren, zal stimulerend werken. Zichtbaarheid vergroot de betrokkenheid bij waterschappen.

4.2 Belangrijke kansen

De uitkomst uit deze SWOT-analyse en confrontatiematrix laat zien dat er voldoende mogelijkheden zijn die benut kunnen worden om kansen te benutten en om bedreigingen af te weren. Samenwerking uitbreiden naar samenwerking met burgers al dan niet georganiseerd is een kans die waterschappen niet mogen laten liggen. Om participatie te laten slagen, worden hieronder drie belangrijke mogelijkheden uit de analyse benoemd en toegelicht.

Vergroot zichtbaarheid voor initiatieven

Burgers moeten eenvoudig “binnen” kunnen komen. Maak zichtbaar waar burgers moeten zijn wanneer ze idee of een initiatief hebben. Zorg voor deskundige ondersteuning zodat een initiatief ook daadwerkelijk verder geholpen kan worden. Geef initiatieven daarnaast een podium om anderen te inspireren, te motiveren en de mogelijkheid om contacten met andere initiatiefnemers te leggen.

Minder systeemgericht werken maar meer vanuit de kerntaken van het waterschap

De systeemwereld (regels en procedures) helpen waterschappen bij de uitvoering van hun werkzaamheden. Maar kunnen ook belemmerend werken wanneer zij meer gebruik willen maken van de talenten van burgers. Het waterschap moet zich laten leiden door haar kerntaken (schoon water, veilige dijken en voldoende water).

Nodig burgers uit om mee te doen

De burger heeft behoefte aan meer inzicht en inspraak in zijn leefomgeving en heeft ook veel kennis en ervaring van zijn omgeving, die benut kan worden. Het waterschap moet met een openhouding en met interesse in contact komen met de burger en deze te zien als een belangrijk onderdeel van een proces en hen uitnodigen om hieraan deel te nemen. Nieuwe verbindingen worden hierdoor gelegd, waardoor kansen tot samenwerking zich kunnen ontwikkelen en kennis en ervaring van derden worden benut.

5. Conclusies en aanbevelingen

Doel van dit onderzoek is kennis te ontwikkelen die bijdraagt tot het bevorderen en het tot stand brengen van doelmatige samenwerking tussen waterschappen en maatschappelijke organisaties om handvaten te kunnen bieden voor de wijze waarop waterschappen het beste kunnen samenwerken met burgers en organisaties. In dit hoofdstuk worden de conclusies over de deelvragen en de hoofdvraag gepresenteerd. Tot slot volgen de aanbevelingen die uit dit onderzoek voortkomen.

5.1 Conclusies

De eerste deelvraag van het onderzoek luidt: “ **Welke factoren zijn van belang voor waterschappen en maatschappelijke organisaties om wel of niet samen te werken om gezamenlijke doelen te bereiken?**”

Wanneer het gaat om veranderde leefomgeving, wil de omgeving duidelijk een stem in het project hebben (paragraaf 4.1). De kunst is om de verschillende wensen en ideeën van de burgers op een creatieve manier met elkaar te verbinden. Inzicht in motivatie en drijfveren van de burger is hiervoor nodig.

Door minder systeem gericht te werken en meer vanuit de kerntaken van het waterschap, zal ervoor zorgen dat burgers meer eigenaarschap kunnen ontwikkelen en meer verantwoordelijkheid voor hun omgeving kunnen nemen. De burger is een belangrijk onderdeel van een (gebieds)proces door hen met een open houding en interesse uit te nodigen om deel te nemen aan een proces kunnen nieuwe verbindingen worden gelegd, waardoor kansen tot samenwerking zich kunnen ontwikkelen en kennis en ervaring worden benut. Aanpassing van het beleid zal daarbij soms nodig zijn.

Voor burgers is het vaak moeilijk om met de juiste mensen in contact te komen. Daarnaast is het onduidelijk wat de mogelijkheden zijn om te participeren of initiatieven te ontwikkelen. Vergroten van de zichtbaarheid van de mogelijkheden en een vast contactpersoon vanuit het waterschap welke de initiatieven verder kan helpen zijn belangrijke factoren om samenwerking te kunnen stimuleren.

In de tweede deelvraag van het onderzoek is op zoek gegaan naar vormen van samenwerking. “**Welke waterschappen hebben al één of andere vorm van samenwerking op gebied van participatie?**”

Via literatuuronderzoek en via de websites van alle waterschappen in Nederland is onderzoek gedaan naar bestaande vormen van samenwerking tussen waterschappen en maatschappelijke organisaties en tussen waterschappen en burgers (paragraaf 4.2). Tabel 2 en 3 zijn overzichten van vormen van samenwerking welke bij waterschappen plaatsvinden.

Uit dit onderzoek blijkt dat burgerinitiatieven bijna altijd plaatsvinden in co-creatie met derden zoals gemeente, natuur en milieu organisatie of belangenorganisaties. Opvallend is dat waterschappen op hun site de mogelijkheden tot participatie via hun site niet of nauwelijks uitdragen.

De derde deelvraag ging over de vorm van uit te voeren werkzaamheden “**Welke werkzaamheden zijn geschikt om in één of andere vorm gezamenlijk uit te voeren?**”

Uit het overzicht met vormen van initiatieven, complexiteit, motivatie en drijfveren (tabel 5) blijkt dat burgers op verschillende gebieden kunnen participeren, beleidsmatig, uitvoerend en overig (paragraaf 4.2). Beleidsmatige participatie heeft te maken met het betrekken van burgers bij plan- en beleidsvorming. Bij participatie van uitvoerende werkzaamheden kan men denken aan het meten van oppervlaktewater- en grondwaterpeilen, onderhoud natuurgebieden etc. Als laatste indeling worden de overige zaken genoemd. Vormen zijn bijvoorbeeld initiatieven die betrekking hebben op de leefomgeving.

Op de vierde deelvraag “**Welke organisaties komen in aanmerking voor samenwerking met waterschappen?**” kan geen specifiek antwoord worden gegeven, omdat alle organisaties die belang

hebben bij (schoon) water in aanmerking komen voor samenwerking met waterschappen (paragraaf 4.2). Ook organisaties welke het behoud van cultureel erfgoed tot doel hebben, kunnen belang hebben om samen te werken met waterschappen.

Soms ontstaan er nieuwe verbanden van samenwerking. Speciale werkgroepen of voorheen niet bestaande groepen worden opgericht. Meestal ontstaan deze samengestelde groepen uit betrokkenheid met de eigen leefomgeving.

De laatste deelvraag luidt: **“Op welke wijze worden initiatieven georganiseerd?”**

De meeste initiatieven komen voort uit burgerparticipatie. Bij burgerparticipatie ligt het initiatief bij de overheid, die de burgers uitnodigt om mee te werken aan overheidsdoelen (paragraaf 4.2). Met behulp van interactie tussen burgers, belangengroepen en waterschap wordt, tijdens het opstellen van ruimtelijke plannen en beleid, meer en meer rekening gehouden met de wensen uit de maatschappij. Het is belangrijk dat de mensen uit het gebied daarbij vanaf het eerste begin worden betrokken.

Burgerinitiatieven ontstaan uit ideeën en initiatieven van burgers. Zij streven vaak een ideaal na en richten zich op onderwerpen die meestal dicht bij huis liggen. Inzicht in de redenen waarom deze burgers zelf initiatieven ontwikkelen en daar rekening mee gaan houden zal bijdrage tot een duurzame samenwerking.

Voor het antwoord op de hoofdvraag **“Wat zijn de kansen voor waterschappen en maatschappelijke organisaties om hun “passie voor water” te delen door samen te werken aan gezamenlijke doelen?”** dient te worden gekeken naar de confrontatiematrix.

De uitkomsten van de confrontatiematrix (paragraaf 7.1) laten zien dat er voldoende kansen zijn die kunnen worden benut om bedreigingen af te weren, daarbij gebruikmakend van enthousiast en deskundig personeel.

De belangrijkste kansen zijn:

1. Minder systeemgericht te gaan werken en meer vanuit de bedoeling.
2. Burgers met een openhouding en met interesse te benaderen en te zien als een belangrijk onderdeel van een proces en hen uit te nodigen om hieraan deel te nemen.
3. Het vergroten van de zichtbaarheid voor burgers waar ze terecht kunnen met een idee of met een initiatief.

Om de kansen één en twee te laten slagen is het belangrijk dat deze kansen actief worden opgepakt. Dat het een manier van werken wordt die integraal in de organisatie wordt opgepakt en doorgevoerd. Kans nummer drie is snel en redelijk eenvoudig door te voeren en kan dus direct door het waterschap worden opgepakt.

5.2 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de onderzoeksresultaten worden hieronder aanbevelingen geven ten aanzien van het bevorderen van samenwerking tussen waterschap en private organisaties en/of belangengroeperingen om hun passie voor water te delen om gezamenlijke doelen te bereiken. Er is onderscheid gemaakt in aanbevelingen die snel, redelijk goedkoop en makkelijk ingevoerd kunnen worden en aanbevelingen die tijd kosten, omdat deze een verandering van werkwijze van de medewerkers van het waterschap vereisen.

5.2.1 Snel en gemakkelijk uit te voeren aanbevelingen

- *Zorg voor zichtbaarheid en vindbaarheid en laat het goed werken*
Laat zien wat er mogelijk is, wie je kunt benaderen en waar je moet zijn voor. Door te laten zien wat er mogelijk is zullen mensen geïnspireerd worden, zullen er contacten tussen verschillende initiatiefnemers worden gelegd en kunnen zij elkaar van advies voorzien. Om te voorkomen dat initiatieven afketsen omdat men niet over het juiste netwerk beschikt om met de juiste mensen in contact te treden, moet op de site van het waterschap gemakkelijk terug te vinden zijn waar men terecht kan met een idee (Heb je een idee, doe er wat mee!).

- *Investeer in een “helper”, een soort strateeg die kan schakelen tussen waterschap en initiatiefnemer.*
Dit is een vast contactpersoon vanuit het waterschap, die als schakel tussen partijen dient en een idee of initiatief verder kan helpen.

5.2.2. Aanbevelingen die meer tijd kosten en verandering van werkwijze vragen

- *Voorkom dat initiatieven gevangen worden in regels en procedures*
De systeemwereld (regels en procedures) helpen waterschappen bij de uitvoering van hun werkzaamheden, maar kunnen ook belemmerend werken. Het waterschap moet zich laten leiden door haar kerntaken (schoon water, veilige dijken en voldoende water), waardoor nieuwe mogelijkheden voor de burgers kunnen ontstaan. Hierdoor kunnen zij meer eigenaarschap ontwikkelen en ook meer verantwoordelijkheid nemen. Daarbij is het soms noodzakelijk om beleid aan te passen.
- *Blijf kansen ontdekken en anticipeer hierop.*
Inzicht in motivatie en drijfveren van burgers om te participeren of een initiatief te starten is nodig en eist oprechte interesse in de burger. Nodig burgers actief uit om mee te doen. Evalueer regelmatig de verschillende projecten waarbij burgers betrokken zijn om daarvan te kunnen leren en nieuwe kansen te zien ontstaan waarop kan worden geanticipeerd.
- *Houdt er rekening mee dat participatie om maatwerk vraagt*
Dit onderzoek geeft waterschappen informatie over de vormen van samenwerking en participatie, die waterschappen kunnen aangaan. Het is echter geen handboek geworden. Participatie vraagt maatwerk en eist iedere keer weer een aanpassing van de wijze waarop wordt gewerkt. Laat de kerntaken van het waterschap leidend zijn en de systeemwereld hieraan ondersteunend.
- *Verwaarloos kleine initiatieven niet.*
Veel initiatieven starten klein om later te worden uitgebreid met meerdere burgers waarna nieuwe georganiseerde verbanden ontstaan. De individuele burger met een initiatief mag dus niet worden verwaarloosd, omdat hieruit vaak waardevolle vormen van participatie ontstaan.

5.2.3 Overige aanbeveling

Naast de aanbevelingen van algemene aard wordt nog een aanbeveling specifiek voor de Stichtse Rijnlanden gedaan om de betrokkenheid tot waterveiligheid te vergroten.

- *Neem in overweging om dijkleger aan te vullen met vrijwilligers.*
Uit het onderzoek van Heems en Kothuis is gebleken dat waterveiligheid niet of nauwelijks leeft bij burgers. HDSR kan in overweging nemen om haar dijkleger aan te vullen met vrijwilligers, om de betrokkenheid met betrekking tot waterveiligheid te vergroten²⁹.

²⁹ Heems, G. C., & Kothuis, B. L. M. (2012). Waterveiligheid: Managen van kwetsbaarheid voorbij de mythe van droge voeten (B2012/0730/1 NUR 610/741). Geraadpleegd van http://www.waterworks.nu/uploads/8/7/6/6/8766572/waterworks_heemskothuis_2012_waterveiligheid_managen_van_kwetsbaarheid_voorbij_de_mythe_van_droge_voeten.pdf

6. Discussie

Aan het begin van het onderzoek is in eerste instantie via de sites van de waterschappen geïnventariseerd of en hoe waterschappen zich bezig houden met het betrekken van de inwoners van hun beheergebied bij het werk van het waterschap. Verwondering was ook groot dat op geen van de 23 onderzochte sites voor burgers eenvoudig iets terug was te vinden over participatie, vrijwilligers werk of iets anders van dien aard.

Vervolgens zijn alle partijprogramma's nagekeken van alle deelnemende partijen aan de waterschapsverkiezingen voor 2015 van Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden. Van de negen partijen die meededen aan deze verkiezing, was er maar één partij die een paragraaf had opgesteld over de wijze waarop zij om willen gaan met een participerende samenleving. De overige partijen hielden dit algemeen met de woorden als inspraak, burgers betrekken bij plannen, goede samenwerking, informeren en een open houding.

Uit dit onderzoek blijkt dat nog niet voldoende wordt beseft wat participatie inhoudt. Een korte en eenvoudige inventarisatie onder enkele gemeentes bevestigt in eerste instantie dit beeld ook. Participatie wordt meer geassocieerd met veranderde wetgeving over maatschappelijke ondersteuning van burgers op het gebied van werken, inkomen, zorg, welzijn en opvoeding. Maar participatie houdt meer in en is er in verschillende vormen. Voor de waterschappen zijn deze vormen burgerparticipatie, burgerinitiatief, overheidsparticipatie en co-creatie.

Er lijkt dus sprake van een beperkt blikveld onder ambtenaren en bestuurders, voor wat betreft de interpretatie van participatie. Een vervolgstudie op dit onderzoek zou kunnen zijn op welke wijze dit blikveld verbreed kan worden.

De SWOT-analyse en de confrontatie matrix zijn door de onderzoeker zelf opgesteld. Het zou goed zijn deze nogmaals uit te voeren en dan in samenwerking met enkele medewerkers van HDSR, enkele bestuurders en enkele burgers uit het beheergebied van HDSR. Verschillende inzichten kunnen vervolgens worden vergeleken en zo nodig worden aangepast.

Het is een veronderstelling dat de aanbeveling: "Zorg voor zichtbaarheid en vindbaarheid en laat het goed werken" de betrokkenheid en participatie bij het werk van waterschappen vergroot. Nader onderzoek kan inzicht moeten geven in de effectiviteit van extra communicatie. Daarbij rekening houdend met de doelstelling die men wil behalen en het beschikbare budget wat ten behoeve van de extra communicatie beschikbaar is gesteld.

7. Literatuurlijst

- BENG! (z.j.). De Bilt krijgt zonnecentrale. Geraadpleegd op 15 maart, 2015, van <http://www.beng2030.nl/pg-27565-7-75083/pagina/home.html>
- Bewonersplatform Sluipwijk en plassengebied. (2014, 03 februari). Start herstel Kefwetering. Geraadpleegd op 17 maart, 2015, van <http://www.dorpenwijk.nl/sluipwijk/start-herstel-kerfwetering/>
- Boonstra, B. (2014). *Leren van Zelforganisatie in de ontwikkeling van Almere* (TNO 2014 R10136). Geraadpleegd van https://mensenmakendestad.almere.nl/fileadmin/files/almere/subsites/mensenmakendestad/Rapport_Leren_van_Zelforganisatie_in_Almere_def.pdf
- Bos, D. (2013). *Monitoring burgerparticipatie 2013*. Geraadpleegd van https://www.vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2014/20140227-monitor-burgerparticipatie-2013-prodemos.pdf
- Breman, B., Pleijte, M., Ouboter, S., & Buijs, A. (2008). *Participatie in waterbeheer*. Geraadpleegd van <http://library.wur.nl/way/bestanden/clc/1893888.pdf>
- Dam, R. van, Salverda, I., During, R., & Duineveld, M. (Red.). (2014). *Burgers en hun Landschap*. Wageningen, Nederland: Alterra Wageningen UR
- De Hollandsche molen. (2014). *Imago onderzoek monumentale molens* (TNS-Nipo). Geraadpleegd van <http://www.molens.nl/uploads/files/Rapportage%20Imago%20onderzoek%20monumentale%20molens.pdf>
- Dynamisch Beekdal, ervaringen van een betrokken ondernemer. (2014, 31 oktober). Geraadpleegd van <http://www.algemeenewaterschapspartij.nl/uploads/waterschappen/aaenmaas/2014-10-31%20regionale%20commissie%20Beneden%20Aa,%20website.pdf>
- Elands, B. H. M., & Turnhout, E. (2009). *Burgers, Beleid en natuur: tussen draagvlak en betrokkenheid*, (WOT-studie 9). Geraadpleegd van <http://edepot.wur.nl/13337>
- Esscherstroom in beweging. Geraadpleegd op 24 maart, 2015, van <http://www.esschestroom.nl/index.php?pid=30>
- Geldof, D. G., Grin, J., Hajer, M., & Woerkom, C. M. J. (2000). *Betrokkenheid van burgers in het waterbeheer* (Science, Technology and Policy Studies (STePS)). Geraadpleegd van <http://purl.utwente.nl/publications/71805>
- Gemeente Almere. (2013). *Ruimte voor Initiatief*. Geraadpleegd van https://mensenmakendestad.almere.nl/fileadmin/files/almere/overalmere/De_Almeerse_Participatienota.pdf
- Gemeente Utrecht. (2015). *Ruimte voor initiatief*. Geraadpleegd van http://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/1.concern-bestuur-ontwikkeling/Wijken/Participatie/Jij_maakt_Utrecht/College_Brochure_Rol_Ambtenaar_2015.PDF
- Geldof, D. G., Grin, J., Hajer, M., & Woerkom, C. M. J. (2000). *Betrokkenheid van burgers in het waterbeheer* (Science, Technology and Policy Studies (STePS)). Geraadpleegd van <http://purl.utwente.nl/publications/71805>
- Hart, W. (2015). *Verdraaide organisaties* (9e ed.). Deventer, Nederland: Kluwer
- Heems, G. C., & Kothuis, B. L. M. (2012). *Waterveiligheid: Managen van kwetsbaarheid voorbij de mythe van droge voeten* (B2012/0730/1 NUR 610/741). Geraadpleegd van http://www.waterworks.nu/uploads/8/7/6/8/8766572/waterworks_heemskothuis_2012_waterveiligheid_-_managen_van_kwetsbaarheid_voorbij_de_mythe_van_droge_voeten.pdf

- Heijden, J. van der, Dam, R. van, Noortwijk, R. van, Salverda, I., & Zanten, I. van. (2011). *Experimenteren met burgerinitiatief*. Geraadpleegd van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2011/08/29/experimenteren-met-burgerinitiatief.html>
- Het Groene Woud. (2013, 29 augustus). Samenwerking waterschap en natuurwerkgroep Liempde groot succes. Geraadpleegd op 17 maart, 2015, van <http://www.hetgroenewoud.com/actueel/nieuwsarchief/samenwerking-waterschap-en-natuurwerkgroep-liempde-groot-succes/171>
- Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. (2009, oktober). *Water voorop! Waterbeheerplan 2010-2015*. Geraadpleegd van <http://www.hdsr.nl/beleid-plannen/waterbeleid/waterbeleid/waterbeheerplan> (12 maart 2015)
- Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. (2013, 24 mei). Deelnemers aan project integrale erfscans gezocht. Geraadpleegd op 15 maart, 2015, van <http://www.hdsr.nl/vast/zoeken/@1756/deelnemers-project/>
- Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. (2014, 19 september). Officiële aftrap project Samen werken aan levendige boerensloot in Utrecht-West. Geraadpleegd op 15 maart, 2015, van <http://www.hdsr.nl/vast/zoeken/@13385/officiële-aftrap/>
- Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. (2014, 11 december). Geslaagde uitzetting spiegel karpers in Houten. Geraadpleegd op 17 maart, 2015, van <http://www.hdsr.nl/vast/zoeken/@17022/geslaagde-uitzetting/>
- Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. (2015, 16 januari). Nieuwe aanpak onderhoud sloten natuurgebieden Kromme Rijngebied. Geraadpleegd op 17 maart, 2015, van <http://www.hdsr.nl/actueel/nieuws/@18661/nieuwe-aanpak/>
- Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. (2015, 07 april). Vrijwilligers bedienen sluis Oudewater in het weekend. Geraadpleegd op 15 maart, 2015, van <http://www.hdsr.nl/vast/zoeken/@22457/vrijwilligers/>
- Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. (2015, 22 april). Talent en veranderpit. Geraadpleegd van intranet.hdsr.nl/organisatie/interne-projecten/talentontwikkeling/waarom/
- Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. (2014). Medewerkersonderzoek HDSR. Geraadpleegd van het intranet van HDSR
- Hoogheemraadschap Rijnland. (2015, 11 maart). Enige molenviergang ter wereld blijft komende 10 jaar in bedrijf. Geraadpleegd op 15 maart, 2015, van <http://www.rijnland.net/actueel/nieuws/nieuws-2015/enige-molenviergang-ter-wereld-blijft-komende-10-jaar-in-bedrijf>
- LTO Nederland. (2013, 1 januari). Deltaplan agrarisch waterbeheer [Folder]. Geraadpleegd van http://agrarischwaterbeheer.nl/system/files/documenten/pagina/brochure_daw_januari_2013.pdf
- Mijnlieff, C. (2006). *Toekomst van waterschappen, onderzoek naar het proces van strategieformulering*. Geraadpleegd van <http://dare.uva.nl/cgi/arno/show.cgi?fid=36908>
- Ministerie van Infrastructuur en milieu. (2014). *Waterbeheer in Nederland*, conclusies en aanbevelingen voor waterbeheer in Nederland. Geraadpleegd van <http://www.uvw.nl/wp-content/uploads/2014/04/Nederlandstalige-brochure-OESO-rapport.pdf>
- Mintzberg, H. (1996). Regeren of privatiseren. Geraadpleegd van <https://www.google.nl/#q=Mintzberg+regeren+of+privatiseren>
- Movisie. (2014). Feiten en Cijfers vrijwillige inzet. Geraadpleegd van [https://www.movisie.nl/sites/default/files/alfresco_files/Feiten%20en%20Cijfers%20Vrijwillige%20inzet%2031-01-2014%20\[MOV-1858676-0.3\].pdf](https://www.movisie.nl/sites/default/files/alfresco_files/Feiten%20en%20Cijfers%20Vrijwillige%20inzet%2031-01-2014%20[MOV-1858676-0.3].pdf)
- OECD. (2014). *Water Governance in the Netherlands: Fit for the future?* (OECD Publishing). Geraadpleegd van <http://dx.doi.org/10.1787/9789264102637-en>

- Oelkers, B. (2013). *Dag Ladder* (Overheidsparticipatie en community-development als gemeentelijke missie). Geraadpleegd van <https://effectieveoverheidsparticipatie.files.wordpress.com/2013/04/ontladder-birgit-oelkers1.pdf>
- Oomes, M., Bosman, E., & Langerak, N. (2011). *Trends in de samenleving*. Geraadpleegd van <http://www.sioob.nl/media/documents/trends-in-de-samenleving-2.PDF>
- Osterwalder, A., Pigneur, Y., Business Model Generatie, Nederlandse vertaling: Kluwer, Deventer (2010), Vakmedianet, Deventer (2014)
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2013). *Terugtrekken is vooruitzien* (Maatschappelijke veerkracht in het publieke termijn). Geraadpleegd van [file:///fs01.ad.hdsr.nl/HOME/corina/My%20Documents/Downloads/Terugtrekken%20is%20vooruitzien%20\(1\).pdf](file:///fs01.ad.hdsr.nl/HOME/corina/My%20Documents/Downloads/Terugtrekken%20is%20vooruitzien%20(1).pdf)
- Regio West-Brabant. (2015, 5 maart). *Toolkit Overheidsparticipatie* [Folder]. Geraadpleegd van [http://www.west-brabant.eu/media/Toolkit_Overheidsparticipatie_RWB%20\(2\).pdf](http://www.west-brabant.eu/media/Toolkit_Overheidsparticipatie_RWB%20(2).pdf)
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. (z.j.). Sociaal-culturele ontwikkelingen. Geraadpleegd op 15 maart, 2015, van http://www.eengezondere nederlandse.nl/Heden_en_verleden/Determinanten/Sociaal_culturele_ontwikkelingen
- Santegoeds, J. (2011). *Onverwachte ontmoetingen op de groene participatieladder*. Geraadpleegd van <https://edepot.wur.nl/191605>
- Steinberger, M. (2015, 22 april). Wie meedoet aan participatie, krijgt nog niet altijd zijn zin. Algemeen Dagblad, p. 4.
- Stegeman, H. (2014, 26 november). Vooruitgang in de nieuw economische realiteit. Geraadpleegd op 18 februari, 2015, van <https://economie.rabobank.com/publicaties/2014/november/vooruitgang-in-de-nieuwe-economische-realiteit/>
- Stichting waterhouderij Walcheren. (2015, 07 april). Eerste waterhouderij in Nederland. Geraadpleegd op 17 maart, 2015, van <https://www.google.nl/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=stichting+waterhouderij+w alcheren+waterschap+scheldestromen>
- Unie van waterschappen. (2015). *Visiekaart dienstverlening waterschappen 2015*. Geraadpleegd van <http://www.uvw.nl/wp-content/uploads/2013/01/Visiekaart-Dienstverlening-Waterschap-2015.pdf>
- Vereniging De Hollandsche Molen. (z.j.). Bonrepasmolen te Vlist. Geraadpleegd op 15 maart, 2015, van <http://www.molens.nl/site/dbase/molen.php?v=1&eigenaar=De%20Stichtse%20rijnlanden&mid=919&toonoverzicht=1&page=1>
- Vermeer, O. (2015, 17 maart). Schultz gaat waterschappen toch niet opheffen. NRC. Geraadpleegd van <http://www.nrc.nl/nieuws/2014/03/17/schultz-gaat-waterschappen-toch-niet-opheffen/>
- Vlaanderen, A. (2013, 27 maart). *De drie fases van overheidsparticipatie*. Geraadpleegd op 8 maart, 2015, van <https://overheidsparticipatie.wordpress.com/2013/03/27/de-drie-fases-van-overheidsparticipatie/>
- Waterinnovatieprijs. (2014, 03 september). Crowdsourcen in de Reeuwijkse plassen. Geraadpleegd op 15 maart, 2015, van <http://www.waterinnovatieprijs.nl/inzendingen.html>
- Waterschap De Dommel. (2008). Esschestroom in beweging. Geraadpleegd op 5 maart, 2015, van <http://www.esschestroom.nl/>
- Waterschap Rijn en IJssel. (2014). Procesevaluatie initiatief Marke Mallem. Geraadpleegd van <https://www.google.nl/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=waterschap+Rijn+en+IJssel%2C+17+maart+2015+agendapunt+9.1>
- Waterschap Vallei en Veluwe. (z.j.). Natuurlijk beekherstel wint terrein. Geraadpleegd op 15 maart, 2015, van <http://www.vallei-veluwe.nl/actueel/nieuws-0/nieuws-2015/januari/natuurlijk/>

Waterschap Vallei en Veluwe. (2014). Beleidsnota Uitvoeringsbeleid Vrijwilligersparticipatie Waterschap Vallei en Veluwe. Geraadpleegd van http://veluwe.city-stream.nl/attachments/51/AP03_1_Uitvoeringsbeleid_Vrijwilligersparticipatie_bijlage.pdf

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2012). *Vertrouwen in burgers* (Synopsis van WRR-Rapport 88). Geraadpleegd van http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-samenvattingen/R88_Vertrouwen_in_burgers_synopsis.pdf

Internetsites waterschappen

Overzicht alle internetsites van waterschappen die zijn geraadpleegd voor het onderzoek

www.aaenmaas.nl	Waterschap Aa en Maas
www.agv.nl	Waterschap Amstel, Gooi en Vecht
www.brabantsedelta.nl	Waterschap Brabantse Delta
www.dedommel.nl	Waterschap De Dommel
www.hdsr.nl	Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
www.hhdelfland.nl	Hoogheemraadschap Delfland
www.hhnk.nl	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
www.hshd.nl	Waterschap Hollandse Delta
www.hunzeenaas.nl	Waterschap Hunze en Aa's
www.noorderzijlvest.nl	Waterschap Noorderzijlvest
www.reestenweiden.nl	Waterschap Reest en Wieden
www.overmaas.nl	Waterschap Roer en Overmaas
www.scheldestromen.nl	Waterschap Scheldestromen
www.schielandendekrimpenerwaard.nl	Hoogheemraadschap Schieland en Krimpenerwaard
www.vallei-veluwe.nl	Waterschap Vallei en Veluwe
www.vechtstromen.nl	Waterschap Vechtstromen
www.waterschaprivierenland.nl	Waterschap Rivierenland
www.wetterskipfryslan.nl	Wetterskip Fryslân
www.wgs.nl	Waterschap Groot Salland
www.wpm.nl	Waterschap Peel en Maasvallei
www.wrij.nl	Hoogheemraadschap Rijnland
www.wshd.nl	Waterschap Hollandse Delta
www.zuiderzeeland.nl	Waterschap Zuiderzeeland

8. Bijlagen

Bijlage 1: Toelichting factoren uit DESTEP-analyse

Bijlage 2: Evaluatie uitvoering watergebiedsplan in Oud-Kamerik

Bijlage 3: Omschrijving klant van overheid door H. Mintzberg

Bijlage 4: Uitgebreide beschrijving van onderzochte vormen burgerinitiatief en burgerparticipatie

Bijlage 5: Verslag bijeenkomst Initiatievenknooppunten d.d. 12 februari 2015

Bijlage 1: Toelichting factoren uit DESTEP-analyse

Demografisch

Nederland staat de komende vijftien jaar demografische veranderingen te wachten. Hoewel de bevolking als geheel zal blijven groeien is het onzeker of de groei alleen in de steden zal plaatsvinden of ook op het platteland. Samen met de omvang van de bevolking verandert ook de leeftijdsverdeling sterk.

Vergrijzing

De vergrijzing neemt in het hele land toe, maar vindt, mede door het wegtrekken van jongeren, in de afgelegen dorpen nadrukkelijker plaats dan in de rest van het land. Verwacht wordt dat het hoogtepunt van de vergrijzing in 2040 wordt bereikt. De huidige generatie ouderen voelt en gedraagt zich echter jonger dan de vorige generatie. Het zijn koopkrachtige consumenten die behoefte hebben aan maatwerk, aan producten, services en diensten die aansluiten bij de behoefte van het moment. “In een vooruitblik op de samenleving vanuit demografie en individualisering stellen De Haan e.a. (2001) dat deze toekomstige groep ouderen een ander, meer uitbundig, consumptiepatroon zal vertonen dan de groep ouderen van vroeger en nu. Deze groep beschikt over een gemiddeld hoog niveau van materiële welvaart, gewinning aan een actieve en afwisselende besteding van de vrije tijd en een goede gezondheid.

Verdunning

De aantallen gezinnen en jonge huishoudens zullen vrijwel overal afnemen. Het aantal eenpersoonshuishoudens neemt toe: mensen gaan later samenwonen of helemaal niet meer. Vrouwen krijgen op latere leeftijd kinderen en ook minder dan in het verleden. Meer mensen gaan scheiden en weer alleen wonen.

Spreiding over stad en platteland

Volgens de dorpenmonitor woonde in 2010 67,9% van de Nederlanders in stedelijk gebied en 32,1% op het platteland. Van de mensen die op het platteland wonen, leeft ruim een derde in afgelegen kleine dorpen. In de dorpenmonitor worden enkele demografische processen geschetst die betrekking hebben op het leven op het platteland: Er is een algemene tendens van ontgroening en vergrijzing, wat betekent dat met name in afgelegen dorpen het percentage ouderen sterk zal toenemen. De bevolkingsgroei is in veel kleine dorpen tot stilstand gekomen. In de perifere gebieden van Nederland doet zich zelfs een zekere bevolkingskrimp voor, die in Groningen en Friesland al tot een structurele daling van de bevolking heeft geleid. De prognose is dat een groot deel van Nederland met deze krimp te maken gaat krijgen. Beide bovengenoemde trends zijn in de afgelegen dorpen geprononceerder dan in dorpen in de directe omgeving van een stad.³⁰

Daarnaast vindt ook suburbanisatie plaats. Mensen met een hoger inkomen en vaak ook hoog opgeleid trekken vanuit de stad naar het platte land. Deze (mondige) burgers kopen daar een woning en willen dat hun omgeving blijft, zoals het is. Verandering van omgeving leidt tot protest.

De druk op de ruimte wordt steeds groter. Dit eist dat er creatief moet worden omgegaan met de schaarse ruimte die beschikbaar is. Goed waterbeheer is noodzakelijk. Bovendien leidt de toenemende ruimtedruk tot meer vraag om recreatie en natuurontwikkeling.

³⁰ Oomes, M., Bosman, E., & Langerak, N. (20114). Trends in de samenleving. Geraadpleegd van <http://www.sioh.nl/media/documents/trends-in-de-samenleving-2.PDF>

Door toename verstedelijking en natuurontwikkeling neemt het areaal landbouwgrond af. Daarnaast wordt de behoefte aan goede landbouwgrond alleen maar groter, omdat wereldwijd de voedselschaarste toeneemt. Creatief omgaan met ruimte wordt geëist.

Economisch

In combinatie met de economische situatie die ten minste tot 2017 problematisch blijft en een zich verder terugtrekkende overheid, zullen consumenten steeds bewuster omgaan met hun geld, vaker kiezen voor hergebruik en het delen van producten in plaats van ze zelf aan te schaffen. Door het verder stimuleren van de zelfredzaamheid van burgers ontstaan nieuwe financieringsvormen en kleinschalige, decentrale initiatieven, vaak rondom problemen die overheden of bedrijfsleven laten liggen.

Economische krimp en bezorgdheid om de crisis

Nederland en Europa verkeren in een economische crisis. Het vooruitzicht op een periode van beperkte groei, onzekerheid en toenemende overheidsbezuinigingen leidt tot terughoudendheid bij consumenten.

Economische ontwikkeling is afhankelijkheid van veel factoren, waaronder politieke. Hoe de economie zich richting 2025 zal ontwikkelen is dan ook lastig in te schatten. Voor de korte termijn worden wel voorspellingen gedaan. Zo voorspellen de ramingen van het Centraal Planbureau (CPB) voor het jaar 2014 een voorzichtige economische groei en toename van de koopkracht, echter ook nog een verdere toename van de werkloosheid.

Bezuinigingen in de publieke sector: (cultureel) ondernemerschap

De aanhoudende economische crisis leidt tot een toenemende financiële druk op de overheid waardoor financiële ondersteuning vanuit de overheid minder vanzelfsprekend wordt. Verschillende sectoren hebben al te maken met forse bezuinigingen en in toenemende mate wordt er van de burger verwacht dat hij zelf bijdraagt, ook in financiële zin. Ook in de culturele sector is er de afgelopen jaren veel bezuinigd. De overheid verwacht van o.a. culturele instellingen meer ondernemerschap en meer initiatieven om de eigen inkomsten te vergroten. Binnen de culturele sector worden de mogelijkheden inmiddels actief verkend: Culturele instellingen bewegen zich in toenemende mate op de markt. Als verkoper van een product proberen zij de juiste prijs te bepalen om zo het maximale uit de transactie te halen. Het maximale voor een culturele instelling kan bijvoorbeeld het hoogste bezoekersaantal of het grootste maatschappelijk nut zijn. Bij deze redenering bepaalt de betaler en zal de verkoper een product of dienst moeten leveren waar de koper behoefte aan heeft. Voor de culturele sector is het marktdenken soms moeilijk toe te passen: wat is het product? Hoe bepaal je de daadwerkelijke prijs? In hoeverre is de artistieke waarde afhankelijk van de prijs en vice versa? In de informele sfeer zoeken culturele instellingen contact met geïnteresseerden en gelijkgestemden. Geheel buiten de markt om en zonder bemoeienis van de overheid ontstaan er waardevolle verbindingen. De informele sfeer wordt gekenmerkt door sociale communicatie over en weer, het hebben van een gemeenschappelijk doel (samen winnen, ervaringen delen, etc.), het willen bijdragen en het uitnodigen tot een tegengebaar, maar anders dan in de markt staat dit tegengebaar niet altijd vast. Verschillende vormen van financiering die hier uit kunnen voortkomen zijn donaties, mecenaat, vrijwilligerswerk en crowdfunding. Meer oog voor het publiek Het teruglopen van de overheidssteun voor cultuur heeft de blik van de cultuursector meer naar buiten gericht. Het publiek krijgt een grotere rol in de financiering en de cultuursector is ervan doordrongen dat de waarde van cultuur meer voor het voetlicht moet worden gebracht. Kwaliteit blijft daarbij een belangrijk uitgangspunt. Daarnaast zien we ook dat er meer rekening wordt gehouden met de wensen van het publiek en wordt er nagedacht hoe de cultuursector hierop in kan spelen zonder de artistieke waarde uit het oog te verliezen. Er ontstaat een nieuw evenwicht tussen een ‘makersaanbod’ en aanbod in antwoord op

de vraag. Meer nadruk op verantwoording van overheidsbestedingen en subsidies De laatste jaren is er een toenemende focus op de verantwoording van de overheidsbestedingen waar te nemen. Een focus die wellicht wordt ingegeven door de bezuinigingen van de laatste jaren waarbij de overheid aanstuurt op actief burgerschap en hogere eigen bijdragen. Gaat de overheid wel op een verantwoorde manier om met ons geld? Daarnaast staat de meetbaarheid van het effect van interventies van de overheid op verschillende gebieden sterk in de belangstelling. Overheden en andere stakeholders, maar ook burgers, willen weten wat de waarde is van de investering die voortvloeit uit gemeentelijke subsidies of specifieke projectgelden.

Duurzame ontwikkeling³¹

Er is sprake van duurzame ontwikkeling als er evenwicht bestaat tussen de economische, ecologische en sociale ontwikkeling. Een duurzame ontwikkeling voorziet in de behoeften van de huidige generatie (in de zin dat zij voldoende kwaliteit van leven oplevert), zonder dat daarmee de voorziening in de behoeften van toekomstige generaties en mensen elders op de wereld in gevaar wordt gebracht (Brundtland, 1987). Duurzame groei of houdbare vooruitgang kan worden omschreven als een situatie waarin het totaal van de economische activiteit, de kwaliteit van de leefomgeving en het sociale welzijn toenemen. Bij duurzame ontwikkeling gaat het dus niet louter om economische duurzaamheid en/of ecologische duurzaamheid, maar ook om sociale duurzaamheid. Tussen deze drie elementen van een duurzame ontwikkeling bestaat een wederkerige relatie. Natuurlijke hulpbronnen vormen bijvoorbeeld een input voor economische productie. Om goederen te kunnen produceren zijn (op dit moment nog vooral) fossiele brandstoffen nodig. Door de ontplooiing van economische activiteiten ontstaan tevens residuen, bijvoorbeeld in de vorm van afval of uitstoot van broeikasgassen, die worden geabsorbeerd door de natuur. Ook tussen de economische en sociale dimensie bestaan verbanden. Productie leidt tot economische diensten die van invloed kunnen zijn op het sociale welzijn van mensen. Ten slotte is er interactie tussen de ecologische en sociale dimensie. De mate van vervuiling beïnvloedt bijvoorbeeld de gezondheid van mensen op een negatieve manier, terwijl recreatiemogelijkheden op een positieve manier bijdragen.

Meer nadruk op delen en hergebruik: collaborative consumption en de circulaire economie³²

De moderne, digitale consument hecht minder aan bezit en maakt gebruik van een product of dienstverlening zonder het zelf te hoeven hebben. Toegang is belangrijker dan bezit, kopen maakt plaats voor delen en lenen. Bezit krijgt ook minder status, terwijl immateriële zaken als toegang tot personen of netwerken, het actief zijn via sociale media of online reputatie, meer iemands status bepalen.

Er is een trend zichtbaar die gericht is op hergebruiken en delen van grondstoffen in plaats van ze bezitten en weggooien. Samen met de schaarste van grondstoffen en een nieuwe waardering voor delen en hergebruiken, zorgt dit voor het ontstaan van een circulaire economie: een economie zonder afvalstoffen waarbij delen en lenen en toegang belangrijker wordt dan bezit. Het eigenaarschap van producten is nu nog vaak in handen van de klant, maar komt dan in handen van de producent die het via leaseconstructies of lenen ter beschikking stelt aan de klant.

Sociaal Cultureel

Een van de belangrijkste sociale trends van de naoorlogse geschiedenis is de individualisering van de samenleving. Hierdoor doen vaste verbintenissen en gezagsverhoudingen er steeds minder toe, terwijl de verschillende netwerken waarin mensen functioneren belangrijker worden. Eigen

³¹ Bron: Stegeman, H. (2014, 26 november). Vooruitgang in de nieuw economische realiteit. Geraadpleegd op 18 februari, 2015, van <https://economie.rabobank.com/publicaties/2014/november/vooruitgang-in-de-nieuwe-economische-realiteit/>

³² Oomes, M., Bosman, E., & Langerak, N. (2011). Trends in de samenleving. Geraadpleegd van <http://www.sioh.nl/media/documents/trends-in-de-samenleving-2.PDF>

verantwoordelijkheid, zelfontplooiing, autonomie, eigen keuze en eigen regie zijn kernwoorden bij de individualisering. Onder de Nederlandse bevolking is veel steun voor minder overheid en meer eigen verantwoordelijkheid als principe. Bijna 60% vindt dat mensen zelf meer eigen verantwoordelijkheid moeten nemen. Echter vinden veel mensen vinden wel dat er een vangnet moet blijven voor wie door ouderdom, ziekte, werkloosheid of pech geen verantwoordelijkheid kan nemen. Gezondheidszorg, veiligheid, onderwijs, ouderenzorg en buurtvoorzieningen zijn voorbeelden van terreinen waarvan de meeste Nederlanders vinden dat dit primair een taak van de overheid is.³³

Technologie

Nieuwe technologieën, zoals de korrelslibtechnologie, zullen er voor zorgen dat in de toekomst het afvalwater beter wordt gezuiverd. Daarnaast zullen de mogelijkheden om energie uit afvalwater op te wekken steeds beter worden. Intensieve samenwerking met andere overheden op het gebied van informatievoorziening, zal verbetering van de afvalwaterketen bewerkstelligen.

Water is sterk verweven met maatschappelijke vraagstukken zoals waterveiligheid, waterkwaliteit, sanitatie, voedsel en energiewinning. Dit zorgt ervoor dat men constant op zoek is naar nieuwe en betaalbare oplossingen. Nieuwe technologie en nieuwe inzichten stellen ons in staat om daaraan steeds beter te kunnen voldoen. Nieuwe vormen van samenwerking waarbij overheid en marktpartijen samen optrekken met kennisinstellingen (topsectoren-aanpak) geven nieuwe oplossingen voor complexe vraagstukken.

Ecologie

Het klimaat verandert. Kans op wateroverlast en hogere waterstanden op de rivieren zijn algemeen bekende knelpunten. Minder bekend zijn de gevolgen van langdurige droogte. De gevolgen hiervan zijn voor natuur, landbouw en scheepvaart groot.

Temperatuurstijging is een bedreiging voor de waterkwaliteit en vergroot het probleem met exoten. Het versnelt ook de bodemdaling in het veenweidegebied.

Door de klimaatverandering krijgt West-Nederland steeds meer te maken met toenemende verzilting van de bodem. Hierdoor kunnen de huidige landbouw- en natuurgebieden in de problemen komen, tenzij de hoeveelheid van zoetwateraanvoer ook bij droogte gehandhaafd kan worden. Zo niet, dan moet er gezocht worden naar ander grondgebruik of gewasteelten.

Via projecten als het realiseren van de ecologische hoofdstructuur kan het waterschap een deel van de wateropgave realiseren.³⁴

Politiek-juridisch

Verschuivingen in overheidstaken

Van verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij. In het publieke debat klinkt de laatste jaren steeds vaker de roep om eigen verantwoordelijkheid en de overheid lijkt daarbij voorop te lopen. In het overheidsbeleid is een verschuiving te zien van de nadruk op gelijke kansen naar de nadruk op participatie. Hierin ontwikkelt de verzorgingsstaat, zich naar een participatiemaatschappij waarin burgers zelf een actieve rol hebben. “Niet de overheid, maar burgers zelf zijn verantwoordelijk voor welzijn en welvaart” en eigen verantwoordelijkheid wordt dan ook een centrale kernwaarde in het regeringsbeleid. Het uitgangspunt van het huidige kabinet is dat de zelfredzaamheid van de burger

³³ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. (z.j.). Sociaal-culturele ontwikkelingen. Geraadpleegd op 15 maart, 2015, van http://www.eengezondernederland.nl/Heden_en_verleden/Determinanten/Sociaal_culturele_ontwikkelingen

³⁴ Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. (2009, oktober). Water voorop! Waterbeheerplan 2010-2015. Geraadpleegd van <http://www.hdsr.nl/beleid-plannen/waterbeleid/waterbeleid/waterbeheerplan> (12 maart 2015)

maximaal dient te worden gefaciliteerd en gestimuleerd. Goede ondersteuning en - nog belangrijker - goede gezondheid en actieve deelname aan de maatschappij zijn namelijk niet alleen een zaak van de overheid. Burgers zijn samen met hun netwerk in de eerste plaats zelf verantwoordelijk.

De eigen verantwoordelijkheid en actieve bijdrage van de burger heeft zich de afgelopen jaren onder meer doen gelden op het gebied van werk en inkomen, inburgering, cultuur en buurt en leefomgeving. De argumenten voor beleidsinterventie ten behoeve van meer participatie zijn gelegen in individueel welzijn van mensen en in collectieve baten. Individuele burgers die participeren zijn beter in staat de eigen positie te versterken, zichzelf staande te houden en zelfontplooiing na te streven zodat zij niet langs de kant hoeven staan. Het collectieve nut van participatie schuilt hem enerzijds in economisch rendement voor arbeidsmarkt of samenleving als geheel (beheersbaarheid collectieve lasten, werkgelegenheid). Anderzijds is participatie ook aantrekkelijk vanuit een oogpunt van sociale samenhang: zij kan leiden tot meer sociale contacten, ondersteuning en hulp³⁵.

Waterkeringen vormen de bescherming tegen overstromingen. Uit studies is gebleken dat in gebieden waar veel stedelijke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden de overstromingskans in deze gebieden verhoudingsgewijs en vooral de effecten, groot is. Verhoging van de veiligheidsnorm lijkt noodzakelijk te zijn. Een landelijke discussie over herziening veiligheidsnormen is noodzakelijk.

Door aansluiting bij gebiedsprogramma's ontstaan er voor waterschappen mogelijkheden om doelen, zoals de wateropgave, te realiseren. Vanuit de centrale overheid worden meer en meer taken toegewezen aan de waterschappen.

Nieuwe Europese regelgeving stelt hogere eisen aan kwaliteit van oppervlakte- en grondwater.

³⁵ Oomes, M., Bosman, E., & Langerak, N. (20114). Trends in de samenleving. Geraadpleegd van <http://www.sioh.nl/media/documents/trends-in-de-samenleving-2.PDF>

Door: Henk van Hardeveld en Corina Wijnen
Datum: 27 mei 2014



1.	Inleiding	1
1.1	Wat vooraf ging	1
1.2	De evaluatie	2
2.	Start uitvoering	3
2.1	Liever sneller aan de slag in kleinere gebieden	3
2.2	Een goede start is een open start	3
2.3	Geef het bestuur de juiste rol	5
3.	Herijking	6
3.1	Ken je gebied	6
3.2	Waardeer de mens achter het Project	7
4.	Projectplan & peilbesluit	8
4.1	Een relatie met groeipotentie	8
4.2	Communiceren: een vak apart	9
4.3	Informatie graag beeldend en op maat	9
5.	Tenslotte	11
5.1	Blijf alert tijdens de uitvoering	11
5.2	Een proces om van te leren	11

1.1 Wat vooraf ging



Figuur 1. Locatie Oud-Kamerik.

Deze evaluatie betreft de uitvoering van het watergebiedsplan (WGP) in Oud-Kamerik, in het noordwesten van het beheergebied van HDSR (zie figuur 1). In 2005 heeft het algemeen bestuur van het waterschap het WGP en het peilbesluit voor Zegveld & Oud-Kamerik vastgesteld. In 2007 werd het WGP en het peilbesluit vastgesteld voor Kamerik en Kockengen. Beide watergebiedsplannen en peilbesluiten hebben vóór behandeling door het algemeen bestuur een inspraakprocedure doorlopen.

1.2 De evaluatie

Een evaluatie van een planvormingstraject wordt uitgevoerd na afronding van de besluitvorming. Deze evaluatie betreft de jaren na vaststelling van de watergebiedsplannen, vanaf de start van de uitvoering in 2009 tot aan het vaststellen van peilbesluit en projectplan in 2013. Tabel 1 geeft een overzicht van de fasering het project, de bestuurlijke mijlpalen en de belangrijkste communicatieactiviteiten.

Datum	Fase subfase	Gebiedsproces	Bestuur	Nieuwsbrief
2006	Planvorming & Besluitvorming	Gebiedsavond varianten WGP.		1 + 2
2007		Ter inzage WGP.	AB: vaststelling WGP.	3
2008	Uitvoering start			
2009		Gebiedsavond toelichting uitvoeringsplannen.	D&H: wijziging plan	4
2010				
	herijking	Gebiedsavond toelichting start uitvoering.		5
2011				6
		Gebiedsavond uitvoering. Rechtszaak vergunningen.		7
		Gebiedsavond vergelijking varianten.	SKK: bebouwingsonderzoek.	8
2012	projectplan & peilbesluit	Gebiedsavond voorkeursvariant. Inspraak tijdens SKK.	SKK	9
			SKK: voorkeur collectief.	10
2013		Ter inzage projectplan & peilbesluit.		11
		Inspraak tijdens SKK.	SKK	
2014	>		AB: besluit collectief.	

Tabel 1. Fasering uitvoering watergebiedsplan Oud-Kamerik.

Doel van de evaluatie is tweeledig: 1) het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop de aanpak van invloed was op het resultaat; 2) het in beeld brengen van mogelijke verbeterpunten voor planvormingstrajecten. De uitkomsten en verbeterpunten worden opgenomen in het Handboek Peilbesluiten en Watergebiedsplannen.

In het najaar van 2013 zijn gesprekken gevoerd met vier leden van de projectgroep, vier leden van het bestuur en drie inwoners uit het gebied. Er is gebruik gemaakt van semi-structureerde interviews. Er zijn ruim dertig vragen gesteld, gericht op het resultaat, het proces en de context. De meeste vragen waren meerkeuze of vroegen om een score, bijvoorbeeld een rapportcijfer. Bij drie vragen werd gevraagd een rangschikking te maken. Daarnaast waren er ook open vragen, om eigen indrukken te verwoorden.

In navolgende paragrafen worden de uitkomsten per projectfase besproken. Daarbij worden niet alle vragen en antwoorden letterlijk behandeld, maar ligt de nadruk op de hoofdzaak. Tevens worden tips en verbeterpunten gegeven. De uitkomsten van de evaluatie zijn in maart 2014 besproken met de afdelingshoofden en de belangrijkste betrokkenen van de opdrachtgevende en opdrachtnemende afdeling. Op 8 mei 2014 heeft de commissie SKK een consult gegeven over de verbeterpunten. De discussie tijdens deze bijeenkomsten is opgenomen in de alinea's met tussenkopje "hoe verder".

2. Start uitvoering

Deze fase duurde lang, vanaf 2009 tot eind 2011 (zie tabel 1). Tijdens deze fase bleek bij de uitvoering van het WGP Zegveld & Oud-Kamerik dat het qua indeling van het watersysteem logischer was om maatregelen voor de polder Oud-Kamerik te combineren met ingrepen die in de zuidelijk gelegen polders Kamerik Mijzijde en Kamerik Teylings (uit het WGP Kamerik & Kockengen) zouden plaatsvinden. Verder werd duidelijk dat het ook wenselijk was om maatregelen voor het noordwestelijk deel van peilgebied 8a-1 (deelgebied ten zuiden van de Houtkade, grenzend aan de Grecht) mee te nemen. Ook waren inmiddels de opvattingen veranderd over hoe het plan uitgevoerd moest worden. Het College heeft daar in 2009 een besluit over genomen.

2.1 Liever sneller aan de slag in kleinere gebieden

Uitkomst evaluatie

Het tijdspad tussen het vaststellen van het WGP en de uitvoering is te lang. Daarbij is het WGP gebied ook te groot. Een WGP wordt op hoofdlijnen vastgesteld en daarna moeten er allerlei projectplannen en bestekken gemaakt worden. Pas dan zijn de details bekend. Door de lange tussenliggende periode tussen vaststellen en uitvoeren is het waterschap de streek kwijtgeraakt. Het advies is om **voortaan eerst een raamplan** op te stellen en het vervolgens in detail **uit te werken in deelplannen**. Hierdoor kan het planvormingstraject in vrij korte tijd plaatsvinden en kan de uitvoering snel starten na de besluitvorming. Ook hoeft het hele gebied daarmee niet over één kam geschoren te worden en kan de uitvoering per gebied opnieuw worden bekeken.

Hoe verder

De ervaring met het raamplan voor het Eiland van Schalkwijk leert dat een raamplan niet automatisch de beste oplossing is. Het gevaar bestaat namelijk dat door de samenwerking met andere overheden en gebiedspartijen de complexiteit toeneemt, waardoor geen versnelling plaats vindt van het planvormingstraject. Het idee van een raamplan leidt waarschijnlijk alleen tot de gewenste versnelling indien het de vorm krijgt van een **gebiedsvisie op hoofdlijnen**.

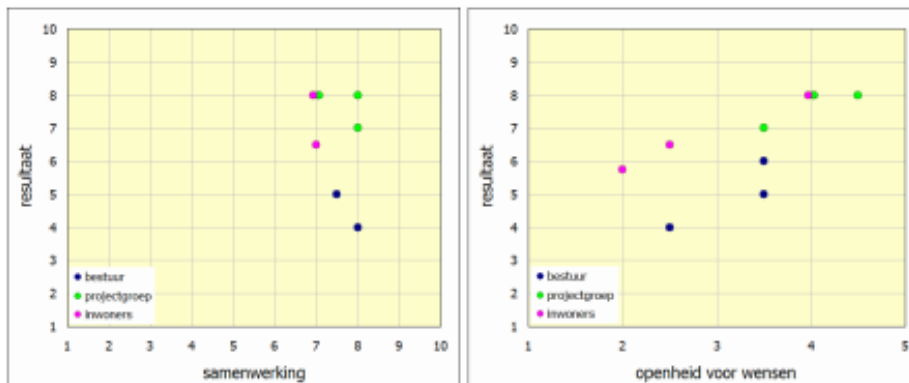
2.2 Een goede start is een open start

Uitkomst evaluatie

Het algemene beeld was dat de start van het proces niet open genoeg was. HDSR wilde het project op de automatische piloot uitvoeren, oftewel dezelfde aanpak hanteren als in Zegveld, terwijl wat in Oud-Kamerik leefde niet bekend was. Er lag al een kant-en-klaar plan toen het aan de streek werd gepresenteerd. Daardoor sloeg de vlam in de pan. HDSR stond al snel in de verdedigingsstand. Er is niet gevraagd: "wat vinden jullie?" Daardoor kon er moeilijk tegemoet gekomen worden aan wensen uit het gebied. Ook was er bij inwoners steeds meer de indruk dat er op de achtergrond meer speelde.

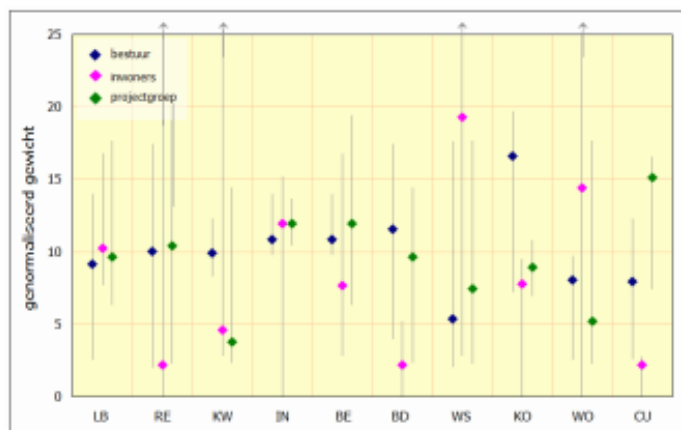
Het was beter geweest om **niet het hele gebied over één kam** te scheren. Indien het plan in het begin anders was aangepakt, had het uiteindelijk minder tijd en geld gekost. Voor betere projectresultaten is het belangrijk met de inwoners van het gebied in overleg te gaan en deze vanaf het eerste begin te laten meedenken. **Het advies is open te beginnen** en het gebied al vanaf het begin van de planvorming te betrekken. **Stel daarbij ook duidelijke kaders** en leg ze uit wat de mogelijkheden zijn en wat de grenzen zijn waarbinnen het waterschap zich kan bewegen. Zo krijgt iedereen aandacht en krijg je veel meer bereidheid om mee te werken, zelfs als dit negatieve gevolgen oplevert. En er wordt geen ruimte gesuggereerd die er eigenlijk niet is.

De rechterhelft van figuur 2 illustreert het sentiment onder inwoners dat het proces niet open genoeg was. Gemiddeld werd de openheid voor wensen als onvoldoende gescoord. Opmerkelijk is dat de projectgroep dit aspect wel duidelijk voldoende scoorde. Waarschijnlijk ligt de verklaring in het feit dat de projectgroep erg veel werk heeft verzet (zie paragraaf 5.1). Ondanks de onvoldoende voor openheid, is dit bij de inwoners niet onopgemerkt gebleven. De samenwerking (zie linkerhelft figuur 2) scoorde namelijk wel een dikke voldoende.



Figuur 2. Correlaties samenwerking en openheid voor wensen met resultaat. Voor samenwerking en resultaat zijn rapportcijfers gegeven, de openheid voor wensen is beoordeeld met een vijfpuntenschaal (1=niet, 5=zeer veel).

Figuur 3 toont welke doelen men van invloed achtte op het projectresultaat. Te zien is dat er niet één doel is dat duidelijk het belangrijkste is, maar dat er veel spreiding zit in de antwoorden, zowel tussen de groepen als binnen de groepen. Deze uitkomst onderstreept het advies. Om de uiteenlopende opvattingen mee te wegen, zijn zowel een open start als duidelijke kaders nodig.



Figuur 3. Ervaren invloed van doelen op projectresultaat. Figuur toont mediaan, minimum en maximum waarden op een genormaliseerde schaal (hoe hoger, hoe meer invloed). LB=landbouw, RE=recreatie, KW=waterkwaliteit, IN=infrastructuur, BE=bebouwing, BD=bodemdeling, WS=robust watersysteem, KO=kosten, WO=wateroverlast, CU=cultuurhistorie.

Hoe verder

Openheid en kaders zijn inderdaad twee zaken die samenhangen. Toegespitst op dit soort projecten, vormt het **vastgestelde watergebiedsplan het kader**. In deze voorafgaande fase heeft de planvorming ook een veel opener karakter. Zodra de uitvoering begint, moet duidelijk zijn dat de speelruimte veel beperkter is. Maar ook dan is het goed te beginnen met een uitnodiging om mee te denken over de concrete uitwerking van de plannen.

2.3 Geef het bestuur de juiste rolUitkomst evaluatie

Het project heeft duidelijk gemaakt hoe belangrijk het is het bestuur de juiste rol te geven. De problemen met de uitvoering van watergebiedsplannen vormde mede de aanleiding voor het externe organisatieonderzoek van BMC (2013). De bevindingen van deze evaluatie vormen een voetnoot bij dit onderzoek.

De rolverdeling tussen het AB en het DB is vaak ter sprake gekomen. Het **AB** moet **randvoorwaarden en kaders** stellen en het **DB** moet een **afweging maken in het gebiedsproces**, binnen de gestelde kaders. Aan het begin van het proces zijn deze rollen niet goed ingevuld. Het AB gaf onvoldoende kaders mee en het DB heeft de door het AB vastgestelde watergebiedsplannen gewijzigd zonder daarover te communiceren richting AB en het gebied. Deze valse start maakte de werksamenwerking tussen AB en DB moeilijk. De episode waarin bleek dat additionele financiering nodig was en het externe organisatieonderzoek brachten dit duidelijk aan het licht.

Tijdens de fase van herijking (zie paragraaf 3) werd het AB gedwongen een knoop door te hakken. Dit had eigenlijk in het gebiedsproces moeten gebeuren, onder leiding van het DB. De **workshop voor SKK** tijdens deze fase werd positief beoordeeld. Het AB kreeg daardoor de mogelijkheid om vragen te stellen en discussies te houden. Hierdoor kregen de bestuurders meer grip op de materie.

Naast de rolverdeling tussen AB en DB, kwam ook het **functioneren van bestuurders in het gebiedsproces** vaak ter sprake. De oordelen waren vaak kritisch, waarbij enkele respondenten het DB verweten dat zij onvoldoende op de hoogte waren wat er speelde en zich onvoldoende liet ondersteunen door ambtelijke adviseurs. Ook het inspreken tijdens vergaderingen van SKK heeft een gevoel van onbehagen bij inwoners opgeleverd, doordat commissieleden tijdens het inspreken gelijk al commentaar gaven.

Tijdens de laatste fase van het project heeft de projectleider van het projectplan gezorgd voor een rem op de aanwezigheid van het DB in het gebied. Dit kwam het project ten goede. Bij toekomstige projecten is het **advies ambtelijke en bestuurlijke taken gescheiden te houden**, waarbij bestuurders niet meer (maar ook niet minder) dan nodig naar buiten treden. Zodoende wordt het ambtelijke adviseurs niet onnodig moeilijk gemaakt hun rol te spelen en blijft de mogelijkheid bestaan om het project op te schalen.

Hoe verder

De uitkomst van de **evaluatie onderschrijft de aanbevelingen uit het externe organisatieonderzoek** "bouwen aan vertrouwen" (BMC, 2013). Het proces is in gang gezet om de rolverdeling te verbeteren tussen enerzijds het AB en het DB en anderzijds het bestuur en de ambtelijke organisatie. Dit verdient blijvende aandacht, omdat dit dergelijke processen aan voortdurende veranderingen onderhevig zijn.

Het startpunt voor een goede samenwerking is bewustzijn over de rollen en taken van ambtenaren en bestuurders. Zo nodig moet men elkaar hier ook op kunnen aanspreken. Als een vastgesteld plan in de uitvoeringsfase komt, zou de bestuurlijke rol tot een

minimum beperkt kunnen worden. Het is echter wel zaak de bestuurder constant op de hoogte te houden van ontwikkelingen, zodat verrassingen te allen tijde worden voorkomen. Daarnaast is het **waardevol dat een bestuurder tijdens gebiedsavonden aanwezig is** om draagvlak te creëren voor het plan.

Een aanvulling op de uitkomsten van de interviews is de beschouwing dat als een bestuurder zich actief met het gebiedsproces bemoeit, dit vrijwel altijd als reden heeft dat (de indruk bestaat dat) het gebiedsproces op dat moment een dergelijke opschaling nodig heeft. In de interviews is meerdere malen benadrukt dat daarna ambtenaren moeilijker hun rol in het gebied kunnen spelen. Waarom zouden inwoners immers praten met een ambtenaar, als ook een rechtstreeks gesprek met een bestuurder mogelijk is? De vraag die in de interviews niet naar voren kwam, maar tevens beantwoording verdient, is waarom (de indruk ontstond dat) een opschaling nodig was.

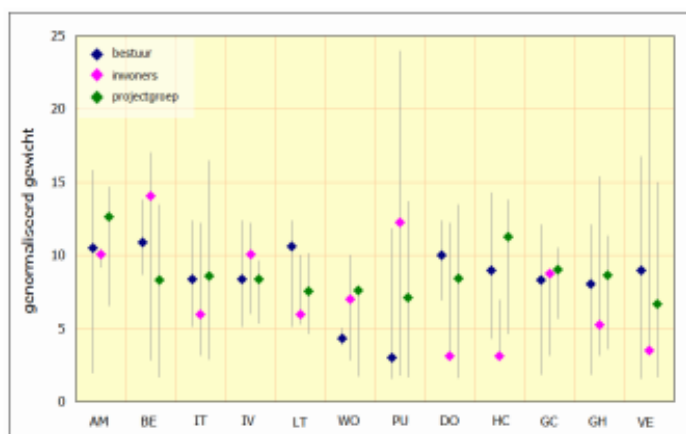
3. Herijking

Deze fase liep van eind 2011 tot eind 2012 (zie tabel 1). De fase stond voornamelijk in het teken van het vinden van een voorkeursalternatief voor de hoogwatervoorziening in Oud-Kamerik.

3.1 Ken je gebied

Uitkomst evaluatie

Er zijn veel tegenstellingen in het gebied. Tijdens de evaluatie is vaak de vraag gesteld in hoeverre HDSR de mening van de verschillende gebiedspartners heeft onderkend. De indruk bestond dat HDSR vooral **veel aandacht voor "de hardste schreeuwers"** had. Met de partijen die voor waren werd te weinig rekening gehouden. Aan de andere kant werd juist ook genoemd dat het waterschap met iedereen rekening wilde houden en dat juist daarom het proces zolang duurde.



Figuur 4. Ervaren invloed van betrokkenen. Figuur toont mediaan, minimum en maximum waarden op een genormaliseerde schaal (hoe hoger, hoe meer invloed). AM=ambtenaren, BE=bestuur, IT=Ingelanden tegen, IV=Ingelanden voor, LT=LTO, WO=Gemeente Woerden, PU=Provincie Utrecht, DO=Dorpsplatform, HC=Stichting Hugo Kotestein, GC=Gebiedscommissie, GH=Kwaliteitsteam Groene Hart, VE=Schaats-, Hengelsport- en Kanoverenigingen.

Deze constatering betreft vooral een oordeel over de inspanningen die zijn verricht tijdens het proces. Figuur 4 rangschikt de ervaren invloed van betrokkenen op het projectresultaat. Daaruit blijkt dat de meeste partijen uiteindelijk in redelijk gelijke mate invloed hadden. De enige partijen die er enigszins bovenuit springen zijn het bestuur en de ambtenaren van HDSR.

Een partij die in de evaluatie vaak speciale aandacht kreeg was het **Dorpsplatform**. Dat ze zaken aan de kaak hebben gesteld, werd als positief ervaren. Maar op het gebied van de hoogwatervoorzieningen vinden de inwoners dat zij zich niet goed hebben opgesteld. Ze waren **slecht op de hoogte van de situatie in het gebied**. Daardoor waren ze in eerste instantie volledig gericht op tegenstanders. Na de enquête werd hun pas goed duidelijk hoe de verhoudingen lagen en toen pas veranderde hun houding¹.

Het advies is om je in eerste instantie echt alleen op de inwoners van het gebied te richten. In een latere fase kunnen anderen partijen dan hun mening via inspraak geven. Het instellen van een **gebiedscommissie was een goed middel**. De rol werd serieus genomen en ze vormden een goed aanspreekpunt.

Hoe verder

Het waterschap is er voor de belangen van iedereen, ook voor die mensen die zich niet of nauwelijks laten horen. Het idee is daarom vooraf **bettere actorenanalyses** te maken, die zorgen voor inzicht in het speelveld van belanghebbenden rond een project en de kansen en bedreigingen die daarmee samenhangen. Meer dan nu zouden daarbij ook de ervaringen van **uitvoerders en veldbeheerders betrokken** moeten worden, omdat zij als geen ander inzicht hebben in de lokale verhoudingen tussen gebiedspartijen.

3.2 Waardeer de mens achter het Project

Uitkomst evaluatie

Vrijwel alle geïnterviewden zeggen dat op het menselijke vlak de **prijs voor het proces erg hoog** is geweest. Het proces kent wat dat betreft alleen maar verliezers. In het gebied zijn diverse mensen teleurgesteld. In het bestuur is het een en ander gebeurd. En ook de ambtelijke organisatie heeft de tol moeten betalen. Het is treurig dat er zoveel hardwerkende en goedwillende mensen, die er veel eigen tijd in staken, zijn omgevallen of bijna zijn omgevallen. Uiteindelijk zijn meer dan de helft van de betrokkenen getroffen, waaronder twee van de projectleiders.

Het feit dat er zoveel mensen zijn gestruikeld heeft volgens de geïnterviewden niets met hun kwalificaties te maken, maar met de strijd in het proces. De druk vanuit de streek en het bestuur was enorm. De **randvoorwaarden en faciliteiten** om daarmee om te gaan zijn als **onvoldoende** ervaren. Met name bij afdeling WSB waren de financiën niet op orde, was er geen ruimte om de planning realistischer te maken en waren er veel wisselingen in het projectteam. De randvoorwaarden verslechterden in de loop van het proces, omdat er mensen van het proces werden afgehaald, zonder ze te vervangen. Op een gegeven moment moest een ingehuurd medewerker zelfs alleen de kar trekken.

Dat de afgesproken deadlines toch zijn gehaald, wordt toegeschreven aan de welwillende inzet van de betrokkenen. Men is steeds in gesprek gebleven met collega's en mensen in het gebied, ook al waren er soms moeilijkheden. De samenwerking was daarin wonderbaarlijk. De geïnterviewden vragen zich af of het management heeft gezien hoe hard er is gewerkt.

¹ Volledigheidshalve dient hierbij opgemerkt te worden dat het Dorpsplatform zich niet herkent in deze constatering. Aangezien slechts een kleine steekproef is gehouden onder de inwoners van het gebied, is niet bekend hoe breed gedragen de hier vermelde constatering is.

Er zijn **veel verbeterpunten** aangedragen. De belangrijkste zijn dat de continuïteit van het team beter gewaarborgd moet worden. Hoe minder wisselingen, hoe beter. Tevens werd gesteld dat de tijdsdruk minder moet zijn. Dit is te bereiken door een betere procesaanpak, door een voldoende groot projectteam en door een betere begeleiding naar de ambtenaren. Dat laatste geldt ook richting de mensen die rondlopen in het gebied. Ook zij moeten goed weten wat er speelt, omdat zij veel vragen van inwoners krijgen.

Hoe verder

De gevolgen dat de randvoorwaarden niet in orde waren, werd extra sterk gevoeld door het projectteam omdat directie en bestuur grote druk op het project legden. Sinds het externe organisatieonderzoek (BMC, 2013) is er een groter bewustzijn van de rollen en taken. Om te borgen dat faciliteiten en randvoorwaarden voldoende zijn, moet het projectteam duidelijk aangeven bij het afdelingshoofd wat nodig is om de opdracht uit te voeren. Wanneer een team niet in evenwicht is, heeft zij de plicht dit bespreekbaar te maken. Daarnaast moet het afdelingshoofd zijn rol pakken en niet alleen de randvoorwaarden goed verzorgen, maar ook rugdekking verlenen aan zijn ambtenaren indien de situatie daarom vraagt.

4. Projectplan & peilbesluit

Deze fase liep van begin tot eind 2013 (zie tabel 1). Omdat de peilen van het voorkeursalternatief afwijken van de peilen die destijds zijn vastgesteld, was het noodzakelijk een om nieuw peilbesluit voor Oud-Kamerik op te stellen. Daarnaast is er een projectplan opgesteld voor de uitvoering van de werkzaamheden. In dit projectplan is het totale maatregelenpakket beschreven om belanghebbenden inzicht te geven in de plannen van het waterschap.

4.1 Een relatie met groeipotentie

Uitkomst evaluatie

Het gezamenlijk oppakken van projectplan en peilbesluit is op een aantal punten te verbeteren. Ten eerste werd gesteld dat **goede afspraken over rollen noodzakelijk** zijn. De samenwerking tussen de projectleiders was op zich goed, maar door het ontbreken van duidelijke afspraken over de samenwerking ontstonden misverstanden en irritaties. Met name het maken van het inspraakrapport heeft veel tijd gekost. Dit werd steeds breder uitgezet, zonder dat duidelijk was wie de eindverantwoordelijkheid droeg. Een tweede suggestie voor verbetering was het uniformeren van de procedure voor projectplan en peilbesluit, inclusief richtlijnen voor het inspraakrapport.

Hoe verder

Het in samenhang oppakken van een projectplan en een peilbesluit zal in de komende jaren steeds vaker aan de orde zijn. Het maken van goede afspraken over de verschillende rollen in het project en het beleggen van de regie is een goed vertrekpunt. De competenties van de projectleden horen meer bepalend te zijn voor de rolverdeling dan de afdeling waar iemand werkt. Afspraken alleen zijn echter niet voldoende. Ook de communicatie tijdens het proces over het nakomen van de afspraken moet voldoende zijn.

4.2 Communiceren: een vak apart

Uitkomst evaluatie

Van alle onderwerpen zijn tijdens de evaluatie verreweg de meeste opmerkingen gemaakt over de communicatie en de daarbij gebruikte informatie. Ten aanzien van de **communicatie** is veel kritiek geleverd. Het uiteindelijke oordeel over de duidelijkheid van de communicatie was echter wisselend. Sommigen beoordeelden het als zwaar onvoldoende, maar ruim voldoende beoordelingen kwamen eveneens voor. Nadere analyse van de opmerkingen leert dan ook dat er **zowel positieve als negatieve kanttekeningen** gemaakt zijn.

Het oordeel over de communicatie als geheel is sterk verweven met het oordeel over de procesaanpak. Deze aanpak was niet duidelijk, waardoor de discussie tussen HDSR en het gebied een **discussie tussen Aarde en Mars** was. De perceptie is dat het proces is gaan schuiven omdat niet één koers is gevaren. Er is ruimte gesuggereerd die er eigenlijk niet was en HDSR heeft onvoldoende duidelijk kunnen maken waarom ze ergens voor kozen. Daardoor is de indruk gewekt dat er een verborgen agenda was, terwijl dat niet aan de orde was. Deze indruk werd echter grotendeels gecompenseerd doordat alles na te lezen was op internet en dat als er iets te melden was, dit via een nieuwsbrief kenbaar werd gemaakt. Inwoners beoordeelden het tevens positief dat informatie desgevraagd altijd werd toegestuurd en dat als er gebeld werd, altijd uitleg werd gegeven. Desalniettemin benadrukken de opmerkingen dat richting gebied **volstrekke openheid en duidelijkheid belangrijk** zijn.

Bewoners zijn ook **kritisch over de communicatieve kwalificaties** van de medewerkers van HDSR. Veranderingen uitleggen bleek lastig en er bestonden twijfels over de mate waarin ze het gevoel hebben gehad wat de streek er van vond. Daarbij wordt wel gezegd dat er in de loop van het proces een verbetering heeft plaats gevonden. Ook de **individuele aanpak werkte goed**. HDSR benaderde de inwoners actief en er hebben genoeg gesprekken plaatsgevonden, zowel tijdens als buiten de gebiedsavonden om. Wat de gebiedsbijeenkomsten betreft, werd opgemerkt dat de intenties goed waren, maar de uitvoering soms onvoldoende. Als voorbeeld werd een bijeenkomst genoemd waarbij er te weinig tafels waren, waardoor niet iedereen voldoende gehoord kon worden.

Hoe verder

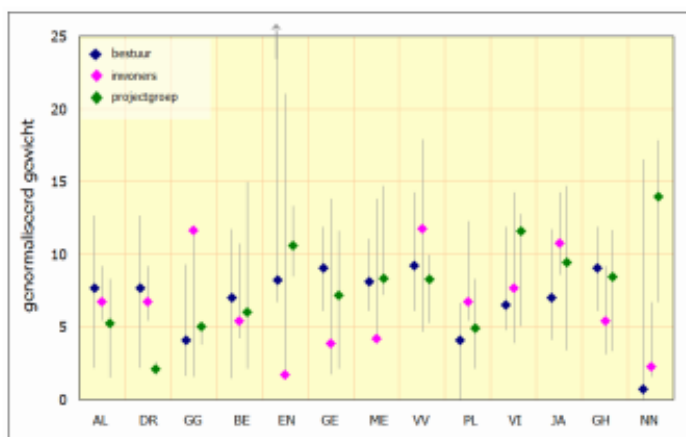
Dat communicatie van grote invloed kan zijn op het slagen van een gebiedsproces is al langer bekend. Om de communicatieve competenties van medewerkers naar een hoger niveau te tillen, wordt organisatiebreed de **cursus 'factor C'** aangeboden. De essentie is dat medewerkers daardoor niet alleen over het 'wat' van een project gaan communiceren, maar ook het 'waarom', waardoor de verbinding met gebiedspartijen beter te bereiken wordt. Uiteraard moet dan ook voor iedereen die bij het gebiedsproces is betrokken (ook bij incidentele hulp van medewerkers tijdens gebiedsavonden) duidelijk zijn wat het 'waarom' van het watergebiedsplan is. Communiceren betreft uiteraard meer dan alleen iets kunnen uitleggen. Ook nadenken over het 'wanneer' van communiceren is van belang, evenals het bepalen van het meest passende procesontwerp.

4.3 Informatie graag beeldend en op maat

Uitkomst evaluatie

De kwaliteit van de communicatie wordt voor een deel bepaald door de kwaliteit van de daarbij gebruikte informatie. Over het algemeen is deze kwaliteit beoordeeld met een ruime voldoende: rapportcijfer 7 – 8. Maar er waren ook uitschieters in negatieve zin. Een belangrijke les die uit de antwoorden is te trekken, is dat het **belangrijk** is de **informatie goed toe te snijden op de doelgroep**.

Figuur 5 illustreert dat het belang van de gebruikte informatie door de diverse groepen duidelijk wisselend wordt beoordeeld. Dit speelt nog sterker als op individueel niveau wordt gekeken. De verschillen tussen maximum en minimum scores zijn namelijk erg groot. Twee brokken informatie ontlokten de geïnterviewden specifieke opmerkingen. De enquête is door veel inwoners positief ontvangen en was voor diverse betrokkenen zelfs doorslaggevend, wat ook blijkt uit de zeer hoge maximum scores. Ook het onderzoeksrapport over nut & noodzaak van hoogwatervoorzieningen wordt als bijzonder relevant beschouwd. Echter, het rapport kwam pas vlak voor het einde van het proces beschikbaar, waardoor de uiteindelijke invloed op de resultaten gemiddeld als zeer laag wordt beoordeeld.



Figuur 5. Ervaren invloed van informatie. Figuur toont mediaan, minimum en maximum waarden op een genormaliseerde schaal (hoe hoger, hoe meer invloed). AL=algemene kaarten, DR=drooglegging, GG=grondwater, BE=bebouwingsonderzoek, EN=enquête, GE=mening gebied, ME=eigen mening, VV=vergelijking varianten, PL=watergebiedsplannen, VI=visualisatie kruising Maalvliet en Kamerikse Wetering, JA=juridisch advies, GH=advies kwaliteitsteam Groene Hart, NN=onderzoek nut & noodzaak hoogwatervoorzieningen.

Figuur 5 maakt nog iets duidelijk: het **aanbod van informatie was erg groot**. Zowel inwoners als bestuurders gaven aan dat de essentie hierdoor soms moeilijk was te vatten. De doorgaans technische aard van de informatie versterkte deze moeilijkheid. Tijdens de eerste gebiedsavond hadden mensen bijvoorbeeld niet door wat de lijntjes op de kaart betekenden. In nieuwsbrieven is wel goed geprobeerd om het luchtig te houden. De **tip** is in de communicatie met het gebied de **informatie beeldender** te maken, om te laten zien hoe het werkt.

Een veel gemaakte opmerking ten aanzien van bestuurstukken is dat de informatie beperkt moet worden tot de hoofdlijnen en de bestuurlijk relevante aspecten, oftewel geld, risico's en de beoogde beheermaatregelen, tegenstrijdige belangen van gebruikers en te maken beleidskeuzen. In dit project bevatten de stukken soms zoveel details dat de essentie nauwelijks terug te vinden was.

Hoe verder

Het brede aanbod van informatie is goed. Op deze manier kan iedereen op zijn eigen manier gebruikmaken van de beschikbare informatie. Een verbeterpunt is dat daarnaast als wegwijzer informatie beschikbaar moet zijn waarin in leekentaal wordt uitgelegd wat de essentie van het project is. Meer dan nu moet daarbij gebruik worden gemaakt van beeldend materiaal.

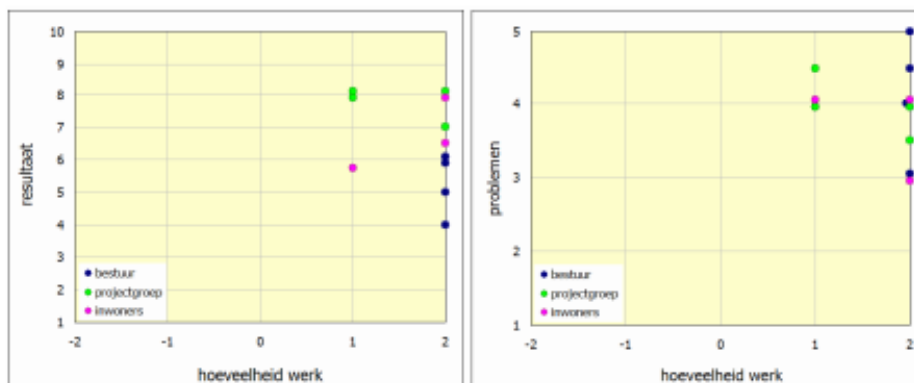
5. Tenslotte

5.1 Blijf alert tijdens de uitvoering

Na de planvorming houdt het project uiteraard niet op. De echte uitvoering begint dan pas. Door inwoners zijn voor deze komende fase de tips meegegeven te zorgen voor een **goede overdacht aan aannemers** en vooral ook **zelf te blijven communiceren**. De communicatie met aannemers die andere delen van het watergebiedsplan uitvoerden was namelijk niet altijd goed. Ze waren niet altijd op de hoogte van de situatie bij de mensen waar het werk uitgevoerd moest worden. Daarnaast was het gebied vooraf niet altijd voldoende geïnformeerd over de periode dat het werk werd uitgevoerd.

5.2 Een proces om van te leren

Figuur 6 illustreert dat vrijwel iedereen van mening is dat er meer werk is verzet dan eigenlijk nodig was geweest, zelfs als in ogenschouw wordt genomen dat de problemen bovengemiddeld groot waren. Het oordeel over het proces is wisselend. Bestuursleden zijn het meest kritisch, ambtenaren putten nog enige voldoening uit het feit dat er ondanks de moeilijke omstandigheden toch nog binnen de planning een behoorlijk resultaat is neergezet. Het sentiment dat een herhaling van een dergelijk proces niet wenselijk is, wordt breed gedeeld. Het was echt een proces om van te leren. Zoals blijkt uit de voorgaande paragrafen zijn de **meeste verbeteringen al in gang gezet**, dus de hoop lijkt gerechtvaardigd dat herhaling voorkomen kan worden.



Figuur 6. Correlaties van het oordeel over het resultaat en de problemen met het oordeel over de hoeveelheid werk. Voor resultaat zijn rapportcijfers gegeven, de problemen en de hoeveelheid werk zijn beoordeeld met een vijfpuntenschaal (problemen: 1=zeer klein, 5=zeer groot; hoeveelheid werk: -2=veel te weinig, 2=veel te veel).

Door de grote aandacht en de vele verbeterpunten, kan makkelijk het beeld ontstaan dat het project alleen maar kommer en kwel heeft veroorzaakt. De evaluatie gaf echter een veel genuanceerder beeld, met ook veel positieve opmerkingen. Een afrondende uitspraak van een bewoner verdient wat dat betreft speciale vermelding: "Over het algemeen is het voor het gebied **positief dat er wordt geïnvesteerd in verbetering**. Daar moet je blij mee zijn!" Met daarbij als allerlaatste kanttekening dat meerdere geïnterviewden de hoop uitspraken dat de uitvoering snel van start gaat en niet verder wordt tegengehouden. Dat zou namelijk een scenario zijn waar niemand in het gebied op zit te wachten.

Bijlage 3: Omschrijving klant van overheid door H. Mintzberg



De overheid kan niet als een bedrijf bestuurd worden. Belangrijk is daarentegen een balans tussen vijf verschillende bestuurlijke modellen.

Regeren of privatiseren?

Henry Mintzberg

De gedachte dat de overheid net zo gemanaged moet worden als een bedrijf, krijgt de laatste jaren steeds meer gehoor. De aanhangers zijn aangestoken door modieuze managementmythen en willen de functies die de overheid verricht, scheiden van de politieke besluitvorming, deze delegeren aan autonome professionele managers, en het functioneren bewaken door objectieve metingen. Het meeste van wat de overheid doet, leent zich echter niet voor deze aanpak. Sommige overheidsdiensten zouden inderdaad hun voordeel kunnen doen door elementen uit de commerciële bedrijfsvoering over te nemen. Maar als het om de overheid gaat, zijn we niet alleen klanten met eenvoudige wensen – maar ook onderdanen (met plichten), burgers (met rechten) en cliënten (met ingewikkelde behoeften). Daarom komt er een uiteenlopende reeks van modellen bij kijken om de overheid te kunnen managen: de overheid als een machine, de overheid als een netwerk, de overheid die alleen toeziet op de geleverde prestaties, de virtuele overheid en de overheid die normatief gestuurd wordt. Elk model heeft zijn sterke en zwakke

kanten. Het gaat erom een balans te vinden tussen de vijf. Het is echter belangrijk om te onthouden dat particuliere ondernemingen kunnen leren van de overheid, net als andersom. Beide hebben overigens veel te leren van coöperatieve en eigenaardige organisaties, twee belangrijke organisatievormen die vaak vergeten worden.

Prof. H. Mintzberg PhD doceert management aan de McGill University in Montreal en aan INSEAD in Fontainebleau. Hij schreef onder meer *The Nature of Managerial Work* (1973), *The Structuring of Organizations* (1979) en *The Rise and Fall of Strategic Planning* (1994). Op het ogenblik is hij belast met de leiding en coördinatie van een project van vijf bedrijfskunde-opleidingen in Canada, Engeland, Frankrijk, India en Japan. Het doel van dit project is het creëren van een totaal nieuwe afstudeer richting voor managers.

'Het kapitalisme heeft gewonnen.' Over die conclusie hoefde de westerse wereld niet lang na te denken toen de Oosteuropese communistische regimes stuk voor stuk het loodje legden. Zo zeker zijn we van onze zaak dat we blind zijn geworden voor de gevolgen ervan. Terwijl die toch buitengewoon negatief zijn, om niet te zeggen gevaarlijk. Waarom? Omdat die conclusie zelf niet klopt. We hebben, vind ik, van de hele verhouding tussen geprivatiseerde en de overheidsactiviteiten een volstrekt verward beeld gekregen. En daar kunnen we beter snel klaarheid in brengen, voordat het Westen straks net zo ver van huis is als Oosteuropa vóór de omwenteling.

De overwinning van het evenwicht

De echte winnaar heet helemaal niet kapitalisme, maar evenwicht. We hebben in het Westen altijd evenwichtige samenlevingen gekend, met een sterke particuliere sector, een sterke publieke sector en veel kracht in de sectoren daartussenin. Communistische landen misten die balans ten enen male. Daar had de overheid in een overgroot deel van alle georganiseerde activiteit de touwtjes in handen en een tegenkracht was er niet of nauwelijks. Het eerste land waar het communistisch bolwerk scheuren begon te vertonen was dan ook Polen, het enige land waar een dergelijk tegenwicht zich had kunnen handhaven: de katholieke kerk.

Nu is het geloof in de overwinning van het kapitalisme bezig de landen in het Westen een soortgelijke onbalans teweeg te brengen, vooral Engeland en de VS. Dat dit wankelend evenwicht het particulier initiatief bevoordert boven het staatsbedrijf zal de maatschappij niet helpen. Ik wil hier stelling nemen tegen Milton Friedman, die zo graag wat hij 'vrij ondernemerschap' noemt vergelijkt met 'subversief' socialisme. Het idee dat een institutie vrij zou kunnen zijn, los van de mensen uit wie die institutie bestaat, is in een democratie



nu precies wat ik wil bestrijden. Als de overheid zakelijker moet worden, moeten we voor die zakenwereld een overheid verzinnen.

Klanten en cliënten, burgers en onderdanen

"Wij hebben klanten", hoorden we Al Gore aan het begin van zijn ambtstermijn verkondigen, "het Amerikaanse volk". Maar moet je mensen *klanten* noemen om ze fatsoenlijk te behandelen? We doen er goed aan eens te kijken wat dat plotseling zo populaire woord 'klanten' oorspronkelijk betekende voordat de Japanners ons het een en ander hadden geleerd. De grootste Amerikaanse ondernemingen, die in de automobiellindustrie, behandelden hun klanten niet erg goed. Lange tijd deden zij aan *planned obsolescence*, opzettelijke veroudering, een eufemisme voor het geleidelijk uitbannen van kwaliteit uit het product. Bovendien maakte tenminste één grote verkoopketen gebruik van de techniek van de boze lokkertjes: de klant werd binnengelokt met lage prijzen, met de opzet hem vervolgens duurdere producten te verkopen. Een bekend verhaal is dat van de producent die om meer tandpasta te verkopen eerst de opening van de tubes wijder maakte en vervolgens tandenborstels op de markt bracht met langere borstels.

Zakelijk optreden betekent: zoveel mogelijk spullen verkopen, met behoud van een *arm's-length* relatie tussen bedrijf en klant die geheel wordt beheerst door de wetten van vraag en aanbod. Over dat idee zal niemand mij horen klagen – zolang het gaat om auto's, wasmachines of tandpasta. Maar wel als het gaat om gezondheidszorg. Wie een auto, een wasmachine of tandpasta koopt kan zelf op zijn tellen passen, en voor wie dat niet kan hebben we beschermende mechanismen in het leven geroepen. Maar voor gezondheidszorg en andere complexe professionele diensten is "Caveat emptor" een gevaarlijke filosofie. Verkopers weten nu eenmaal meer dan kopers, die niet dan met grote moeite achter de informatie kunnen komen die ze nodig hebben om gefundeerd te kunnen beslissen. Anders gezegd: al biedt het model van particulier ondernemerschap ons een markt met een fantastisch scala aan producten, het heeft toch zijn beperkingen. Ik ben niet zomaar een klant van mijn overheid, dank u. Ik verwacht meer dan een *arm's-length* handelsrelatie en de aansporing om maar flink te consumeren is mij weer net een beetje teveel. Op het moment dat ik een professionele dienst afneem van de overheid – onderwijs bijvoorbeeld – vind ik de naam *cliënt* beter passen bij mijn rol. (General Motors verkoopt auto's aan klanten, Ernst and Young verkoopt accountantsdiensten aan cliënten.) De meeste overheidsdiensten zijn professionele diensten.

Maar waar het vooral om gaat: ik ben een *burger*, met rechten die veel verder gaan dan die van klanten of

zels van cliënten. De meeste diensten die de overheid levert – wegen en sociale zekerheid zo goed als economische politiek – zijn het produkt van ingewikkelde compromissen tussen concurrerende belangen. Tom Peters geeft hiervan een perfecte illustratie in een verhaal over het verkrijgen van een bouwvergunning om zijn huis te vergroten. "Ik wil geen vervelende bureau-craat op het stadhuis die het mij lastig maakt", zegt hij. "Ik wil een correcte, snelle, zakelijke behandeling. Maar als mijn buurman nu een vergunning wil om zijn huis te vergroten? Wie is dan de klant van het gemeentehuis?"

Als ik rechten heb als burger, dan heb ik plichten als onderdaan. De Britten hebben natuurlijk nog steeds hun officiële status als onderdaan van de Kroon, een stap terug naar de tijd dat individuele burgers veel van de zeggenschap over hun 'smetige, liederlijke en korte' levens – in de woorden van Thomas Hobbes – prijsgaven in ruil voor bescherming door de staat. Maar, Brit of Amerikaan, we blijven hoe dan ook onderdanen van onze overheid, wanneer we belasting betalen, ons laten recruteren door het leger of ons onderwerpen aan regulering door de overheid ten behoeve van de collectieve orde.

Klant, cliënt, burger en onderdaan. Die vier petten heeft ieder mens in een samenleving afwisselend op. Als klanten en cliënten hebben we allemaal een wederkerige relatie met onze overheid op basis van geven en nemen. Als klanten van de overheid ontvangen we *directe* diensten op *arm's length*, als burgers profiteren we op meer indirecte wijze van de *publieke infrastructuur* die de overheid biedt. Maar er is één belangrijk verschil tussen de klantgerichte en de op de burger gerichte activiteiten van de overheid: de frequentie. Bekijk de activiteiten van de publieke sector eens goed – zoek bijvoorbeeld eens alle overheidsinstellingen op in het telefoonboek – en kom dan tot de conclusie dat daar nauwelijks iets bij is dat puur in de categorie 'klantgerichte' valt. (Behalve misschien de Staatsloterij, niet zo'n gelukkig voorbeeld lijkt me. Willen we nou echt dat de staat zijn producten aan de man brengt als een tandpastafabriek? Zou het niet zo kunnen zijn dat de huidige overheidsmalaise een gevolg is van het feit dat de staat zich *teveel* als een commerciële instelling gedraagt in plaats van te weinig?) In de op-de-burger-gerichte categorie daarentegen treffen we een gigantische hoeveelheid activiteiten aan in de vorm van openbare infrastructuur: sociale infrastructuur (zoals musea), fysieke (wegen en havens bijvoorbeeld), economische (de monetaire politiek bijvoorbeeld), bemiddelende (de rechtbanken) en buitenlandse infrastructuur (ambassades) plus de infrastructuur van de overheid zelf (waarvan de organisatie van verkiezingen een voorbeeld is.)

De relatie van onderdanen en cliënten met de overheid bestaat meer uit *eensichtingverkeer*. Om John Kennedy te parafraseren: voor ons als onderdanen speelt de



vraag wat wij voor onze overheden moeten doen om de regelgeving door de staat te respecteren. Als cliënten die professionele diensten ontvangen vragen we ons daarentegen voornamelijk af wat de staat ons te bieden heeft. De lijst van overheidsdiensten in het telefoonboek toont ons allerlei soorten activiteiten in de 'onderdanen'-categorie: politie, leger, regelgevende instanties en gevangenissen. Maar opmerkelijker nog is het grote aantal professionele diensten dat overheden direct aanbieden of indirect door financiering met overheidsgelden: de hele gezondheidszorg in sommige landen en een groot deel ervan in andere, een belangrijk deel van het onderwijs en nog andere diensten zoals de meteorologische dienst.

Natuurlijk vallen niet alle overheidstaken keurig netjes in een van de genoemde vier categorieën. Onze nationale parken bijvoorbeeld doen aan klantgerichte dienstverlening (aan toeristen) en aan professionele cliëntgerichte dienstverlening (aan toeristen die zijn blijven steken halverwege een bergwand). Parken maken verder deel uit van de publieke infrastructuur voor burgers en dat betekent weer dat die als onderdanen in zo'n park het milieu dienen te respecteren. Om een ander voorbeeld te noemen: de gedetineerden in een gevangenis zijn overduidelijk onderdanen. Maar zij blijven tevens burgers met zekere rechten en voor wie gelooft in de rol van de reclassering zijn ze ook cliënten. Deze vier etiketten presenteert ik hier dan ook niet zozeer om ze op categorieën te kunnen plakken als wel om de zaken duidelijk voor te stellen – zodat we extra goed beseffen hoe veelzijdig de doelstellingen van overheden zijn.

Wat hebben de rollen van klant, burger, cliënt en onderdaan nu te maken met wat we eerder besproken hebben? Klanten worden goed bediend door particuliere organisaties, hoewel coöperaties – zoals bij onderlinge verzekeringen – dat vaak ook uitstekend kunnen. Als directe dienstverlener aan klanten voldoet de staat alleen in een beperkt aantal gevallen. Maar wanneer het gaat om de activiteiten voor burgers en onderdanen moeten we slechts met de grootste omzichtigheid de koers van het staats eigendom verlaten. De benodigde compromissen tussen strijdige belangen bij activiteiten ten behoeve van burgers en de noodzaak om gezag te laten gelden in het bedienen van onderdanen geven de staat een niet mis te verstaan mandaat.

De relatie met een cliënt is misschien wat ingewikkelder. Het staat niet zonder meer vast dat die professionele diensten die in het algemeen worden geacht tot het publieke domein te behoren, zoals een zeker basisniveau voor onderwijs en gezondheidszorg, het beste exclusief door de staat kunnen worden verzorgd, laat staan dat dat vaststaat voor het particulier initiatief. Geen van beide vormen kan in zijn eentje aan alle subtiele eisen voldoen die aan dergelijke dienstverlening worden gesteld. Markten zijn grof en hiërarchieën opereren ongenueanceerd. Eigenaarloze organisaties, of in

sommige gevallen coöperaties, doen het op deze gebieden beter, al zullen ze wel met overheidsgeld gefinancierd moeten worden om een enigszins rechtvaardige verdeling over de belanghebbenden te verzekeren. Het is trouwens helemaal niet zo ongebruikelijk om professionele diensten over te laten aan ondernemingen in gemeenschappelijk bezit. Zelfs uit en te na commerciële professionals als accountants en consultants werken vaak in coöperatief verband, namelijk in maatschappen.

Mythen over Management

We hebben gezien dat voor het bereiken van evenwicht in een samenleving er behoefte bestaat aan diverse geïnstitutionaliseerde vormen van bedrijfseigendom en macht, en dat er binnen de publieke sector een breed scala aan rollen is weggelegd voor overheden. Hoe moeten die overheidsactiviteiten dan managed worden? Voor een antwoord op die vraag moeten we eerst eens goed kijken naar het begrip management zelf – althans naar de mythen die over management de ronde doen.

Praten over management is ongelooflijk in. Eigenlijk zou ik moeten zeggen *Management*, met een hoofdletter, in navolging van Albert Shapero van de Ohio State University, die jaren geleden een artikel schreef met de titel 'What MANAGEMENT Says and What Managers Do'.¹ Over dit Management-met-een-hoofdletter hebben we het hier: een eng, gestileerd proces dat blijkens mijn eigen onderzoek verbaasd weinig te maken heeft wat effectieve managers in werkelijkheid doen. Toch is dit het soort Management waarmee we op het ogenblik worden overspoeld, in de boekhandel bijvoorbeeld of in MBA-programma's en seminars over de jongste hype op dit gebied. Maar is dit verschijnsel echt van toepassing op onze rolvervulling als burgers, onderdanen, cliënten en af en toe als klanten van de overheid? Zelden, denk ik. Ik zal u zeggen waarom.

Aan de Management-visie op management liggen drie aannamen ten grondslag:

- *Het is mogelijk een activiteit geïsoleerd uit te voeren – onafhankelijk zowel van andere activiteiten als van direct gezag.* Dit principe is afkomstig uit de particuliere sector, waar veel grote bedrijven zijn onderverdeeld in autonome eenheden, in de vorm van divisies. Elke eenheid heeft een duidelijk omschreven doelstelling, namelijk het leveren van een eigen pakket producten of diensten. Wordt die doelstelling gehaald conform de eisen van het hoofdkantoor, dan wordt de unit min of meer met rust gelaten.
- *Het is mogelijk prestaties volledig en correct te evalueren volgens objectieve maatstaven.* De doelstellingen die elke activiteit moet halen kunnen

1. Ferrasse, mei 1976.



worden uitgedrukt in kwantitatieve termen. Kosten en baten zijn meetbaar. (In het bedrijfsleven hanteert men uiteraard financiële criteria. Kosten en baten liggen samen ten grondslag aan de norm voor de te behalen winst en het rendement op geïnvesteerd vermogen.) Op die manier is inderdaad een 'objectieve' beoordeling mogelijk van a-politieke aard. Veel verwarrende ambiguïteit of nuanceverschillen verdraagt dit systeem echter niet.

- Een activiteit kan worden toevertrouwd aan zelfstandig werkende beroepsmanagers, die verantwoordelijk zijn over hun prestaties. "Laat managers aan managers over", zeggen ze. Veel mensen hebben een groot vertrouwen in managers die het zogenaamde 'vak' van manager hebben geleerd. "Maak ze winst-verantwoordelijk. Beloon ze als ze de doelstellingen halen, vervang ze als ze achterblijven."

Geen van deze aannames houdt volgens mij stand in het licht van het werkelijke werk dat de meeste overheidsinstellingen doen en de manier waarop ze dat moeten doen. Wil je overheidsactiviteiten losmaken van een hiërarchisch opgebouwde leiderschapsstructuur op de manier die Management ons voorschrijft, dan moeten er duidelijke, ondubbelzinnige beleidslijnen zijn geformuleerd in de politiek, die vervolgens moeten worden uitgevoerd in de administratieve sfeer. Dus: het beleid moet behoorlijk stabiel zijn in de tijd en de politieke beleidsmakers (en de managers van andere instellingen) moeten zich niet mengen in de tenuitvoerlegging van dat beleid. Hoe vaak komt dat voor? Hoeveel overheidsactiviteiten voldoen aan die eis?

Ja, de Staatsloterij. Maar wat nog meer? Minder dan je zou denken. Veel overheidsactiviteiten zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Buitenlandse politiek, om maar iets te noemen, kan niet worden vereenzelvigd met één specifiek departement, laat staan met een specifieke overheidsinstelling. Er zijn natuurlijk activiteiten in de publieke sector die horizontaal min of meer van elkaar gescheiden kunnen worden, zoals de politie of het gevangeniswezen. Maar zijn ze ook verticaal te isoleren – van het politieke proces? Zeker, het is genoeg geprobeerd. Een paar jaar geleden nog maakte de Britse regering van het gevangeniswezen een ostentatief autonoom uitvoerend orgaan en benoemde een flitsende zakenman als manager van het geheel. Onlangs is deze man, vanwege een denderend schandaal, weer ontslagen – zogenaamd omdat hij na een geruchtmakende drievoudige ontsnapping een van bewakers niet wilde ontslaan. Bij zijn vertrek beklagde hij zich er tegen de pers over dat de politiek een grotere vinger in de pap had in het gevangeniswezen dan in de tijd voordat het 'autonoom' werd.

Hoeveel politici zijn bereid hun zeggenschap op te geven over hoeveel van hun beleidssterreinen? En van

hoeveel van die terreinen van de huidige overheid kan het beleid simpelweg 'hier' worden geformuleerd om 'daar' te worden geïmplementeerd? Waarvan het beleid geen ambachtelijk maatwerk hoeft te zijn in een herhaald proces van hoor en wederhoor tussen beleidsmakers en uitvoerders?

Leren is ook zo'n Management-modewoord. Welnu, dit ambachtelijk beleidsmaken is leren – het gedachteloos toepassen van beleid is dat niet. Het geloof dat de politiek en de uitvoerende overheidsorganen van elkaar gescheiden kunnen worden zoals het formuleren en implementeren van beleid in bedrijfsplannen, is ook een oude mythe die we een stille dood zouden moeten laten sterven.

Kijk daarna eens naar de mythe van het meten, een ideologie die met welhaast religieuze vurigheid is omhelsd door de Management-beweging. Wat is het effect daarvan op de overheid? Dingen moeten gemeten worden, allicht, vooral kosten. Maar hoeveel van de echte baten die het overheidsoptreden ons brengt zijn überhaupt meetbaar? Die tamelijk simpele en directe diensten zijn er wel – vooral op gemeenteniveau, zoals de vuilophaaldienst. Maar verder? De beroemde plan-, programmerings- en budgetsystemen van Robert McNamara voor de Amerikaanse federale overheid mislukten om precies die reden. (Wat leverde het tellen van lichamen in de Vietnam-oorlog op? Weet u het nog?) Hoe vaak moeten we dat voorbeeld nog aanhalen voordat we toegeven dat tellen niet werkt? Dat is nou juist waarom er zoveel activiteiten in de publieke sector zitten: het meten van de resultaten is problematisch. Als alles zo glashelder was en ieder positief resultaat zo gemakkelijk te herleiden tot zijn oorzaak, dan waren die activiteiten allang geprivatiseerd.

Neem een voorbeeld uit de Engelse publieke gezondheidszorg. Een chirurg gespecialiseerd in levertransplantaties opereerde tien patiënten. Twee van hen overleden. Van de acht die bleven leven had er één kanker gehad en kreeg dat opnieuw. Bij iemand anders functioneerde de lever niet, hij moest neks gezondheidszorg. Een chirurg gespecialiseerd in levertransplantaties opereerde tien patiënten. Twee van hen overleden. Van de acht die bleven leven had er één kanker gehad en kreeg dat opnieuw. Bij iemand anders fore van acht op tien. (Sterker nog, zodra de niet-functionerende lever was vervangen, was hij niet te beroerd om de verhouding op negen-elf te stellen, deze man telde levers, geen mensen). Een immunoloog stelde het succes op zeven van de tien gevallen, vanwege zijn overtuiging dat de chirurg de ex-kankerpatient nooit had mogen behandelen. Een kostenbewuste bestuurder zei: zes op de tien. De verpleegkundigen, die de kwaliteit van het leven na een operatie zwaar laten wegen, noemden drie op de tien operaties succesvol.

Stelt u zich nu eens voor dat u zelf die beoordeling moet maken. Waar is de magische enveloppe met het juiste antwoord? Onvindbaar. Het is nu eenmaal zo dat



de meest alledaagse overheidszaken een 'softe' manier van beoordelen vragen en dat is iets wat harde meet-technieken niet kunnen. Dus wanneer Management het voor het zeggen krijgt, wordt iedereen gek. Vooral de 'klam', die uiteindelijk het kind van de rekening is. Tenslotte is er nog de mythe dat de professionele manager elk probleem kan oplossen: 'Zet er iemand met de juiste opleiding op, dan komt het allemaal goed.' Zo dol zijn we op die cultus van het heroïsch leiderschap, dat zelfs de meest opvallende tegenstrijdigheden ervan ontsnapt. Bijvoorbeeld: onder het mom van empowerment van werknemers versterken we eigenlijk alleen maar de hiërarchie. Die zogenaamde empowerment wordt niets meer dan een waardeloos cadeautje van de bazen, die gewoon zelf verantwoordelijk blijven. En als die bazen van niets anders kennis hebben genomen dan van Management met een grote M, dan blijven ze als het ware in de lucht hangen, maar al te vaak zonder ook maar iets af te weten van degenen die ze managen. Zo'n situatie is een broeinest voor cynisme. In hun doodsangst dat ze het heilig verklaarde budget niet zullen halen, zijn de opgejaagde managers constant aan het reorganiseren, waarbij ze eerder verwarring zaaien dan duidelijkheid scheppen. Met andere woorden, door onze obsessie met Management krijgen we een grotendeels vertekend beeld van de dagelijkse werkelijkheid. Daardoor raken zaken van groot belang verstoord. Dat is bijvoorbeeld het geval bij veel van onze openbare schoolsystemen, die vrijwel vernietigd zijn doordat onderwijsmanagers in de top van de hiërarchie, die zelf nooit aan enig kind iets hebben hoeven te leren, bepalen wat er in de klas gebeurt.

Modellen voor het managen van de overheid

Hoe moet de overheid dan worden gemanaged? Laten we vijf modellen op hun merites bekijken. Elk model onderscheidt zich door de manier waarop het de overheidsbestuurders, ofwel de superstructuur, en de activiteiten van de uitvoerders van het gezag, ofwel de microstructuur, organiseert. (Een begrotingscommissie maakt bijvoorbeeld deel uit van het eerste, een bureau voor milieubescherming van het tweede echelon.) Sommige modellen bestaan al een tijdje, andere nog maar net. Met een aantal modellen, hoewel nu populair, zouden we graag wat minder van doen willen hebben en met de andere liever meer, al zijn ze ons minder vertrouwd.

Model 1: Overheid als machine

In dit model neemt de overheid de gedaante aan van een machine, beheerst door voorschriften, regels en standaardisatie van allerlei aard. Dit geldt voor de superstructuur evenals voor alle microstructuren. Elke instelling heeft het gezag over zijn eigen mensen, net zoals de instelling zelf weer onder controle staat van

het centrale staatsapparaat. Op die manier wordt de overheid een soort hologram: welk stukje je er ook van bekijkt, het ziet er precies zo uit als de rest.

Dit is altijd het model geweest voor de overheid, met uitsluiting van vrijwel alle andere. Als Frederick Taylors 'enige juiste manier' werd dit model in de jaren '30 algemeen geliefd in overheidskringen door toedoen van Luther Gulick en Lyndall Urwick. Als motto zou de kreet 'Controle, controle en nog eens controle' voor dit model niet zo gek zijn. Feitelijk is de gewoonte ambtenaren als bureaucraten te bestempelen een rechtstreeks gevolg van de invloed van dit model.

Het machinemodel was het antwoord op corruptie en op willekeur in het aanwenden van politieke invloed. Daarom was het eerder deze eeuw zo enorm populair. Het maakte consequent beleid mogelijk en een betrouwbare uitvoering daarvan. Maar flexibel was het niet en evenmin kon het inspelen op particulier initiatief, reden waarom het nu uit de gratie is. Toch blijft het machinemodel in een of andere vorm in de overheidsorganisatie domineren.

Model 2: Overheid als netwerk

Dit staat lijnrecht tegenover het machinemodel: losjes in plaats van strak, vrij in plaats van onder controle, interactief in plaats van streng gesegmenteerd. De overheidsbezigheden worden gezien als een vervlochten systeem, een complex netwerk van tijdelijke relaties, die vorm krijgen zodra een probleem zich voordoet, en door informele communicatiekanalen onderling verbonden zijn. Op microniveau is het werk georganiseerd op basis van projecten – voor het formuleren van nieuw welzijnsbeleid bijvoorbeeld of een bouwproject. 'Samenvoegen, samen spreken, samenwerken' zou hier het motto kunnen zijn. Ge genoeg heeft dit model een ding met het machinemodel gemeen: het lijkt ook op een hologram, in die zin dat de delen net zo functioneren als het geheel. Individuele projecten functioneren binnen een netwerk van onderling gerelateerde projecten.

Model 3: Controle van prestaties

Dit is het model waarin Management met een grote M zich ten volle verwezenlijkt ziet. Het motto hier is: 'Isoleer, geef opdracht en meet'. Dit model wil de overheidszaken vooral vormgeven naar voorbeeld van een bedrijf. Maar pas op, niet zomaar een bedrijf. Er bestaat een – meestal stilzwijgende – overeenstemming dat het ideale model voor de overheid wordt geleverd door de divisiestructuur zoals die vooral door de grote conglomeraten onder ons is gebracht. De organisatie als geheel wordt opgedeeld in kleinere 'bedrijfsjes' die elk een taak en een target krijgen toebedeeld, waarvoor een manager verantwoording is verschuldigd. Dus de superstructuur plant en controleert, terwijl de microstructuren zich met uitvoering bezig houden. Keurig geregeld. Maar niet noodzakelijk erg doeltreffend.



Om te beginnen gelooft allang niet meer iedereen in het conglomeraat als organisatievorm. Als al die zakelijke eenheden zo weinig met elkaar te maken hebben, waarom moeten ze dan zo nodig samen in één organisatie? Wat is de toegevoegde waarde van een hoofdkantoor, ergens ver weg, dat alleen toezicht houdt op de financiële prestaties? Een zware nadruk op geplande en afgepaste prestaties werkt bovendien een conventionele, hiërarchische controlestructuur op microniveau in de hand, waar managers persoonlijk verantwoordelijk zijn voor onpersoonlijke doelstellingen. Dit alles betekent tenslotte niets meer en niets minder dan een versterking van het oude machinemodel. Met andere woorden: het prestatiemodel decentraliseert om vervolgens te centraliseren; het houdt de teugel strak, terwijl het vrijheid predikt. En die strakke teugel gaat weer ten koste van flexibiliteit, creativiteit en eigen initiatief. De *brave new world* van overheidsmanagement is maar al te vaak niet veel anders dan het aloude machinemodel – oude wijn in nieuwe zakken dus. Daar waar het machinemodel het goed deed, werkt dit model ook prima, misschien zelfs wel een heel klein beetje beter. Maar verder werkt het nergens.

Model 4. De virtuele overheid

Rek je het prestatiemodel op tot zijn natuurlijke limiet, dan krijg je iets dat je het virtuele model zou kunnen noemen. Zeer geliefd in het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Nieuw-Zeeland, wil dit model in diepste wezen vooral zeggen: de beste overheid is geen overheid. "Gooi alles overboord", roept men, "althans alles wat overboord kan." De meest perfecte vorm van een virtuele overheid is een wereld waar de microstructuren (de activiteiten van de uitvoerende organen) niet langer bestaan als onderdeel van een overheid. Dat soort werk vindt allemaal plaats in de particuliere sector. En de superstructuur hoeft er alleen voor te zorgen dat particuliere organisaties openbare diensten leveren. Zo zou het motto van dit model kunnen luiden: 'Privatiseer, contracteer en onderhandel'. Dit model vertegenwoordigt het grote experiment van de economen die nog nooit in hun leven iets hebben hoeven managen.

Model 5. Normatieve sturing

Van de bovenstaande modellen slaagt er niet één erin op bevredigende wijze enig sociaal gezag binnen de structuur te brengen. Nu hebben sociaal gezag en structuur ook niet zoveel met elkaar te maken. In de roman *Shogun* lijdt een Engelse kapitein schipbreuk en vindt zichzelf in het vreemde Japan. "Het is allemaal doodsenvoudig. Anjin-San", beantwoordt zijn Japanse minnares zijn verwarring. "Verander gewoon van wereldbeeld." Dit vijfde model geeft een ander beeld van de wereld; het heeft het niets met systemen te maken, maar alles met des mensen ziel. Hier zijn attitudes belangrijk, geen aantallen. De controle is nor-

matief – gehaseerd op waarden en overtuigingen dus. Het model krijgt weinig erkenning in de meeste westerse regeringen van vandaag, laat staan in de westerse zakenwereld. We mogen wel stellen dat het bij de Japanners niet slecht heeft gewerkt, maar hoe meer zij hebben laten zien hoe superieur het is in de directe confrontatie met het Westen, hoe meer datzelfde Westen zich heeft teruggetrokken op het aloude machinemodel – of nieuwere varianten ervan – wat precies omgekeerd werkt. In lang vervlogen tijden echter, toen het begrip publieke dienstverlening nog bestond, zorgde het normatieve model er eigenlijk voor dat het machinemodel bleef werken. Dienstbaarheid en toewijding verzachten aldus de negatieve effecten van de bureaucratie. Maar die houding verdwijnt in een rap tempo.

De essentie van het normatieve model herken je in vijf elementen:

- **Selectie.** Mensen worden geselecteerd op hun waarden en hun houding, en niet zozeer vanwege hun kwalificaties.
- **Socialisatie.** Dit element richt zich op een toegewijd lidmaatschap van een geïntegreerd sociaal systeem.
- **Richtinoer.** Richtinggevend zijn eerder principes dan een opgelegd plan, eerder visies dan doelstellingen.
- **Verantwoordelijkheid.** Alle leden van een groep delen verantwoordelijkheid. Zij voelen het vertrouwen en de steun van hun medeliden, die er een ambachtelijke managementstijl op na houden gebaseerd op ervaring. Hier vervangt inspiratie die zogenaamde empowerment.
- **Beoordeling.** Prestaties worden beoordeeld door ervaren mensen. Daar zijn afnemers van de betreffende dienst bij, sommigen als lid van vertegenwoordigende overzichtsorganen.

Dit zou het motto van het normatieve model kunnen zijn: 'Selecteer, socialiseer en beoordeel'. Maar de sleutel van alles is: toewijding. Die werkt in twee richtingen, voor de dienstverleners en door de dienstverleners. Deze mensen worden netjes behandeld en reageren navenant. De uitvoerende organen kunnen evengoed nog horizontaal worden geïsoleerd, maar de verticale controle door de superstructuur is normatief en niet technocratisch. In dit model zijn radicaal afwijkende microstructuren mogelijk: ze kunnen een missie hebben, veel meer egalitair zijn en geïnspireerd. Minder machinaal en hiërarchisch.

Er is niet één model het beste. Op het ogenblik doen we het met alle vijf. Het innen van belastingen zou niet denkbaar zijn zonder een gezonde dosis machinemodel, evenmin als buitenlandse politiek dat is zonder netwerkmodel. Geen overheid kan functioneren zonder een stevig laagje normatieve controle, net zo min



als een overheid het zich kan veroorloven niet alles af te stoten wat niet in de publieke sector thuishoort. Conclusie: de overheid is een ongelooflijk eclectisch systeem, even veelzijdig als het leven zelf (aangezien het zich bezig houdt met alle denkbare kanten van dat leven).

Maar sommige modellen maken de zaken beter en andere maken de dingen slechter. Het zou niet zo'n gek idee zijn zoveel mogelijk voor de eerste categorie te kiezen. We zien allemaal hoe buitenspoeg veel aandacht het machinemodel krijgt. Waar we voor moeten waken, is dat het niet opnieuw de kop opsteekt binnen het prestatie-model. Daarmee wijzen we het prestatie-model niet af. Het half-zelfstandige uitvoeringsorgaan is een prima instelling voor een groot aantal a-politieke, probleemloze overheidsdiensten, zoals de uitgifte van paspoorten. Maar laten we het daar dan ook voor blijven gebruiken en niet net doen alsof het de nieuwe oplossing voor alles is.

We moeten meer oog krijgen voor de goede kanten van het netwerkmodel. Dat hebben we nodig voor veel van het complexe, onvoorspelbare overheidshandelen van onze tijd: beleidsvoering, high-tech services en onderzoek bijvoorbeeld. Al bestaat hier wel gevaar voor overdreven. In Frankrijk zijn zowel de publieke als de particuliere sector lang in handen geweest van een machtige en hecht verweven elite, die zo'n grote bewegingsvrijheid en zoveel invloed geniet, dat het land er steeds meer door verstikt blijkt te worden. Het netwerkmodel-Franse-stijl zou er wel bij varen als er veel meer autonoom opererende uitvoeringsorganen waren die de macht van die elite een beetje in de gaten kon houden.

Volgens mijn persoonlijke overtuiging is het dringend nodig dat wij onze aandacht in toenemende mate richten op het normatieve model. Zoals Japan overtuigd heeft laten zien gaat er niets boven menselijke inzet. Hoewel een groot deel van het westerse bedrijfsleven deze boodschap ter harte zou moeten nemen, geldt hij helemaal voor de overheid – met z'n grillen en nuances en z'n moeizame pogingen om bij botsende belangen de kool en de geit te sparen. Een organisatie waar geen menselijke goderechtigheid achter zit, is als een mens zonder ziel: een skelet, vlees en bloed kunnen gezamenlijk ook wel voedsel tot zich nemen, verteren en uitscheiden, maar hebben geen levenskracht. Overheden hebben aan deze levenskracht een dringende behoefte.

Ik vind dat deze constatering vooral opgaat voor cliënt-georiënteerde professionele diensten zoals gezondheidszorg en onderwijs, diensten die nooit beter kunnen zijn dan de mensen die ze leveren. Die mensen moeten we bevrijden van zowel direct gezag van een bureaucratische overheid als van de beperkende invloeden van een competitieve markt. Dat is de reden waarom eigenaarloze en sommige coöperatieve organisaties in deze branches zo goed blijken te werken.

De beperkingen van Management

Als deze ideeën hout snijden, dan moeten we ze waarmaken, om te beginnen door de invloed van zakelijke waarden en het populaire Management-denken op andere sectoren van de maatschappij af te zwakken. De overheid moet dan misschien zakelijker worden, maar de zakelijke benadering kan ook wel wat menselijk toezicht gebruiken. Neem de volgende voorstellen:

- *Privatisering is niet puur goed, staats eigendom is niet puur slecht.* Beide tegenpolen hebben hun plaats in de samenleving, naast coöperatieve en eigenaarloze organisaties. Mijn auto wil ik niet bij de overheid kopen, maar de organisatie van openbare orde en veiligheid wil ik niet van General Motors betrekken. En ik zou zelf graag willen dat hij directe dienstverlening in de gezondheidszorg zowel de particuliere als de openbare sector zouden worden overgeslagen ten voordele van eigenaarloze of coöperatieve organisaties.

Een samenleving krijgt de openbare dienstverlening die hij verwacht. Als de mensen geloven dat 'de overheid' per definitie uit bureaucratische stuntslaas bestaat, dan is dat ook zo. Zien ze daarentegen openbare dienstverlening als de nobele bezigheid die het is, dan krijgen ze uiteindelijk een krachtige overheid. En geen land kan zich in de huidige tijd iets anders veroorloven dan een krachtige overheid. Wordt het niet eens tijd dat Amerikanen ophouden met hun verwoestende minachting voor hun overheid? Zelf ben ik Canadees en woon ik een deel van het jaar in Frankrijk. Ik kan getuigen dat die negatieve houding besmettelijk blijkt en niemand enig goed doet.

- *De zakenwereld kan iets leren van de overheid en omgekeerd niet minder.* Beide sectoren kunnen een heilhoel opsteken van coöperatieve en eigenaarloze organisaties. In het domein van de overheid heeft men zo zijn eigen problemen: botsende doelstellingen, veel mensen met verschillende belangen en de zware druk van de politiek, om er een paar te noemen. Maar die problemen komen we in de particuliere sector ook steeds meer tegen. Van de intelligentste, helderste en effectiefste managers die ik ooit heb ontmoet werkt een groot aantal voor de overheid. Het is jammer dat ze er zo weinig op gebaseerd zijn hun ideeën uit te dragen. Zakelijke managers kunnen hun voordeel doen met hun verhaal.

Coöperaties zijn meesters in het omgaan met een verspreide achterban evenals met bijzondere soorten cliënten. En dan zijn er de eigenaarloze organisaties die bij ons de meest volledige belichaming vormen van het normatieve model, waarover we nog veel moeten leren. Met de ervaring van beide eigendomsvormen kunnen we in ruime mate ons voordeel doen – als we tenminste ooit de oogkleppen van onze vooroordelen afzetten.

Bijlage 4: Uitgebreide beschrijving van onderzochte vormen burgerinitiatief en burgerparticipatie

Burgerinitiatief

Gedifferentieerd onderhoud watergangen landgoederen en natuurgebieden

Naar aanleiding van de diepteschouw in 2009 heeft een aantal landgoedeigenaren en natuurorganisaties verzocht tot meer maatwerk voor wat betreft het uitvoeren van onderhoudsmaatregelen ten behoeve van het op peil brengen of houden van de waterlopen in natuurgebieden. Door onderhoudsmaatregelen aan een waterloop meer af te stemmen op de plaatselijke natuurgebieden die veel baat heeft bij het vasthouden van water. Gedifferentieerd onderhoud zou de functie natuur ten goede komen. Dit sluit aan bij de functiebenadering van het waterschap, waarbij het watersysteem wordt afgestemd op de eisen van landgebruik en bodemopbouw.

Door wijziging van de diepteschouw voor natuurgebieden wordt ruimte aan particulieren gegeven om zelf invulling te geven aan de frequentie en vorm van onderhoud van tertiaire watergangen voorzover deze niet nadelige effecten heeft op de zorgtaken van het waterschap. Om tot gedifferentieerd onderhoud van watergangen in natuurgebieden te kunnen overgaan, was het nodig om hiervoor een nieuwe beleidslijn op te stellen. De wens om gedifferentieerd onderhoud mogelijk maken past binnen de huidige tijdgeest waarin de overheid een terugtrekkende beweging maakt en de grenzen van de zorgplicht opzoekt. Dit gebeurt hier door het loslaten van de diepteschouw voor natuurgebieden in het Krommerijn gebied.

Initiatieven wijkgroenplan en natuurvriendelijke singels Utrecht

De gemeente Utrecht stelt momenteel voor elke wijk een wijkgroenplan op. Doel van het wijkgroenplan is meer groen, mooier groen of beter toegankelijk groen in de wijken. Om dit te bereiken wordt aan de bewoners in de wijk geraagd wat hun wensen zijn om het groen in de wijk te verbeteren. Alle bewonerswensen op het gebied van groen die bij de gemeente bekend zijn, worden op een lijst gezet. Wanneer er wensen zijn met betrekking tot het oppervlakte water, gaat de gemeente in overleg met het waterschap om te kijken welke wensen binnen het beleid van het waterschap mogelijk en uitvoerbaar zijn. Uiteindelijk kiezen de bewoners van de wijk welke projecten ze het liefste uitgevoerd willen zien. Indien nodig adviseert het waterschap bij de uitvoering van de wensen³⁶.

Ook bij kleine initiatieven voor aanpassing aan oever en/of oppervlaktewater in wijken participeert het waterschap in de vorm van advies over mogelijk- en onmogelijkheden. Voorbeelden zijn onder meer aanpassing inrichting oever en drijvende tuinen. Het is hierbij niet altijd de bedoeling om waterdoelen te realiseren, maar het gaat hierbij meer om de bewustwording en betrokkenheid te vergroten.

Beschikbaar stellen terrein rwzi De Bilt voor bouw zonnepark

Een energie-neutrale gemeenschap in 2030! Dat is de ambitieuze doelstelling waarvoor de lokale coöperatie BENG! Zet zich in voor een energie-neutrale gemeenschap in 2030. BENG! staat voor Biltse energie neutrale gemeenschap. Samen met het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden gaat BENG! in De Bilt een zonnecentrale met 1000 zonnepanelen ontwikkelen dat zal worden aangelegd naast de rioolwaterzuivering De Bilt. De opgewekte stroom zal in ongeveer 20% van de energiebehoefte van de rioolwaterzuivering voorzien. Deze hoeveelheid is nodig om circa 70 huishoudens van stroom te voorzien.

³⁶ Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. (2015, 16 januari). Nieuwe aanpak onderhoud sloten natuurgebieden Kromme Rijngebied. Geraadpleegd op 17 maart, 2015, van <http://www.hdsr.nl/actueel/nieuws/@18661/nieuwe-aanpak/>

Het Hoogheemraadschap heeft het terrein in principe voor een periode van 25 jaar beschikbaar gesteld en de gemeente heeft in november al een bouwvergunning verleend. BENG! heeft voor dit project een subsidie toegekend gekregen op basis van de Stimuleringsregeling Duurzame Energie (SDE). Inwoners van de gemeente De Bilt kunnen financieel participeren in dit project en zo bijdragen aan een energie neutrale gemeente.³⁷

Samenwerking Waterschap de Dommel en Natuurwerkgroep Liempde

2013 Was het jaar van de Patrijs en honingbijen. Op initiatief van natuurwerkgroep Liempde heeft waterschap de Dommel drie stroken grond in gebruik te geven om deze gronden opnieuw in te zaaien. De gemeente Boxtel heeft de kosten van inzaaien en zaad op zich genomen, de natuurwerkgroep heeft de stroken ingezaaid. Initiatief draagt bij aan versterking van de ecologische functie van de Dommel. Dit initiatief draagt bij aan het beleid van het waterschap tot meer samenwerking en biodiversiteit³⁸.

Workshop afkoppelen door particulieren

Op verzoek van de vereniging Groei en Bloei is, in samenwerking met branchevereniging VHG en gemeente is een aantal workshops gegeven aan de leden van Groei en Bloei, over het afkoppelen van regenwater en het opvangen van dit water in de (eigen) tuin.

Uitzetten karpers

Samenwerking met hengelaarsvereniging. Hersteluitzet naar aanleiding van een forse vissterfte die plaatsvond nadat dode vis moest worden geruimd als gevolg van uitspoeling van meststoffen in het watersysteem door hevige regenval³⁹.

Slootjesdagen/natuurwerkdag

In samenwerking met onder meer met natuurverenigingen overheden, waarbij waterschap ondersteuning verricht met kennis en materialen. De waterschappen haken graag aan bij de landelijke natuurwerkdag omdat zij graag hun zorg voor natuur en landschap willen laten zien, en voor burgers is het leuk om eens de mogelijkheid te hebben om mee te mogen werken.

Stichting Natuurlijk Grasweggebied

Het waterschap Hollandse Delta werkt mee aan het bewonersinitiatief omdat het natuurgebied Grasweg ook een functie kan krijgen als waterberging: Het gebied krijgt plassen waarvan de waterstand, dus afhankelijk van de regenval, zal variëren en moeraszones.

Samenwerking vindt verder plaats met gemeente, natuurorganisaties Zuid-Hollands Landschap en Natuurmonumenten⁴⁰. Om doelstelling te kunnen realiseren zijn allianties gemaakt met andere partijen. Passendheid van het initiatief in het beleid van het waterschap was een belangrijke succesfactor in de uitvoering van de plannen. De betrokkenheid van de ambtenaar van het waterschap werd als zeer constructief ervaren.

³⁷ BENG! (z.j.). De Bilt krijgt zonnecentrale. Geraadpleegd op 15 maart, 2015, van <http://www.beng2030.nl/pg-27565-7-75083/pagina/home.html>

³⁸ Het Groene Woud. (2013, 29 augustus). Samenwerking waterschap en natuurwerkgroep Liempde groot succes. Geraadpleegd op 17 maart, 2015, van <http://www.hetgroenewoud.com/actueel/nieuwsarchief/samenwerking-waterschap-en-natuurwerkgroep-liempde-groot-succes/171>

³⁹ Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. (2014, 11 december). Geslaagde uitzetting speigel karpers in Houten. Geraadpleegd op 17 maart, 2015, van <http://www.hdsr.nl/vast/zoeken/@17022/geslaagde-uitzetting/>

⁴⁰ Dam, R. van, Salverda, I., During, R., & Duineveld, M. (Red.). (2014). Burgers en hun Landschap. Wageningen, Nederland: Alterra Wageningen UR

Stichting Boermarke Essen en Aa's

Stichting houdt zich bezig met herstel en beheer van cultuurhistorische waarden van het landschap. Hiermee willen ze meer invloed uitoefenen op de aanleg van de Ecologische Hoofstructuur, omdat deze moet aansluiten op de historisch gegroeide verscheidenheid van het landschap en het regionale karakter. Dit plan is omarmd door DLG en is al grotendeels gezamenlijk uitgevoerd. Waterschap participeert in projecten van deze stichting. Vertrouwen is in de loop van de tijd gewonnen, doordat project in het gebied breed gedragen wordt⁴¹.

Stichting Brokkenbroek

In het kader van de geplande EHS in het gebied Brokkenbroek hebben vijf boeren in het gebied het plan opgevat om natuur te creëren op en rond hun boerenland. Ondersteuning vindt onder meer plaats door middel van de regeling agrarisch natuurbeheer. Totstandkoming was een langdurig onderhandelingsproces. Verschil in denken en interpreteren doordat de boeren heel concreet en resultaatgericht waren, terwijl betrokken ambtenaren op een abstracte manier over het idee nadachten. Men moest aan het idee wennen dat boeren zelf het landschap wilden gaan inrichten. Uiteindelijk was de bijdrage van een trekker voor dit project, die een dag in de week aan het initiatief besteedde dé succesfactor waardoor project van de grond is gekomen.

Burgerparticipatie

Marke Mallem

Het initiatief Marke Mallem van Waterschap Rijn en IJssel is juist vanuit een heel ander perspectief ontstaan. Waterschap Rijn en IJssel is op zoek gegaan naar mogelijkheden om de eigen opgaven te verbinden met die van anderen zodat maatschappelijke meerwaarde kan worden gecreëerd. Met het project Marke Mallem heeft het waterschap 'top down' een burgerinitiatief in beweging weten te krijgen. Via een proces van co-creatie heeft dit uiteindelijk geleid tot een vorm van zelfbestuur van 40ha grond langs de Berkel, waarin het waterschap participeert⁴².

Behoudt molenviergang Aarlanderveen

Het hoogheemraadschap van Rijnland, de gemeente Alphen a/d Rijn, de provincie Zuid-Holland en de Stichting Molenviergang Aarlanderveen hebben afgesproken, dat de molenviergang de polder blijft bemalen. De Molenstichting beheert de molens. Rijnland heeft de molenaars in dienst, die verantwoordelijk zijn voor de bemaling. De Provincie Zuid-Holland en de gemeente Alphen a/d Rijn dragen financieel bij aan het voortbestaan als bedrijfsvaardige molenviergang. Door samenwerking tussen overheid en publieke organisatie blijft een stukje historisch erfgoed behouden. Hiervoor was wel medewerking nodig van de agrariërs in de polder, omdat er een peilbesluit vastgesteld kon worden met daarin een flinke marge in het te voeren peil. Mooi voorbeeld waarin heden, verleden en kosteneffectiviteit samengaan.⁴³

Natuurlijk beekherstel

⁴¹ Dam, R. van, Salverda, I., During, R., & Duineveld, M. (Red.). (2014). *Burgers en hun Landschap*. Wageningen, Nederland: Alterra Wageningen UR

⁴² Waterschap Rijn en IJssel. (2014). *Procesevaluatie initiatief Marke Mallem*. Geraadpleegd van <https://www.google.nl/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&esv=2&ie=UTF-8#q=waterschap+Rijn+en+IJssel%2C+17+maart+2015+agendapunt+9.1>

⁴³ Hoogheemraadschap Rijnland. (2015, 11 maart). *Enige molenviergang ter wereld blijft komende 10 jaar in bedrijf*. Geraadpleegd op 15 maart, 2015, van <http://www.rijnland.net/actueel/nieuws/nieuws-2015/enige-molenviergang-ter-wereld-blijft-komende-10-jaar-in-bedrijf> http://www.rijnland.net/actueel/nieuws/@240906/enige_molenviergang

Bij het herstel van beken creëert Waterschap Vallei en Veluwe variatie in stroomsnelheid door middel van houdpakketten. De houtpakketten bieden waterdieren en –planten een goede leef- en paaiplek. Ook in het beheer en onderhoud van de beken en sprengen opteert het waterschap voor natuurlijk evenwicht. Daarin past het onderhouden van beken door vrijwilligersgroepen. Onder coördinatie van Stichting Landschapsbeheer Gelderland en Stichting Landschap en Erfgoed Utrecht komt deze vorm van burgerparticipatie tot uitvoering⁴⁴. Deze twee organisaties hebben, op verzoek van het waterschap een beleidsadvies voor vrijwilligersparticipatie Vallei en Veluwe⁴⁵ geschreven. Dit om er voor te zorgen dat de kracht van burgers wordt benut en de participatie van vrijwilligers goed is geregeld.

De levendige boerensloot

Samen met de agrarische natuurverenigingen in voert HDSR een pilotproject uit, waarin agrariërs hun sloten op een meer natuurvriendelijke manier gaan onderhouden. Via de natuurverenigingen in de regio zijn vrijwilligers gevraagd om voor een langere periode (zes jaar) de ontwikkeling van een aantal sloten te monitoren. Hierbij maakt HDSR gebruik van de aanwezige kennis en energie van de vrijwilligers en wil hiermee tevens de duurzame betrokkenheid vergroten. Op dit moment hebben zes vrijwilligers zich hiervoor aangemeld. De vrijwilligers zijn begaan met de natuur en bijna allemaal werkzaam (geweest) of opgeleid in het vakgebied ecologie. Het waterschap ondersteunt de vrijwilligers door het organiseren van kennisuitwisseling en de aanschaf van benodigde materialen⁴⁶.

Metten grond- en oppervlaktewaterpeilen in samenwerking met omgeving

Hoogheemraadschap Rijnland wil de betrokkenheid van burgers vergroten door deze al vroeg bij de planvorming te betrekken. Voor het opstellen van een peilbesluit voor de Reeuwijkse Plassen is men een nieuw project opgestart om voor een duurzame investering in kennis en in de relatie met bewoners. Samen met inwoners gaat het hoogheemraadschap een jaar lang de grond- en oppervlakte waterstand in het gebied meten. Hierbij worden de nieuwste mobile technieken gebruikt. Via een app worden foto's gemaakt van een peilschaal of meetlint uit een peilbuis. Deze geven zij door aan het hoogheemraadschap die de gegevens vervolgens in haar systeem verwerkt. Bewoners krijgen begrip voor het waterbeheer en inzicht in de relatie tussen grond- en oppervlaktewater. Tegelijkertijd stelt het project het hoogheemraadschap in de gelegenheid de relatie met bewoners te verbeteren en belangen voor het peilbesluit goed in te schatten⁴⁷.

Essche stroom in beweging

Vanaf 2005 is Waterschap Den Dommel gestart met het project Essche stroom. De Essche stroom is een onaantrekkelijk traag stromende beek. Bij extreem hoogwater kunnen gebieden rond de Essche stroom onder water komen te staan. Voor de afvoer tijdens extreem hoogwater moest een oplossing worden gezocht. Daarnaast moest de Essche Stroom in beweging komen.

Doelen voor dit project zijn:
natuurlijk water;

⁴⁴ Waterschap Vallei en Veluwe. (z.j.). Natuurlijk beekherstel wint terrein. Geraadpleegd op 15 maart, 2015, van <http://www.vallei-veluwe.nl/actueel/nieuws-0/nieuws-2015/januari/natuurlijk/>

⁴⁵ Waterschap Vallei en Veluwe. (2014). Beleidsnota Uitvoeringsbeleid Vrijwilligersparticipatie Waterschap Vallei en Veluwe. Geraadpleegd van http://veluwe.city-stream.nl/attachments/51/AP03_1_Uitvoeringsbeleid_Vrijwilligersparticipatie_bijlage.pdf

⁴⁶ Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. (2014, 19 september). Officiële aftrap project Samen werken aan levendige boerensloot in Utrecht-West. Geraadpleegd op 15 maart, 2015, van <http://www.hdsr.nl/vast/zoeken/@13385/officiële-aftrap/>

⁴⁷ Waterinnovatieprijs. (2014, 03 september). Crowdsourcen in de Reeuwijkse plassen. Geraadpleegd op 15 maart, 2015, van <http://www.waterinnovatieprijs.nl/inzendingen.html>

droge voeten;
schone waterbodem;
voldoende water;
leefbaar landschap;
mooi water.

Uitgangspunt voor het opstellen van de verschillende deelplannen is samenwerking! De deelplannen maakt het waterschap samen met betrokkenen. Betrokkenen hebben eigen belangen en gezamenlijke belangen. Per deelproject is geïnventariseerd welke belangen er in het (deel) gebied spelen en wie bij opstellen van het plan betrokken moeten worden. Bewoners zijn onder meer gevraagd mee te denken door middel van interviews. Belangrijkste wens van bewoners waren bescherming tegen hoog water en een aantrekkelijke omgeving. Verder wordt er intensief samengewerkt met beheerders van natuurgebieden en landgoederen.

Een idee wat werd aangedragen was het aanleggen van een natuurspeelplaats. In samenwerking met een plaatselijke school zijn ontwerpen gemaakt. De mooiste ideeën zijn uitgewerkt, waarbij de kinderen uit de hoogste klassen als adviseur werden geraadpleegd⁴⁸.

Reeuwijkse plassen schoon en mooi

Om ervoor te zorgen dat de Kerfwetering in de Reeuwijkse plassen behouden blijft hebben Stichting Natuurbehoud Kerfwetering, leden van de Vereniging Natuurbehoud Plas 's Gravekoop, Stichting VEEN en het Hoogheemraadschap van Rijnland de handen ineen geslagen. De stuurgroep bestaande uit Hoogheemraadschap Rijnland, de gemeente en de twee Stichtingen bereidde het traject voor, werkte plannen uit en zorgde dat subsidie werden aangevraagd. De werkgroep begeleidde ook de uitvoering.

Herstel van biodiversiteit en cultuurhistorie gaan in dit project zodoende hand in hand.⁴⁹

Tijdens een kennismiddag 'KRW Reeuwijkse en Nieuwkoopse plassen' gaf de heer J. Löwik van Stichting Veen een toelichting. Stichting Veen heeft als doel: *"de natuurwaarden van de Reeuwijkse Plassen te beschermen en waar nodig te herstellen en voorts al hetgeen met een en ander rechtstreeks of zijdelings verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin des woord"*. Zij vertegenwoordigen circa 700 eigenaren, waaronder de gemeente, bewoners en watersport. Iedereen in deze stichting heeft een ander belang. Kunst is om de grootste gemeenschappelijke deler te benoemen en onder de aandacht te houden. Hoewel er is het begin wantrouwen tegen het Hoogheemraadschap bestond is in de loop van het project het onderlinge begrip gegroeid. Voor samenwerking is het van belang dat alle partijen de ruimte krijgen om zaken bespreekbaar te maken, maar hierin ook de ruimte nemen. Daarbij in oog houdend dat doelen gerealiseerd moeten worden. Uiteindelijk is veel kennis gedeeld en zijn alle partijen er beter van geworden. Door iedere keer een stapje te willen nemen komt een project vanzelf verder. Door samen te werken wordt vertrouwen gewonnen en leer je elkaar beter kennen. Door vertrouwen in elkaar kan meer worden bereikt⁵⁰.

⁴⁸ Esscherstroom in beweging. Geraadpleegd op 24 maart, 2015, van <http://www.esschestroom.nl/index.php?pid=30>

⁴⁹ Bewonersplatform Sluipwijk en plassengebied. (2014, 03 februari). Start herstel Kefwetering. Geraadpleegd op 17 maart, 2015, van <http://www.dorpenwijk.nl/sluiptwijk/start-herstel-kerfwetering/>

⁵⁰ Löwik, J., persoonlijke communicatie, 26 maart 2015

Molen Bonrapas

Molen Bonrapas, is in eigendom van het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. Via Het Gilde van Vrijwillige Molenaars kan de molen regelmatig worden gedraaid⁵¹.

Samenwerking NME en waterschap v.w.b. educatie

Jongeren zijn de waterbeheerders van de toekomst. Waterschappen investeren graag in hun betrokkenheid bij water en levert daarom een bijdrage aan het onderwijs op alle niveaus. Samen met de NME worden er lespakketten ontworpen en uitgeleend aan scholen.

Project integrale erfscans

Bij 60 melkvee- en akkerbouwbedrijven zijn experimenten gedaan om de emissies van nutriënten en bestrijdingsmiddelen te beperken. Hieruit blijkt dat er nog volop mogelijkheden om de waterkwaliteit te verbeteren. Met het project Integrale Erfscans kunnen agrariërs advies krijgen over een duurzame erfinrichting. Bij dit project werken LTO Noord, de Agrarische Natuurverenigingen in Utrecht-West en de waterschappen Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden en Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht samen⁵².

Vrijwilligers bedienen sluis Oudewater in het weekend

Vaarrecreanten kunnen ook in het weekend het rondje Oude Rijn – Leidsche Rijn – Hollandsche IJssel varen. Voor dit rondje moeten ze gebruik maken van sluis Oudewater. Dankzij de inzet van enthousiaste vrijwilligers van de Stichting Toerisme en Recreatie Oudewater (STRO) is schutten van de sluis in Oudewater ook in het weekend mogelijk. De vrijwilligers nemen ook in de vakanties het schutten voor hun rekening. In Nederland bestaat geen officiële opleiding voor sluiswachters. In verband met (verkeers)veiligheid hebben alle vrijwilligers wel een uitgebreide training gekregen van een ervaren sluiswachter⁵³.

Vrijwillig dijkleger

Een belangrijke taak van waterschappen is het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van laag gelegen polders tegen wateroverlast. Dat doet het waterschap met behulp van een dijkleger. Het dijkleger wordt opgeroepen voor het bewaken van de dijk in geval van hoog water in het stormseizoen van 1 oktober tot 15 april. Daarnaast kan dit ‘leger’ ook worden ingezet tijdens droge perioden in de zomermaanden. Het dijkleger controleert dan de dijken en kaden op scheuren en verzakkingen door de droogte. Bij sommige waterschappen bestaat het dijkleger enkel uit eigen medewerkers. Andere waterschappen maken ook gebruik van vrijwilligers die, tegen een onkostenvergoeding, het vrijwillige dijkleger willen versterken. Vrijwilliger van het dijkleger krijgen eerst een calamiteitencursus. Daarnaast wordt jaarlijks getraind door middel van ‘calamiteitenoefeningen’.

Vrijwilliger educatie

Veel waterschappen werken met (betaalde) vrijwilligers die de educatie verzorgen op basisscholen en het voortgezet onderwijs. De voornaamste werkzaamheden bestaan uit het verzorgen van gastlessen in de klas en rondleidingen op de zuiveringen. Zij geven uitleg over de taken van het waterschap en dragen de naam van het waterschap op een positieve manier uit.

⁵¹ De Hollandsche Molen. (z.j.). Bonrepasmolen te Vlist. Geraadpleegd op 15 maart, 2015, van <http://www.molens.nl/site/dbase/molen.php?v=1&eigenaar=De%20Stichtse%20Rijnlanden&mid=919&toonoverzicht=1&page=1>

⁵² Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. (2013, 24 mei). Deelnemers aan project integrale erfscans gezocht. Geraadpleegd op 15 maart, 2015, van <http://www.hdsr.nl/vast/zoeken/@1756/deelnemers-project/>

⁵³ Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. (2015, 07 april). Vrijwilligers bedienen sluis Oudewater in het weekend. Geraadpleegd op 15 maart, 2015, van <http://www.hdsr.nl/vast/zoeken/@22457/vrijwilligers/>

Stichting waterhouderij Walcheren

Het concept is ‘geboren’ vanuit de wens om de toekomstige droogteschade voor de landbouw te beperken. Daarnaast heeft de Waterhouderij als doelstelling de wateraanvoer van elders te beperken, de waterkwaliteit te verbeteren en bij te dragen aan natuurdoelstellingen en de energievoorziening. Waterschap participeert in dit initiatief voornamelijk met kennis⁵⁴.

⁵⁴ Stichting waterhouderij Walcheren. (2015, 07 april). Eerste waterhouderij in Nederland. Geraadpleegd op 17 maart, 2015, van <https://www.google.nl/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=stichting+waterhouderij+walcheren+waterschap+scheldestromen>

Bijlage 5: Verslag bijeenkomst Initiatievenknooppunten d.d. 12 februari 2015

Knooppunten voor maatschappelijke initiatieven

Oogst van de bijeenkomst 12 februari 2015

Op zoek naar groeistof voor initiatievenknooppunten



Knooppunten:	<i>'Plekken waar je terecht kunt met vragen, als je zelf een maatschappelijk initiatief in de wereld wilt zetten'</i>
Faciliteren:	<i>'Zorgen dat mensen met een maatschappelijk initiatief - op hun eigen manier - een stap verder komen'</i>
Initiatieven:	<i>'Mensen die zelf een bijdrage willen leveren aan een betere wereld, met een project of een onderneming'</i>

Aanleiding

Er zijn steeds meer plekken in Nederland waar je ondersteuning kunt vinden voor het opzetten van een maatschappelijk initiatief of sociaal onderneming. Wij maakten in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken een ronde langs deze #initiatievenknooppunten. We keken waarom ze ontstaan, hoe ze zich organiseren, wie ze adviseren, hoe ze werken, maar vooral 'wat ze nodig hebben om te groeien of sterker te worden'. Want de achterliggende gedachte is: als er genoeg plekken zijn waar mensen met goede ideeën support kunnen vinden, komen er meer goede ideeën tot leven. Dat draagt bij aan een betere wereld.

Op 12 februari nodigden we een groot deel van de initiatievenknooppunten uit om hen deelgenoot te maken van wat we hebben gehoord, en om samen beter te kijken naar wat er nodig is voor versterking. In dit verslag geven we de resultaten weer van deze uitwerking. Op basis daarvan maken we een actieagenda, met een uitnodiging aan een ieder om mee te doen met de acties die daarop staan. Er kwamen 3 soorten acties uit: 1 Opleiding/training/kennis delen 2. Experimenten en 3. Losse acties. De belangrijkste staan achterin dit verslag, als uitnodiging aan iedereen om bij aan te sluiten in welke vorm dan ook.

Naast de opbrengsten van de 12^e februari, is er het rapport van onze verkenning. Dit rapport verschijnt in maart 2015.

We willen alle deelnemers aan de bijeenkomst van harte bedanken voor de meedenkkraft, en de bereidheid om te delen. Vooral de knooppunten die zichzelf hebben gepresenteerd in de pitch. Wij hopen op meer onderling contact en hechtere samenwerking. De 12^e was een mooie voorproef.

De soorten knooppunten

We hebben gesprekken gevoerd met ongeveer 30 initiatievenknooppunten door het hele land. De knooppunten zijn heel divers van aard. Er zijn grofweg 3 soorten te onderscheiden:

- 1 Informele knooppunten
Deze ontstaan vaak organisch, bij toeval. Ondersteunen van initiatieven is vaak een nevenactiviteit. Ze zijn moeilijk vindbaar, lokaal, learning by doing, vrijwillig
Voorbeeld: Wijlanden, Indische Buurtcommunities,
- 2 Formele of institutionele knooppunten
Ondersteunen is een hoofdtak, medewerkers worden betaald, werken ook met vrijwilligers, maar dat wordt geregeld door betaalde medewerkers. Professioneel, landelijk of lokaal Voorbeeld: KNHM en gemeentelijke of provinciale initiatievenmakelaars .
- 3 Hybride knooppunten
Tussenvorm, waarbij wel verdienmodel wordt ontwikkeld, maar een meervoudig verdienmodel. Dat wil zeggen, er wordt geld verdiend met een andere activiteit, waardoor het (onbetaald) ondersteunen van initiatieven mogelijk wordt. Is vaak doorgegroeid informeel knooppunt. Maar heeft nu wel een duidelijk gezicht naar buiten als knooppunt. Voorbeeld: lokaal: Plug de Dag, regionaal of landelijk zoals GreenWish.

Groeistof

Aan zes tafels hebben initiatievenknooppunten en ondersteuners de volgende groeistof uitgewerkt en voorstellen van experimenten benoemd, die initiatievenknooppunten sterker kan maken.

1 Ondernemersvaardigheden als groeistof

Knooppunten hebben baat bij/behoefte aan meer ondernemerschapskwaliteiten. Kennis van ondernemerschap is nodig zowel voor de eigen organisatie, als voor de initiatieven die zij begeleiden. Knooppunten en initiatiefnemers zijn per definitie 'ondernemend'. Maar dat is iets anders dan 'ondernemer-zijn'. Er is behoefte aan meer kennis over (nieuwe vormen van) businessmodellen en ondernemerschap. En behoefte aan meer verbindingen met reguliere bedrijven, bijvoorbeeld in de vorm van buddyships en concrete samenwerken in faciliteren.

Voorbeeld om meer ondernemerschap bij knooppunten te brengen is Social Start www.socialstart.org. Social Start koppelt net afgestuurde jonge mensen (HBO/WO) aan non profit organisaties, om hen te adviseren over de stap naar sociaal ondernemerschap (en onafhankelijkheid van subsidie).

2. Zichtbaar worden als groeistof

Als je meer en beter laat zien wat je doet en wat initiatiefnemers daaraan hebben, dan versterkt dat je missie. Niet alleen trekt dat meer initiatieven aan, je inspireert ook mensen op andere plekken om op vergelijkbare wijze te gaan werken. Daarnaast laat je jezelf zien als partij, waarmee gebouwd kan worden aan een betere stad/wijk/buurt/wereld. Hanzelab heeft een mooi voorbeeld neergezet met het boekje dat ter plekke is uitgedeeld. En ook Plug de dag laat in een artikel zien waarom ze doen wat ze doen. In de discussies werden de mogelijkheden verdiept, hoe je zichtbaarder kan worden om het vuurtje verder te dragen.

Bijvoorbeeld aan initiatief-branding doen: wat is je meerwaarde en hoe ben je bekend in stad/wijk/buurt?. Opdrachtgevers en deelnemers enthousiast maken door een hele professionele aanpak en door het écht leuk te maken voor iedereen die met je initiatievenknooppunt te maken heeft: van jagen naar verleiden.

Bewust nadenken hoe je de eerste keer naar buiten treedt. Bekender worden door uit je eigen cirkel te komen: VREEMDGAAN!

De website www.doedemocratie.net kan dienst doen als landelijk platform voor knooppunten om zich te laten zien. De resultaten uit de verkenning zullen hierop een plek vinden.

3. Samenwerken met opleidingen als groeistof

Opleidingen en initiatievenknooppunten hebben elkaar veel te bieden. Zie bijvoorbeeld het initiatief 'Boot' van de Hogeschool van Amsterdam. Een spreekuur met bureautje in Molukkenstraat, van waaruit studenten van de HvA bewoners ondersteunen die goede ideeën hebben voor de buurt.

Starters4Communities biedt hoog opgeleide starters een praktijkgericht trainingsprogramma, in sociaal ondernemen en bewoners-gestuurde stadsontwikkeling. Tijdens het programma werken de starters in groepjes aan een aantal ondernemende wijkinitiatieven. www.starter4communities.nl

Er is behoefte aan een betere bemiddeling tussen studenten/stagiaires en initiatievenknooppunten. Waar gebeurt dit al, wat kunnen we daarvan leren? Ook aan meer onderzoek in combinatie met knooppunten, bijvoorbeeld naar impact van ondersteuning door knooppunten, hun ondersteuningsmethoden, de waarde van maatschappelijke innovatie, relaties tussen de initiatieven-en de systeemwereld, zelfsturing, werken in netwerken, democratische vernieuwing, social design, etc. etc. Ook maatschappelijke stages van ambtenaren bij knooppunten werd in het kader van 'opleidingen' genoemd als manier voor knooppunten om te verstevigen.

4. Geld als groeistof

Geld is voor alle initiatievenknooppunten een ding. Soms zorgt het voor broodnodige zuurstof, soms voor overbesteding. Wat doen we vrijwillig, wat doen we betaald? Waarmee creëren we waarde? Bottom line is dat de initiatieven vaak wel toegang vinden tot financiering, maar de knooppunten niet. Dat is niet altijd een punt, omdat veel knooppunten compensatie hebben gevonden. Daar kunnen we van leren. Maar een van de bijeffecten is wel dat daardoor minder initiatieven worden gefaciliteerd, minder data- en kennisopbouw plaatsvindt, minder helder is of en wanneer je terecht kan voor ondersteuning, minder uitwisseling tussen knooppunten, en dat knooppunten deze werkwijze vaak niet lang volhouden en stoppen. We vinden het normaal dat advies van een specialist geld kost. We vinden het normaal dat een gemeentelijk initiatievenmakelaar een salaris krijgt. Waarom passen we dat niet toe op knooppunten in de stad?

GreenWish faciliteert maatschappelijke initiatieven samen met ambtenaren van verschillende ministeries en gemeenten in het programma EmpoweringPeople. Het mes snijdt aan 2 kanten: door het programma krijgen de ambtenaren meer zicht op faciliteren en hun eigen rol ten opzichte van initiatieven. De initiatieven krijgen hoogwaardig advies van GreenWish en de overheid om succesvoller te worden in het samenwerken met initiatieven. GreenWish vergroot haar bereik, niet alleen faciliteert ze zo'n 60 initiatieven per jaar, maar draagt ook bij aan meer en betere facilitering van initiatieven in het algemeen.

Er is gezocht naar manieren om meer geld te laten stromen richting knooppunten. Bijvoorbeeld door een vouchersysteem. Initiatiefnemers kunnen daarmee advies inkopen bij knooppunten. Ook is gesproken over herverdeling van bestaande geldstromen (onderzoeksgeld van Platform 31, Movisie, KIS, etc.). En over een time bank systeem, waar partijen geld, uren en middelen kunnen inleggen, van waaruit maatschappelijk initiatief kan worden gefaciliteerd (time-bank extra). Laaghangend fruit tip voor gemeenten: sponsor de stagevergoeding voor stagiairs voor initiatievenknooppunten.

5. Cross-over tussen knooppunten binnen en buiten de gemeente

In iedere gemeente werken ambtenaren die zich in de interne organisatie sterk maken voor initiatieven – gemeentelijke 'makelaars', of 'interne knooppunten'. De initiatievenknooppunten in de stad en deze interne knooppunten hebben elkaar veel te bieden. In samenwerking kunnen ze meer initiatieven makkelijker tot bloei brengen. In Leiden maakte Lia Totté hiermee een start, die navolging kreeg in andere gemeenten. Een community of practice is in de maak. Tips: Als je een ploeg van gemeentelijke initiatievenmakelaars wilt samenstellen, betrek daar externe makelaars bij, vraag hen "wie is je lievelingsambtenaar? Met wie kun je goed samenwerken?" Simpele start is 1^e initiatievencafé te organiseren.

Claim als (interne) initiatievenmakelaar je onafhankelijke positie. Beperk je als gemeentelijke initiatievenmakelaar niet tot ‘helper’ van initiatieven, of tot gids door de eigen organisatie, maar claim ook de rol van strateeg, die schakelt tussen de kracht van initiatiefnemers en de macht van bestuurlijke besluitvorming.

6. Groeistof voor knooppunten in spe

Er zijn in alle gemeenten in Nederland knooppunten actief, overal zijn mensen anderen aan het helpen met het realiseren van goede ideeën. We spreken nadrukkelijk over ‘mensen’ en niet over organisaties, want soms werken ze bij een organisatie en soms niet; soms werken ze vanuit hun functie aan initiatieven, en soms niet. Deze mensen zijn vaak onzichtbaar voor wie zij niet bedienen. De manier om erachter te komen is naar buiten gaan en te praten met mensen die veel mensen kennen. Alle eerder genoemde groeistof is voor deze knooppunten ook relevant. Het is goed om te weten dat ze bestaan, om hen te zien voor wie zij werkelijk zijn, en om hun professionaliteit te betrekken als dat relevant is.

7. Anders groeien

Sommige knooppunten gaven aan dat ze wel anderen willen inspireren met hun manier van werken, maar dat daarvoor de tijd en middelen ontbreken. Bijvoorbeeld Plug de Dag Amsterdam die startende pluggers in Den Haag, Maastricht en Breda zouden willen helpen. Bijvoorbeeld met een vliegende Plug-brigade. Zelfde geldt voor Starters4Communities. Er zou een ‘multiplier’ potje moeten zijn, van waaruit het helpen groeien van afleggers makkelijker wordt.

Interculturele knooppunten. Er zijn maar weinig knooppunten bekend die intercultureel werken. Terwijl ze er wel zijn. Willen we maatschappelijke initiatieven laten bloeien bij alle delen van de bevolking, dan moeten we meer aandacht besteden aan interculturele knooppunten. De tijd daarvoor is rijp.

De Academy voor knooppunten

De bijeenkomst op 12 februari heeft veel groeistof opgeleverd. Al die initiatievenmakelaars, knooppuntmakers en knooppuntwatchers bij elkaar leverde een ware explosie op aan groeimogelijkheden. Zoveel dat het idee van een groeikas, een academy voor knooppunten post gevat heeft. Een groeikas met en voor initiatiefknooppunten, waar de enorme schat aan kennis en ervaring van knooppunt-makers tot bloei kan komen. En die laat zien wat knooppunten waard zijn. Om te beginnen hebben we aangeboorde kennis, ervaring en ideeën gekoppeld aan vragen, thema's. Met daarbij de mensen en organisaties van wie we op 12 februari hoorden dat ze mee willen doen. Het geeft een idee van wat het kan worden. Als vervolg op de Knooppunten-verkenning gaan we kijken hoe de Academy van de grond kan komen en hoe die eruit komt te zien. **Wie wil daaraan meedoen? En wie heeft andere ideeën voor een aanbod van de Academy ?**

Mogelijk aanbod Academy	Mogelijke gangmakers
Positionering. Hoe zorg je ervoor dat men weet waarom jouw initiatievenknooppunt er is, voor wie, en wat je te	Hanzelab?

bieden hebt. Een Masterclass uit de praktijk	
Bedrijven kruisbestuiving Een bedrijsennetwerk bouwen, zowel voor je knooppunt, als voor de initiatieven met wie je werkt. Waar zit de meerwaarde voor elkaar. Hoe kan je daar vorm aan geven?	De Omslag?
Minor Initiatieven makelaar. Leren faciliteren vanuit de praktijk	GreenWish, Jaap Koen Bijma
Werken met knooppunten. Maak je gemeentelijke organisatie gevoelig voor het samenwerken met knooppunten. En versterk de knooppunten in je gemeente.	Gemeente Leiden ?

Dit zijn de eerste experimentvoorstellen die uit de samenkomst van de 12^{de} kwamen rollen.

Experiment	Mogelijke trekker
Experiment om een gesloten ecosysteem op te zetten (time bank extra) van geld, menskracht en spullen ter realisatie van maatschappelijk initiatief	Lokale Fondsen, STRO
Interne initiatievenmakelaars en crossovers met de initiatievenmakelaars van de samenleving. Experiment om met een groep gemeenten de cross-overs te zoeken. Interne knooppunten organiseren, om de externe knooppunten goed van dienst te zijn. CoP	Gemeente Leiden, Kampen, De Wolden, Culemborg, Maastricht, Gouda, Zwolle, Groningen, Platform 31
Aanvragen Europese subsidies voor verstevigen van knooppunten Experiment om met een groep knooppunten en het ministerie een EU subsidie aan te vragen. Een pot voor het versterken van de ondersteuningsorganisaties in Nederland.	BZK
Multiplier-pot. Er zijn verschillende concepten de moeite waard om op te schalen. Dat gebeurt nu vaak niet, omdat er geen geld voor is. Experiment om Plug de Dag's, Starters4communities, Hanzelabs, SocialStarts de gelegenheid te geven om hun kennis over te dragen op andere plaatsen in het land.	
Maatschappelijk aanbesteden in de zorg Specifieke behoefte van een paar knooppunten die hier een kans zien. Experiment om als knooppunt een plek te verwerven tussen de reguliere zorgaanbieders.	Omzien naar elkaar

Mogelijkheid creëren om een vouchersysteem voor het verkrijgen van ondersteuning, te koppelen aan financieringsregeling (subsidie)	
Meer licht op de interculturele knooppunten, waar floreren ze, wat hebben ze nodig, wat kunnen we ervan leren zodat er meer ontstaan en floreren.	

Zie je (andere) kansen, wil je op de hoogte blijven van een activiteit of zelf aansluiten, stuur dan een mail naar noortwijk@greenwish.nl of bel GreenWish Rinske van Noortwijk 06-24757257 of Ineke van Zanten 030-8201150