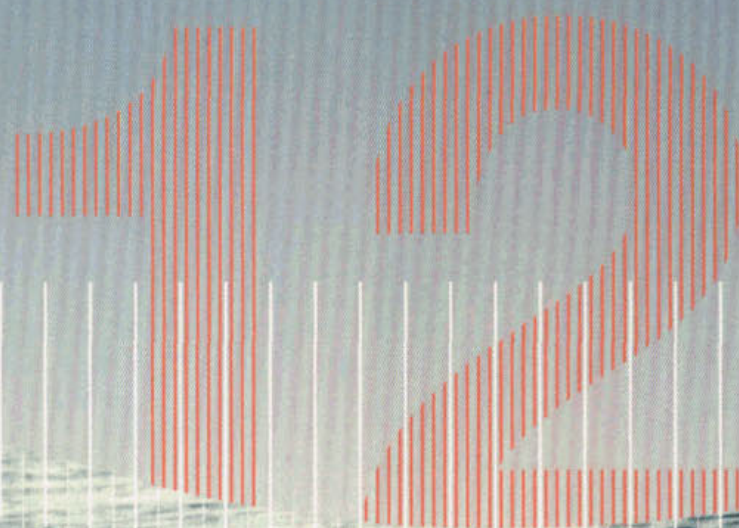


Informeren, inspraak en participeren



waternood

stowa

Informeren, inspraak en participeren

12

Communicatie bij
Waternoodprojecten en peilbesluiten

Colofon:

Utrecht, 2002

Uitgave:

STOWA, Utrecht

Tekst:

Ing. R. Hoekstra (Centrum voor Landbouw en Milieu, CLM)

Ir. E. van Slobbe (Arcadis)

Foto's:

K. Jansen (Waterschap Groot Salland)

R. Hoekstra (Centrum voor Landbouw en Milieu, CLM)

A. van der Helm (DLG Groningen)

Vormgeving:

Nicoline Caris, grafische vormgeving

Druk:

Kruyt Grafisch Advies Bureau

STOWA apportnummer 2002-27

Waternoodrapport 12

ISBN nummer 90-5773-181-9

Bestelwijze STOWA publicaties

Publicaties en publicatieoverzicht van de STOWA zijn uitsluitend te bestellen bij:

Hageman Fulfilment, adres: Postbus 1110, 3330 CC Zwijndrecht

Telefoonnummer 078 6231754, faxnummer 078 610 42 87, e-mail info@hageman.nl

O.v.v. ISBN of STOWA rapportnummer en een duidelijk afleveradres.

Samenvatting

Dit verslag van het onderzoek Communicatie rond Waternood en peilbesluiten is een reflectie van het door CLM en Arcadis opgezette 'lerende ontwerp'. Dat wil zeggen dat aan de hand van praktijkcases en aan de hand van gesprekken en workshops met mensen uit het veld aandachtspunten voor communicatie in de context van Waternoodprojecten zijn verzameld. Het resultaat is een leidraad voor het ontwerpen van communicatieprocessen gebaseerd op de praktijk van de waterbeheerder. Het is geen blauwdruk of kookboek, het probeert de doelgroep te helpen om communicatiesituaties te analyseren, zodat zij zelf met betere oplossingen komt. Maar: "the proof of the pudding is in the eating": alleen door gebruik in de praktijk bewijst dit rapport haar nut.

Het doel van het onderzoek was: het verbeteren van de communicatie rondom peilen- en inrichtingsplannen die volgens de Waternood-principes voorbereid en uitgevoerd worden. Communicatie wordt in dit specifieke verband begrepen als: het betrekken van en omgaan met de gebruikers van het watersysteem (landbouw, natuur, recreatie, bewoners) in het hele proces van Waternoodprojecten.

Uit analyses van diverse cases blijkt dat waterbeheerders volop experimenteren met participatieve communicatiemethoden, vooral in complexere projecten. Maar communicatie binnen peilbesluiten en inrichtingsprojecten vindt, ondanks de experimenten, veelal nog plaats op traditionele wijze: via eenrichtingsverkeer in een inspraakronde. Hier is het traditionele wetenschappelijke model van zender (het waterschap) en ontvanger (de insprekers) van toepassing. In sommige gevallen is dat geen probleem. Als een project een reguliere beheersmaatregel betreft, is men het eens over de gekozen oplossingsrichting. In dergelijke gevallen voldoet een simpele strategie van informeren en inspraak. Bij toenemende complexiteit kan het waterschap daarmee echter niet volstaan. Beperkte communicatie over ingewikkelde plannen die onzekerheid en onenigheid oproepen, is weinig effectief. In zulke gevallen is het maken van brochures, folders en ander informatiemateriaal nutteloos.

In het kader van het onderzoek is één uitgebreide casestudie gedaan. De casestudie betreft een gedeelte van het gebied Dalmsholte ten noordoosten van Raalte. Het grondgebruik in het gebied is overwegend agrarisch. In het gebied is sprake van knelpunten in de waterhuishouding. Er zijn percelen die 's zomers te maken hebben met droogte en er zijn percelen die regelmatig te nat zijn. In een reeks van twee gebiedsateliers georganiseerd door het Waterschap Groot Salland en de onderzoekers is een ontwerp gemaakt om een einde te maken aan de genoemde problemen. Tijdens de ateliers bleek er weerstand vanuit de boeren tegen Waternood te bestaan (men zag het als een vorm van ongewenste 'vernatuurlijking' van het waterbeheer). Maar in de loop van de discussies ontstonden de contouren van een compromis waar zowel boeren als waterschap mee verder konden. De ateliers werden door alle participanten (er deden 40 boeren en een aantal waterschappers mee) als positief en constructief gewaardeerd. De ervaringen van

de case worden door het rapport heen gebruikt om bepaalde punten te accentueren en om voorbeelden te geven.

Als conceptueel kader voor de analyse van communicatiesituaties is gebruik gemaakt van het rapport 'Over Stromen' (zie referenties), dat een onderscheid maakt tussen de mate van onenigheid over doelen en over middelen. Dit onderscheid levert een hanteerbaar en praktisch instrument op om verschillende strategieën in hun context te plaatsen.

Tabel: Indicatie van communicatiestrategieën afhankelijk van de context

	Consensus over middelen	Onenigheid over middelen
Consensus over doeleinden	Uitvoering van maatregelen. Informeren van en inspraak met belanghebbenden over voortgang.	Informeren van belanghebbenden en onderhandelen over de inzet van middelen met andere partijen.
Onenigheid over doeleinden	Open plan- en beleidsvorming op initiatief van diegene die over de middelen beschikt. Bijvoorbeeld ontwerp van moeilijke peilbesluiten. Participatie	Een gezamenlijk zoekproces organiseren, met alle betrokken actoren. Bijv. gebiedsgericht beleid. Participatie.

Afhankelijk van de mate van overeenstemming over doelen of middelen toont de tabel voor welke strategie het beste gekozen kan worden. Daarbij worden vier strategieën gehanteerd:

- Informeren, door middel van gedrukte of digitale teksten of door bijeenkomsten.
- Inspraak, de formeel in de wet of in reglementen vastgelegde trajecten.
- Participatie, het actief betrekken van belanghebbenden bij de discussies. Er zijn vele vormen en gradaties van participatie.
- Onderhandelen over middelen, hierop is in dit rapport niet ingegaan.

Naast deze positioneringstabel is het uitvoeren van een krachtenveldanalyse een uitstekend hulpmiddel om de te voeren communicatiestrategie te ontwerpen. Een krachtenveldanalyse identificeert de belanghebbenden bij een proces en bepaalt het belang dat zij bij het proces hebben. Ook geeft het inzicht in de wijzen waarop de belangen invloed hebben op het projectverloop in termen van relaties, resultaten en risico's.

De leidraad sluit af met de bespreking van een aantal communicatie methoden.

De STOWA in het kort

De Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer, kortweg STOWA, is het onderzoeksplatform van Nederlandse waterbeheerders. Deelnemers zijn alle beheerders van grondwater en oppervlaktewater in landelijk en stedelijk gebied, beheerders van installaties voor de zuivering van huishoudelijk afvalwater en beheerders van waterkeringen. In 2002 waren dat alle waterschappen, hoogheemraadschappen en zuiveringsschappen, de provincies en het Rijk (i.c. het Rijksinstituut voor Zoetwaterbeheer en de Dienst Weg- en Waterbouw).

De waterbeheerders gebruiken de STOWA voor het realiseren van toegepast technisch, natuurwetenschappelijk, bestuurlijk juridisch en sociaal-wetenschappelijk onderzoek dat voor hen van gemeenschappelijk belang is. Onderzoeksprogramma's komen tot stand op basis van behoefte-inventarisaties bij de deelnemers.

Onderzoekssuggesties an derden, zoals kennisinstituten en adviesbureaus, zijn van harte welkom. Deze suggesties toetst de STOWA aan de behoeften van de deelnemers.

De STOWA verricht zelf geen onderzoek, maar laat dit uitvoeren door gespecialiseerde instanties. De onderzoeken worden begeleid door begeleidingscommissies. Deze zijn samengesteld uit medewerkers van de deelnemers, zonodig aangevuld met andere deskundigen.

Het geld voor onderzoek, ontwikkeling, informatie en diensten brengen de deelnemers samen bijeen. Momenteel bedraagt het jaarlijkse budget zo'n vijf miljoen euro.

U kunt de STOWA bereiken op telefoonnummer: +31 (0)30-2321199.

Ons adres luidt: STOWA, Postbus 8090, 3503 RB Utrecht.

Email: stowa@stowa.nl.

Website: www.stowa.nl.

Inhoud

Colofon
Samenvatting
De STOWA in het kort

1	Inleiding.....	1
1.1	Achtergrond en doel	1
1.2	Communicatie en interactie.....	3
1.3	Leeswijzer	5
2	De praktijk.....	7
2.1	Voorbeelden van communicatie.....	7
2.2	Analyse van de voorbeelden	10
2.2.1.	Fasering	10
2.2.2	Krachtenveld	11
2.2.3	De participatieladder	12
2.3	Communicatiemethoden	13
2.3.1	Informeren	13
2.3.2	Inspraak	14
2.3.3	Participeren.....	15
3	Communicatie met moderne media	19
3.1	GIS	19
3.2	Internet-communicatie	24
4	De casestudie Dalmsholte	27
4.1	Gebiedsbeschrijving	27
4.2	De situatie	27
4.3	Doelstellingen	28
4.4	Werkwijze	29
4.5	Informeren en participeren	29
4.6	Communicatie.....	34
4.7	Evaluatie.....	35
4.8	De boodschap Waternood.....	35

5	Advies	37
5.1	Context en fasering	37
5.2	Actoren/krachtenveld	38
5.3	Communicatiemethoden: informeren	39
5.4	Communicatiemethoden: inspraak	41
5.5	Communicatiemethoden: participeren	42
6	Tenslotte.....	43
	Literatuur.....	45
	Bijlage.....	46

1 Inleiding

Voor u ligt het eindrapport van het onderzoek "Communicatie rond Waternood en peilbesluiten". Het geeft de resultaten weer van het project dat in samenspraak met belanghebbenden uit het waterbeheer is ontwikkeld. Dit rapport is meer dan een onderzoeksverslag. Het is zo opgezet dat het een leidraad vormt voor waterbeheerders. Een leidraad voor diegenen die projecten open en interactief willen opzetten.

Dit eerste hoofdstuk beschrijft de achtergrond en het doel van het onderzoeksproject "Communicatie rond Waternood en peilbesluiten". Paragraaf 1.2 verdiept het begrip communicatie op een wetenschappelijk verantwoorde wijze. Het beantwoordt de vraag hoe we het begrip communicatie kunnen benaderen en wat de relatie met interactie is. De laatste paragraaf bevat een leeswijzer.

1.1 Achtergrond en doel

In maart 2000 presenteerde de STOWA het onderzoeksprogramma Waternood. Het begrip Waternood staat voor een methode voor het ontwerpen van de waterhuishoudkundige infrastructuur in het regionale waterbeheer. Het geeft vorm aan nieuwe inzichten als het vergroten van de sponswerking en de veerkracht van watersystemen. De waterschappen zijn inhoudelijk nauw bij het Waternood onderzoeksprogramma betrokken. Het totale Waternood onderzoeksprogramma bestaat uit een aantal deelonderzoeken. Eén daarvan is dit onderzoek naar communicatie en participatie.

Het doel

Doel van het deelonderzoek Communicatie rond Waternood en peilbesluiten is: het verbeteren van de communicatie rondom peilen- en inrichtingsplannen die volgens de Waternood-principes voorbereid en uitgevoerd worden. Communicatie wordt in dit specifieke verband begrepen als: het betrekken van en omgaan met de gebruikers van het watersysteem (landbouw, natuur, recreatie, bewoners) in het hele proces van Waternoodprojecten.

Het doel leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

- Welke communicatiebehoeften bestaan er rond peilbeheer in het algemeen en Waternoodprojecten in het bijzonder?
- Welke communicatiemethoden en -strategieën bestaan er om de inbreng van lokale partijen te gebruiken bij het vormgeven van het peilbeheer?
- Wat is de effectiviteit van genoemde methoden en strategieën? Wat zijn sterke en zwakke kanten en in welke situaties zijn ze het best toepasbaar?
- Welke aanpak moet gevolgd worden om genoemde communicatiemethoden en -strategieën in de praktijk toe te passen?



De doelgroep

De primaire doelgroep van dit onderzoek bestaat uit de medewerkers van waterschappen die Waternoodplannen, peilenplannen en peilbesluiten opstellen en in de praktijk uitvoeren. In de loop van het onderzoek zijn behalve de primaire doelgroep, ook andere belanghebbenden bij regionaal peilbeheer en inrichtingsplannen betrokken.

Lerend Ontwerp

Het onderzoek heeft het karakter gehad van een 'Lerend Ontwerp', dat wil zeggen dat in de loop van het project samen met de doelgroepen naar een eindproduct is toegewerkt. De kennis en ervaringen uit de praktijk van het waterbeheer nemen in deze studie een centrale plaats in. Dit rapport is een leidraad voor het ontwerpen van communicatieprocessen gebaseerd op de praktijk van de waterbeheerder. Het is geen blauwdruk of kookboek, het probeert de doelgroep te helpen om communicatiesituaties te analyseren, zodat zij zelf met betere oplossingen komt. Deze leidraad beschrijft de factoren en uitgangspunten waarmee een waterbeheerder rekening dient te houden om een goed communicatieproces op te zetten. Maar: "the proof of the pudding is in the eating": alleen door gebruik in de praktijk bewijst dit rapport haar nut. Wij hopen dat we met dit onderzoeksrapport bijdragen aan een betere communicatie rond Waternood.

Een cursus

Het onderzoek en de presentatie van de leidraad zijn in januari 2002 afgesloten met een cursus. In de cursus zijn de principes zoals deze in dit rapport zijn beschreven, in (gesimuleerde) praktijk situaties toegepast.

Begeleiding en uitvoering onderzoek

Veel mensen uit het waterbeheer hebben een bijdrage geleverd aan de kennis die in dit project is gebundeld. Het STOWA-project is begeleid door een begeleidingsgroep met de volgende leden:

ir. S. Helmyr (Arcadis, namens STOWA)

drs. M. Maarleveld (DLG Centraal)

ir. H. Nobbe (Waterschap Vallei en Eem)

ir. T. Visser (Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden)

drs. B. van der Wal (STOWA)

Het project is uitgevoerd door:

ing. R. Hoekstra (Centrum voor Landbouw en Milieu)

ir. E. van Slobbe (Arcadis)

1.2 Communicatie en interactie

Alvorens met de praktijk te beginnen is het goed om te verhelderen wat woorden als communicatie en interactie nu eigenlijk betekenen. Daar gaat deze paragraaf op in¹.

Zender en ontvanger: het traditionele beeld

De communicatiewetenschap definieerde communicatie lange tijd in termen van zender, boodschap, medium en ontvanger: er was een zender die met een boodschap via een medium een ontvanger wil bereiken en dat noemde men communicatie. In aansluiting hierop zijn binnen vakgebieden als de voorlichtingskunde modellen ontwikkeld waarmee de vraag "hoe krijgen we ze waar we ze hebben willen?" moest worden beantwoord. Al vrij snel bleek echter de vraag "waarom doen ze niet wat wij willen?" beter op zijn plaats. De "weerstand tegen verandering", die men bespeurde bij de doelgroepen van voorlichting of communicatie werd daarmee een centraal punt van aandacht. Een belangrijk inzicht betreft het belang van de eigen activiteit en creativiteit van de te bereiken partij. Communicatie kan niet meer worden opgevat als een (symbolisch) transport van boodschappen omdat de relatieve autonomie van de interpreterende "ander" daarmee tekort wordt gedaan. Zoals de lezer van een roman vaak zijn eigen verhaal construeert op grond van het materiaal dat de auteur hem levert, met niet door de auteur te bevroeden associaties en verbeeldingsprocessen, zo construeert een gebruiker als het ware zijn eigen boodschap. In de communicatiewetenschap zijn inmiddels veel pogingen gedaan om de activiteiten van de "tweede partij" of de "ontvanger" op te waarderen.

De context

Een ander bezwaar tegen het zender-ontvanger beeld van communicatie is het gebrek aan aandacht voor de context waarin de communicatie zich afspeelt. Communicatie wordt te veel opgevat als een geïsoleerde activiteit, als een technisch proces. Deze visie doet geen recht aan de realiteit van sociale relaties die op allerlei manieren bijdragen aan de ontwikkeling van meningen, opvattingen en gedragingen van individuele personen.

¹ De tekst van deze paragraaf is een bewerking van hoofdstuk 2.2 van "Aarts N. (1998). Een kwestie van natuur. Een studie naar de aard en het verloop van communicatie over natuur en natuurbeleid. Proefschrift. Wageningen Universiteit. Wageningen." Het is met toestemming van de schrijfster dat we van haar tekst gebruik hebben gemaakt.

Het alledaagse gesprek vormt verreweg de belangrijkste vorm van communicatie en de invloed van overheidscommunicatie kan slechts begrepen worden wanneer we deze relateren aan het informele gesprek. Wanneer de gesprekken er niet door veranderen, wanneer bepaalde thema's en/of argumenten niet doorklinken, heeft communicatie vanuit een officiële bron weinig effect gehad.

Relatie en macht

Van groot belang is ook het betrekken van *de relatie* tussen communicerende partijen. Een communicatieve uiting kan nooit losgezien worden van deze relatie en de daaraan gekoppelde machtsverhoudingen. Aspecten van een relatie zijn onder andere de wijze waarop men elkaar waarneemt: als tegenstander (bij conflicten), als strateeg (bij onderhandeling) of als partner (bij consensus). Daarbij moeten we ons realiseren dat een relatie geen statisch gegeven is. Met elk contact wordt zij opnieuw gedefinieerd, er is sprake van een beter verstandhouding of van een verwijdering, waardoor een volgend contact weer in een bepaalde context verloopt, etc.

Onbewuste signalen

Tenslotte moet rekening gehouden worden met het feit dat niet alleen datgene wat de zender bewust produceert, maar evenzeer wat hij niet bewust "afgeeft", een boodschap uit kan dragen. Het kan gaan om non-verbale signalen maar ook om activiteiten die op een bepaalde manier geïnterpreteerd worden. Wanneer bewuste en onbewuste signalen niet met elkaar in overeenstemming zijn, ontstaan problemen in de communicatie omdat de geloofwaardigheid van de bron dan in het geding raakt. Zo brengt het natuurbeleid voor boeren de boodschap van productiebeperking terwijl het overige landbouwbeleid nog steeds de boodschap "meer produceren, anders red je het niet" uitdraagt. Deze tegenstrijdigheid heeft onmiskenbaar een negatief effect gehad op het draagvlak onder boeren voor natuurbeleid.

Bovenstaande leidt tot een brede opvatting van communicatie, namelijk het *proces* waardoor *betekenissen worden geconstrueerd*. Het gaat dan vaak om directe interactie, maar ook om indirecte interactie, zoals via de massamedia.

Beleidsvoorlichting op de achtergrond

Wanneer we praten over communicatie als beleidsinstrument dan hebben we het in feite over een beperkte opvatting van communicatie, namelijk over *bedoelde* communicatie. Het gaat immers om een intentionele, doelgerichte activiteit. Het is echter van groot belang om juist ook bedoelde communicatie te zien in het licht van bovenstaande gedachten die hebben geleid tot de verbrede opvatting van communicatie. Zo speelt onbedoelde communicatie - dat wil zeggen, het (onbewust) afgeven van signalen in plaats van het versturen van boodschappen - altijd een rol. Een ander aspect in dit verband is de tweezijdigheid van communicatie: naast het verstrekken van informatie heeft communicatie betrekking op het verkrijgen van informatie. Met het begrip communicatie komt, met ander woorden, de interactie zelf meer centraal te staan. Om die reden is het begrip voorlichting, dat betrekking heeft op het (eenzijdig) verstrekken van informatie, althans binnen bestuurskundige contexten, op de achtergrond geraakt.

Conclusie

Het gevolg van bovenstaande is dat, naar onze mening, communicatie en interactie hetzelfde proces aanduiden. Er is geen verschil meer en beide woorden zullen in het vervolg door elkaar gebruikt worden.

1.3 Leeswijzer

Deze leidraad bestaat uit vier delen. Hoofdstuk 2 analyseert de huidige communicatiepraktijk van waterbeheerders. Hoofdstuk 3 bevat een uitgebreide beschrijving van de case Dalmsholte, die door de onderzoekers en het Waterschap Groot-Salland is uitgevoerd. De case geeft inzicht in participatie bij Waterlood-plannen in de praktijk. Op grond van de analyses en de ervaringen van Dalmsholte geeft hoofdstuk 4 adviezen voor een goede communicatie tijdens de planning van Waterlood. Hoofdstuk 5 beschrijft communicatiemethoden en het laatste hoofdstuk bevat de conclusies. Het geeft antwoord op de onderzoeksvragen zoals die in paragraaf 1.1 geformuleerd zijn.

2 De praktijk

Het begrip communicatie is in de wetenschap gegroeid van een simpel *zender – ontvanger model* naar een veel moeilijker te benaderen besef dat communicatie *interactie* is. Interactie waar alle, bij de communicatie betrokken partijen, betekenissen aan het construeren zijn. De vraag die dit hoofdstuk stelt is, in hoeverre de praktijk deze wetenschappelijke inzichten volgt. De basis van de praktijkanalyse wordt gevormd door korte case beschrijvingen die tijdens het onderzoek in interviews, workshops en projectgroepen gemaakt zijn. Deze vindt u in de eerste paragraaf. Met behulp van deze cases slaan we een brug naar de theorie over communicatie. In de tweede paragraaf analyseren we de voorbeelden en in de derde bespreken we de in de voorbeelden gehanteerde communicatiemethoden. Het hoofdstuk sluit af met conclusies.

2.1 Voorbeelden van communicatie

Rivierdijkverbetering na crisis

De verbetering van rivierdijken, na de overstromingsramp van 1953 in de delta, is tot de jaren '90 een onderwerp van grote controverse geweest. Er bestond onzekerheid en meningsverschil over de normering van de dijkhoogte en over de integratie van natuur, cultuur en landschapswaarden. Bovendien was onduidelijk door wie de extra kosten, die ontstonden om werken aan de zogenaamde LCN-waarden aan te passen, moesten worden opgebracht. De commissies Becht 1 en 2 en Boertien 1 en 2 probeerden duidelijkheid te scheppen. Maar pas na de bijna rampen van 1993 en 1995 konden, met behulp van een noodwet, in een ongekend hoog tempo de dijken worden aangepast. Men zou kunnen zeggen dat voor de jaren '90 er onenigheid bestond over de doelen (welke normen, LCN-waarden) en over de middelen (wie financiert wat?) van de dijkverbeteringswerken. Pas toen na de hoogwatergolven iedereen beseftte dat dijkverbetering urgent was, sloegen waterschappen, rijk, provincies, actiegroepen en bewonerscomités de handen ineen. In één klap - gedwongen door de omstandigheden - was men het eens geworden over doel en in te zetten middelen. De gebeurtenissen rond de dijkverbetering zijn extreem, maar vormen juist daardoor een mooi voorbeeld van hoe bepalend de omstandigheden rond een initiatief zijn.

Tweehonderd dertig Peilbesluiten in één keer

Het Hoogheemraadschap van de Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden wil in één keer meer dan honderd peilbesluiten in de Alblasserwaard en honderd en dertig in de Vijfheerenlanden vaststellen. Ze organiseren inspraakavonden voor het gehele gebied, waar de ingelanden over de besluiten kunnen meepraten. Men ontmoet tijdens inspraakavonden weinig problemen. Het feit dat het grotendeels gaat om het vastleggen van bestaande peilen is hier debet aan. Ingelanden zijn gewend geraakt aan de huidige situatie, er doen zich geen grote problemen voor en dus is er ook geen noodzaak voor ingewikkelde ontwerp en vaststellingstrajecten. Kennelijk is men het over het algemeen



eens over de doelen van het peilbeheer van het hoogheemraadschap. Een sleutelfactor is dat de gebiedsbestuurders het waterschapsbeleid verdedigen.

Sinds enkele jaren organiseert het hoogheemraadschap jaarlijks een ingelandenavond waar ze het waterschapbeleid uitlegt en in discussie gaat met de streek. De opkomst is groot en de ervaringen zijn positief.

Hoogwater in de bollenvelden

Een ander geval is de oplossing van de problematiek van bollentelers in het verzorgingsgebied van het Hoogheemraadschap van Rijnland. De grondwaterstanden stijgen in het gebied. Mogelijke oorzaken zijn de toegenomen regenval van de laatste jaren en de antiverdrogingsmaatregelen die drinkwateronttrekkers in de duinen hebben getroffen. De boeren eisen van het hoogheemraadschap dat zij de problemen oplost. Vergaderingen in de streek verlopen tumultueus. Het hoogheemraadschap heeft de problemen bestudeerd en komt met een mogelijke oplossing. De oplossing behelst het compartimenteren van de streek in kleinere, bemalen, peilvakken. Het gaat hier om een compromis, het beleid is namelijk gericht op het verminderen van peilvakken en bemalingsgebieden. Als de bollentelers zich vinden in de door het onderzoek voorgestelde oplossingen blijkt dat het bestuur van het hoogheemraadschap reserves heeft. Het boezempeil van het hoogheemraadschap is namelijk vastgesteld binnen marges van 3 cm. Uiterste zorgvuldigheid in de bewaking van deze nauwe marges is geboden. Iedere claim of afwijking kan grote gevolgen hebben; het boezemgebied is immers heel groot. Het bestuur beschouwt de oplossing voor de bollenboeren als te riskant.

Dit voorbeeld wordt gekenmerkt door onzekerheden over de oorzaak (komt het door de verdrogingbestrijding of door de regenval), sterk tegengestelde belangen (de bollentelers zijn voor hun inkomen afhankelijk van goede diepe grondwaterstanden, de natuur in de duinen en duinranden juist niet) en onenigheid over oplossingsrichtingen.

Het hoogheemraadschap geeft vorm aan de communicatie door middel van 'inloopavonden'. De bollentelers kunnen er meepraten over oplossingen. Een onafhankelijk voorzitter (een deskundige op het terrein van waterbeheer, zonder belangen in het

gebied), leidt de avonden. Sleutelfactor is dat er enige speelruimte in het beleid zit: er valt iets te onderhandelen. Maar de belangen van het bestuur zijn tijdens het proces onder-schat.

Beekherstel; herstel waterhuishouding brongebied Vledder Aa

Het doel van het project is tweeledig:

- Herstel van de beek zowel de kwaliteit als de kwantiteit;
- Bestrijding van de verdroging in de Drents-Friese Wouden.

Het brongebied is gelegen in en tussen het nationale landschapspark Drents-Friese Wouden. Dit waardevolle en grote natuurgebied wordt omgeven en deels ingesneden door landbouwgebieden. De watersystemen van landbouw en natuur waren voor het project geheel van elkaar afhankelijk, met o.a. het gevolg dat er in de natuur verdroging plaats- vindt. Uitgangspunt van het project is een waterhuishoudkundige scheiding tussen de twee functies. Er wordt een pakket van maatregelen ontworpen variërend van het hermeanderen van de beek tot het opheffen en in andere gevallen omleiden van wateraanvoer naar landbouwgebieden en omleiding van vuil water, zodat de beek schoon kwelwater gaat afvoeren. Een gecompliceerd project dus, waarvoor vele maatregelen onderzocht zijn en waar het genoemde pakket de beste oplossing bleek.

Hoe is de communicatie met de grondeigenaars/gebruikers verlopen gedurende dit in 1995 opgestarte project? Over het doel van het project is geen discussie gevoerd. Dat hoefde niet, want het doel is neergelegd in de provinciale strategische plannen en verder doorgewerkt in het waterbeheersingsplan van het waterschap. Iedere belanghebbende kon, volgens het waterschap, dus weten dat er veranderingen zaten aan te komen. In de praktijk bleek dit echter niet het geval, met name de boeren waren verrast.

De communicatie over de genoemde maatregelen is zeer uitgebreid geweest.

Met de natuurorganisaties (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten) liep dat op informeel niveau. De natuurorganisaties hadden ook alleen te winnen met het project. Met de boeren liep het per gebied anders. Een complex communicatie- en onderhandelings-proces heeft geleid tot het eerder genoemde maatregelenpakket per deelgebied. Het waterschap vraagt zich af of de geweldige hoeveelheid communicatie voldoende meer-waarde had. Het kost namelijk veel tijd en geld en uiteindelijk zijn ze toch voor de rechter gekomen. Boeren vochten de beslissing om de aanvoer van water in bepaalde gebieden te stoppen aan. Was het dan niet goedkoper om na bijvoorbeeld één traditionele voor-lichtingsavond meteen maar te accepteren dat de rechter zou beslissen? Een eenduidig antwoord hierop is er niet, want door de communicatie-acties is er veel meer begrip ontstaan in de streek dan daarvoor.

Open-space-technologie; communicatie in Waternood

Oppervlakkig gezien is open-space-technologie een snelle, goedkope en simpele manier om beter en effectiever te vergaderen. Op een dieper niveau stelt het mensen in staat om gezamenlijk een fundamenteel andere manier van organiseren te ervaren, waarin zelfsturende teams de norm vormen, waarin de verschillen een bron vormen waaruit geput kan worden in plaats van een probleem dat overwonnen moet worden en waarin de eigen bijdrage ten volle tot zijn recht kan komen. In juni 2001 is door de onderzoekers van communicatie en Waternood een open-space in Houten georganiseerd. Doel was om met de mensen uit de praktijk op een open manier van gedachten te wisselen. Het thema

van de dag luidde “van informatief naar participatief”. De achtergrond van deelnemers verschilde: waterschappen, provincies, DLG, ZLTO, Stichtse Milieufederatie. Het bleek een zeer warme zonnige dag, zodat collectief besloten werd om in de tuin te gaan werken. Bij de opening formuleerden de deelnemers zelf de agenda van de dag. En vervolgens werd de agenda in steeds wisselende discussiegroepen doorgewerkt. Deelnemers waren vrij om van de ene naar de andere groep te lopen. Het gevolg was een zeer geanimeerde setting met aan de ene kant een grote groep en aan de andere een kleintje, allen intensief in discussie. Onderwerpen die aan de orde werden gesteld zijn: randvoorwaarden voor participatie, de rol van het waterschap bij participatie, gebruik van GIS, frustraties met participatie, etc. Een eenduidige conclusie over de inhoud was er niet, omdat zoveel onderwerpen aan de orde kwamen. Over het proces wel, namelijk: “Zulke dagen moeten we veel meer houden, omdat het ons de gelegenheid geeft om eens buiten de dagelijkse routine van het werk na te denken over het werk”.

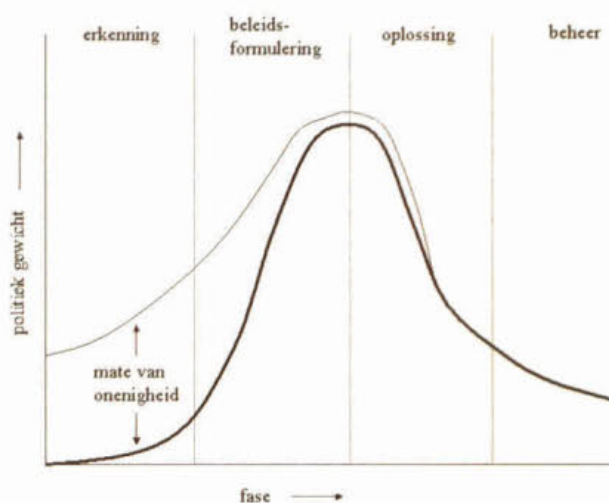
2.2 Analyse van de voorbeelden

Uit de voorbeelden blijkt dat er grote verschillen bestaan tussen projecten en dat die verschillen om totaal andere benaderingen van de belanghebbenden vragen.

In deze paragraaf belichten we twee elementen van een contextanalyse. Namelijk de fase waarin een projectinitiatief zich bevindt en de belanghebbenden die bij het initiatief betrokken zijn.

2.2.1. Fasering

Een manier om de context van een projectinitiatief te analyseren is de fase waarin de planvorming en uitvoering zit. P. Winsemius beschrijft in zijn boek “Gast in Eigen Huis” (1986) de fasen die een probleem doorloopt. Hij ontwierp dit model voor de analyse van het milieubeleid. Ondanks deze van oorsprong andere discipline is het model goed toepasbaar in het waterbeheer.



Figuur 2.1 Beleidslevenscyclus volgens Winsemius

De figuur maakt onderscheid tussen vier fasen. In de fase van signalering en erkenning is het op de agenda krijgen van een onderwerp cruciaal. Dat kan gebeuren door een natuurorganisatie die wijst op bijvoorbeeld verdroging, maar dat kan ook door een waterschap dat Waternood wil gaan toepassen. Er bestaat in deze fase grote onenigheid over het al dan niet problematische karakter van het onderwerp en de ernst en omvang ervan. Kenmerkend voor deze fase is de grote onzekerheid waarmee actoren moeten omgaan en de strijd om de definitie van het probleem. Wat is verdroging nu eigenlijk? Staat het grondwater te laag, is er onvoldoende kwel, is het water van onvoldoende kwaliteit?

Als geaccepteerd is dat het probleem - hoe slecht ook gedefinieerd - moet worden opgelost, breekt de fase van de beleidsformulering aan. Voorlopige maatregelen worden getroffen en proefprojecten opgezet. De vraag speelt hier of maatschappelijke en bestuurlijke organisaties meegaan in de analyse. De derde fase betreft het operationaliseren van de oplossingsrichting in concrete beleidsvoornemens en projecten. De vraag die hier centraal staat is of de voorgestelde projecten effectief zijn. Kunnen de gestelde doelen met de in te zetten middelen worden bereikt? Ook hierover kunnen de diverse actoren van mening verschillen. Tot slot breekt, wanneer er voldoende consensus is over de in te zetten maatregelen en middelen, de beheersfase aan. Deze fase bestaat uit de zorg voor het onder controle houden van de aanvankelijke problemen.

Een probleem als dat van het Hoogheemraadschap Rijnland bevindt zich nog in de erkenningfase. De boeren vechten voor de erkenning van het feit dat door de bestrijding van verdroging hoge grondwaterstanden schade in hun bollen aanrichten. De meningen over oorzaken en over wie verantwoordelijk is verschillen en daarom is het uitvoeren van onderzoek een goed idee. Het formuleren van concrete oplossingen in dit stadium is geen goede strategie, omdat de meningen nog teveel uit elkaar liggen. In het voorbeeld van de Vledder Aa zou het formuleren van een concreet projectplan - in plaats van de lange onderhandelingen en communicatieprocessen - het project niet verder geholpen hebben. Waar onzekerheid en onenigheid heersen, bijvoorbeeld in gevallen waar vrijwillige grondverwerving nodig is, zal het verminderen van deze onzekerheid en/of de onenigheid prioriteit vragen. Het vaststellen van de honderden peilbesluiten van het Hoogheemraadschap Alblasserwaard en Vijfheerenlanden is een duidelijk beheersprobleem. De peilen worden in de praktijk al beheerd op het niveau dat in de peilbesluiten wordt vastgelegd. Zo kan ieder probleem en dus ieder project op deze beleidslevenscyclus worden gepositioneerd.

2.2.2 Krachtenveld

Het vorige hoofdstuk wees op het belang van een goed begrip van de context en de fase waarin projecten zich bevinden. Dit hoofdstuk gaat in op een andere factor. Dat is namelijk de krachtenveldanalyse. Dit is een analyse van de bij het projectinitiatief betrokken actoren en de relaties tussen deze actoren. Dat kan gaan om personen, bijvoorbeeld boeren of bewoners, maar ook om organisaties, bijvoorbeeld natuur- of agrarische belangenverenigingen of overheden als gemeenten of departementen.

Het belang van een goede krachtenveldanalyse wordt duidelijk in het voorbeeld van Rijnland. De communicatie over het onderzoek was gericht op de bollentelers en wellicht op de waterbedrijven en de provincie. De negatieve reactie van het eigen bestuur kwam als een verrassing. De reactie van het bestuur had wellicht, indien zij eerder actief bij het proces betrokken was geweest, kunnen worden voorzien. Minder schade in de relatie tussen hoogheemraadschap en boeren was dan het gevolg geweest. In het voorbeeld van

de Vledder Aa had men, achteraf gezien, wellicht de communicatie beter op een paar sleutelactoren kunnen richten, zodat er minder tijd en moeite verloren zou zijn gegaan. Bovenstaande voorbeelden tonen aan dat een krachtenveld- analyse tot een effectief communicatieproces leidt. Het gaat dan niet alleen om het identificeren van actoren, maar vooral om het analyseren van de relatie die deze actoren met het projectinitiatief hebben en op grond van die analyse beslissen wie welke rol in het projectinitiatief spelen. Dat is overigens niet gemakkelijk, rollen veranderen en tussentijdse aanpassingen zijn vaak nodig. De invloed van actiegroepen uit het rivierengebied op de dijkverbeteringswerken was in het begin nihil, later werden zij formele onderhandelingspartners van de waterschappen.

Vaak weet men wel welke actoren betrokken zijn bij een bepaald project, maar slaagt men er niet in om tot een goede interactie te komen. Een observatie bij de procedures rond peilbesluiten is bijvoorbeeld dat boeren en bewoners tijdens inspraakgelegenheden bezwaren uiten, die door de waterbeheerder als minder van belang zijnde ter zijde worden geschoven. Als ambtenaren van de provincie bij de goedkeuring van het peilbesluit dezelfde bezwaren, maar dan in de "technische" waterschapstaal uiten dan gaat men er wel serieus op in. Communicatie is in hoofdstuk 1.2 gedefinieerd als het construeren van betekenissen. Gezamenlijk een betekenis construeren kan alleen als men elkaars taal begrijpt. Een natuurbeheerder heeft het over 'natuurdoelen', een boer over 'plassen op het land' en een waterschap over 'GGOR'.

In de praktijk spreken waterschappen en grondgebruikers niet dezelfde taal. De effectiviteit van het onderling gesprek is daardoor gering en bezwaren van met name private belanghebbenden worden gemakkelijk door de waterbeheerder aan de kant geschoven. De huidige communicatiemethoden geven de waterschappen onvoldoende houvast om elkaars taal te verstaan en een goed gesprek met betrokkenen te voeren.

2.2.3 De participatieladder

Een andere manier om inzicht in de te hanteren communicatiestrategie te krijgen, is het invullen van een participatieladder. Onderstaande tabel is een voorbeeld. Door het projectinitiatief zo goed mogelijk in de tabel te positioneren, ontstaat een beeld van de te hanteren communicatiemethoden. Indien een projectinitiatief onder het kopje top-down-sturen valt, heeft de inzet van open communicatiemiddelen geen zin. Participanten aan zo'n "open proces" zullen zich snel bekocht voelen.

Het is voor een waterschap met een sterke bestuurscultuur af te raden om een bottum-up-strategie te kiezen, omdat het risico groot is dat als het bottum-up-proces is afgerond het bestuur de resultaten frustreert. Wil men toch een open benadering, dan is het verstandig om van tevoren goede afspraken te maken met het bestuur.

Een waterschap dat voor een "samenwerken" strategie kiest alleen om draagvlak voor een plan te verkrijgen heeft geen effectieve methode gekozen. Ook deze aanpak zal snel leiden tot een negatieve reactie van belanghebbenden.

Tabel 2.1 Classificatie van participatie praktijken.

Wijze van participatie	Type van participatie	Sturing van buiten	Sturing door belang-hebbenden	Richting van interventie
Top-down sturen	Manipulatie. Vertegenwoordigers hebben geen reële invloed	maximaal	Nihil	Door externe partij voor de belanghebbenden
Aannemen	Taken worden toegewezen. Externe beslissen over agenda en sturen het proces	Zeer groot	Klein	Voor de belanghebbende
Consulteren	Lokale meningen gevraagd. Externe analyseren en beslissen	Groot	Matig	Voor/met
Samenwerken	Lokale mensen werken met buitenstaanders om prioriteiten te stellen verantwoordelijkheden.blijven bij externen.	Matig	Groot	Met
Co-leren	Lokale mensen en externe delen kennis en ervaring. Formuleren samen actieplannen. Facilitatie van buiten	Klein	Zeer groot	Met en door
Collectieve actie	Lokale mensen bepalen en voeren alles zelf uit zonder proces input van buiten..	Nihil	Maximaal	Door

De tabel laat zien dat er veel nuances mogelijk zijn in participatie- en communicatie-strategieën. Voor het vervolg van dit rapport hebben we die nuances niet nodig. Praktischer is het om de participatieladder te vereenvoudigen tot drie opeenvolgende stappen:

- Informeren;
- Inspraak;
- Participeren.

Deze driedeling sluit aan bij de praktijk van de waterschappen. In het vervolg van deze rapportage zullen we deze drie stappen verder uitwerken.

2.3 Communicatiemethoden

De driedeling *informeren - inspraak - participeren* vormt de structuur voor deze paragraaf over communicatiemethoden.

2.3.1 Informeren

Het zorgvuldig informeren van de ingelanden is een kerntaak van de waterschappen. Alle waterschappen hebben een afdeling Communicatie (of: Voorlichting) die de beleidsboodschappen van de inhoudelijke afdelingen naar de ingelanden vertalen. In het algemeen heeft deze communicatie een gedegen onderbouwing en ze is opgebouwd volgens de regels van de moderne overheidscommunicatie. De doelgroepen zijn geformuleerd en de communicatiemethoden zijn daaraan aangepast. Het gaat daarbij o.a. om het soort medium (van schriftelijk tot internet), de frequentie, de inhoud en de toon waarin de informatie is gezet.

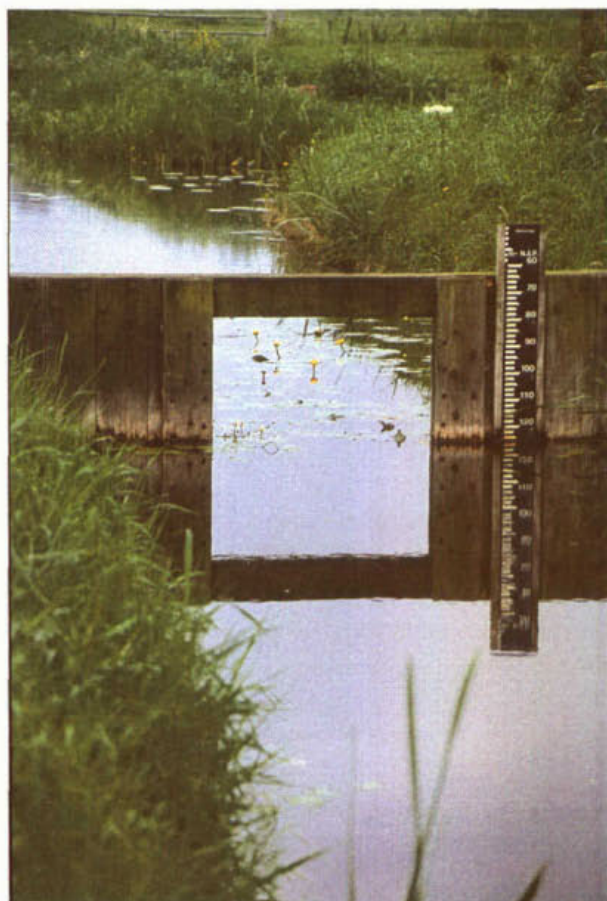
In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de diversiteit aan vormen waarmee het waterschap haar ingelanden kan informeren. Daar komen o.a. aan de orde: schriftelijke media

en direct contact met ingelanden, bijvoorbeeld met behulp van publieksavonden. In hoofdstuk 3 wordt apart aandacht besteed aan informeren via internet en het gebruik van GIS-kaartmateriaal.

2.3.2 Inspraak

Peilbesluiten

In de praktijk gaan veel waterbeheerders traditioneel om met communicatie rond peilbesluiten. In het algemeen worden alleen die partijen betrokken die in de reglementen voor het opstellen van peilbesluiten worden genoemd: de gemeenten, natuur- en terreinbeherende instanties, andere waterbeheerders en beheerders van de infrastructuur. De provincie is betrokken als bevoegd gezag; zij keurt de peilbesluiten uiteindelijk goed.



Het waterschap stelt een *Ontwerp Peilbesluit* op, dat voor advies naar betrokken partijen wordt gestuurd. Deze keuren in de praktijk een dergelijk ontwerp vaak ongezien goed of reageren op een beperkt aspect van het peilbesluit. Daarna volgt de *inspraak*.

De inspraakronde vindt plaats door middel van een advertentie in plaatselijke kranten, eventuele folders en inspraakavonden. Vanuit het stedelijk gebied komen doorgaans geen reacties. De reden daarvoor is dat het peilbesluit vaak inhoudt dat de bestaande situatie in het stedelijk gebied wordt gereguleerd en er nauwelijks iets verandert. In het landelijk gebied zijn partijen doorgaans wel erg betrokken bij het peilbeheer. Dat geldt met name in de veenweidegebieden, waar de discussie over peilbeheer zeer gevoelig is.

Respons op de peilbesluiten bestaat vaak uit bezwaren vanwege bijvoorbeeld verwachte bebouwingsschade aan huizen of oogtschade aan gewassen.

De laatste jaren nemen de conflicten over peilbeheer toe. Het peilbeheer wordt complexer. In het landelijk gebied spelen in toenemende mate meerdere belangen een rol. De visie op peilbeheer verandert mee. Vroeger vond peilbeheer plaats met het oog op een optimaal gebruik door de landbouw, tegenwoordig kunnen andere belangen, zoals recreatie en natuur, aanleiding zijn om het peilbeheer te wijzigen. Door het multifunctioneel gebruik van het landelijk gebied kan een peilbesluit grote impact hebben. De toename in complexiteit en in de impact hebben een toenemende behoefte aan communicatie tot gevolg.

Voor de inspraak is het van betekenis dat een steeds diversere groep bewoners het landelijk gebied bewoont. Het zijn niet alleen maar boeren, maar in toenemende mate ook burgers zonder agrarische activiteiten die in het landelijk gebied wonen of participeren met een klein lapje grond en soms wat vee (hobbyboeren). De verschillen in belangen in het landelijk gebied nemen toe.

2.3.3 Participeren

Binnen de landinrichting is participatie en een gebiedsgerichte aanpak de traditionele werkwijze. Ondanks de lange ervaring en de ontegenzeggelijke voordelen van deze vorm van samenwerking tussen partijen bestaan er ook nadelen. De vorm van participatie is vaak één van onderhandeling tussen belangen. Het gevolg is dat er na vele jaren van onderhandeling inflexibele onderhandelingsresultaten liggen, die niemand meer durft te wijzigen. Zo is er een voorbeeld van een landinrichting waar 25 jaar geleden peilen zijn vastgesteld op een niveau dat geen recht doet aan moderne inzichten. Pas toen twee boeren de stoute schoenen aantrokken en daarop wezen, bleek het mogelijk om het onderhandelingspakket open te breken en de peilen te herzien.

Bij de complexere peilbesluiten levert de inspraakronde een groot aantal bezwaren op en kan maatschappelijke weerstand tegen de voorgestelde peilwijzigingen ontstaan. Soms peilt de waterbeheerder daarom al bij het opstellen van het ontwerppeilbesluit de meningen van de betrokken partijen. In het rivierengebied bijvoorbeeld, worden belanghebbenden middels klankbordgroepen bij het opstellen van een peilbesluit betrokken. In zo'n klankbordgroep leert men gaandeweg elkaars taal begrijpen.

Belangen kunnen in een vroeg stadium invloed uitoefenen. Een doeltreffende communicatie bestaat uit een wederzijdse uitwisseling van informatie, waarbij twee of meer partijen van elkaar kunnen leren. Interactie is hierbij van belang.

Het samenwerken met belanghebbenden in klankbordgroepen werkt goed. Waterbeheerders geven daarbij wel aan het lastig te vinden om kennis rond peilbeheer en het ontwerp van waterhuishoudkundige systemen effectief aan belanghebbenden over te dragen. Nog moeilijker is het om de wensen van de belanghebbenden serieus te betrekken bij de planvorming. Het is ook lastig om de private belangen af te wegen tegenover publieke belangen.

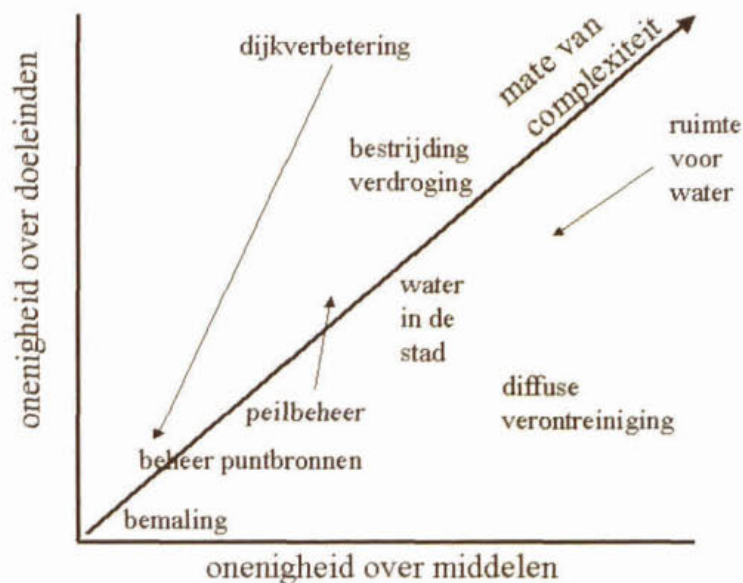
Diverse waterschappen experimenteren reeds met vormen van participatie. In het kader van verdrogingsprojecten, natuuraanleg en stedelijke watersystemen wordt actief de samenwerking met andere partijen aangegaan. Het initiatief wordt gelegd bij grondeigenaren, of samen met deze partijen wordt naar oplossingen gezocht. Ook in andere kaders komt participatie op gang.

Conclusies

Dit hoofdstuk beschrijft, aan de hand van voorbeelden, in hoeverre de context invloed heeft op peilbesluiten en Waterloodplannen. Over het algemeen wordt vaker gezocht naar een vorm van waterbeheer die meerdere functies dient. Bovendien kan gesteld worden dat de gevolgen van fouten of suboptimale situaties ernstiger zijn dan vroeger. Onenigheid over doelen en middelen komt vaker voor dan vroeger. Zeker als men bedenkt dat projecten tegenwoordig vaak ingekaderd zijn in gebiedsprogramma's waar multifunctioneel ruimtegebruik voorop staat.

De twee variabelen onenigheid over doelen en middelen komen uit het rapport "Over Stroom" (NRLO, 2000).

Het is interessant om beide variabelen gedetailleerder uit te werken voor een aantal beleidsthema's die spelen in het waterbeheer. Dat leidt tot de volgende figuur:



Figuur 2.2 Mate van complexiteit van beleidsthema's in het regionale waterbeheer (zie ook Van Slobbe et. al. 1999, p. 162)

De figuur toont de snelle veranderingen in de aanpak van de rivierdijkverbeteringen. Na de hoogwaters van de 90'er jaren van de vorige eeuw nam de onenigheid over doelen en middelen spectaculair af. Een andere vermindering van complexiteit vindt plaats in de discussie Ruimte voor Water. Door de grote aandacht voor dit thema neemt de consensus

² Slobbe, ir. E.J.J. van., drs. E. van Diest, prof. dr. ir. G. Broekstra. (1999). Verkenning Vernieuwing in Stroomgebieden. Met als case het stroomgebied van de Vecht. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. RIZA Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling. Lelystad.

over doelen en middelen langzaam toe. Hier valt een parallel te trekken met de fasering van Winsemius. Over problemen die in de erkenningsfase zitten (zoals Ruimte voor Water), is vanzelf de onenigheid over doelen en middelen groot. Het peilbeheer gaat een andere richting uit dan de "Rivierdijk-" en "Ruimte voor Water-" thema's. Hier is, zoals reeds eerder besproken, sprake van een toename van complexiteit.

Het rapport "Over Stromen" trekt uit de toename van de complexiteit de volgende conclusie: vanwege de bredere maatschappelijke perceptie van de land-water problematiek zijn de traditionele technische oplossingen niet langer toereikend. Oplossingen zijn niet meer primair een kwestie van wetenschappelijke kennis en technisch kunnen; ervaringskennis van direct betrokken maatschappelijke actoren en bestuurlijke afwegingen spelen een minstens zo belangrijke rol. Bij deze verbrede probleemperspectieven en kennishuishouding kunnen watermanagers zich niet langer opstellen als "aannemers" van de Nederlandse samenleving. Watermanagers zullen hun kennis van de samenhangen binnen en tussen watersystemen met kracht van argumenten moeten inbrengen in overleg- en onderhandelingsprocessen over mogelijke en wenselijke ruimtelijke varianten. (NRLO, 2000a, p. 24).

Hoewel waterbeheerders volop experimenteren met participatieve communicatiemethoden, vindt communicatie binnen peilbesluiten en inrichtingsprojecten veelal nog plaats op traditionele wijze: via eenrichtingsverkeer in een inspraakronde. Hier is het traditionele wetenschappelijke model van zender (het waterschap) en ontvanger (de insprekers) van toepassing. In sommige gevallen (zoals bij het Hoogheemraadschap de Alblassterwaard en Vijfheerenlanden) is dat geen probleem. Als een project een reguliere beheersmaatregel betreft, is men het eens over de gekozen oplossingsrichting. In dergelijke gevallen voldoen de strategieën informeren en inspraak. Bij toenemende complexiteit kan het waterschap daarmee echter niet volstaan. Beperkte communicatie over ingewikkelde plannen die onzekerheid en onenigheid oproepen, is weinig effectief. In zulke gevallen is het maken van brochures, folders en ander informatiemateriaal nutteloos.

Gezien de toenemende complexiteit van peilbeheer (en in het bijzonder het doorvoeren van Waternood-principes in het landelijk gebied), zijn deze strategieën ontoereikend. Het is raadzaam om belanghebbenden reeds in de planvorming te betrekken en over de plannen te communiceren.

Waterschappen ervaren het interactief werken met belanghebbenden als een belangrijk maar moeilijk deel van hun werk. Ze zijn er onvoldoende op toegerust. Vaak is er wel sprake van een gesprek met de belanghebbenden in de regio maar dat leidt nog niet tot een doeltreffende, tweezijdige communicatievorm. Ervaringen met studiegroepen, klankbordgroepen en andere participaties zijn positief. Vergaande participatie van belangengroepen kan tot creatieve en vernieuwende oplossingen leiden en leidt tot wederzijds begrip.

3 Communicatie met moderne media

3.1 GIS

In het waterbeheer heeft de toepassing van GIS (Geografische Informatie Systemen) de laatste jaren een snelle ontwikkeling doorgemaakt. Steeds meer waterschappen gebruiken GIS om hun beleid in kaartbeelden vast te leggen. Veel waterschappen beschikken inmiddels over de technische mogelijkheden van ArcInfo/ArcView of SmallWorld. Basisgegevens over gebieden en waterbeheer worden steeds meer in GIS-bestanden vastgelegd. Ook in de communicatie met de gebruikers van het landelijk gebied wordt GIS steeds meer als instrument ingezet, bijvoorbeeld bij de inspraak rond peilbesluiten. De onderbouwing van peilbesluiten wordt aan de hand van GIS-kaarten gepresenteerd. Het Waternood-instrumentarium wordt voor een zogenaamde GIS-omgeving ontwikkeld. Ook dat zal ertoe leiden dat waterschappen in toenemende mate GIS-kaarten in de informatieoverdracht zullen gaan toepassen.

Het toenemend gebruik van GIS leidt tot professionalisering van de presentaties en een grotere efficiëntie. Bij het gebruik van GIS als communicatiemiddel moet men echter wel rekening houden met een aantal factoren die de communicatie kan bemoeilijken:

- **Ervaring van de doelgroep:** Medewerkers van waterschappen, Dienst Landelijk Gebied en dergelijke gaan veel met kaartbeelden om. Zij zijn gewend om op professionele wijze kaarten te hanteren terwijl burgers, boeren en bestuurders dit vaak niet gewend zijn. Discussies over kaartbeelden tussen beide groepen verlopen door dit verschil in ervaring/kunde vaak moeilijk.
- **Complexiteit:** GIS-kaarten worden al snel te ingewikkeld gemaakt. Met name wanneer meerdere kaartlagen over elkaar heen worden gelegd, kan de leek niet meer beoordelen waarover de kaart informatie geeft. Technici zijn geneigd om alle mogelijkheden van GIS te benutten en het liefste samengevat in één kaartbeeld. De gepresenteerde kaarten worden daardoor echter onoverzichtelijk voor de doelgroep.
- **Informatiedichtheid:** Het komt vaak voor dat meerdere thema's in kaartbeelden worden gecombineerd. Ook dat leidt tot onoverzichtelijkheid. Eén kaartbeeld is vaak al moeilijk te begrijpen, laat staan wanneer er meerdere kaartbeelden tegelijk worden aangeboden. Dat doet zich bijvoorbeeld voor bij scenariostudies met meerdere varianten van peilbeheer.
- **Schaalniveau:** Waterschappen zijn geïnteresseerd in het schaalniveau van de regio (gebiedsgerichte doelstellingen). Grondgebruikers bekijken het gebied vanuit hun bedrijfs-situatie en hebben hun blik gericht op het bedrijfs- en perceelsniveau.
- **Kleur- en symboolgebruik, detaillering, etc.:** Vanwege de onbegrensde mogelijkheden van de GIS-programmatuur kunnen kaarten worden voorzien van vele kleuren, arceringen, symbolen, details etc. Bepaalde standaard- instellingen van de software werken onduidelijkheid in de hand, bijvoorbeeld een standaard klassenindeling met een kleuren-gamma in meer dan tien tinten.

Het technische Waterlood-instrumentarium wordt voor een GIS-omgeving ontwikkeld. Het verdient de aanbeveling om in de communicatie ten aanzien van Waterlood en peilbeheer gebruik te maken van de mogelijkheden die de GIS-programmatuur biedt. Daarbij is het van belang dat GIS-kaarten niet zonder meer worden gebruikt maar dat goed wordt nagedacht over de optimale inzet ervan.

GIS-kaarten zijn bedoeld om het inhoudelijke beleidsverhaal te ondersteunen. Ze kunnen inzicht geven in de achterliggende gegevens (vaak hydrologische berekeningen).

Een doordachte wijze van presentatie zorgt voor goede informatievoorziening. Bij goed gebruik kunnen GIS-kaarten bijdragen aan het vertrouwen in de gepresenteerde beleidslijnen.

Doelgroep

Bij presentaties met behulp van GIS dient allereerst de doelgroep goed te worden onderzocht en omschreven. De doelgroep bepaalt de eisen die aan de presentatie worden gesteld. Daarbij zijn de volgende vragen aan de orde:

- Wie zijn het?
- Wat zijn hun wensen/bezwaren/vragen?
- Wat is hun kennis- en ervaringsniveau?
- Wat is hun beleving bij het onderwerp?
- Wat willen ze zien of juist niet zien?
- Wat wil je bij ze bereiken?

Cartografie

Waterschappers denken op gebiedsniveau (waterhuishoudkundige eenheden), grondgebruikers op het niveau van het bedrijf of van percelen. Dat kan een struikelblok zijn bij het presenteren van kaarten. Kaarten moeten zodanig gemaakt worden dat ze de relatie tussen bedrijf en gebied kunnen weergeven. Het schaalniveau van de doelgroep dient in de gebiedskaarten herkenbaar te zijn. Als gebiedskaarten worden toegepast in een interactief gesprek (zie hieronder, participatie) kunnen individuele percelen en bedrijven herkenbaar gemaakt worden door "in te zoomen".

Ten aanzien van het kleurgebruik geldt "de kunst van het weglaten". Standaard ingestelde kleurengamma's maken in de regel gebruik van teveel kleuren. Het is aan te bevelen om voor peilbeheer ten hoogste 5 tot 7 kleurtrappen te onderscheiden. Verder moet men rekening houden met het soort informatie en het bijpassend kleurgebruik. Bij onvergelykbare waarden zoals huizen, water, bos, etc. worden ook onvergelykbare kleuren gebruikt, bijvoorbeeld rood, blauw, groen, etc. terwijl bij een hoogtekartaart (met vergelykbare waarden) een glijdende kleurenrange wordt gebruikt (bijvoorbeeld van donkerblauw naar lichtblauw). Kleurgebruik vergt overigens altijd uitleg.

Presenteren van kaartbeelden

De doelgroepen van presentaties (boeren, burgers, bestuurders) gaan anders met kaartbeelden om dan de specialistische gebruikers van de waterschappen. Sprekers dienen er rekening mee te houden dat "denken in het platte vlak" niet voor iedereen zo gemakkelijk en vertrouwd is. Bij elke kaart hoort een *verhaal*. Neem de doelgroep mee "de kaart in":

- Sluit aan bij het kennisniveau van de doelgroep. Mensen hebben een verschillende beleving bij kaarten en bij hun gebied. Probeer daarbij aan te sluiten.
- Zorg dat op de kaart de juiste basisinformatie en herkenningspunten staan. Voordat je ingaat op de thema's van de kaart (bijvoorbeeld peilbeheer), wijs je de herkenningspunten op de kaart aan.
- Geef de noordoriëntatie aan en benoem bij een gebiedskaart de topografische elementen (stad, dorp, herkenbare hoofdwateren).

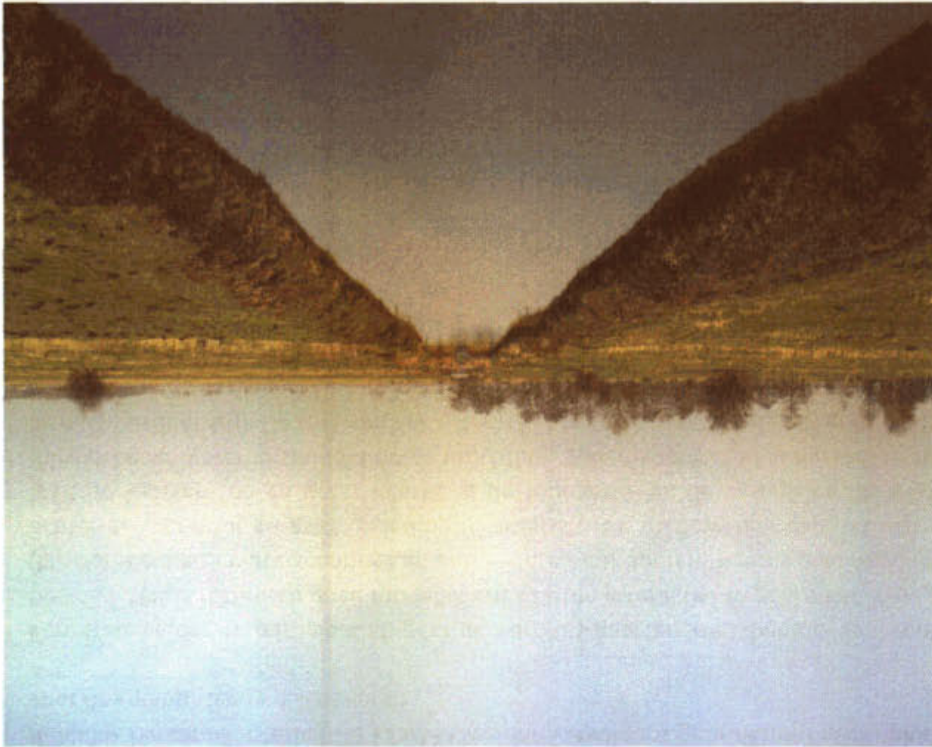
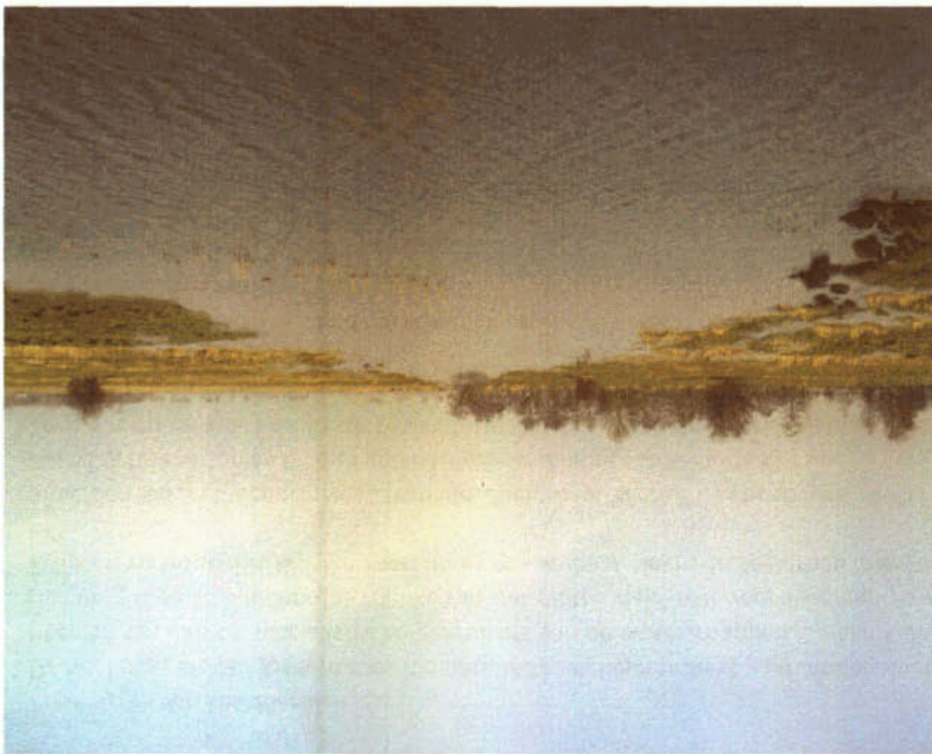
Participatie met kaarten

Kaartbeelden zijn uiterst geschikt om participatie vorm te geven. De meest eenvoudige vorm is te starten met een blanco gebiedskaart waarop met stiften kan worden ingetekend. Deze methode is in de casestudie Dalmsholte toegepast. In de eerste workshop bogen de aanwezige boeren zich in groepen over gebiedskaarten waarop alleen de basistopografie was ingetekend. Met stiften konden de boeren aangeven op welke plaatsen in het gebied knelpunten in de waterhuishouding voorkomen. Voor de tweede workshop waren de ingetekende vlakken in GIS ingevoerd. De boeren zagen hun inbreng duidelijk herkenbaar terug. De kaarten werden vervolgens gebruikt om over oplossingen voor de knelpunten te discussiëren.

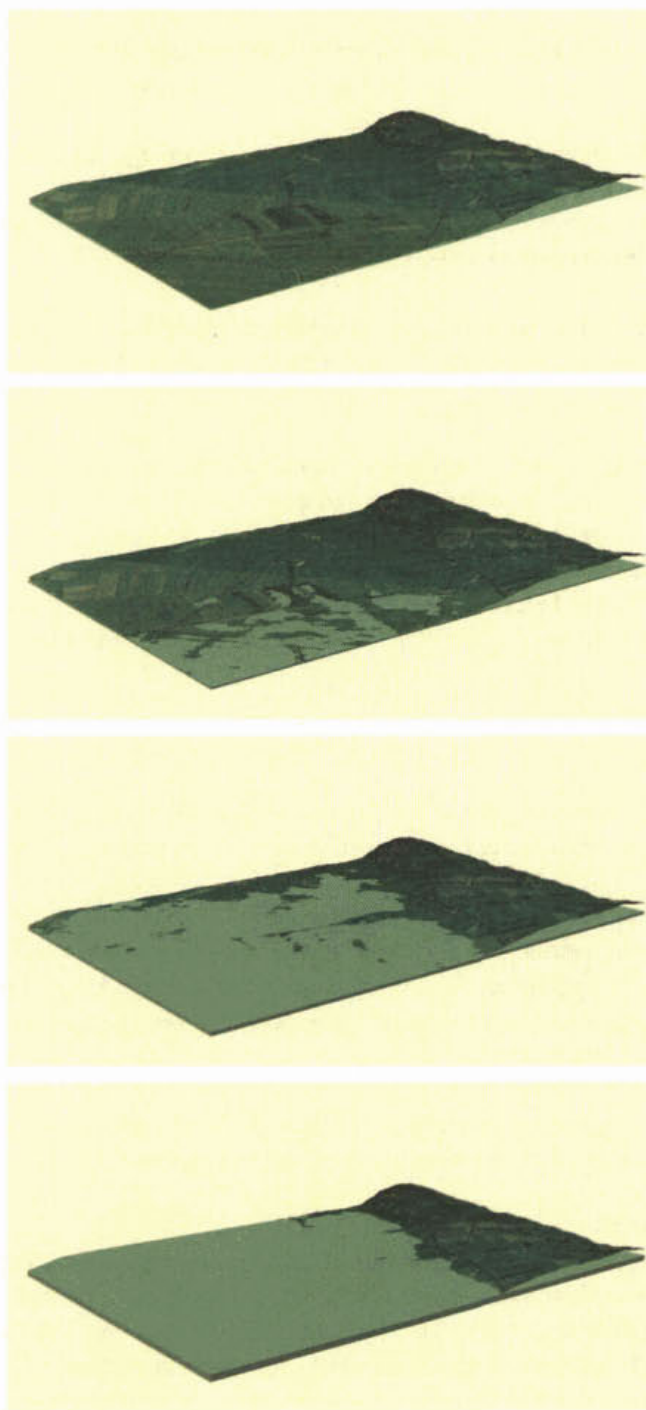
Een stap verder is participatief gebruik van GIS-kaarten met behulp van computerbeelden. Het is technisch goed mogelijk om kaarten interactief te gebruiken: een groepje (bijvoorbeeld een waterschapper en een klein aantal boeren) neemt gezamenlijk plaats achter een monitor en gaat onderling in discussie. De medewerker van het waterschap licht de kaarten toe en geeft inzicht in de topografie en de variabelen die vastliggen (bijvoorbeeld waterhuishoudkundige inrichting, bodemkaart, randvoorwaarden ten aanzien van peilbeheer). Daarna kan een interactief gesprek plaatsvinden over de stuurvariabelen: de factoren waaraan kan worden gesleuteld (peilen, plaats van stuwen, breedte van watergangen). De kaarten geven direct inzicht in het effect van maatregelen die binnen de groep worden bediscussieerd.

Deze methode is kansrijk mits rekening wordt gehouden met een aantal randvoorwaarden:

1. De informatie dient voor de doelgroep goed begrijpbaar te zijn.
2. De groepsgrootte is beperkt.
3. Er dient inzicht te zijn in de basis die ten grondslag ligt aan de kaarten (topografie, bodem, inrichting).
4. Er dient speelruimte te zijn in de variabelen (bijvoorbeeld de marges in het peilbeheer). Deze ruimte dient niet te groot te zijn en niet te klein.
5. Technisch: deze werkvorm stelt eisen aan de rekensnelheid van het systeem. Het systeem moet zodanig zijn dat kaarten snel worden gegenereerd.



Figuur 3.1 Fotografische beelden van peilverhoging. Door beeldmanipulatie is een foto van een watergang zpdanig aangepast dat een beeld ontstaat van de situatie bij peilverhoging tot vlak boven maaiveld. (Bron: DLG Croningen, A. van der Helm)



*Figuur 3.2 Kaarprojectenbeelden bij waterberging. Door computersimulatie van (virtuele) kaartprojecties ontstaat een gebiedsbeeld van verschillende inundatieniveaus.
(Bron: DLG Groningen, A. van der Helm)*

De uitkomst van het gesprek kan in de GIS-kaarten in beeld worden gebracht (bijvoorbeeld variaties in peilbeheer, het effect van inrichtingsmaatregelen, het effect van lokale waterberging op wateroverlast).

Een betrekkelijk nieuwe techniek, *3D-visualisatie*, kan behulpzaam zijn bij participatie met kaartbeelden. ArcView3D bijvoorbeeld biedt de technische mogelijkheden.

Het gebruik van 3D-visualisatie is kansrijk bij het in beeld brengen van de gevolgen van waterberging. DLG-Groningen heeft daarmee ervaring opgedaan.

Het blijkt dat kaartbeelden meer kunnen gaan leven voor de doelgroep als het 2D-vlak naar 3D-beelden wordt omgezet. Het grote voordeel is dat de omgeving beter herkenbaar wordt.

Kaarten in 3D kunnen vanuit verschillende "hoeken" worden getoond:

1. 90 graden-projectie (in een plat vlak, vergelijkbaar met 2D-projectie);
2. "birds-view" perspectief onder verschillende hoeken;
3. "gebiedsdoorsnede" (zijaanzicht).

Het gebruik van luchtfoto's kan helpen de herkenbaarheid te verbeteren. Een presentatie kan worden vormgegeven als een "luchtballon" waarmee de toeschouwer over het gebied kan varen.

3.2 Internet-communicatie

Steeds meer waterschappen maken gebruik van communicatie via het internet. De meeste waterschappen hebben inmiddels een eigen website die als (aanvullend) informatie-medium wordt gebruikt.

Het gebruik van internet wordt in de loop van de tijd steeds breder opgevat. In de beginfase waren websites van waterschappen te vergelijken met een digitale brochure waarin algemene informatie werd opgesomd. In de loop van de tijd worden de sites professioneler en actueler. Veel waterschappen zetten de stand van zaken rond projecten en inspraakprocedures op de eigen website. In toenemende mate hebben de sites een loketfunctie waar burgers met vragen terecht kunnen, bijvoorbeeld over de belastingen. Sommige waterschappen hebben hun websites zodanig professioneel ontwikkeld dat zowel informeren, inspraak en - in beperkte vorm - participatie mogelijk zijn.

Voorbeeld: www.rijnland.net

Een voorbeeld van een verzorgde, actuele website is die van Hoogheemraadschap Rijnland: www.rijnland.net. Het project Rijnlandnet van het Hoogheemraadschap Rijnland richt zich op de ontwikkeling van de 'elektronische overheid'. Het doel van het project is met inzet van ICT de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren, de openbaarheid van bestuurlijke processen te vergroten, de participatie te bevorderen en de interne bedrijfsvoering te verbeteren. Het project loopt in de periode 2000 tot en met 2003.

www.Rijnland.net is een veelzijdige website met actueel nieuws, achtergronden, diverse wijzen van inspraak (mening geven) en een aantal specifieke services. Er is een jeugdafdeling (Jeugdadviesraad), een bestuursafdeling en een projectendossier. Uniek is dat de site inzicht geeft in de actuele waterstanden van de boezem. Daarnaast biedt de site een weerservice. In tijden van wateroverlast (zoals in september 2001), ziet het hoogheemraadschap het aantal hits toenemen. Dit deel van de site wordt met name door de medewerkers en andere professionals benut.

Aan het loket kunnen waterrecreanten on-line vaarvergunningen aanvragen. Volgens het hoogheemraadschap wordt daar goed gebruik van gemaakt (gemiddeld 1 aanvraag per dag).

De respons voor de interactieve onderdelen van de site (stemmingen, opiniepeilingen e.d.) viel in het begin tegen. Volgens het hoogheemraadschap kunnen burgers via andere media meer op de site worden geattendeerd. De site kan ook een forumfunctie gaan vervullen, mits de ingelanden via meerdere kanalen met de mogelijkheden bekend worden gemaakt. www.rijnland.net vervult ook een functie voor de interne communicatie. De informatie wordt ook op *intranet* gezet zodat de medewerkers optimaal beschikken over actuele en oudere documenten.

Het hoogheemraadschap heeft plannen om de functie van 'elektronische overheid' uit te bouwen. In de komende jaren zal de informatie op de site toenemen, zowel voor externen als op het intranet. Ook zijn er plannen voor inspraak via internet. In 2002 wordt de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) zodanig aangepast dat inspraak ook met behulp van niet-schriftelijke procedures kan worden doorlopen. Het hoogheemraadschap wil daarop anticiperen. De services ten aanzien van water en weer (met inzicht in actuele meetdata), zullen worden uitgebouwd. Het hoogheemraadschap denkt daarbij aan specifieke doelgroepen. Uiteindelijk wil het hoogheemraadschap ook de waterschapsverkiezingen via internet laten verlopen.

Communicatie met behulp van internet

Voor *informer*en is internet een uitermate geschikt medium. Het wordt door steeds meer waterschappen benut. Het gebruik van internet ten behoeve van de informatievoorziening kan worden geprofessionaliseerd. Daar wordt door de meeste waterschappen reeds aan gewerkt.

Voorbeelden van het gebruik van een website ten behoeve van de informatievoorziening:

- actuele informatie (persberichten, bestuursbesluiten e.d.);
- achtergronddocumenten;
- informatie over projecten, nieuwsbrieven online,
- een archief;
- actuele meetgegevens (weer, waterstanden; waterkwaliteit);
- informatie voor specifieke doelgroepen (bijvoorbeeld landbouwsectoren, of ingelanden in een bepaalde regio).

Internet kan ook worden gebruikt voor *inspraak*. De ervaringen daarmee zijn nog niet erg positief. Internetsites van waterschappen richten zich steeds meer op interactie met de ingelanden. De *formele inspraak* kan daarvan deel uitmaken. Voor het *bestuurlijke inspraaktraject* kan een forum worden ingericht.

Omdat internet slechts een beperkt bereik heeft, kan een website het beste naast andere informatiekkanalen worden gebruikt. In schriftelijke media kan de aandacht op de website worden gevestigd.

Tenslotte kan een website ook voor *participatie* worden benut. Ingelanden kunnen hun mening geven met behulp van elektronische stemmingen en een internetforum. Deze vormen van participatie staan nog in de kinderschoenen.

4 De casestudie Dalmsholte

Het Waterschap Groot Salland heeft met een casestudie aan het STOWA-project deelgenomen. Er zijn twee gebiedswerkshops georganiseerd waarin ruimte werd gegeven aan *participatie* door de grondeigenaren bij de implementatie van Waternood in het gebied. De resultaten van de casestudie zijn beschreven in een aparte rapportage: "*Kan die kaart op zomerpeil?*" *Communicatie over Waternood in Dalmsholte* (Hoekstra 2001).

4.1 Gebiedsbeschrijving

De casestudie betreft een gedeelte van het gebied *Dalmsholte* ten noordoosten van Raalte. Het gebied omvat een gedeelte van het stoomgebied van de Vlierwaterleiding en de Vilsterense waterleiding, gelegen tussen het Rechterense veld en het grondwaterbeschermingsgebied Archemerberg (Overijssel). Het gebied is ongeveer 800-1000 hectare groot, de grondsoort is zand. Het gebied wordt ontwaterd met behulp van de Vlierwaterleiding die midden door het gebied loopt.

Het grondgebruik in het gebied is overwegend agrarisch. Er komt voornamelijk melkveehouderij (inclusief maïs), akkerbouw en enkele percelen boomteelt voor. De bedrijven in het oostelijk deel zijn relatief klein. In het gebied is sprake van knelpunten in de waterhuishouding. Er zijn percelen die 's zomers te maken hebben met droogte (met name grenzend aan de Archemerberg) en er zijn percelen die regelmatig te nat zijn (met name grenzend aan de Vlierwaterleiding).

4.2 De situatie

Het waterschap formuleert voor dit gebied relatief concrete 'Waternood-doelstellingen'. In het *Waterbeheersplan 2002-2005*, waarvan het ontwerp in 2001 in de inspraak ligt, heeft het bestuur vastgelegd dat ze bij de inrichting van het watersysteem de Waternood-werkwijze wil toepassen. Dat houdt onder andere in dat het waterschap een deel van de watergangen ondieper en breder wil vormgeven. Door meer waterberging in het waterstelsel worden neerslagpieken opgevangen en vertraagd afgevoerd. Dat leidt tot minder wateroverlast in het gebied en benedenstrooms. Infiltratie zorgt voor aanvulling van het grondwater en leidt derhalve tot minder verdroging. De ideeën die in samenspraak met de grondeigenaren worden ontwikkeld, kunnen een plaats krijgen in de RAK, een ruilverkaveling met administratief karakter, die in de nabije toekomst in Dalmsholte zal worden uitgevoerd.

Ten aanzien van de communicatie met het gebied heeft het waterschap een tweeledige doelstelling. Ten eerste wil ze informatie verstrekken (het verhaal vertellen) waarom zij de Waternood-doelstellingen in het gebied wil doorvoeren.

Informatie aan de regio:

- Wat zijn de Waternood-principes?
- Waarom zijn die voor het waterschap belangrijk?
- In hoeverre draagt een Waternood-inrichting bij aan de doelen van het waterbeheer binnen het gebied en benedenstrooms?

Ten tweede wil ze het gesprek met de regio aangaan over de concrete invulling van de doelstellingen. Het waterschap wil zich inzetten voor participatie van de grondeigenaren bij de totstandkoming van het beleid.

- Vragen aan de regio:
 - Wat zijn de huidige knelpunten in het gebied?
 - Op welke wijze kan de Waternood-inrichting in het gebied worden vormgegeven?
- In hoeverre willen de grondgebruikers meewerken aan het invullen van de Waternood-inrichting?

4.3 Doelstellingen

De casestudie heeft de volgende doelstellingen.

Voor het STOWA-project "*Communicatie rond Waternood en Peilbesluiten*" draagt de casestudie bij aan inzichten ten aanzien van communicatie door waterschappen. De casestudie spitst zich toe op de volgende specifieke vraagstelling:

Is het organiseren van twee gebiedswerkshops een geschikte methode om de communicatie tussen waterschap en grondeigenaren (in een begrensd gebied) te verbeteren?

De casestudie sluit aan bij het 'lerend ontwerp' van het STOWA-project. Dat wil zeggen dat de waterschappen en anderen kunnen profiteren van de praktijkkennis die in Dalms-holte is opgedaan.

Daarnaast worden aanvullende doelstellingen voor het Waterschap Groot Salland en de grondeigenaren geformuleerd:

- Voor het waterschap: de casestudie geeft inhoud aan zorgvuldige (tweezijdige) communicatie naar de grondeigenaren in het gebied over de doelstellingen van het waterschap. Het waterschap wil tijdens de gebiedswerkshops informatie geven over haar doelstellingen (de zogenaamde Waternood-principes). Tevens wil zij - door te luisteren naar de inbreng van betrokkenen - gebruik maken van de *kennis* die in het gebied aanwezig is. Door met de regio in gesprek te komen, verwacht het waterschap dat het draagvlak voor uitvoering van maatregelen kan worden vergroot.
- Voor de grondeigenaren: de boeren en andere grondeigenaren worden geïnformeerd en kunnen actief bijdragen aan de discussie over hun gebied.

4.4 Werkwijze

De casestudie is vormgegeven in nauw overleg met het waterschap, een gebiedsbestuurder van GLTO (tevens AB-lid van het waterschap) en DLG-Overijssel. De kern van de werkwijze wordt gevormd door *twee gebiedswerkshops*.

Inhoud gebiedswerkshop I:

- Informatie geven over de doelen van het waterschap, de RAK en het STOWA-project.
- Met behulp van kaartmateriaal inventariseren op welke plaatsen/percelen knelpunten ten aanzien van waterbeheer voorkomen (te nat/te droog).
- Inventarisatie van oplossingen voor waterhuishoudkundige knelpunten.

Inhoud gebiedswerkshop II:

- Terugkoppeling resultaten van gebiedswerkshop I.
- Prioritering van de voorgestelde maatregelen. De boeren en het waterschap geven afzonderlijk aan welke maatregelen/oplossingen prioriteit moeten krijgen.
- Met behulp van het kaartmateriaal inventariseren waar de kansen liggen om de waterhuishoudkundige knelpunten op te lossen.
- Meningspeiling.

De volgende deelnemers zijn voor de gebiedswerkshops uitgenodigd:

- Alle grondeigenaren met eigendom groter dan 1 ha in het gebied Dalmsholte.
- Medewerkers van het Waterschap Groot Salland.
- Workshopvoorzitter (bestuurslid GLTO/waterschap).
- Diverse bestuurders van waterschap en RAK-commissie
- DLG Overijssel.
- STOWA en Wageningen Universiteit (Communicatie- en Innovatiestudies).

4.5 Informeren en participeren

Tijdens de eerste workshop heeft het waterschap een toelichting gegeven op het beleid ten aanzien van Waterlood. Daarna hebben de aanwezigen zich in vier groepen over kaarten gebogen om de *knelpunten* in het waterbeheer in te tekenen. Het bleek dat er een groot aantal knelpunten in het gebied voorkomt. Grote gedeelten zijn (soms of vaak) te nat, en enkele delen zijn 's zomers te droog.

Tijdens de gebiedswerkshop I zijn de volgende communicatiemethoden toegepast:

Informatie

- Lezing (informatieoverdracht) met behulp van Powerpoint (met name figuren en kaartjes);
- Terugmeldingen groepsdiscussies: in korte statements de kern van de discussies op de zaal overbrengen.

Participatie

- Mening geven in de zaaldiscussie plenair. Onder leiding van de voorzitter.
- Mening geven in de groepsdiscussies in vier groepen. Indeling per deelgebied (ZW, NW, ZO, NO). Inventariseren van de knelpunten (inkleuren van de gebiedskaarten) en inventariseren van mogelijke oplossingen.

Workshop I: impressie

Café de Dalmshoeve ligt aan de Dalmsholterdijk, middenin het studiegebied Dalmsholte. Het is half acht. De zaal loopt langzaam vol. Het begintijdstip is voor de deelnemers ongebruikelijk en eigenlijk een half uur te vroeg.

We beginnen om tien over half acht. De schuifwand achter in de zaal wordt dichtgeschoven, zodat wij in alle rust kunnen vergaderen en de gasten in het café ongestoord kunnen bier drinken.

Nadat de voorzitter de avond heeft geopend, neemt het waterschap het woord. Licht uit, spot aan: een moderne beamer projecteert een Powerpointpresentatie met kleurige plaatjes. Tijdens het praatje druppelen nog enkele gasten binnen. Zij komen door de deur voor in de zaal (er staat Toilet op, dat is merkwaardig...), en moeten 'door de presentatie' heen lopen. Nee, je kunt hier niet onopgemerkt binnenschuiven...

Er moeten stoelen worden bijgesleept. Tijdens het praatje is de zaal stil, maar zodra daarna gelegenheid wordt gegeven tot het stellen van vragen, gaat men zich roeren. Even lijkt het erop dat er niet veel is dat het waterschap goed doet: ze krijgen pittige kritiek over zich heen. En passant wordt kritiek geuit op natuurclaims en de aanwijzing van droge zandgronden. Het is rumoerig in de zaal, de toon is gezet. De voorzitter is ervaren. Hij geeft ruimte aan een aantal onderwerpen, maar schuift andere behoedzaam terzijde.

Een half uur later dan gepland is het tijd voor het volgende programmaonderdeel: de groepsdiscussies. Nadat de deelnemers geluisterd hebben naar wat van hen wordt verwacht, splijt de zaal zich in vieren. Er wordt met tafels en stoelen gesleept. De zaal is wat krap, dus zitten de discussiegroepen rug-aan-rug. Op elke tafel komt een witte gebiedskaart te liggen. Met rode en blauwe stiften kleuren de deelnemers droge en natte plekken in. In een rondje komen ze allemaal aan de beurt. De blauwe stiften zijn snel leeg: het aantal knelpunten (te nat) is groot. De rode stiften (te droog) worden bijna niet aangeroerd.

Bij de terugmelding blijkt het beeld in alle vier de groepen gelijk: veel NAT, weinig DROOG. Het is duidelijk dat het watersysteem in dit gebied een opknapbeurt kan gebruiken. De voorzitter bedankt de deelnemers voor hun inbreng en met een glaasje sluiten we de bijeenkomst af. Als de medewerkers van het waterschap, het CLM en Arcadis naar huis zijn gegaan, schuift een deel van de boeren nog naar het café ernaast voor een laatste borrel.

Tijdens de tweede workshop is het waterschap nader ingegaan op de problemen en de oplossingen in het gebied. Tijdens de gebiedswerkshop II zijn de volgende communicatiemethoden toegepast:

Informatie

- Toelichting (informatieoverdracht) met behulp van overheadsheets (cijfers en enkele grafieken);
- Toelichting (informatieoverdracht) met behulp van intekenen van een blanco gebiedskaart;
- Terugmeldingen groepsdiscussies: in korte statements de kern van de discussies op de zaal overbrengen.

Participatie

- Mening geven in de zaaldiscussie (plenair), onder leiding van de voorzitter;
- Mening geven in de groepsdiscussies in vier groepen. Indeling per deelgebied (ZW, NW, ZO, NO). Prioriteren van de oplossingen (stickertjes plakken) en plaatsen van de oplossingen op kaart;
- Meningspeiling: stemmen over stellingen met behulp van stemkaarten.

In vier discussiegroepen is een discussie gevoerd over de te nemen maatregelen. Er zijn vier typen maatregelen onderscheiden: zie tabel. De eerste twee geven invulling aan het Waternood-beleid van het waterschap, nummer 3 en 4 gaan over verbetering van het stuw- en maaibeheer.

Type oplossing	Prioriteit van de grondeigenaren	Prioriteit van het waterschap
1. Meer ruimte voor water zoeken	11 %	55 %
2. Watergangen moeten groter en breder	14 %	25 %
3. Stuwen moeten worden verplaatst en aangepast	47 %	11 %
4. Sloten moeten vaker worden gemaaid en beter onderhouden	28 %	2 %
Totaal	100 %	100 %

Workshop II: impressie

Twee weken na de eerste bijeenkomst is de tweede workshop. Dezelfde plaats, dezelfde tijd, hetzelfde Sallands kwartiertje. En dezelfde gezichten in de zaal: allemaal mannen. Er zijn ook enkele nieuwe deelnemers gekomen.

In een terugblik op de eerste avond worden de geheugens opgefrist en de nieuwe deelnemers worden bijgepraat. Stond de eerste avond in het teken van de knelpunten, de tweede avond zal worden besteed aan de oplossingen. Maar eerst komt het waterschap aan het woord.

Met cijfers licht het waterschap toe hoe het watersysteem in het gebied wordt onderhouden. Kenmerkend is de uitspraak: "Het watersysteem dateert van 50 jaar geleden, het voldoet niet meer en moet worden aangepakt. We willen dat graag met Waternood doen". Als tijdens de presentatie de discussie reeds losbarst, grijpt de voorzitter in: "eerst het verhaal afmaken, daarna vragen en discussie". In een tweede presentatie geeft het waterschap aan wat Waternood in de praktijk voor het gebied betekent: meer ruimte voor water, maar ook minder overlast.

Net als tijdens de eerste workshop, krijgt het waterschap in de vragenronde kritiek: ze maaïen niet genoeg, het peil is te hoog en de stuwen en duikers zijn te smal. Als ze de maïs platrijden om de sloten te maaïen, zijn de boeren ontevreden. En als ze besluiten om niet te maaïen om de maïs te sparen, zijn weer andere boeren boos. Het is niet gauw goed.

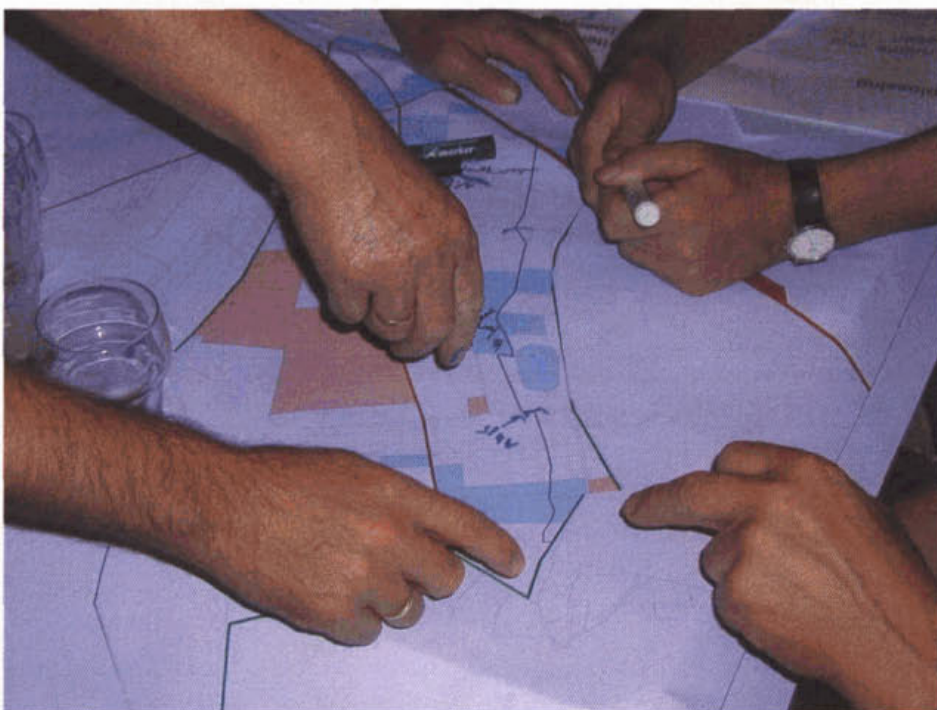
De groepsdiscussies vinden in dezelfde groepen plaats, en zijn even geanimeerd als de eerste keer. Maar het lijkt wel of het in de zaal iets rustiger is. Er is minder geroep, en meer onderling gesprek. Als we na drie kwartier plenair terugmelden, blijkt dat de vier groepen weer eensgezind waren. De boeren zoeken de oplossingen in beter stuwbeheer en vaker maaïen, terwijl het waterschap meer ruimte voor water wil. Het lijkt erop dat ze het in geen enkele groep helemaal eens zijn geworden...

Het laatste onderdeel van de avond is een stemming: "We willen graag weten hoe u deze twee avonden heeft ervaren. Wij hebben zeven vragen, en u mag stemmen met een rode, groene of gele kaart." Bij de vraag 'Als we dit nog eens doen, komt u dan weer?', stemmen alle boeren GROEN.

De voorzitter besluit de bijeenkomst met: "...als dank voor uw bijdrage heeft het waterschap nog een kleinigheidje voor u"...Op dat moment - prima getimed - vouwt een medewerker van de afdeling communicatie een levensgrote golfparaplu open. In de zaal breekt een spontaan applaus los. Een cadeautje voor thuis is immers altijd leuk..



Figuur 4.1 Prioriteiten van oplossingen.



Figuur 4.2 Plaatsen van oplossingen op de kaart.



Figuur 4.3 Meningspeiling

4.6 Communicatie

In de meningspeiling die ter afsluiting van de workshops is gehouden, hebben de deelnemers als volgt gestemd:

Stelling	mee oneens	mee eens	geen mening
Ik begrijp nu wat Waternood is.	0	32	0
Ik heb mijn eigen ideeën over waterbeheer kunnen uiten.	1	25	3
Ik verwacht dat het waterschap met de uitkomsten van deze avonden aan de slag gaat.	12	12	8
Wat ik ook zeg, het waterschap gaat toch zijn eigen gang.	4	8	20
Ik waardeer het dat het waterschap de boeren meer bij het waterbeheer wil betrekken.	0	32	0
Dit soort avonden zijn goed, volgende keer kom ik weer.	0	32	0

4.7 Evaluatie

Een communicatiemethode met twee gebiedswerkshops maakt in een tijdsbestek van twee avonden een goed gesprek mogelijk tussen het waterschap en de grondeigenaren. Er wordt op een directe wijze invulling gegeven aan *informer*en en er is ook een bepaalde mate van *participatie* bereikt.

Opmerkingen:

- De grondeigenaren hebben de positieve ervaring gekregen dat het waterschap hun inbreng serieus neemt. Met name het feit dat op de tweede avond serieus werd ingegaan op de uitkomst van de eerste workshop, heeft dat gevoel verstrekt.
- Ondanks de grote hoeveelheid knelpunten en de soms forse wederzijdse kritiek, was de sfeer tijdens beide avonden goed te noemen. De deelnemers bleken bereid om hun gedachten met het waterschap te delen.
- Er is een gesprek op gang gebracht over de inhoudelijke kant van het waterbeheer in Dalmsholte. Binnen een tijdsbestek van twee avonden konden de knelpunten en oplossingen ten aanzien van het waterbeheer in beeld worden gebracht, en er was inhoudelijke discussie over de oplossingen mogelijk.

4.8 De boodschap Waternood

De complexiteit van de boodschap Waternood mag niet worden onderschat. Tijdens de workshops bleek dat twee presentaties in principe voldoende zijn om de boodschap over te brengen. Uit de meningspeiling bleek namelijk dat de deelnemers allemaal hadden begrepen wat Waternood betekent. Maar het begrip leidde niet tot draagvlak..

Knelpunten in de communicatie zijn:

Waternood is in hoofdzaak een waterhuishoudkundige boodschap. Geformuleerd vanuit de invalshoek van het waterschap is het begrijpelijk en aannemelijk. Waternood is 'waterschapstaal'.

- De grondclaim die Waternood tot gevolg heeft, raakt de directe belangen van de boeren.
- Waternood is een gebiedsgericht verhaal. De boeren denken vanuit hun bedrijf (of: perceelsniveau). Boeren zien wel de samenhang met beneden- en bovenstrooms, maar vertalen dat niet zo gemakkelijk naar hun bedrijfssituatie.
- De koppeling van Waternood met natuur is een lastig dilemma. Vanuit het waterschap staat het waterbeheer centraal. Zodra Waternood met een natuurbelang wordt gecombineerd, wordt de boodschap moeilijker te communiceren.

5 Advies

Dit hoofdstuk vormt de leidraad aan de hand waarvan waterbeheerders zelf een communicatiestrategie kunnen uitzetten. De strategie wordt opgebouwd uit de bouwstenen die in de analyse van de praktijk (hoofdstuk 2) zijn benoemd:

1. analyse van context en fasering van het project (§ 5.1);
2. analyse van het krachtenveld (§ 5.2);
3. inzet van communicatiewerkvormen en methoden die behoren bij informeren, inspraak, en participeren (§ 5.3 t/m § 5.5).

Leerervaringen uit de casestudie Dalmsholte zijn in de tekst verweven.

5.1 Context en fasering

De twee figuren van hoofdstuk 2 over de mate van complexiteit en de fase waarin projecten verkeren, vormen een basis voor de analyse van de context en de fase waarin projectinitiatieven verkeren. Zoals reeds gesteld, overlappen fasering en mate van complexiteit elkaar. Hoe vroeger de fase waarin een projectinitiatief verkeert, hoe meer onenigheid over de inzet van middelen en doelen er te verwachten is. Deze regel geldt in het algemeen, maar de praktijk is weerbarstig. Zo kan het onderzoek dat in de erkenningsfase wordt uitgevoerd, gedaan zijn door andere partijen dan bijvoorbeeld de partijen die de planning van de oplossing voor hun rekening nemen. Waar onderzoekers een probleem als afgehandeld beschouwen, begint voor planners op hun beurt de complexiteit. Iedere fase van een projectinitiatief verdient dus een goede analyse, in de eerste plaats in welke fase het initiatief zit en in de tweede plaats wat de mate van onenigheid is over doelen en in te zetten middelen.

Er bestaat geen blauwdruk waarmee antwoorden op vragen gevonden kunnen worden en waaruit dan een eenduidige strategie volgt. Temeer omdat de uiteindelijke keuze van de te hanteren communicatiestrategie van meer factoren afhangt, zoals bijvoorbeeld: middelen, menskracht, gewenste stijl van opereren etc. De tabel geeft een indicatie van de communicatiemogelijkheden in verschillende contexten.

Tabel 5.1 Indicatie van communicatiestrategieën afhankelijk van de context

	Consensus over middelen	Onenigheid over middelen
Consensus over doeleinden	Uitvoering van maatregelen. Informeren van belanghebbenden over voortgang.	Onderhandelen over de inzet van middelen met andere partijen.
Onenigheid over doeleinden	Open plan- en beleidsvorming op initiatief van diegene die over de middelen beschikt. Bijvoorbeeld ontwerp van moeilijke peilbesluiten.	Een gezamenlijk zoekproces organiseren, met alle betrokken actoren. Bijv. gebiedsgericht beleid.

Hoe positioneren wij de casestudie Dalmsholte? Het is duidelijk dat er onenigheid bestaat over de doeleinden. De boeren vragen om traditionele beheersmaatregelen, zoals het verbeteren van het maai- en stuwbeheer. Het waterschap wil in het gebied de Water-nood-principes implementeren. Ook over de middelen is nog geen duidelijkheid. Volgens eigen zeggen financiert het waterschap de helft van de te verwachten maatregelen. De andere helft zal uit subsidies moeten komen. Mogelijke bronnen voor subsidie zijn de landinrichting (er is immers een RAK gaande), natuurfondsen en/of Europese gelden. Gezien de onenigheden over zowel de doelen als de middelen, valt de case Dalmsholte in de rechter beneden cel van de tabel. Het gaat om een gezamenlijk zoekproces.

Een ander project, het beekherstelproject Vledder Aa, wordt geheel door het waterschap uitgevoerd en gefinancierd (weliswaar met additionele financiering, maar deze wordt door het waterschap beheerd). Over de doelen bestaat echter onenigheid. Veel boeren voelden het omleiden of opheffen van wateraanvoerleidingen als een verslechtering van hun productieomstandigheden. Het Waterschap Reest en Wieden heeft daarom de goede beslissing genomen om het project als een open planvormingsproces te organiseren. Het project Vledder Aa kan in de linker beneden cel worden geplaatst.

5.2 Actoren/krachtenveld

Een *krachtenveldanalyse* identificeert de belanghebbenden bij een proces en bepaalt het belang dat zij bij het proces hebben. Ook geeft het inzicht in de wijzen waarop de belangen invloed hebben op het projectverloop in termen van relaties, resultaten en risico's (zie o.a. Bos & Harting 1998).

Een krachtenveldanalyse kan participatief opgezet worden. In dat geval wordt de analyse gezamenlijk met de belanghebbenden uitgevoerd. Zij kan ook door een onderzoeker of projectvoorbereider worden uitgevoerd. In de praktijk is het laatste meestal het geval. Gedurende het proces is het goed om steeds de gedane analyse te checken aan de waargenomen werkelijkheid. Belanghebbenden zijn mensen, groepen, organisaties of instituten met een belang in het probleem dat aan de orde is. Een zinvolle ordening van stakeholders is de volgende:

Primaire belanghebbenden zijn de betrokkenen die direct negatief of positief door het project geraakt worden. Zij zijn de 'slachtoffers' van het project of, bij positieve uitwerking, de 'begunstigden'. In het peilbeheer of bij inrichtingsprojecten hebben waterschappen, zoals reeds eerder gesteld te maken met een toenemend aantal primaire belanghebbenden.

In de casestudie Dalmsholte zijn de grondeigenaren c.q. boeren te beschrijven als de direct betrokkenen van wijzigingen in het waterbeheer. Er zullen boeren zijn met nadelen, terwijl anderen voordelen van de nieuwe inrichting ondervinden.

Intermediaire belanghebbenden zijn diegenen die bijdragen aan de uitvoering van projecten: de vertegenwoordigers van belangenorganisaties e.d. Voorbeelden in de casestudie Dalmsholte zijn de ambtenaren van het waterschap en de vertegenwoordigers van Dienst Landelijk Gebied die via de RAK invloed kunnen uitoefenen. Intermediaire belanghebbenden hebben veel invloed op het verloop van een proces. Vaak gaat het om overheden, maar vaak ook om belangenorganisaties als de (regionale) LTO-organisaties, Natuur- en Milieu-instanties en dergelijke.

Sleutel belanghebbenden zijn diegenen die de macht of de invloed hebben om het proces te 'doden' of te laten slagen. Zij zijn de sleutelfiguren naar de actoren in de streek, de

zogenaamde 'opinion leaders'. In de casestudie Dalmsholte zijn enkele leden van het dagelijks bestuur van het waterschap goede voorbeelden: zij vertegenwoordigen zowel het waterschapsbelang als het landbouwbelang in de streek.

De basisstappen van een actor- of krachtenveldanalyse zijn:

- Maak een tabel van diegenen die door jou als primaire, intermediaire en sleutelbelanghebbenden worden gezien. Dit op grond van de bij jou aanwezige informatie. Identificeer alle potentiële belanghebbenden. Identificeer expliciete en verborgen belangen in relatie tot het projectinitiatief. Schat de te verwachten invloed van het projectinitiatief in op de belanghebbenden. Check of er 'onzichtbare' belanghebbenden zijn.
- Schat het belang van iedere belanghebbende met betrekking tot het projectinitiatief in met inbegrip van hun relatieve macht en invloed. Behulpzame indicatoren zijn: legale hiërarchieën, leiderschapsgezag, controle over strategische middelen (als grondbezit of geld), specialistische kennis, onderhandeling positie en sociale, economische en politieke status.
- Identificeer de uitgangspunten waarmee belanghebbenden relaties, projectresultaten of risico's kunnen beïnvloeden. Sleutelbelanghebbenden die hun belang niet voldoende geëind zien, kunnen het project stoppen of zodanig vertragen dat de financiering wellicht ophoudt te bestaan. Deze vraag probeert in te schatten welke rollen belanghebbenden gevraagd worden om te spelen gedurende het projectinitiatief. Het realiteitsgehalte van het projectinitiatief en eventuele negatieve reacties kunnen hiermee voorzien worden.

Nog enkele leerervaringen uit de casestudie Dalmsholte

In de casestudie Dalmsholte bleek de RAK een kritische factor. De RAK-commissie was via de vertegenwoordiger van DLG bij de gebiedswerkshops betrokken. Omdat er over het traject van de RAK nog weinig bekend was, hadden het waterschap, de boeren en de RAK-bestuurders de follow-up van de gebiedswerkshops nog niet goed voor ogen. Dat bleek enige onduidelijkheid in de communicatie op te leveren.

Een afwezige was de plaatselijke natuurorganisatie, die ook over enige grond in het gebied beschikt. Dit was geen omissie in de krachtenveldanalyse, want de organisatie was wel uitgenodigd. Maar het zou goed zijn, gezien het belang van de natuur in het gebied, om deze organisatie nog eens apart te benaderen.

Een laatste leerpunt is dat er tussen de aanwezige boeren grote verschillen bestonden. Het bleek dat enkele hobbyboeren met een relatief klein belang bij de waterhuishouding, een grote (negatieve) invloed konden hebben op de sfeer in de gebiedswerkshops. Later in de workshops bleek dat met name de professionele boeren en tuinders de dragers werden van een constructief gesprek. Zij hebben een groot belang bij een goede waterhuishouding. In de loop van de workshops bleken met name zij bereid om op een opbouwende manier met het waterschap in discussie te gaan.

5.3 Communicatiemethoden: informeren

Een goede informatievoorziening is en blijft de basis van een doeltreffende communicatie. Bij elk proces behoort doeltreffende informatie. Waterschappen hebben, net als andere overheden, de plicht om zich voor haar beleidskeuzen te verantwoorden. Door toenemende complexiteit van het peilbeheer, meer functies in het landelijk gebied en afwegingen tussen meerdere functies, neemt de behoefte aan goede informatie toe.

Niet alleen nieuw beleid vraagt om een gedegen informatievoorziening. Het is raadzaam dat het waterschap op gezette tijden ook over consolidatie van bestaand beleid met haar ingelanden communiceert.

Schriftelijke media

Goed verzorgd schriftelijk materiaal vormt de basis voor de informatievoorziening. Schriftelijke communicatie is duidelijk, lang bruikbaar, relatief goedkoop en biedt een maximale flexibiliteit. Naar gelang de aard van de boodschap, kan gekozen worden voor eenvoudige, kleine vormen (een artikeltje op de waterschapspagina in de regionale krant) tot series uitgebreide brochures (nieuwsbrievenreeksen bij gebiedsgerichte projecten).

Waterschappen hebben een ruime keus aan schriftelijke communicatiemethoden. Een greep uit de mogelijkheden:

- Adresmailings: deze informatie bereikt de ingelanden direct (op naam en adres). Het bijvoegen van informatieve brochures bij de (half)jaarlijkse waterschapsrekeningen is erg populair geworden.
- Huis-aan-huis bladen: advertenties en free-publicity in regionale kranten en huis-aan-huis bladen. Veel waterschappen hebben een periodieke pagina in het regionale blad, soms in samenwerking met de gemeenten en/of het drinkwaterbedrijf.
- Een regelmatig verschijnende waterschapsniewsbrief.
- Speciale brochures: bij bijzondere projecten brengen veel waterschappen - vaak samen met andere overheden en instanties - specifieke brochures uit.
- Nieuwsbrievenseries: voor grotere gebiedsgerichte projecten wordt meestal een communicatietraject ontwikkeld met een aantal nieuwsbrieven voor een brede doelgroep. Ook bij ingrijpende wijzigingen van beleid, zoals een nieuw waterbeheersplan, kan een nieuwsbrievenserie worden vormgegeven. Nieuwsbrieven zorgen voor continuïteit, maar er dient wel rekening te worden gehouden met het feit dat elke nieuwsbrief interessante (nieuwe) informatie moet bevatten.

Presentaties en publieksavonden

Waterschappen kunnen op publieksavonden in direct contact komen met de ingelanden. In veel gevallen wordt een specifieke doelgroep uitgenodigd, zoals de inwoners van een begrensd gebied, vertegenwoordigers van een specifieke groep (grondeigenaren) of specifieke (primaire) belanghebbenden. Op publieksavonden heeft het waterschap de gelegenheid om haar beleid aan groepen ingelanden te presenteren. In het kader van beleidsprocessen zoals een nieuw waterbeheersplan of peilbesluit, en bij omvangrijke gebiedsgerichte projecten, wordt deze vorm van informatievoorziening al regelmatig toegepast. Meestal begint zo'n avond met een uitgebreide informatiesessie, bijvoorbeeld in de vorm van een toespraak of presentatie. Daarna vindt er onder leiding van een voorzitter een vragenronde annex discussie plaats.

Op publieksavonden kan het waterschap in direct gesprek komen met belanghebbenden. Dat heeft de volgende voordelen:

- het waterschap kan de boodschap op directe wijze en op de doelgroep toegesneden brengen (informer);
- het waterschap hoort direct de reacties van belanghebbenden en kan daarover met hen in discussie (een vorm van informele inspraak);
- het waterschap betreft belanghebbenden in mindere of meerdere mate bij het beleidsproces (participeren);

- het waterschap kan in haar beleidsvorming gebruik maken van de meningen en informatie van actoren.

Het verdient aanbeveling om de ingelanden regelmatig in de gelegenheid te stellen om kennis te maken met het werk van het waterschap. Er zijn diverse waterschappen die jaarlijks een 'waterschapsavond' organiseren waarbij de ingelanden worden geïnformeerd en er gelegenheid is om met de bestuurders en medewerkers van het waterschap van gedachten te wisselen. Dit wordt door beide partijen als positief ervaren.

5.4 Communicatiemethoden: inspraak

Formele inspraak

De huidige invulling van inspraak bij peilbesluiten is voor zowel de waterschappen als de ingelanden weinig bevredigend. In het algemeen geldt dat overheden gebruik maken van inspraak 'omdat het in de wet staat'. Het bereik en de respons zijn in de meeste gevallen gering. Weinig burgers laten zich tot een reactie verleiden. Alleen als de belangen van primaire belanghebbenden in ernstige mate worden aangetast, laten zij massaal van zich horen. Inspraakprocedures leiden in het algemeen niet tot groter draagvlak voor beleid. Met name de negatieve reacties komen bij de inspraak naar boven. De personen die direct last hebben van nieuw beleid (de primaire belanghebbenden) voeren de boventoon.

Bestuurlijke inspraak

Naast de standaard inspraakprocedures bestaat de inspraak met behulp van het bestuurlijke traject. Bestuurders zijn als officiële vertegenwoordigers van belangen door hun achterban gemachtigd om inspraak te leveren. Het waterschap dient af te wegen in welke fasen van het beleidsproces de bestuurders kunnen worden geconsulteerd.

Ook voor het bestuurlijke traject is van toepassing dat het waterschap een keuze kan maken voor diverse vormen van communicatie. Het verdient aanbeveling om bij het voorbereiden van nieuw beleid - in de fase dat het waterschap nog naar haar standpunt zoekt - de belangenvertegenwoordigers volop in het proces te laten participeren. Op het moment dat overeenstemming is bereikt over de te kiezen richting, kan beleid worden geformuleerd. In die fase past officiële (bestuurlijke) inspraak. Als voor het nieuwe beleid bestuurlijk draagvlak is bereikt, kan het waterschap ervoor kiezen om de ingelanden te informeren in samenwerking met de bestuurders.

Coalities

Om groter draagvlak voor beleid te bereiken, kunnen waterschappen meer gebruik maken van de mogelijkheid om de ingelanden gezamenlijk met de belangenvertegenwoordigers (bestuurders) te informeren. Indien in het inspraaktraject overeenstemming is bereikt met de bestuurders van een relevante groep actoren, kan nieuw beleid gezamenlijk naar de achterban worden gecommuniceerd.

Voorbeeld: als bij het voorbereiden van een nieuw peilbesluit een bestuurlijk traject is doorlopen met de (regionale) LTO-organisatie, kan een gezamenlijk standpunt naar buiten worden gebracht. Als het standpunt wordt gepubliceerd via de communicatiekanalen van zowel het waterschap als de LTO-organisatie, zal dat het draagvlak vergroten.

5.5 Communicatiemethoden: participeren

Wanneer er speelruimte is in nieuw beleid en het waterschap heeft de oprechte intentie om gebruik te maken van kennis van betrokkenen, is participatie een goede communicatiestrategie. Het voordeel is tweërlei. In de eerste plaats kunnen waterschappen baat hebben bij de kennis die met behulp van participatie wordt gegenereerd. Actieve inbreng van betrokkenen leidt tot een combinatie van de kennis van het waterschap en stakeholders, en dat vertaalt zich in beleid met een steviger fundament. In de tweede plaats kan het waterschap bij participatie vroegtijdig inspelen op de reacties van betrokkenen, zodat groter draagvlak voor het nieuwe beleid kan worden bereikt.

De resultaten van participatie hangen sterk af van de wijze waarop het in praktijk wordt gebracht. Bepalende factoren zijn:

- Speelruimte in beleid: er moet beleidsruimte zijn waarbinnen het waterschap en de betrokkenen naar oplossingen en compromissen kunnen zoeken. Participatie behoeft niet tot 1:1 onderhandelingen te leiden, maar er moet wel ruimte zijn om de inbreng van betrokkenen te realiseren.
- Serieuze intenties: participatie is geen trucje, maar betreft het serieus gebruik maken van de inbreng van betrokkenen.
- Betrokkenheid van de juiste doelgroepen en actoren.
- Bestuurlijke dekking en betrokkenheid.
- De heersende cultuur van het waterschap en de betrokkenen. In een gebied met een aanwezige overlegcultuur kan het waterschap anders met participatie omgaan dan in een gebied waar het waterschap alleen met eenzijdige informatievoorziening heeft gewerkt.

Publieksavonden

Het programma op publieksavonden beperkt zich in de regel tot het geven van een of meer presentaties met aansluitend vragen en zaaldiscussie. Het verdient aanbeveling om in het programma ruimte op te nemen voor participatie met de ingelanden. De case-studie Dalmsholte toont aan dat met eenvoudige werkvormen een bepaalde participatie met de ingelanden mogelijk is. De participatieve werkvormen die tijdens de gebiedsworkshops in Dalmsholte zijn toegepast, zijn:

- zaaldiscussie plenair;
- discussies in groepen (deelgebieden);
- intekenen op (blanco) kaarten;
- meningspeiling met behulp van stemkaarten.

Dit zijn eenvoudige werkvormen die op publieksavonden goed uitvoerbaar zijn. De methoden dienen wel goed voorbereid te worden en van tevoren dienen de doelstellingen te worden vastgesteld. Het waterschap dient daarbij rekening te houden met de beperkte mogelijkheden van een eenmalige bijeenkomst: in het tijdbestek van een avond kan geen uitgebreide inhoudelijke participatie plaatsvinden over complexe beleidsvorming. Wel kan er een meningspeiling gehouden worden over een afgebakend onderwerp, een discussie over een deelonderwerp of een uitwisseling van standpunten.

Interactieve processen

Ten aanzien van participatie en *interactieve beleidsprocessen* is zeer veel literatuur verschenen. Specifiek op het waterbeheer gericht is het IPEA-instrumentarium, dat in opdracht van de STOWA is ontwikkeld. IPEA is een "denklijn voor interactie tussen overheden (waterschappen) en de maatschappij" (STOWA 2000).

6 Tenslotte

Nawoord van de onderzoekers

Dit project heeft een analyse gemaakt van de communicatie bij Waternood en peilbeheer, zowel in theorie als praktijk. Daarbij is ruim gebruik gemaakt van de feiten en vooral meningen die in de wereld van het waterbeheer leven.

Het project is vormgegeven als een Lerend Ontwerp. Het oorspronkelijke doel was aan de hand van tenminste drie casestudies praktijkervaringen te verzamelen. Het was de opzet om samen met grondeigenaren (boeren) en waterschappen communicatiemethoden uit te testen die invulling geven aan participatieve communicatie. Uiteindelijk is het gelukt om één casestudie uit te voeren: Dalmsholte bij het Waterschap Groot Salland. Deze case is in een aparte projectrapportage uitgewerkt.

Toen in de loop van het project bleek dat het niet haalbaar was om meer communicatiemethoden in casestudies uit te testen, heeft de begeleidingsgroep ervoor gekozen om de benodigde informatie met behulp van persoonlijke gesprekken en groepsbijeenkomsten te verzamelen.



Tijdens het uitvoeren van het project hebben we ervaren dat over communicatie veel denkbeelden en theorieën bestaan. We zijn tot de slotsom gekomen dat, hoe interessant deze ook zijn, de werkelijke stimulans uitgaat van het in de praktijk brengen ervan. Met plezier kijken wij terug op de bijeenkomsten die we in het kader van het project hebben mogen organiseren. Met name de bijeenkomsten waar een vrije gedachtewisseling mogelijk was met mensen met verschillende ideeën en achtergronden, heeft stimulerend gewerkt. Voorbeelden zijn de Open Space workshop in Houten, waar een selecte groep mensen zinvol over communicatie heeft gediscussieerd, en natuurlijk de gebiedsworkshops in Dalmsholte.

Achteraf gezien heeft het project te lijden gehad van het geringe aantal casestudies. Communicatie over waterbeheer is namelijk vooral leerzaam als de effecten ervan aan de praktijk kunnen worden afgelezen.

Het verdient aanbeveling om bij leerprojecten over communicatie in de toekomst met name in te zetten op praktijksituaties, met inbegrip van ervaringen en meningen van direct betrokkenen.

Literatuur

- Aarts N. (1998). Een kwestie van natuur. Een studie naar de aard en het verloop van communicatie over natuur en natuurbeleid. Proefschrift. Wageningen Universiteit. Wageningen.
- Jo Bos en Ernst Harting (red.) 1998. Projectmatig creëren. Scriptum books, Schiedam.
- Dick Boland, Rob Hoekstra & Jan Beldman (2000). Aanpak van verdroging is vooral 'leren van elkaar'. In: Het Waterschap nr. 18, 4 oktober 2000.
- Engel, P.G.H. & M. L. Salomon (1997) - Facilitating innovation for development. a RAAKS resource box. Containing: The social organisation of innovation, a focus on stakeholder interaction and Networking for innovation, windows and tools.
- ETC - Participatie en Interactie processen. landelijk gebied.
Methodeklapper (inventarisatie van methoden).
- Hoekstra, J.R. (2001). "Kan die kaart op zomerpeil?".
Communicatie over Waterdood in Dalmsholte. CLM-rapport nr. 521.
- Rob Hoekstra, Dick Boland en Adrieke van Herk (2001). Gebiedsafspraken over verdroging en agrarisch waterbeheer. In: H₂O nr. 12, 15 juni 2001.
- NRLO, AWT, RMNO. (2000a) Over stromen. Kennis en Innovatieopgaven voor een Waterrijk Nederland. Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek, Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek. Den Haag.
- Slobbe, E.J.J. van, E. van Diest, G. Broekstra. (1999). Verkenning Vernieuwing in Stroomgebieden. Met als case het stroomgebied van de Vecht. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. RIZA Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling. Lelystad.
- STOWA (2000) - Communicatie voor beleidsprocessen, IPEA als denkblij voor maatwerk. Peter T.J.C. van Rooy en Marcel R.A. Clewits.
- Woerkum, Cees van (1997) - Communicatie en interactieve beleidsvorming.

Bijlage: Cursus Communicatie Waternood

In het kader van het STOWA-project is een cursus georganiseerd voor medewerkers van de waterschappen (Utrecht, 23 januari 2002). In deze bijlage wordt inzicht gegeven in het cursusprogramma.

Cursusprogramma

13.00 uur	Inloop en kennismaking
13.30 uur	Opening Kennismakingsrondje, introductieprogramma.
13.45 uur	Introductie tot de praktijkcases. In twee groepen: de deelnemers lichten hun praktijkcases kort toe.
14.15 uur	Communicatie: theorie en praktijk. Inleiding over de leerervaringen uit het STOWA-project <i>Communicatie rond Waternood en peilbesluiten</i> . In beknopte zin komt communicatietheorie aan bod. Uitgebreider wordt ingegaan op de praktijk van communicatie door waterschappen. Daarbij wordt ingegaan op drie stappen van communicatie: informeren - inspraak - participeren. Informeren: inventarisatie van mogelijkheden aan de hand van het meegenomen communicatie-materiaal. Inspraak: ervaringen ten aanzien van de formele inspraakrondes. Inventarisatie positieve en negatieve punten van formele inspraak. Participatie: praktijkervaringen met interactie en participatie (van deelnemers en docenten).
15.15 uur	Theepauze
15.30 uur	Praktijkcases In twee groepen: discussie over de praktijkcases. Gezamenlijk opstellen van een communicatieplan met specifieke aandacht voor participatie van actoren in het landelijk gebied.
16.45 uur	Gezamenlijke terugblik
17.00 uur	Communicatieve borrel

