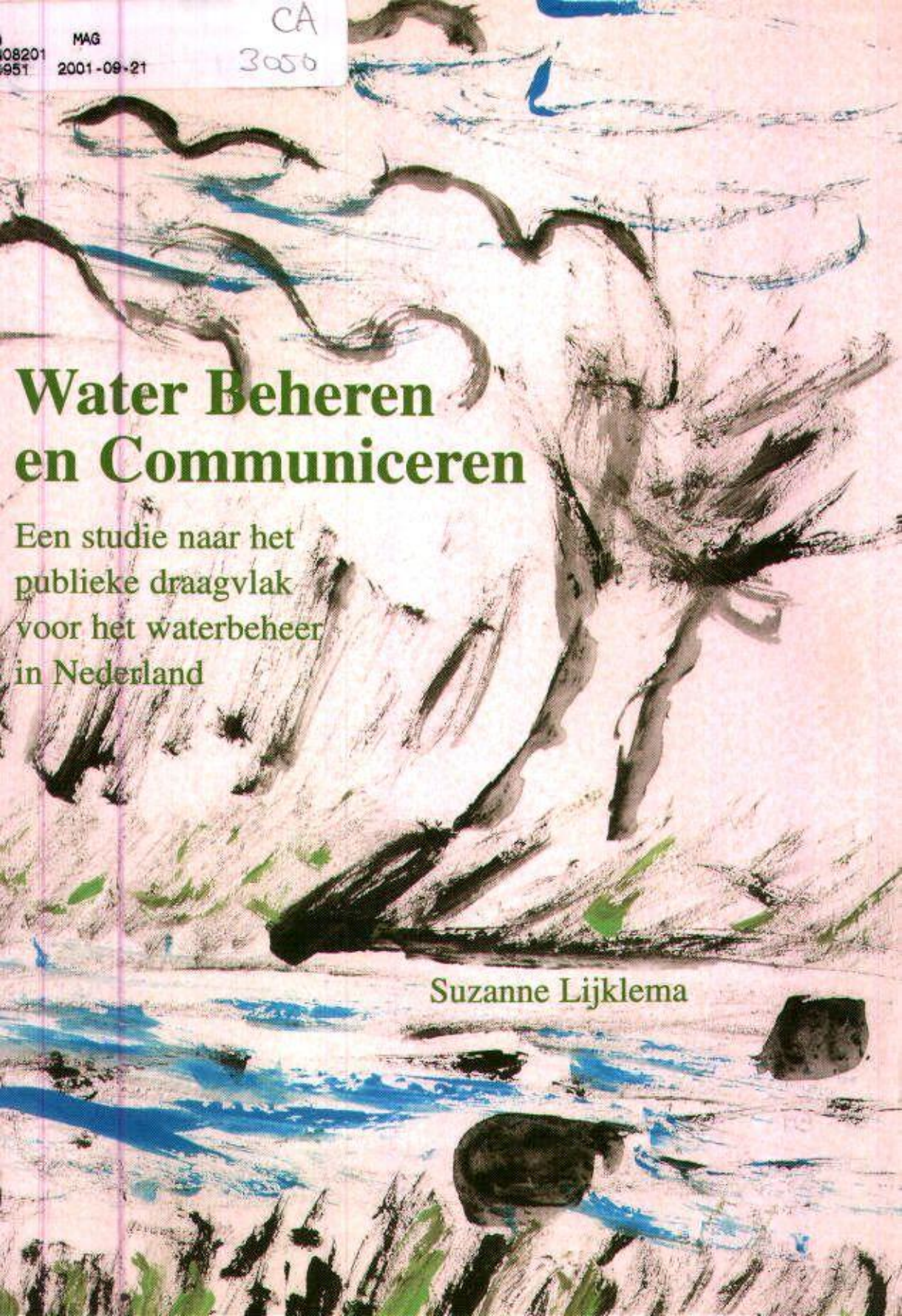




08201
951
MAG
2001-09-21
CA
3050

Water Beheren en Communiceren

Een studie naar het
publieke draagvlak
voor het waterbeheer
in Nederland

Suzanne Lijklema

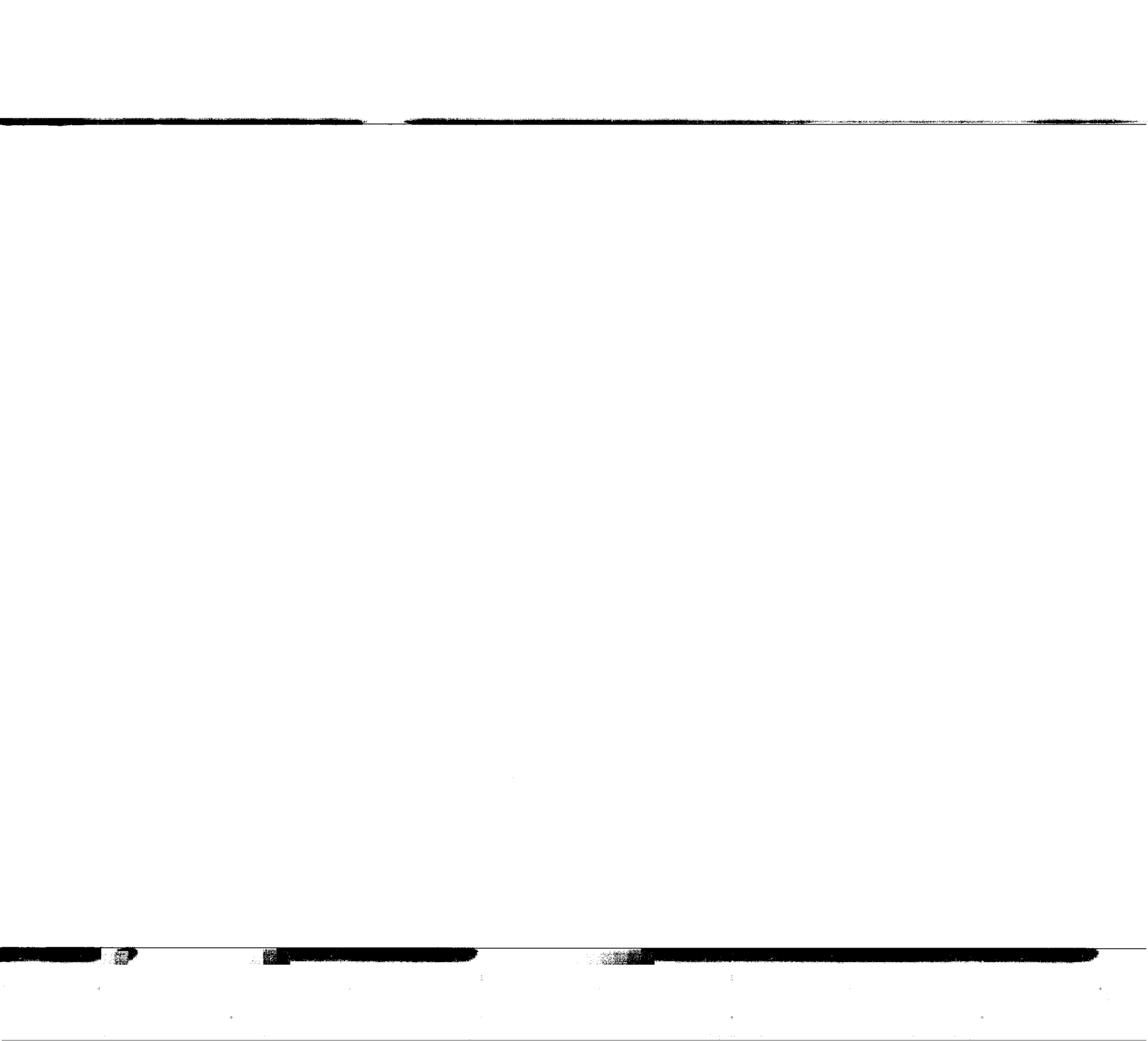
Stellingen

behorend bij het proefschrift van Suzanne Lijklema

'Water Beheren en Communiceren.

Een studie naar het publieke draagvlak voor het waterbeheer in Nederland.'

1. Het wonen achter een dijk kan zowel een reden zijn om zich veilig te voelen als om zich onveilig te voelen (dit proefschrift).
2. Elaboratie (nadenken over informatie) is op twee manieren van belang voor het draagvlak voor het waterbeheer: het leidt tot een positievere beoordeling en de ontstane houding is stabiel(er) (dit proefschrift).
3. Voor het draagvlak voor waterbeheer geldt: "Beter één kwakende kikker in de sloot dan tien bijsluiters bij de belastingaanslag".
4. Een overheidsorganisatie moet als doel hebben goed beleid te maken; beleid moet niet als doel hebben de overheidsorganisatie een goed imago te bezorgen.
5. Om zelfreferentialiteit te voorkomen is het goed dat onderzoekers in de sociale wetenschappen onderzoek doen naar onderwerpen waar zij geen verstand van hebben.
6. Bij het maken van een schema of model van de sociale werkelijkheid is de overzichtelijkheid omgekeerd evenredig aan de werkelijkheidswaarde.
7. Besturen verschilt niet zoveel van opvoeden; waar vroeger kon worden volstaan met "Omdat ik het zeg" of "Voor je eigen bestwil", zijn nu uitleg, overleg en onderhandelingen nodig.
8. Iedereen heeft evenveel tijd (Markus Lijklema).
9. Preoccupatie met de vraag: "Hoe kom ik over?" komt voort uit onzekerheid over de existentiële vraag: "Mag ik er zijn?". Een bevestigend antwoord op deze tweede vraag vermindert het belang van de eerste.
10. Le coeur a ses raisons que la raison ne connaît pas (Blaise Pascal, Pensées, 1670).



**Water Beheren
en
Communiceren**

Een studie naar het publieke draagvlak
voor het waterbeheer in Nederland



CENTRALE LANDBOUWCATALOGUS

0000 0807 3393

Promotor: Prof. dr. C.M.J. van Woerkum
Hoogleraar Communicatie en Innovatie Studies,
Wageningen Universiteit

Copromotor: Dr. M.A. Koelen
Universitair Hoofddocent,
Leerstoelgroep Communicatie en Innovatie Studies,
Wageningen Universiteit

De promotiecommissie bestaat uit:
Prof. dr. J. de Jong, Technische Universiteit Delft
Prof. dr. ir. N.G. Röling, Wageningen Universiteit
Dr. J. Gutteling, Universiteit Twente
Prof. mr. A. van Hall, Universiteit Utrecht
Prof. dr. ir. A.P.J. Mol, Wageningen Universiteit

16201, 3052.

Suzanne Lijklema

**Water Beheren
en
Communiceren**

Een studie naar het publieke draagvlak
voor het waterbeheer in Nederland

PROEFSCHRIFT
ter verkrijging van de graad van doctor
op gezag van de rector magnificus
van Wageningen Universiteit,
prof. dr. ir. L. Speelman,
in het openbaar te verdedigen
op dinsdag 9 oktober 2001
des namiddags te vier uur in de Aula.

1620 129

ISBN: 90-5808-484-1

Voorwoord

Het eerste idee voor dit onderzoek is ontstaan toen ik als sociaal-wetenschappelijk onderzoeker voor Van Leeuwen Consultancy werkte. Bert Lijklema, destijds hoogleraar waterkwaliteitsbeheer en -nog steeds- mijn vader, vertelde dat de technische normen waarop het waterbeheer is gebaseerd steeds ingewikkelder worden, maar dat er vrijwel niets bekend is over hoe het publiek tegen het waterbeheer aankijkt en de normen op grond waarvan gewone burgers het waterbeheer beoordelen. In overleg met Louis van Leeuwen is toen besloten een onderzoeksvoorstel 'Perceptie van en draagvlak voor het waterbeheer' in te dienen bij de STOWA. Helaas is Louis kort daarna overleden.

Aan Louis heb ik veel te danken. Door hem kon ik, na enkele tropenjaren, in Nederland als onderzoeker aan de slag en hij heeft bovendien aan de wieg van dit onderzoek gestaan.

De STOWA is de opdrachtgever geweest van de empirische onderzoeken waarop dit proefschrift is gebaseerd. Vanuit de STOWA is het onderzoek begeleid door een begeleidingscommissie, bestaande uit ir. H.A. van Alderwegen (voorzitter), drs. S. van Galen, dr. J. Gutteling, drs. P. Kroonenberg, dr. M.A. Koelen, prof. dr. L. Lijklema, drs. A. Oldersma en ir. M.A. de Ruiter. Dr. S.P. Klapwijk (†) van de STOWA heeft een belangrijke rol gespeeld bij het initiëren van het onderzoek. Na zijn overlijden is zijn taak overgenomen door drs. B. van der Wal. Ik bedank hen allen voor de opbouwende kritieken uit diverse invalshoeken tijdens de uitvoering van het empirische onderzoek.

Ik ben dankbaar dat de Water Quality Management Foundation mij als onderzoeker voor dit project in dienst heeft genomen en dat zij mij na afloop nog enige tijd heeft gegeven om het proefschrift af te ronden. De samenwerking met CentERdata was erg plezierig. Corrie Vis van CentERdata is zeer behulpzaam geweest bij het opstellen van de vragenlijsten en het coderen van de antwoorden op de open vragen. Ook heeft zij enkele hoofdstukken van opbouwende kritiek voorzien.

Het schrijven van een proefschrift is een eenzame bezigheid. De uren die alleen, slechts in het gezelschap van een computer, worden doorgebracht overtreffen het aantal uren van overleg vele malen. Toch zijn het de gesprekken met anderen waaruit vaak weer nieuwe inspiratie wordt opgedaan. Hierbij denk ik in eerste instantie aan dr. Koelen. Zij is vanaf het begin als begeleider en later als co-promotor bij het onderzoek betrokken geweest. Maria, ik denk met plezier terug aan onze vele gesprekken en ik ben je heel dankbaar voor je vertrouwen in mij, waardoor ik ook steeds weer vertrouwen kreeg in mezelf en goede moed om verder te gaan. Ook

mocht ik je altijd bellen, met belangrijke of minder belangrijke vragen. Aan mijn promotor, professor van Woerkum, heb ik ook veel te danken. Cees, ik heb jouw enthousiasme, commentaren en aanwijzingen als heel waardevol ervaren. Na onze gesprekken had ik altijd weer nieuwe ideeën of invalshoeken om mee verder te gaan.

Marieke Ploegmakers heeft de conceptversie van het hele proefschrift grondig doorgelezen en mij geattendeerd op veel punten die onduidelijk waren voor iemand die niet erg bekend is met het onderwerp. Ook Bert Lijklema heeft vanuit Zweden nog commentaar geleverd op de conceptversie. Ik bedank hen voor de frisse blik waarmee zij het geheel hebben doorgenomen.

Ik bedank mijn ouders voor de praktische en morele steun die ik altijd van hen heb gekregen. Geert ben ik heel dankbaar voor zijn relativiseringsvermogen, kalmte en nuchterheid. Joshua tenslotte heeft mij altijd gestimuleerd, doordat hij zo trots is op zijn moeder. Zonder dit thuisfront was het proefschrift er misschien ook wel gekomen, maar zou de weg er naar toe veel moeilijker geweest zijn.

Oostrum, augustus 2001
Suzanne Lijklema

Voor mijn ouders

*Al ware het, ... dat ik alles wat er te weten is, wist,
... maar ik had de liefde niet,
ik ware niets.
1 Kor. 13: 2*

Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	1
1.2	Probleemstelling, doelstelling en onderzoeksvragen	3
1.3	Opzet van het proefschrift	5
	DEEL 1: WAAROM MOET ER DRAAGVLAK ZIJN?	7
2	Waterschappen	9
2.1	De functie van waterschappen	9
2.2	Veranderingen binnen de wereld van de waterschappen	10
2.2.1	Historische ontwikkeling	10
2.2.2	Wetgeving	11
2.2.3	Watersysteembeheer en integraal waterbeheer	14
2.3	Veranderingen in de relatie met burgers	16
2.4	Veranderingen in de relatie met andere organisaties	17
2.5	Conclusie	18
3	Draagvlak	19
3.1	Wat is acceptatie?	19
3.1.1	Houding	20
3.1.2	Relatie van houding met gedrag	22
3.2	Definitie van draagvlak	24
3.3	Is draagvlak belangrijk?	25
3.3.1	Acceptatie is niet meer vanzelfsprekend	26
3.3.2	Afhankelijkheden	26
3.4	Bij wie moet er draagvlak zijn?	28
3.4.1	Relatiegroepen	28
3.4.2	Criteria voor de prioritering van relatiegroepen	29
3.4.3	Groepen waar draagvlak moet zijn	31
3.5	Gevolgen van onvoldoende draagvlak	38
3.6	Conclusie	39
	DEEL 2: WAT BEPAALT HET DRAAGVLAK VOOR HET WATERBEHEER?	41
4	Legitimiteit en imago	43
4.1	Legitimiteit en gezag	43
4.2	Legitimiteit van de waterschappen	47
4.3	Imago	48
4.4	Imago van waterschappen	51
4.5	Conclusie	53

5	Heuristische opinievorming	55
5.1	Heuristische en beredeneerde opinievorming	55
5.2	Heuristische opinievorming via de beleving van water	57
5.2.1	De beleving van water in het algemeen	57
5.2.2	De beleving van water als onderdeel van de omgeving	58
5.2.3	Onderhoud en 'natuurlijk' waterbeheer	59
5.2.4	De beleving van de waterkwaliteit	59
5.2.5	De beleving van water als 'public good'	61
5.2.6	Oppervlaktewater, grondwater en drinkwater	61
5.3	Heuristische opinievorming via risicoperceptie	62
5.3.1	De perceptie van risico's	62
5.3.2	De intuïtieve acceptatie van risico's	64
5.4	De perceptie van de veiligheid van dijken	66
5.5	De perceptie van watervervuiling	67
5.6	Conclusie	68
6	Beredeneerde opinievorming	69
6.1	Beredeneerde acceptatie van milieumaatregelen	69
6.2	Beredeneerde acceptatie van het waterbeheer	71
6.3	Sociale dilemma's	76
6.4	Conclusie	80
7	De publieksenquête	83
7.1	De opzet van het onderzoek	83
7.1.1	Probleemstelling en onderzoeksvragen	83
7.1.2	Methode van onderzoek	84
7.2	Is er draagvlak?	92
7.3	Draagvlak bij wie?	93
7.3.1	Algemene betrokkenheid	94
7.3.2	Materieel betrokkenen	94
7.3.3	Ideëel betrokkenen	98
7.3.4	Achtergrondvariabelen	101
7.3.5	Conclusie: 'Draagvlak bij wie?'	105
7.4	Hoe komt het oordeel tot stand?	105
7.4.1	De mate van elaboratie	106
7.4.2	Factoren die de mate van elaboratie beïnvloeden	108
7.4.3	Conclusie: 'Hoe komt het oordeel tot stand?'	113
7.5	Welke factoren zijn van invloed op het draagvlak?	114
7.5.1	Legitimiteit en imago	114
7.5.2	Factoren die een rol spelen bij heuristische beoordeling	115

7.5.3	Factoren die een rol spelen bij een beredeneerde beoordeling	119
7.5.4	Conclusie: 'Welke factoren zijn van invloed op het draagvlak?'	136
7.6	Algemene conclusies en discussie	137

DEEL 3: HEBBEN WATERSCHAPPEN HIER EEN GOED BEELD VAN DE PUBLIEKE PERCEPTIE EN BEOORDELING VAN HET WATERBEHEER?

		143
8	Publieksoriëntatie	145
8.1	Oorzaken waardoor organisaties gericht zijn op het eigen functioneren	145
8.2	Zelfreferentialiteit	147
8.3	Zijn waterschappen zelfreferentieel?	152
8.4	Conclusie	154
9	De waterschapsenquête	155
9.1	De opzet van het onderzoek	155
9.1.1	Probleemstelling en onderzoeksvragen	155
9.1.2	Methode van onderzoek	157
9.2	Is er draagvlak?	160
9.3	Draagvlak bij wie?	161
9.4	Factoren die de mate van elaboratie beïnvloeden	163
9.5	Welke factoren zijn van invloed op het draagvlak?	165
9.5.1	Perceptie van het waterbeheer	165
9.5.2	De kosten van het waterbeheer	168
9.5.3	Invloed op oordeel over de uitvoering en houding tegenover meebetalen	169
9.5.4	Belangrijkste factoren volgens waterschappers	173
9.6	Conclusies en discussie	174

DEEL 4: WAT BETEKENT DIT VOOR DE WATERSCHAPPEN?

10	Conclusies, discussie en aanbevelingen	183
10.1	Conclusies	183
10.2	Discussie	185
10.3	Aanbevelingen	187
	Literatuur	195
	Samenvatting	203
	Summary	209
	Curriculum Vitae	215



Hoofdstuk 1 Inleiding

Waterschappen geven voorlichting aan en communiceren met het brede publiek. Dat is niet altijd zo geweest. Traditioneel bestond de achterban van een waterschap uit agrariërs en was draagvlak voor het beheer een vanzelfsprekendheid. Door schaalvergoting, de integratie van het kwantiteits- en het kwaliteitsbeheer en de invoering van de nieuwe categorie 'ingezetenen', teneinde andere belangen ook een stem te geven, is de relatie van een waterschap met haar achterban fundamenteel veranderd. De achterban van een waterschap bestaat nu uit zeer diverse groepen, waaronder 'burgers' of 'het publiek', een groep die over het algemeen weinig bekend is met waterbeheer en met het waterschap. Voorlichting en communicatie worden ingezet om het draagvlak bij het publiek voor het waterbeheer te behouden of te versterken. De meeste waterschappen hebben hiervoor één of meer voorlichters of communicatiespecialisten in dienst.

Deze studie gaat over draagvlak. Draagvlak voor het waterbeheer, dus voor het werk van de waterschappen. Er wordt vaak gesproken over draagvlak en hoe belangrijk het is draagvlak te hebben, zonder toe te lichten waarom dit noodzakelijk is. Wanneer beleidsmaatregelen tot doel hebben een vrijwillige gedragsverandering bij burgers te bewerkstelligen, zoals bij veel milieumaatregelen het geval is, is het belang van draagvlak duidelijk. Zonder draagvlak zullen onvoldoende mensen hun gedrag veranderen en heeft de maatregel geen effect. De overheid is afhankelijk van burgers om haar beleidsdoelstellingen te bereiken. Bij het waterbeheer ligt dit anders. Vrijwel het enige dat op het gebied van waterbeheer van burgers gevraagd wordt is het betalen van de waterschapslasten en dat is niet vrijwillig. Waarom wordt er dan toch veel tijd en geld besteed aan communicatie met het publiek? Waarom is het van belang draagvlak voor het waterbeheer te hebben bij burgers en waardoor wordt dit bepaald? Dat is de vraag die centraal staat in deze studie.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Er is de laatste jaren veel veranderd in de wereld van het waterbeheer. Traditioneel waren waterschappen organisaties voor en door agrariërs, het waterbeheer was een lokaal gebeuren en de belangrijkste boer was de dijkgraaf. Nu zijn waterschappen grote organisaties geworden, waarin kwaliteits- en kwantiteitsbeheer steeds meer worden geïntegreerd, waarin het waterbeheer wordt bekeken in samenhang met andere beleidsterreinen en waarin naast boeren andere categorieën belanghebbenden zeggenschap hebben gekregen. Sinds het ingaan van de Waterschapswet (1992) betalen alle inwoners van Nederland mee aan zowel het kwaliteits- als het

kwantiteitsbeheer. Er is echter weinig bekend over de manier waarop het publiek tegen het waterbeheer aankijkt en de gronden waarop het publiek het waterbeheer beoordeelt.

Alle (semi-)overheidstaken vinden uiteindelijk hun draagvlak in de publieke perceptie en waardering. Deze kunnen veranderen onder invloed van ontwikkelingen in de samenleving en collectieve of individuele ervaringen. Ook opleiding, welvaartsniveau en de informatie die vanuit de betrokken overheid wordt verschaft kunnen van invloed zijn.

In de Derde Nota Waterhuishouding (Ministerie van V&W, VROM en L&V, 1989) worden de doelstellingen van het waterkwantiteitsbeheer als volgt samengevat: "Het hebben en houden van een veilig en bewoonbaar land als primaire randvoorwaarde en het ontwikkelen en instandhouden van gezonde waterhuishoudkundige systemen die een duurzaam gebruik garanderen". Maar de complexe technische, bestuurlijke, organisatorische en financiële consequenties en de beperkingen, afwegingen en compromissen die daarmee gepaard gaan zijn voor de gemiddelde leek vrij ontoegankelijk. Voor het kwaliteitsbeheer geldt dit misschien in nog sterkere mate. De relatie tussen waterkwaliteit en geschiktheid voor diverse functies, zoals zwemwater, is niet scherp. Er is een geleidelijke overgang van zeer goed, via minder geschikt en bedenkelijk tot onacceptabel wanneer de concentraties van één of meer stoffen toenemen of eigenschappen als kleur, geur of temperatuur afwijken. De normen die worden gesteld zijn gebaseerd op een vaak zeer complexe samenhang tussen oorzaak en gevolg, waarachter veel expertise schuil gaat, maar waarin ook een ruime marge van onzekerheid is verdisconteerd (Lijklema, 1995). Gebeurtenissen waarbij een norm overschreden blijkt te zijn kunnen soms overmatige schrikreacties oproepen. In feite wordt door het stellen van normen al een afweging gemaakt tussen belangen. Als gevolg van de gestelde normen moeten vaak technische en/of bestuurlijke maatregelen worden doorgevoerd, waaruit kosten en heffingen kunnen voortvloeien. Waar deskundigen nog een redelijk tot goed zicht hebben op de relaties tussen functies, normen, effecten en kosten, is de informatie waarover het publiek beschikt beperkt. De perceptie en acceptatie van het waterbeheer door het publiek zullen samenhangen met andere factoren dan de door technici opgestelde normen en daarmee gevoeliger zijn voor veranderingen in de omstandigheden en in de vaak veranderlijke publicitaire context. Hierbij zal waarschijnlijk van belang zijn over welke informatie het publiek beschikt.

In het algemeen is er niet veel kwantitatieve informatie over de publieke perceptie van de resultaten van het waterbeheer. Uit Engels onderzoek uitgevoerd voor de National Rivers Authority blijkt dat vooral esthetische aspecten, met name visuele en geurkenmerken, tot de verbeelding spreken (House, 1996). Ook onderzoeken in de Verenigde Staten, onder andere van Cairns (1995), wijzen er op dat esthetische aspecten een belangrijke rol spelen in de perceptie van de milieukwaliteit in het algemeen.

Andere aspecten die mogelijk een rol spelen bij de perceptie kunnen bijvoorbeeld de woonafstand tot een eventueel schadelijk object zijn, waarbij zich verrassende relaties kunnen voordoen: mensen die dicht bij een kerncentrale wonen blijken zich minder onveilig te voelen dan anderen (Vlek en Stallen, 1979; UitdeWilligen, 1993).

De bereidheid om mee te betalen aan overheidstaken hangt af van de waarden die door het beheer worden beschermd of verbeterd. Besef van veiligheid kan een belangrijke waarde zijn. Voor het kwantiteitsbeheer kan men hierbij denken aan de opschudding die de dreigende overstromingen langs de grote rivieren in 1995 hebben gewekt. Met betrekking tot waterkwaliteit waart na een aansprekend incident soms de gedachte rond 'dat het water vergiftigd is'. Er kan een discrepantie zijn tussen de gepercipieerde werkelijkheid en de feitelijke werkelijkheid. Volgens Schoonman "is het voor organisaties van groot belang te proberen deze gelijk te laten zijn" omdat uiteindelijk de publieke opinie de gepercipieerde werkelijkheid overneemt (Schoonman, in Het Waterschap 1995 nr. 21).

Vroegere milieu-incidenten, die soms gebagatelliseerd zijn, kunnen het vertrouwen in de overheid ernstig schaden. Een voorbeeld hiervan is de ontdekking van chemisch afval in de Volgermeerpolder. Hierbij werd, nadat vaten chemisch afval waren gevonden, in eerste instantie gezegd dat er geen dioxine in de Volgermeer terecht kon zijn gekomen. Nadat wel dioxine was aangetoond, werd gezegd dat er geen gevaar was voor de volksgezondheid van de omwonenden. Later bleek dat de norm voor dioxine aanvankelijk veel te hoog was gesteld (Commissie lange-termijn ontwikkelingen milieubeleid, 1983). Van Vliet-Kuiper stelt dat het vertrouwen van burgers in de overheid op peil moet worden gehouden door openbaarheid en zorgvuldigheid. "Legitimiteit ... is het werkkapitaal van de overheid. Het is een reserve waaruit geput kan worden, maar er zal regelmatig aanvulling moeten plaats vinden." Het is van belang dat burgers weten waarvoor zij belasting betalen en de wijze waarop de overheid het geld besteedt goedkeuren: "Een waterschap moet zich bezighouden met de vraag hoe haar werken gewaardeerd worden ... De overheid zal zich altijd moeten afvragen of er een draagvlak bij alle belanghebbenden bestaat." (van Vliet-Kuiper, in Het Waterschap 1995 nr. 21).

1.2 Probleemstelling, doelstelling en onderzoeksvragen

Waterschappen investeren tijd en geld in communicatie met het publiek, met als doel: draagvlak voor het waterbeheer. Zoals eerder aangegeven wordt vaak gesproken over draagvlak en hoe belangrijk het is draagvlak te hebben, zonder toe te lichten waarom dit noodzakelijk is. Daarom is het belangrijk te weten waarom draagvlak nodig is, hoe draagvlak tot stand komt en welke factoren hierop van invloed zijn. De doelstelling van

deze studie is: het optimaliseren van de communicatie tussen waterschappen en het publiek, zodat dit bijdraagt aan het draagvlak voor het waterbeheer.

De vragen die in deze studie aan de orde komen zijn:

- *Waarom moet er draagvlak zijn?*
- *Wat bepaalt het draagvlak voor het waterbeheer?*
- *Welk beeld hebben waterschappers van de publieke perceptie van het waterbeheer?*

Om de eerste vraag, *“Waarom moet er draagvlak zijn?”*, te beantwoorden is een literatuurstudie gedaan. Hierbij is eerst gekeken welke veranderingen zich hebben voorgedaan in de wereld van het waterbeheer. Vervolgens is het begrip draagvlak uitgewerkt en is bestudeerd welke wetenschappelijke redenen kunnen worden aangevoerd als verklaring voor het belang dat men hecht aan het hebben van draagvlak, zelfs voor maatregelen die niet afhankelijk zijn van vrijwillige medewerking van burgers.

Om de tweede onderzoeksvraag, *“Wat bepaalt het draagvlak voor het waterbeheer?”*, te beantwoorden is literatuuronderzoek gedaan en empirisch onderzoek uitgevoerd. De STOWA heeft in 1996 opdracht gegeven tot een onderzoek naar de publieke perceptie van het waterbeheer en het draagvlak voor het waterbeheer. Het idee voor dit onderzoek is ontstaan vanuit de verwachte discrepantie tussen de -technische- normen die waterschappen hanteren bij het formuleren van hun beleid en de gronden waarop het publiek het waterbeheer beoordeelt. De verwachting was dat het draagvlak en de bereidheid mee te betalen bij het publiek tot stand komen op een manier die vrij ver afstaat van de afwegingen van deskundigen en beheerders, waarbij steeds verdere verfijningen en complexere relaties binnen de ecosystemen een rol spelen. In dit kwantitatieve onderzoek staan de volgende twee vragen centraal: *“Hoe beoordeelt het publiek in Nederland het waterbeheer?”* en *“Welke factoren zijn van invloed op het draagvlak voor het waterbeheer?”*

Het onderzoek heeft zich voor een belangrijk deel toegespitst op de bijdragen die burgers leveren aan de kosten van het waterbeheer door middel van de waterschapsbelastingen. De reden hiervoor is dat dat de enige maatregel binnen het waterheer is die alle burgers direct raakt. Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een enquête onder een representatieve steekproef van inwoners van Nederland. Het levert kennis en inzicht op over publieke perceptie van het waterbeheer en de manier waarop de bereidheid hieraan mee te betalen tot stand komt. Deze inzichten kunnen gebruikt worden om de communicatie beter aan te laten sluiten op de percepties van het publiek.

In een vervolgonderzoek is gevraagd naar de *redenen* waarom men het waterbeheer in het algemeen en de waterkwaliteit al dan niet positief beoordeelt. Dit onderzoek was kwalitatief (open vragen) en geeft een beeld van de zeer uiteenlopende argumenten achter de beoordeling van het waterbeheer en de waterkwaliteit door het publiek.

Ook de derde onderzoeksvraag, "*Welk beeld hebben waterschappers van de publieke perceptie van het waterbeheer?*", wordt beantwoord door middel van empirisch onderzoek. De voorlichting en communicatie van waterschappen is immers gebaseerd op ideeën over wat het publiek wel en niet weet, op bepaalde (impliciete) veronderstellingen en opvattingen over de perceptie van burgers, die al dan niet overeenkomen met de werkelijkheid. Om voorlichting en communicatie werkelijk aan te laten sluiten op de percepties van het publiek, is het van belang deze impliciete veronderstellingen expliciet te maken. Daarom was de vraagstelling van deze 'spiegelenquête' onder waterschappers in hoeverre waterschappers een goed beeld hebben van de publieke perceptie van het waterbeheer en van de factoren die hierop van invloed zijn.

1.3 Opzet van het proefschrift

In deel 1 komt de vraag aan de orde: "*Waarom moet er draagvlak zijn?*". Eerst wordt de historische ontwikkeling van de waterschappen geschetst (hoofdstuk 2). In het volgende hoofdstuk (3) wordt het begrip 'draagvlak' uitgewerkt en wordt ingegaan op het belang van draagvlak.

Deel 2 behandelt de vraag: "*Wat bepaalt het draagvlak voor het waterbeheer?*". Eerst komt aan de orde welke factoren volgens de literatuur in het algemeen van invloed zijn op draagvlak en op acceptatie van beleid. Verschillende van deze factoren blijken volgens de publieksenquête inderdaad een rol te spelen bij de houding tegenover het waterbeheer.

In deel 3 is de centrale vraag: "*Hebben waterschappen een goed beeld van de publieke perceptie van het waterbeheer?*". Eerst wordt de literatuur over publieksoriëntatie en zelfreferentialiteit besproken. Vervolgens worden de veronderstellingen die waterschappers hebben over de publieke perceptie van het waterbeheer, zoals gemeten in de enquête onder waterschappers, vergeleken met de uitkomsten van de publieksenquête. Dit geeft een goed beeld van de onderwerpen waarop waterschappers de publieke perceptie goed dan wel minder goed inschatten.

In deel 4 tenslotte worden conclusies getrokken uit de eerste drie delen. Ook wordt ingegaan op enkele punten die aanleiding geven tot discussie en worden aanbevelingen voor beleid en voor nader onderzoek gedaan.

DEEL 1: WAAROM MOET ER DRAAGVLAK ZIJN?

Om na te gaan waarom het belangrijk is dat er draagvlak is voor het waterbeheer, wordt in dit deel eerst de historische ontwikkeling van waterschappen geschetst. Vervolgens komt aan de orde wat draagvlak is en waarom dit belangrijk is.

Hoofdstuk 2 Waterschappen

Het waterbeheer in Nederland is verdeeld over verschillende overheden. Het Rijk is verantwoordelijk voor de waterstaatszaken van nationaal belang, te weten de Noordzee, de Waddenzee, het IJsselmeer, de grote rivieren, de zeearmen en de deltawerken. Hiervoor heeft het ministerie van verkeer en waterstaat een uitvoerende dienst: Rijkswaterstaat. Het Rijk stelt algemene beleidsdoelstellingen ten aanzien van alle oppervlaktewateren vast (Nota's Waterhuishouding). De provincies stellen waterhuishoudingsplannen op, waarin de beleidsdoelstellingen van het Rijk regionaal worden uitgewerkt. De waterschappen zijn verantwoordelijk voor het plaatselijk en regionaal waterbeheer. Het provinciaal bestuur houdt toezicht op het werk en de financiën van de waterschappen. Zij kan waterschappen oprichten en opheffen, zij is verantwoordelijk voor de waterschapsreglementen waarin vastgelegd wordt welke taken het waterschap heeft, hoe het bestuur is samengesteld en hoe de verkiezingen gehouden worden. Hierbij zijn de provincies gebonden aan de wettelijke regels zoals vastgelegd in de Waterschapswet van 1992. De eindverantwoordelijkheid voor een goede waterstaatszorg in Nederland ligt bij het Rijk, dat toezicht uitoefent op de provincies. De riolering valt onder de verantwoordelijkheid van gemeenten en grondwater onder de verantwoordelijkheid van provincies. De zorg voor drinkwater ligt niet bij de overheid, hiervoor zijn nutsbedrijven verantwoordelijk.

2.1 De functie van waterschappen

Zoals uit het voorgaande blijkt, zijn waterschappen overheden, net als gemeenten en provincies. Het waterschap is een vorm van functioneel bestuur, dat houdt in dat zij een bepaalde taak heeft, in dit geval de waterstaatkundige verzorging van een gebied. De waterschapswet bepaalt dat het beheer van het oppervlaktewater en de bescherming tegen wateroverlast in principe aan de waterschappen opgedragen wordt. Daarnaast kan de provincie bepaalde neventaken aan de waterschappen opdragen.

Waterschappen kunnen de volgende taken hebben:

- **waterkering:** bescherming tegen overstrooming door middel van duinen, dijken en kaden;
- **waterkwantiteit:** het beheersen van de hoeveelheid water en het waterpeil;
- **waterkwaliteit:** de kwaliteit van het oppervlaktewater verbeteren en watervervuiling tegengaan;
- eventuele **neventaken:** de zorg voor vaar- en landwegen.

Waterschappen die alleen de kwaliteitstaak uitoefenen, heten zuiveringsschappen. Er zijn ook waterschappen die nog onder hun historische naam bestaan, zoals hoogheemraadschap of polderdistrict. Het is mogelijk dat binnen een gebied meer dan één waterschap belast is met de uitvoering van verschillende taken, bijvoorbeeld een groot waterschap dat de grootschalige waterbeheersing, het dijkbeheer of het kwaliteitsbeheer onder haar verantwoordelijkheid heeft met zogeheten 'inliggende waterschappen' die het overige kwantiteitsbeheer uitvoeren (en soms het wegenbeheer).

Functioneel bestuur

Omdat waterschappen overheden zijn, kunnen zij regels opstellen waaraan burgers zich moeten houden en kunnen zij belastingen heffen. Het waterschap is een vorm van functioneel bestuur, hetgeen betekent dat de financiën en het bestuur anders ingericht zijn dan bij andere besturen zoals gemeente en provincie. Door de beperkte taak van waterschappen is het mogelijk te bepalen wie er belang hebben bij de uitoefening van deze taak. Degenen die rechtstreeks belang hebben bij het werk van het waterschap, moeten hiervoor betalen en krijgen zeggenschap in het waterschap. Dit beginsel van **belang-betaling-zeggenschap** is vastgelegd in de Waterschapswet (zie hieronder).

2.2 Veranderingen binnen de wereld van de waterschappen

2.2.1 Historische ontwikkeling

Waterbeheer is in Nederland al eeuwenlang een belangrijke bestaansvoorwaarde. Tot de twaalfde eeuw was het waterbeheer onderdeel van het lokale bestuur. Door stormvloed en rivieroverstromingen blijkt echter dat het noodzakelijk is zich op grotere schaal dan die van de lokale gemeenschappen tegen het water te verweren (Dolfing, 1993). In de twaalfde eeuw ontstaan de eerste waterschappen doordat bewoners van laag-Nederland doorgaande dijken en dammen met afwateringssluizen gaan aanleggen. Zo kan het water worden gekeerd en het surplus-water afgevoerd worden. Sommige van de huidige waterschappen langs de grote rivieren en de zee stammen nog uit die tijd. In de vorige eeuw ontstaan ook op de hoger gelegen gebieden waterschappen om te zorgen voor een goede afwatering (Kienhuis, 1989). In het westen en noorden van het land was de waterschapsorganisatie vaak gebaseerd op bemalingseenheden, soms gecombineerd met boezem- of waterkeringstaken. In het oosten en zuiden waren waterschapsgrenzen bepaald door de stroomgebieden van beken en rivieren en door veenontginningen. In de loop van de tijd wil men het peil steeds nauwkeuriger gaan regelen en dit wordt ook steeds beter mogelijk door de technische ontwikkelingen. Dit gaf een tendens tot steeds meer kleine waterschappen. Hierdoor, en door de ontginning van woeste gronden, nam het aantal waterschappen

toe van 2000 in 1900 tot 2500 in 1950. Tot in de jaren vijftig en zestig bestaan er nog waterschappen van enkele tientallen tot enkele honderden hectaren, vaak bemalingseenheden waarvan enkele agrariërs het peilbeheer regelen. Het kon zelfs voorkomen dat één persoon het bestuur en de technische dienst van een waterschap vormde. Maar er zijn ook al grotere waterschappen, die het beheer hebben over duizenden hectaren, bijvoorbeeld polders (IJff, 1993).

In het begin was het waterbeheer in het belang van iedereen, omdat men van het land leefde. Men was er ook bij betrokken. Bij niet te grote waterschappen werd over belangrijke onderwerpen rechtstreeks door een ingelandenvergadering beslist. (Ingelanden zijn degenen die grond hebben in het gebied dat het waterschap beheert.) Maar naarmate men niet meer alleen van de landbouw leeft verdwijnt het waterschap uit het gezichtsveld van burgers en wordt waterbeheer steeds meer een zaak van de direct betrokkenen: landeigenaren en boeren, alsmede van specialisten op het gebied van watertechnologie en waterrecht. Door schaalvergroting is de ingelandenvergadering vervangen door een representatie-democratie (Raadschelders en Toonen, 1993; Kienhuis, 1989).

In de jaren zestig komt het waterschap ter discussie. Dit heeft een aantal oorzaken:

- het wordt nodig de watervervuiling aan te pakken;
- het 'gebouwd' (eigenaren van huizen en andere gebouwen) wordt steeds meer in de omslag betrokken, omdat door de toenemende verstedelijking de lasten voor het 'ongebouwd' (grondeigenaren) te groot worden;
- de watersnoodramp van 1953 geeft aanleiding tot herbezinning op de organisatie en financiering van het waterbeheer;
- door maatschappelijke ontwikkelingen komt meer nadruk te liggen op democratisering, openheid en inspraak;
- op gemeentelijk vlak vindt bestuurlijke schaalvergroting plaats.

Hierdoor komt de vraag op of de kleine, in zichzelf gekeerde en agrarisch georiënteerde waterschappen nog wel van de tijd zijn (IJff, 1993).

2.2.2 Wetgeving

De Wet Verontreiniging Oppervlaktewater (WVO) van 1970

Vanaf de jaren vijftig wordt duidelijk dat water en waterbodems sterk vervuild raken door de toename van de bevolking en de welvaart en door industrialisatie. Ook veroorzaakt de verdere aanleg van riolering een toename van lozingen op het oppervlaktewater. In de jaren zestig geven sommige provincies al opdracht aan grotere waterschappen om ook de waterkwaliteit te waarborgen, maar hiervoor zijn zij nog niet goed toegerust. In 1970 treedt de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater (WVO) in werking. Deze wet verbiedt het zonder vergunning lozen van vervuilende

of schadelijke stoffen in oppervlaktewater. In deze wet worden de beginselen 'de vervuiler betaalt' en 'bestrijding van vervuiling aan de bron' geïntroduceerd. De beheerders van de betreffende oppervlaktewateren kunnen vergunningen verlenen, waarbij eisen kunnen worden gesteld aan de afvalwaterbehandeling door bedrijf of gemeente. Voor bepaalde lozingen kan een heffing worden opgelegd. Met de invoering van de WVO doen de categorieën huishoudelijke en industriële vervuilers hun intrede in de waterschappen belast met het kwaliteitsbeheer. De uitvoering van de WVO wordt in eerste instantie opgedragen aan de provincies, die dit kunnen delegeren aan bestaande waterschappen of aan nieuw op te richten zuiveringsschappen. Drie provincies (Friesland, Groningen en Utrecht) voeren de kwaliteitstaak zelf uit, in de overige provincies wordt dit aan (grote) waterschappen of nieuw opgerichte zuiveringsschappen opgedragen. De kwaliteitstaak kan niet goed door kleine waterschappen uitgevoerd worden omdat hiervoor veel technische kennis, grote zuiveringsinstallaties en laboratoria en een heffingenadministratie en vergunningverlening- en controle-apparaat noodzakelijk zijn. De organisaties groeien hard en komen op een kwalitatief hoger peil. Intussen worden ook de kwantiteitswaterschappen steeds groter door bestuurlijke schaalvergroting. Dit leidt ertoe dat de waterschapswereld er heel anders uit komt te zien (IJff, 1993).

De Wet op de Waterhuishouding van 1989

De Wet op de Waterhuishouding regelt hoe integraal waterbeheer moet worden uitgevoerd. Provincies stellen in samenspraak met waterbeheerders een provinciaal waterhuishoudingsplan op. De algemene beleidsdoelstellingen van het Rijk (Nota's Waterhuishouding) worden hierin regionaal uitgewerkt. Vervolgens wordt dit door de waterbeheerders geconcretiseerd in beheersplannen (IJff, 1993).

De Waterschapswet van 1992

Intussen is vanaf 1968 een staatscommissie bezig zich te bezinnen op de functie en structuur van de waterschappen. Dit leidt uiteindelijk tot de 'Nota betreffende het waterschapsbestel' die in 1978 door het parlement wordt aanvaard. Er zijn dan inmiddels nog 678 waterschappen. De Nota stelt dat waterstaatkundige taken door waterschappen moeten worden vervuld. Omdat er veel meer belanghebbenden bij de taken van waterschappen zijn aan te wijzen, moet de bestuursamenstelling worden verbreed. Aanbevolen wordt pachters en inwoners in de besturen op te nemen. De Waterschapswet van 1992 bevat bepalingen over de taken, instelling en inrichting van de waterschappen, over de samenstelling, inrichting en bevoegdheden van het waterschapsbestuur over de waterschapsfinanciën en over het toezicht op het waterschapsbestuur. In deze wet wordt bepaald dat de zorg voor de regionale en lokale waterstaat in beginsel aan waterschappen moet worden opgedragen. Volgens de waterschapswet dienen waterschappen niet alleen de belangen van 'gebouwde' en 'ongebouwde' eigenaren, maar ook die van ingezetenen, pachters en het bedrijfsleven. Al deze belangen moeten in het bestuur worden vertegenwoordigd en in de omslag

en/of verontreinigingsheffing worden betrokken. In de grote waterschappen die dijkbeheer en waterkwaliteitsbeheer in hun takenpakket hebben, komen veel ingezetenen in de besturen. Bedrijven hebben belang bij waterkwaliteitsbeheer en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven komen dus in de besturen van waterschappen met een kwaliteitstaak. Bij de kwantiteitswaterschappen kunnen de verhoudingen tussen 'gebouwd' en 'ongebouwd' wijzigen en komen ook ingezetenen in de besturen (IJff, 1993). De categorieën die belang kunnen hebben bij de uitvoering van één of meer waterschapstaken zijn:

- zakelijke gerechtigden tot **ongebouwde** onroerende zaken (grondeigenaren);
- **pachters**;
- zakelijke gerechtigden tot **gebouwde** onroerende zaken (huiseigenaren, woningbouwcorporaties);
- **ingezetenen** (inwoners);
- degenen die gebouwde onroerende zaken in gebruik hebben als **bedrijfsruimte** (fabrieken, kantoren).

Een waterschap kan 5 taken hebben: de zorg voor waterkering, waterkwantiteit, waterkwaliteit, wegen en vaarwegen. Niet alle waterschappen hebben al deze taken. Maar de bovengenoemde categorieën hebben ook niet bij al deze taken belang. Het provinciaal bestuur bepaalt aan de hand van de taak van het waterschap en de concrete omstandigheden in het gebied van het waterschap, welke categorieën in het bestuur van het waterschap moeten zitten. De omvang van het belang van een categorie bepaalt het aantal bestuurszetels. De kosten van het waterschap worden per afzonderlijke taak toebedeeld aan de categorieën van belanghebbenden die in het waterschap vertegenwoordigd zijn, naar aard en omvang van het belang dat de categorieën bij deze taken hebben. In het schema 2.1 wordt samengevat welke categorieën belang kunnen hebben bij de verschillende waterschapstaken.

Schema 2.1: *Categorieën belanghebbenden bij de verschillende waterschapstaken*

	waterkering	kwantiteit	kwaliteit	wegen
gebouwd	X	X	-	X
ongebouwd	X	X	-	X
pachters	-	X	-	X
ingezetenen	X	X	X	X
bedrijfsgebouwd	-	-	X	-

NB. De taak 'zorg voor vaarwegen' is niet in dit schema opgenomen. De kosten hiervoor worden gedragen door de instantie die deze taak aan het waterschap delegeert, omdat dit een taak is die 'bovenwaterschappelijke' belangen dient en dus in beginsel bij het algemeen bestuur behoort.

Voor de inwoners betekent dit, dat zij met twee soorten belasting van het waterschap te maken kunnen krijgen: de waterschapsomslag en de verontreinigingsheffing. De waterschapsomslag komt voort uit de kosten van de waterkering en het

kwantiteitsbeheer, de verontreinigingsheffing uit de kosten van het kwaliteitsbeheer. Alle hoofdbewoners in het waterschapsgebied krijgen hiervoor een aanslag. Als de hoofdbewoner ook eigenaar van de woning is betaalt hij twee soorten waterschapsomslag: ingezetenenomslag en omslag als eigenaar (gebouwd). De waterschapsverkiezingen door de ingezetenen kunnen direct of indirect (de gemeenteraden stemmen als vertegenwoordigers van de burgers) gehouden worden. Dit bepaalt de provincie.

De bestuurs- en financieringsstructuur van het waterbeheer is, door de verschillende categorieën belanghebbenden en de verschillende omslagen en heffingen, tamelijk ondoorzichtig. Bij de voorbereiding van de vierde Nota Waterhuishouding bleek dat een vereenvoudiging gewenst was. Het Rijk evalueert daarom de Waterschapswet en een commissie onderzoekt de financieringsstructuur van het waterbeheer (Commissie Togtema) (Ministerie van V&W, VROM en L&V, Vierde Nota Waterhuishouding, 1998).

2.2.3 Watersysteembeheer en integraal waterbeheer

Niet alleen de organisatie van het waterbeheer en de waterschappen zijn in de loop der tijd veranderd, ook het waterbeheer zelf verandert vooral de laatste decennia sterk. De vraag naar water van goede kwaliteit is gestegen. Er wordt meer water gebruikt voor verschillende doeleinden en er zijn meer belangen bij waterbeheer betrokken. Kwalitatief goed water wordt schaars. Water heeft veel functies: het is van levensbelang voor mens, dier en plant en het maakt economische activiteiten als landbouw en transport mogelijk. Niet alle belangen kunnen tegelijkertijd bediend worden: er treden steeds meer belangenconflicten op. De bescherming tegen wateroverlast blijft belangrijk, zoals bewezen is door de bijna-watersnood van 1995, maar er komen ook tekorten voor. Een voorbeeld hiervan is de verdroging van natuurgebieden. Ook wordt al wel de vraag gesteld of er in de toekomst genoeg kwalitatief goed water zal zijn voor de drinkwaterproductie. Kan er overal steeds voldoende water van goede kwaliteit beschikbaar zijn voor de vele functies die water heeft en willen wij daarvoor betalen? Dat is de vraag waar het waterbeheer nu voor staat.

De hedendaagse problemen waarvoor het waterbeheer zich gesteld ziet kunnen in drie gebieden worden verdeeld. Ten eerste de *verdroging*: door grootschalige grondwaterwinning voor huishoudens en industrie en het zo snel mogelijk afvoeren van overtollig water ten behoeve van de landbouw is ruim 6200 km² natuurgebied verdroogd, waardoor de kwaliteit van de natuur hard achteruit gaat. Ten tweede de *vervuiling van het oppervlaktewater*: hoewel er grote vorderingen zijn gemaakt op het gebied van de bestrijding van de vervuiling, door zuiveringsinstallaties en het verminderen van het gebruik van schadelijke stoffen in productieprocessen, is de

verontreiniging vanuit zogeheten diffuse bronnen nog een groot probleem. Dit is afkomstig van onder andere landbouw, scheepvaart, recreatie en verontreinigingen die al in de bodem aanwezig zijn. Tenslotte blijft de bescherming tegen *wateroverlast* een belangrijk aandachtspunt (de Bruijn e.a., 1999).

Vroeger was waterbeheer kwantiteitsbeheer; sinds de tweede wereldoorlog is kwaliteitsbeheer steeds belangrijker geworden. Tegenwoordig wordt beseft dat alleen kwaliteits- en kwantiteitsbeheer niet voldoende is. Om de problemen aan te pakken moet in het waterbeheer rekening gehouden worden met de samenhang tussen oppervlaktewater, grondwater, oevers, technische infrastructuur, de planten en dieren die hierin voorkomen en alle fysische, chemische en biologische kenmerken en processen die hier bij horen: het water functioneert als een samenhangend *systeem*. In deze visie zijn kwaliteitbeheer en kwantiteitsbeheer niet te scheiden. Maar het beheer hangt ook samen met andere beleidsterreinen, met name milieu en ruimtelijke ordening: de '*brede kijk*'. Het water wordt niet meer los gezien van wat er omheen gebeurt: *integraal waterbeheer*. Ook op bestuurlijk vlak moet de aanpak geïntegreerd worden.

Bij het beheer en de inrichting van water speelt de gebruiksfunctie een belangrijke rol. In ons kleine land moeten veel functies, die elk hun eisen stellen aan het water, op een klein oppervlak worden verenigd. Een agrarische functie bijvoorbeeld stelt andere eisen dan een industriële, woon- of natuurbestemming. Provincies kennen functies toe aan water(systemen). De waterbeheerders moeten de kwaliteit die deze functies eisen, vastgelegd in fysische, chemische en biologische normen, realiseren. Het toekennen van functies is daarmee impliciet een maatschappelijke afweging van belangen door de democratie, in dit geval de provincie. Er wordt een integrale afweging gemaakt van de wensen van de samenleving ten aanzien van de functies van het watersysteem, afgestemd op de mogelijkheden van het systeem. Het omgaan met een watersysteem, rekening houdend met de gebruiksfuncties, wordt de *watersysteembenadering* genoemd. In integraal waterbeheer komen kwaliteitsbeheer en kwantiteitsbeheer en de systeembenadering samen, met als uitgangspunten veiligheid, leefbaarheid en bruikbaarheid (Unie van Waterschappen, 1996; IJff, 1993; de Bruijn e.a. 1999; Glasbergen, 1990; Ministerie van V&W, 1995).

Ondertussen gaan de schaalvergroting en de integratie van kwaliteits- en kwantiteitswaterschappen tot all-in waterschappen gewoon door. Per 1 januari 2001 zijn er 57 waterschappen, waarvan 24 all-in.

2.3 Veranderingen in de relatie met burgers

Het hebben van belang bij een of meer waterschapstaken bepaalt dat de belanghebbende in de kosten hiervan wordt betrokken en ook zeggenschap heeft in de bestuurssamenstelling. Het bepalen van wie er belang heeft bij welke onderdelen van het waterbeheer is de grondslag van de belastingheffing. Er is in de loop van de tijd veel veranderd in dit opzicht. Aanvankelijk worden vooral grondeigenaren ('ongebouwd') gezien als belanghebbend bij het waterbeheer. Waterkering en het beheersen van het waterpeil is in het belang van de agrariërs, die voor hun opbrengst en inkomen direct afhankelijk zijn van de waterhuishouding. Sinds het begin van deze eeuw worden eigenaren van gebouwde onroerende goederen ('gebouwd') ook gezien als belanghebbenden. Door het waterbeheer wordt immers hun vermogen (woning) in stand gehouden. Burgers met een eigen woning (en woningcorporaties) gaan dus meebetalen aan het water(kwantiteits)beheer, via de waterschapsomslag. Door de invoering van de WVO (1970) krijgen waterschappen die kwaliteitsbeheer tot opdracht hebben te maken met huishoudelijke en industriële vervuilers. Hier wordt gesproken van 'een negatief belang'. Alle burgers gaan zodoende meebetalen aan het waterkwaliteitsbeheer, via de zuiverings- of verontreinigingsheffing. Tenslotte worden door de invoering van de waterschapswet (1992) alle ingezetenen, dus ook degenen die geen eigen woning bezitten, gedefinieerd als belanghebbenden bij het waterbeheer omdat dit de bewoonbaarheid en leefbaarheid van het gebied in het algemeen bewerkstelligt (Kienhuis, 1989). Zij betalen ingezetenenomslag. Inmiddels zijn dan ook alle gebieden die tot dan toe nog niet onder een waterschap vallen, bijvoorbeeld hoger gelegen gebieden in Gelderland en Limburg, bij een waterschap ingedeeld. Nu betalen dus alle huishoudens in Nederland via de waterschapsbelastingen mee aan het waterbeheer. Burgers met een eigen woning betalen ingezetenenomslag, waterschapsomslag en verontreinigings- of zuiveringsheffing. Burgers die geen eigen woning bezitten betalen ingezetenenomslag en verontreinigings- of zuiveringsheffing.

Met de uitbreiding van het aantal categorieën dat belang heeft bij en dus mee moet betalen aan het waterbeheer, neemt ook het aantal categorieën toe dat zeggenschap heeft in de waterschapsbesturen. Volgens de trits belang-betaling-zeggenschap worden alle categorieën belanghebbenden in de waterschapsbesturen vertegenwoordigd. Doordat alle huishoudens op één of meer manieren meebetalen aan het waterbeheer, zijn zij dus ook allemaal in één of meer categorieën van het waterschapsbestuur vertegenwoordigd.

Waterschappen beginnen steeds meer te beseffen dat zij niet meer alleen met boeren en landeigenaren maar met alle burgers te maken hebben. Zij zien de noodzaak in van een goede communicatie met burgers. Vrijwel alle waterschappen hebben inmiddels een of meer voorlichters of communicatiespecialisten in dienst. Waar vanouds

technici tamelijk onzichtbaar hun werk konden doen worden nu onderzoeken gedaan naar de bekendheid en het imago van waterschappen bij de bevolking. Waterschappen blijken niet erg bekend te zijn bij burgers (zie hoofdstuk 4). De noodzaak zich meer op de omgeving te richten wordt in het Handboek Communicatieonderzoek Waterschappen als volgt verwoord: "Uit door afzonderlijke waterschappen uitgevoerde bekendheids- en imago-onderzoeken blijkt dat de waterschappen hun taken in betrekkelijke stilte uitvoeren. Slechts een relatief kleine bevolkingsgroep volgt de prestaties van dit functionele overheidsorgaan met grote belangstelling en aandacht. Het waterschap staat -desondanks- de laatste jaren steeds meer in de publiciteit. Voor het 'in alle rust' uitvoeren van waterstaatkundige taken is steeds minder plaats. Waterschappen worden min of meer gedwongen zich te profileren en voortdurend het draagvlak voor hun handelen te bewaken en te versterken. Behoeft bestaat kortom aan een waterschap dat zich open en democratisch opstelt." (Unie van Waterschappen, 1998, blz. 9.).

2.4 Veranderingen in de relatie met andere organisaties

Waar waterschappen vroeger relatief zelfstandig hun taken konden uitoefenen, zijn zij nu veel meer afhankelijk van allerlei andere organisaties en overheden. Door de *brede kijk*, het rekening houden met andere beleidsterreinen zoals milieubeheer, natuurbeleid en ruimtelijke ordening, nemen de raakvlakken van waterschappen met provincies en gemeenten toe. Ook hebben waterschappen nu meer met natuurorganisaties te maken, doordat de categorie 'ongebouwd' niet meer alleen uit boeren bestaan maar ook uit eigenaren van natuurgebieden. Organisaties waarmee een waterschap contact onderhoudt of moet onderhouden worden functionele relaties genoemd. In het Handboek Communicatieonderzoek van de Unie van Waterschappen (1998) wordt een niet uitputtende opsomming gegeven van mogelijke functionele relaties van waterschappen, waaruit blijkt met hoeveel andere organisaties waterschappen te maken kunnen hebben. De functionele relaties worden onderscheiden in mede-overheden (provincies, gemeenten en gedeconcentreerde rijksdiensten zoals de AID en Rijkswaterstaat), bedrijfsmatige belangenorganisaties (werkgevers- en werknemersorganisaties, brancheorganisaties en de Kamers van Koophandel), niet-bedrijfsmatige belangenorganisaties (vereniging van huiseigenaren, huurdersverenigingen, woningbouwverenigingen, consumentenorganisaties, ouderenbonden, watersportorganisaties, natuur- en milieuorganisaties, sportvisserijorganisaties, natuurterreinbeheerders, organisaties voor toerisme en landbouworganisaties) en overige organisaties (waterleidingbedrijven, de ANWB, het OM, de brandweer, de NS, bibliotheken, centra voor natuur- en milieueducatie, media en onderzoeks- en onderwijsinstellingen) (Unie van Waterschappen, 1998).

Door de waterschapswet van 1992 is de positie van de provincies tegenover waterschappen verzwakt ten opzichte van de positie van het Rijk, omdat in de wet is vastgelegd dat het regionale en lokale waterbeheer in principe aan waterschappen moet worden opgedragen. Alleen wanneer dit niet verenigbaar is met het belang van een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging kunnen provincies van dit principe afwijken. (IJff, 1993.)

Glasbergen (1990) beschrijft hoe *integraal waterbeheer* noodzaakt tot een geïntegreerd bestuursstelsel. Er zijn steeds meer belangen bij het waterbeheer betrokken geraakt, waardoor belangenconflicten toenemen. Bij integraal waterbeheer worden de wensen van de samenleving ten aanzien van de functies en het functioneren van watersystemen integraal afgewogen. Door *watersysteembeheer* is meer zichtbaar geworden hoe afhankelijk de verschillende actoren onderling zijn. Met behulp van de beleidsnetwerkbepijning kan geanalyseerd worden welke bestuurlijke problemen rond watersystemen spelen. De Bruijn e.a. (1999) pleiten ervoor in het waterbeheer over te stappen van een projectaanpak naar een meer procesgerichte bepijning. Bij organisatorisch en technologisch complexe problemen moeten andere relevante partijen (stakeholders) in het besluitvormingsproces worden betrokken. Dit leidt tot meer diverse soorten oplossingen en tot meer commitment bij de stakeholders.

2.5 Conclusie

Sinds het ontstaan van de eerste waterschappen is erg veel veranderd. De eerste waterschappen waren kleinschalige, sterk op de landbouw gerichte organisaties met een beperkt aantal taken. De achterban en het bestuur bestonden voornamelijk uit agrariërs, men kende elkaar en was betrokken bij het waterschap. Vaak was de grootste boer de dijkgraaf. Draagvlak voor het beheer was vanzelfsprekend. De waterschappen van nu zijn grote, professionele organisaties met uiteenlopende taken die integraal moeten worden aangepakt in grote beheersgebieden. Er zijn meer categorieën belanghebbenden gekomen en de belangen kunnen vaker tegenstrijdig zijn. De bestuurssamenstelling is verbreed en er zijn zeer veel organisaties waarmee wordt samengewerkt. Alle huishoudens betalen waterschapsbelastingen, maar lang niet alle burgers zijn bekend met het waterschap, laat staan dat zij betrokkenheid voelen met deze organisatie. Om het draagvlak te bevorderen doen waterschappen veel aan voorlichting en communicatie met het publiek. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op het begrip draagvlak in het algemeen en draagvlak voor het waterbeheer in het bijzonder.

Hoofdstuk 3 Draagvlak

Een centraal begrip in deze studie is *draagvlak*. In dit hoofdstuk wordt het begrip draagvlak verder uitgewerkt. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen draagvlak voor *beleid* en draagvlak voor een *organisatie*. In deze studie wordt met draagvlak bedoeld het draagvlak voor beleid of beleidsmaatregelen, in dit geval het waterbeheer. Dit hangt wel samen met draagvlak voor de organisatie, in dit geval het waterschap. Hierop wordt in hoofdstuk 4 verder ingegaan.

Draagvlak heeft te maken met acceptatie. Daarom wordt eerst besproken wat in de literatuur onder acceptatie wordt verstaan. Aan de hand hiervan wordt de definitie van draagvlak geformuleerd, die in deze studie zal worden gehanteerd. In de volgende paragraaf wordt het belang van draagvlak besproken: acceptatie van beleid is tegenwoordig minder vanzelfsprekend dan vroeger. Ook zijn overheden in toenemende mate afhankelijk van andere partijen. Daarom wordt vervolgens bekeken wat de belangrijkste groepen zijn waar draagvlak voor het waterbeheer nodig is. De nadruk ligt hierbij op die groepen, die uit burgers bestaan ('het publiek').

3.1 Wat is acceptatie?

Potman (1989) geeft de volgende definitie van acceptatie van beleid: 'Acceptatie van beleid is de houding (het geheel van cognities en affecten) van een persoon tegenover een beleid, die is gebaseerd op zijn of haar oordeel over het beleid (het bestaan, de vormgeving, inhoud en effecten ervan) in het licht van zijn of haar normen, waarden, wensen, verwachtingen, doeleinden, belangen of positie.' Acceptatie is dus een houding. Bij acceptatie van beleid is de persoon zich bewust van dat beleid en kent hij het beleid of meent hij het te kennen. Hij heeft een oordeel over dit beleid in relatie tot het eigen nut. Het verschil met legitimiteit is dat legitimiteit niet ontstaat op grond van de bijdrage aan het eigen nut, maar vanuit de overtuiging dat men gezagsdragers dient te gehoorzamen. Potman verstaat onder legitimiteit de houding tegenover besluitvormingsorganen, regimes, politieke systemen, wetgeving als zodanig en algemeen beleid. Legitimiteit ontstaat op basis van (1) de bron van waaruit het beleid afkomstig is, (2) de procedures rond de totstandkoming van een beslissing of (3) de overeenstemming ervan met waardenpatronen in de samenleving (Potman, 1989). In deze studie wordt, analoog aan de definitie van Potman, het begrip legitimiteit gebruikt wanneer het gaat om de overheid of om beleid in het algemeen. Wanneer het gaat over concreet beleid of concrete beleidsmaatregelen, die voor- en nadelen voor het individu kunnen hebben, wordt gesproken van beoordeling. Het begrip legitimiteit wordt in het volgende hoofdstuk verder uitgewerkt.

De aanvaarding van overheidsbeleid is volgens Potman steeds meer een functie van de beoordeling ervan aan de hand van een persoonlijke 'kosten-baten-analyse' en de relevantie voor de eigen situatie en steeds minder van legitimiteit. De basis van aanvaarding van beleidsmaatregelen is veranderd: acceptatie is minder vanzelfsprekend geworden (Potman, 1989).

Hoogerwerf, Arentsen en de Klok (1993) definiëren acceptatie van beleid als 'een positieve of neutrale opvatting, houding en/of gedraging van een direct of indirect bij het beleid betrokken persoon of groepering ten aanzien van de inhoud van dat beleid'. In deze definitie is naast opvatting en houding ook gedrag opgenomen. Als de houding, de opvatting en het gedrag van een burger positief zijn wordt gesproken van een hoge mate van acceptatie. Maar er zijn allerlei combinaties mogelijk. Dat betekent dat ook iemand die zich gedraagt volgens de bedoelingen van een bepaald beleid, afgezien van wat hij of zij er van vindt, dat beleid in enige mate accepteert. Zij noemen het voorbeeld van een automobilist die het niet eens is met de maximumsnelheid van 100 km per uur (negatieve opvatting), maar een boete wil voorkomen (positieve houding) en zich daarom aan de maximumsnelheid houdt (positief gedrag) (Hoogerwerf, Arentsen en de Klok 1993).

Van Meegeren gaat ervan uit dat mensen zich pas een oordeel gaan vormen als ze geconfronteerd worden met (plannen voor) concrete maatregelen. Het begrip acceptatie van beleid wordt te breed geacht. Hij spreekt dan ook van acceptatie van een maatregel en definieert dit als 'een positieve of neutrale houding ten aanzien van een maatregel'. Een neutrale houding (positief noch negatief) wordt dus ook als acceptatie beschouwd. Dit doet hij omdat hij verwacht dat eventuele weerstanden tegen maatregelen zich vooral bij een negatieve houding voordoen en niet bij een neutrale (van Meegeren, 1997).

Van Woerkum definieert acceptatie als 'een mentale predispositie om zich beleidsconform te gedragen, op grond van inhoudelijke overwegingen'. Hij gebruikt de term acceptatie voor 'echte', positieve acceptatie op inhoudelijke gronden'. Iemand die een regel van harte onderschrijft zal in gesprekken zijn gedrag desgevraagd actief legitimeren en kan als een 'supporter' van het beleid beschouwd worden (van Woerkum, 1997).

Op grond van het bovenstaande wordt acceptatie hier gedefinieerd als een houding. Dit roept twee vragen op. Valt een neutrale houding ook onder acceptatie? Hooft gedrag ook in de definitie van acceptatie? Hierop wordt in de volgende paragrafen ingegaan.

3.1.1 Houding

Acceptatie wordt hier gedefinieerd als een houding. Voor het draagvlak is de *stabiliteit* van deze houding van belang. De stabiliteit van een houding wordt beïnvloed door verschillende aspecten.

De mate waarin een houding gebaseerd is op nadenken (elaboratie) dan wel op gevoelsmatige associaties en eenvoudige beslisregels (heuristieken) heeft gevolgen voor de duurzaamheid van deze houding. Petty en Cacioppo (1986) beschrijven in hun elaboration likelihood model (ELM, dit wordt verder uitgelegd in hoofdstuk 5) dat een attitudeverandering via de centrale route, gebaseerd op het verwerken van argumenten (elaboratie), meer duurzaamheid vertoont, meer bestand is tegen tegenargumenten en een betere voorspeller is van gedrag dan een attitudeverandering die voornamelijk op grond van heuristieken tot stand is gekomen (de perifere route). Een houding die via de centrale route tot stand komt zal dus *stabiel*er zijn dan een houding die via de perifere route tot stand komt. Ook zijn volgens het ELM mensen met een neutrale houding, of met een negatieve noch positieve houding, gevoeliger voor perifere prikkels. Dat betekent dat zij op grond van affectieve reacties of oppervlakkige informatieverwerking gemakkelijk van houding kunnen veranderen. Die attitudeverandering is echter minder stabiel dan één die via de centrale route ontstaat (Petty en Cacioppo, 1986).

Een houding kan ook gekenmerkt worden door *de mate van betrokkenheid*. Volgens de theorie van de sociale beoordeling (social judgement, in: Koelen en Martijn, 1994) bevindt de attitude van een persoon over een bepaald onderwerp zich ergens op een beoordelingsschaal die loopt van pro (vóór) tot anti (tegen) het betreffende onderwerp. Mensen accepteren niet alleen boodschappen die precies overeenkomen met de eigen attitude over het betreffende onderwerp maar zij zijn ook bereid boodschappen die daar enigszins van afwijken te overwegen. Deze boodschappen vallen dan binnen het 'acceptatiegebied' (latitude of acceptance), dat zich rondom de eigen attitude bevindt. Boodschappen die teveel afwijken van de eigen attitude worden verworpen. Deze vallen in het 'verwerpingsgebied' (latitude of rejection). Tussen het acceptatiegebied en het verwerpingsgebied bevindt zich een neutraal gebied, hierin vallen boodschappen waar men geen mening over heeft of neutraal tegenover staat. Volgens de theorie van de sociale beoordeling bepaalt de mate van persoonlijke betrokkenheid de grootte van het gebied waarin uitspraken of opvattingen vallen die men accepteert. Naarmate men meer betrokken is bij het betreffende onderwerp is het acceptatiegebied kleiner (uitspraken moeten dicht bij de eigen houding in de buurt liggen om te worden geaccepteerd), het verwerpingsgebied groter (men is het eerder oneens met uitspraken over dat onderwerp) en het neutrale gebied kleiner of zelfs afwezig (men heeft minder vaak geen mening) (Koelen en Martijn, 1994). Bij hoge betrokkenheid is de houding dus meer geprononceerd.

De mate waarin *emoties* een rol spelen kan van het onderwerp afhangen, bijvoorbeeld bij euthanasie spelen emoties een grotere rol dan bij de invoering van de euro. Dat zal van invloed zijn op de betrokkenheid. Onverwachte gebeurtenissen kunnen sterke emoties oproepen, denk bijvoorbeeld aan een evacuatie vanwege dreigende overstromingen. Deze emoties kunnen bij mensen met neutrale opvattingen een omslag in de houding veroorzaken. Deze groep is immers gevoeliger voor perifere prikkels. De invloed van

emoties is echter altijd maar kort, waardoor deze houding niet stabiel is. Maar als sterke emoties ertoe leiden dat men over het onderwerp gaat nadenken kan dit wel tot een stabiele houding of een duurzame houdingsverandering leiden.

Belangrijke aspecten van een houding zijn dus: de mate waarin deze gebaseerd is op nadenken en de mate van betrokkenheid. Deze aspecten bepalen de duurzaamheid en stabiliteit van de houding en hoe goed gedrag erdoor wordt voorspeld.

Neutrale houding

Volgens de theorie van de sociale beoordeling is dus naarmate men meer betrokken is bij een bepaald onderwerp het verwerpingsgebied groter, het neutrale gebied kleiner en het acceptatiegebied kleiner. Volgens het ELM gaan mensen die noch een negatieve noch een positieve houding hebben eerder af op perifere prikkels dan op cognitieve argumenten. Dat betekent dat weinig betrokken personen, met een groot neutraal gebied, gevoeliger zijn voor heuristische prikkels en onverwachte gebeurtenissen.

Voor het onderwerp waterbeheer betekent dit het volgende. Mensen die weinig betrokken zijn bij het waterbeheer hebben een groot acceptatiegebied en een groot neutraal gebied. Uitgaande van de definitie van acceptatie als een positieve of neutrale houding, kan dit beschouwd worden als een groot draagvlak: véél mensen met een groot acceptatie- of neutraal gebied. Maar het is de vraag hoe stevig dit draagvlak is. De neutrale houding is instabiel. Mensen met neutrale opvattingen gaan meer af op heuristieken en zijn gevoeliger voor gebeurtenissen die emoties oproepen. Bij een overstroming bijvoorbeeld kan deze groep ineens van mening veranderen en een negatieve houding krijgen tegenover het waterbeheer. Lage betrokkenheid geeft dus een *instabiel draagvlak*. Betrokken personen daarentegen met een houding die gebaseerd is op elaboratie zullen niet zo snel op basis van één gebeurtenis van houding veranderen. Hun houding is stabiel. Bij betrokken personen is het draagvlak dus stabiel. Als er veel mensen met een lage betrokkenheid en een neutrale houding zijn, kan het draagvlak wel breed maar niet sterk zijn.

3.1.2 Relatie van houding met gedrag

Het zich gedragen volgens een beleidsmaatregel kan voortkomen uit een positief oordeel over deze maatregel. Het is echter ook denkbaar dat iemand een positieve houding heeft tegenover een regel en deze toch niet naleeft, bijvoorbeeld een boer die niet genoeg geld heeft voor grotere stallen hoewel hij het er wel mee eens is dat dieren meer ruimte nodig hebben. Omgekeerd is het ook denkbaar dat men een regel wel naleeft terwijl men het er eigenlijk niet mee eens is, bijvoorbeeld vanwege sociale normen, sanctionering of omdat men vindt dat men regels die de overheid voorschrijft dient na te leven. Overigens kan in het gewone taalgebruik acceptatie ook de betekenis hebben van ergens in berusten, ook al is men het er niet mee eens. Het feitelijke gedrag zegt dan dus op zichzelf niets over de

houding die men heeft ten opzichte van de maatregel. Daarom kan het zich gedragen volgens de bedoelingen van een beleid(smaatregel) beter omschreven worden door het begrip 'compliance' (naleving). Het begrip acceptatie wordt dan gebruikt voor de houding, die tot stand komt op basis van een oordeel over het betreffende beleid of de betreffende maatregel. Het optreden van het beoogde gedrag hoeft dus niet te betekenen dat er acceptatie is, dat kan andere oorzaken hebben. Gedrag wordt door meer factoren beïnvloed dan alleen de houding.

Volgens de cognitieve dissonantie-theorie van Festinger (in: Koelen en Martijn, 1994) streven mensen ernaar hun gedrag in overeenstemming te brengen met hun cognities. Cognities zijn kennis, opinies, opvattingen en gevoelens die een persoon heeft over zichzelf, dus ook over zijn eigen gedrag, of zijn omgeving. Als verschillende cognities met elkaar conflicteren leidt dit tot dissonantie, wat onplezierig is. Daarom zal men proberen de dissonantie te verminderen, door nieuwe consonante elementen toe te voegen of door dissonante cognities te laten vallen of te wijzigen, bijvoorbeeld door het gedrag in overeenstemming te brengen met de cognities. Volgens de zelfperceptie-theorie van Bem (in: Koelen en Martijn, 1994) leiden mensen cognities af uit hun eigen gedrag. Personen observeren hun eigen gedrag en leiden de bijpassende cognities daaruit af.

In de cognitieve dissonantie-theorie zijn de cognities van invloed op het gedrag en in de zelfperceptie-theorie bepaalt het gedrag de cognities, maar in beide gevallen streven mensen ernaar dat cognities en gedrag met elkaar in overeenstemming zijn. Waar de houding en het gedrag niet met elkaar in overeenstemming zijn zullen mensen dus proberen dit zoveel mogelijk wel het geval te laten zijn. De boer uit het bovenstaande voorbeeld kan een negatieve houding tegen de regel aannemen omdat hij redeneert dat er eigenlijk een financiële tegemoetkoming bijhoort. Mensen die bepaalde regels naleven waar ze het eigenlijk niet mee eens zijn kunnen meer waarde gaan toekennen aan bepaalde argumenten om zich toch zo gedragen, bijvoorbeeld door de voordelen van die regels meer te benadrukken, en aldus hun gedrag toch voor zichzelf weer meer met hun cognities in overeenstemming brengen. Hierdoor wordt hun houding tegenover die regel dan weer positiever. Als er dus dissonantie optreedt tussen de houding en het gedrag, zal òf het gedrag òf de houding worden aangepast. Het is dus mogelijk dat het gedrag van een persoon niet overeenstemt met zijn of haar houding ten aanzien van een bepaald onderwerp. Het gedrag staat ook onder invloed van andere factoren. Een discrepantie tussen houding en gedrag zal volgens bovenstaande theorieën echter slechts tijdelijk zijn, omdat men gedrag en houding aan elkaar aan zal willen passen.

Omdat gedrag en houding niet altijd overeenkomen worden deze niet allebei in de definitie van acceptatie opgenomen. In deze studie wordt ervoor gekozen acceptatie te definiëren als een houding. Dit is in overeenstemming met de opvattingen van o.a. de Raad voor het Milieubeheer (1995) en van Meegeren (1997). Hoogerwerf e.a. (1993) daarentegen beschouwen het naleven van maatregelen ook als acceptatie en spreken zelfs

van 'gedwongen acceptatie' wanneer men een regel naleeft vanwege de kans op sancties. Becker c.s. (1996) beschouwen het feitelijk gedrag ook als een element van het sociale draagvlak voor het milieubeleid. Omdat mensen op milieugebied eigenlijk altijd wel positieve opvattingen hebben zou een eenzijdig beeld ontstaan als alleen naar opvattingen wordt gevraagd. Het milieugedrag blijft vaak achter bij de opvattingen. Als correctie wordt daarom door hun ook naar het feitelijk gedrag gekeken. Dit gedrag blijkt een zwakke plek te vormen in het sociale draagvlak voor milieubeleid (Becker, v.d. Broek, Dekker en Nas, 1996).

3.2 Definitie van draagvlak

In van Dale wordt draagvlak gedefinieerd als: ondersteuning, goedkeuring door de gemeenschap. De term wordt op verschillende manieren gebruikt maar heeft altijd de betekenis van een zekere instemming van de samenleving, acceptatie, geen verzet, steun. De Raad voor het Milieubeheer (1995) hanteert de volgende definitie: 'Draagvlak is acceptatie van het uitgevoerde of nog uit te voeren beleid en van huidige en voorgestelde maatregelen, met inbegrip van de consequenties van dat beleid of die maatregelen.' Voldoende draagvlak betekent dat het beleid geaccepteerd wordt door een voldoende grote, voor het beleid relevante, groep. Draagvlak kan gedifferentieerd worden naar de groepen waarbij en het beleid waarvoor draagvlak al dan niet aanwezig is (Raad voor het Milieubeheer, 1995). Van Meegeren (1997) verstaat onder draagvlak voor een beleidsmaatregel 'het maatschappelijk aggregaat van beoordelingen van die maatregel door individuen en organisaties'. Overeenkomstig de Raad voor het Milieubeheer gaat hij er van uit dat voldoende draagvlak betekent dat de maatregel geaccepteerd wordt door een voldoende grote, voor het beleid relevante, groep. Becker, Van den Broek, Dekker en Nas (1996) maken een onderscheid tussen het *institutionele draagvlak*, dat is draagvlak onder instituties en organisaties, zoals politieke partijen en belangenorganisaties en het *sociale draagvlak*, dat is draagvlak onder de bevolking als geheel.

In deze studie wordt draagvlak voor beleid(smaatregelen) gedefinieerd als de acceptatie hiervan door voldoende aantallen, terwijl onder acceptatie wordt verstaan: een positieve of neutrale houding. Deze houding komt tot stand op basis van enerzijds legitimiteit en anderzijds de beoordeling van het betreffende beleid of de beleidsmaatregel. De beoordeling kan plaatsvinden door een beredeneerde afweging van voor- en nadelen en/of op grond van affectieve reacties en heuristieken.

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen *stabiel* en *instabiel* draagvlak. Wanneer er een grote groep mensen is die zich weinig betrokken voelt en/of een neutrale houding heeft ten aanzien van het beleid, is het draagvlak wel *breed* maar *instabiel*. Een houding die via de perifere route tot stand komt is instabiel, kan zomaar veranderen, daar moet continu

aan worden gewerkt, die moet 'bijgehouden' worden. De 'weinig betrokkenen' zijn gevoeliger voor perifere prikkels en emotionele gebeurtenissen, die vrij plotseling een omslag naar een negatieve houding teweeg kunnen brengen. Voor een *stevig* draagvlak is de *duurzaamheid en stabiliteit* van de houding van belang. De houding moet op termijn berekenbaar zijn. Het draagvlak moet ook in de toekomst zeker zijn. Dit wordt eerder bereikt als de houding tot stand is gekomen via de centrale route, dus als er over is nagedacht en argumenten zijn verwerkt. Naarmate men zich meer betrokken voelt bij het onderwerp, is het waarschijnlijker dat men tot beredeneerde opinievorming komt. *Betrokkenheid* speelt dus een belangrijke rol voor de duurzaamheid van een houding en daarmee voor de stabiliteit van het draagvlak. Hier wordt dus onder betrokkenheid verstaan: persoonlijke, *gevoelde* betrokkenheid. Er is nog een ander soort betrokkenheid, namelijk materiële betrokkenheid: wordt men door het beleid of de beleidsmaatregelen geraakt of kan men er door geraakt worden. Mensen die door een bepaald beleid *geraakt worden* hoeven zich niet noodzakelijkerwijs betrokken te *voelen* bij dat beleid. Deze twee soorten betrokkenheid overlappen dus; zij sluiten elkaar niet uit. Dit verschil komt nader aan de orde in 3.4.

Het definiëren van draagvlak als 'acceptatie door voldoende aantallen' roept de vraag op wat voldoende is. Hierover is geen literatuur bekend. Het is niet mogelijk dit in exacte aantallen uit te drukken, bijvoorbeeld: 'Er is draagvlak voor beleid als de helft plus één dat beleid accepteert'. Het heeft ook te maken met hoe verschillende groepen tegenover het beleid staan. Als er bijvoorbeeld een grote groep is die zich niet roert, en een kleine groep die veel van zich laat horen, hoe wordt dit dan geteld? Het is o.i. onmogelijk hier criteria voor te geven. Het is echter wel mogelijk verschillende groepen te onderscheiden die ieder op een eigen manier een rol spelen bij het draagvlak. Dit zal in paragraaf 3.4 worden uitgewerkt.

3.3 Is draagvlak belangrijk?

In de vorige paragraaf is het begrip draagvlak gedefinieerd. Nu vragen we ons af of draagvlak belangrijk is en zo ja waarom. Deze vraag is interessant omdat regelmatig gesproken wordt over draagvlak zonder toe te lichten waarom dit noodzakelijk is. Wanneer beleidsmaatregelen tot doel hebben een vrijwillige gedragsverandering bij burgers te bewerkstelligen, zoals bij veel milieumaatregelen het geval is, is het belang van draagvlak duidelijk. Zonder draagvlak zullen niet voldoende mensen hun gedrag veranderen en heeft de maatregel geen effect. De overheid is afhankelijk van burgers om haar beleidsdoelstellingen te bereiken. Maar bij het waterbeheer ligt dit anders. Vrijwel het enige dat op het gebied van waterbeheer van burgers gevraagd wordt, is het betalen van de waterschapslasten en dat is niet vrijwillig. Waarom is het dan toch van belang draagvlak te hebben? Hiervoor zijn globaal twee redenen te onderscheiden. Ten eerste is acceptatie van beleid tegenwoordig minder vanzelfsprekend dan vroeger. Dit wordt in

3.3.1 uitgewerkt. Mondige burgers beoordelen het overheidbeleid op zijn merites en accepteren het niet meer klakkeloos "omdat het van de overheid komt". Burgers hebben steeds meer hindermacht. Het gaat er niet alleen om dat ze de waterschapslasten betalen. Zonder draagvlak wordt het moeilijk om (nieuw) beleid te implementeren, zoals bijvoorbeeld meer ruimte voor water. Ten tweede zijn er steeds meer organisaties die mede vorm geven aan de maatschappij. De overheid is hierbij één van de partijen. Overheden zijn in toenemende mate afhankelijk van andere partijen. Dit wordt in 3.3.2 verder uitgediept.

3.3.1 Acceptatie is niet meer vanzelfsprekend

Volgens Potman (1989) is de *basis* voor aanvaarding van beleid veranderd: acceptatie is niet meer vanzelfsprekend, op grond van legitimiteit, dat wil zeggen de overtuiging dat men gezagsdragers dient te gehoorzamen, maar steeds meer op basis van een beoordeling van dat beleid zelf: wat zijn de voor- en nadelen ervan? (Potman, 1989). Ook volgens van Woerkum (1997) is de basis van acceptatie van beleid veranderd. Hij verstaat onder acceptatie 'een mentale predispositie om zich beleidsconform te gedragen op grond van inhoudelijke overwegingen'. Andere bronnen die tot naleving kunnen leiden, zoals het klassieke gezag, hebben aan belang hebben ingeboet. Daardoor is acceptatie op grond van het inhoudelijk overwegen van beleid belangrijker geworden. Er treedt een verschuiving op van klassiek gezag in de richting van andere gezagsbronnen, zoals het gezag op basis van charisma of de uitstraling van een politieke leider, of op basis van de deskundigheid of van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid (zie ook Hoogerwerf e.a., 1993). Deze gezagsbronnen zijn echter minder stabiel. Hierdoor wordt het oordeel van burgers over het beleid zelf steeds belangrijker (van Woerkum, 1997). Op de verschillende bronnen van gezag wordt dieper ingegaan in hoofdstuk 4. Van Meegeren (1997) haalt verschillende auteurs aan (blz. 121) die ook beschrijven dat gezag op basis van traditie is afgenomen en dat gezag tegenwoordig 'verdiend' moet worden (van Meegeren, 1997). Kortom, er is overeenstemming over het feit dat 'klassieke' legitimiteit en gezag als basis voor de acceptatie van beleid, dat wil zeggen dat men beleid aanvaardt puur omdat het van de overheid komt, zijn afgenomen. Hiermee is het belang van acceptatie van het beleid op zichzelf, op grond van een inhoudelijk oordeel over dat beleid, toegenomen. Er moet niet alleen draagvlak zijn voor de overheid (legitimiteit) die het beleid maakt, maar het is steeds belangrijker dat het beleid zelf door burgers positief wordt beoordeeld en geaccepteerd.

3.3.2 Afhankelijkheden

Doordat acceptatie niet meer vanzelfsprekend is, is de relatie met de omgeving steeds belangrijker geworden. Van Woerkum (in: van Riel, 1994; van Woerkum, Kuiper en Bos, 1999) beschrijft hoe organisaties in een omgeving leven en niet alleen afhankelijk zijn van de afnemers van hun producten maar van diverse soorten *relatiegroepen* (zie 3.4.1). Om te

overleven moeten organisaties deze relatiegroepen kennen. Als een organisatie niet let op wat de omgeving vraagt geeft dit problemen. Er kunnen bijvoorbeeld andere organisaties komen die bepaalde taken gaan overnemen. Als een organisatie behoeften bevredigt, kan ze blijven bestaan of groeien. Organisaties bestaan dankzij de omgeving waarin zij functioneren. Een organisatie die haar omgeving kent en er goed op is afgestemd kan effectiever en efficiënter functioneren. Een organisatie die een vertekend beeld heeft van haar omgeving krijgt problemen in de contacten met die omgeving. Dit heeft weer een negatieve invloed op het beeld dat de organisatie en de omgeving van elkaar hebben (van Woerkum, in: van Riel, 1994; van Woerkum, Kuiper en Bos, 1999). Zie hierover ook hoofdstuk 4 waarin wordt ingegaan op het begrip imago. Ook volgens Grünig (1992) zijn de relaties van organisaties met 'its publics' of 'stakeholders' heel belangrijk. Hij beschrijft wat organisaties maakt tot 'excellente' organisaties. Eén van de karakteristieken die naar voren komen is 'tweewegcommunicatie'. Organisaties waarbij communicatie niet wordt opgevat als éénrichtingsverkeer blijken effectiever te zijn. Er moet worden gestreefd naar *het definiëren van de relatie*. Excellente public relations is het effectief ontwikkelen van relaties (Grünig, 1992). Tegenwoordig wordt communicatie dan ook niet meer gezien als een activiteit waarbij informatie wordt uitgezonden met de bedoeling bij een doelgroep iets te veranderen. De omgeving wordt niet meer gezien als een te beïnvloeden geheel maar als een systeem van partijen, waarmee men in een zekere relatie staat, en het doel van communicatie is het bevorderen van de samenspraak tussen de partijen.

Van Woerkum (in: van Riel, 1994) onderscheidt 4 dimensies aan de hand waarvan de omgeving van een organisatie kan worden beschreven. De eerste dimensie is de *aard van de afhankelijkheden*. Een organisatie kan van andere organisaties of groepen in de omgeving afhankelijk zijn doordat deze de voorwaarden scheppen voor het bestaan van de organisatie, doordat zij input leveren aan de organisatie, doordat zij het product van de organisatie afnemen, doordat zij verwante doelstellingen hebben of doordat zij vanuit bepaalde normen of waarden de organisatie al dan niet kunnen steunen en de publieke opinie kunnen beïnvloeden. Deze verschillende soorten relatiegroepen komen nader aan de orde in paragraaf 3.4.1. Een andere dimensie is de *tijd*: afhankelijkheden kunnen veranderen. Omgeving en organisaties zijn steeds in beweging. Afhankelijkheden kunnen groeien of verzwakken. Er kunnen afhankelijkheden met nieuwe doelgroepen ontstaan. Zelfs als organisatie en omgeving nauwelijks veranderen zijn er altijd nieuwe doelgroepen: de jongeren. De derde dimensie is het onderscheid tussen *intermediaire en einddoelgroepen*. Intermediairen kunnen het aanbod van de organisatie ondersteunen of bepaalde activiteiten overnemen. Tenslotte kan de omgeving worden beschreven vanuit een *risicoanalyse*. Relaties waarmee iets aan de hand is vragen speciale aandacht. Bepaalde delen uit de omgeving bekijken het aanbod van een organisatie kritischer. Negatieve uitschieters kunnen met name voorkomen bij groepen die meer contact met de organisatie hebben of een bepaalde band. Daarom is de mate van directe interactie belangrijk: bij veel directe interactie werken slechte condities, die leiden tot een negatief zelfbeeld, direct door naar buiten. Dan zijn de risico's groot (van Woerkum, in: van Riel, 1994). Een organisatie moet

dus draagvlak hebben bij haar relatiegroepen omdat zij voor haar functioneren en voortbestaan van deze groepen *afhankelijk* is.

3.4 Bij wie moet er draagvlak zijn?

Uit bovenstaande blijkt dat een organisatie afhankelijk is van de relatiegroepen die de omgeving vormen waarin zij functioneert. Bij deze relatiegroepen zou dus draagvlak moeten zijn. In deze paragraaf wordt nader besproken wat voor soort relatiegroepen er bestaan en welke dat in concreto zijn voor de waterschappen. Vervolgens wordt gekeken bij welke groepen het belangrijk is draagvlak te hebben en wordt ingegaan op de mogelijke gevolgen als dit niet het geval zou zijn.

3.4.1 Relatiegroepen

Van Woerkum (in: van Riel, 1994; van Woerkum, Kuiper en Bos, 1999) onderscheidt 5 soorten relatiegroepen. Er wordt gesproken van relatiegroepen en niet van doelgroepen om te benadrukken dat deze groepen worden gezien als actieve partijen. Er is veelal sprake van wederzijdse afhankelijkheid.

Voorwaardelijke relatiegroepen

Deze bepalen of een organisatie kan bestaan. Soms leveren zij geld: aandeelhouders om er zelf beter van te worden, overheden die subsidies geven vanwege hoger liggende beleidsdoelen, donateurs/sponsors vanwege het sociale doel, of er is een andere voorwaardelijke afhankelijkheid, bijvoorbeeld een overheid die een bedrijf al dan niet een vestigingsvergunning kan verlenen. Voor de waterschappen zijn de belangrijkste voorwaardelijke relatiegroepen de provincies. Provincies kunnen waterschappen instellen en opheffen. De provincies zijn verantwoordelijk voor de waterschapsreglementen waarin is vastgelegd welke taken het waterschap heeft, hoe het bestuur is samengesteld en hoe de verkiezingen plaats zullen vinden. Ook zijn de provincies toezichthouder. Hierbij zijn de provincies gebonden aan een aantal wettelijke regelingen.

Input-relatiegroepen

Deze bepalen niet het bestaan maar wel het functioneren van een organisatie, doordat zij geld, gekwalificeerde werknemers of nuttige kennis leveren, of doordat zij bepaalde condities kunnen verbeteren. Dit kan ook restrictief zijn, bijvoorbeeld beperkende overheids(milieu)maatregelen. Dat zijn vaak specificaties van normen en waarden van bredere groepen. De taken van de waterschappen worden geheel gefinancierd uit de belastingen die zij heffen van de belanghebbenden. Daarom zijn voor de waterschappen degenen die belastingen en heffingen betalen de belangrijkste input-relatiegroepen. Hieronder vallen dus alle inwoners (de ingezetenen), eigenaren en gebruikers van gebouwen en grond, en bedrijven. Bovendien komen de bestuurders van de waterschappen ook voort

uit deze groepen (volgens de trits belang-betaling-zeggenschap). Tenslotte werken burgers als werknemers bij waterschappen.

Output-relatiegroepen

Deze nemen het product van een organisatie af. Hieronder vallen wat betreft de waterschappen in eerste instantie die groepen die belang hebben bij het waterbeheer. Omdat iedereen die belang heeft bij het waterbeheer ook meebetaalt, zijn dit deels dezelfde groepen als de input-relatiegroepen: burgers, boeren en pachters, natuurorganisaties die grond bezitten, bedrijven. Maar ook bijvoorbeeld een drinkwaterbedrijf en een gemeente hebben belang bij het werk van de waterschappen.

Relatiegroepen met verwante doelstellingen

Dit zijn andere organisaties met doelen die samenvallen. Er zijn mogelijkheden voor concurrentie en voor partnerschap. Op het gebied van het waterbeheer zijn naast waterschappen de volgende verwante organisaties van belang: drinkwaterbedrijven, gemeenten (verantwoordelijk voor riolering), provincies (verantwoordelijk voor het grondwater), Rijkswaterstaat, natuurorganisaties, recreatieschappen, enz. In gebieden waar meer dan één waterschap is, bijvoorbeeld een kwaliteits- en een kwantiteitswaterschap of een hoogheemraadschap met inliggende waterschappen, zijn deze natuurlijk ook afhankelijk van elkaar.

Normatieve relatiegroepen

Dit zijn groepen die vanuit bepaalde normen en waarden een organisatie kunnen steunen of tegenwerken. Hieronder vallen de nieuwsmedia, vakpers, actiegroepen, politieke partijen enz.

3.4.2 Criteria voor de prioritering van relatiegroepen

Het is niet doenlijk dat alle organisaties die in de openbare sfeer opereren een actief draagvlak hebben bij alle burgers en andere organisaties. Er zijn in de maatschappij veel groepen en organisaties die vinden dat waar zij voor staan zo belangrijk is dat eigenlijk iedereen hierover geïnformeerd moet worden en er achter moet staan, in zijn of haar eigen belang of in het algemeen belang. Uit de informatiestroom die hierdoor wordt veroorzaakt kiest iedereen datgene waarvoor men interesse heeft of waarmee men betrokkenheid voelt. Waterbeheer is een onderwerp dat mensen niet erg bezighoudt en over het algemeen niet problematisch is. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de geringe bekendheid van veel burgers met de taken van waterschappen, zoals naar voren komt uit onderzoek door de waterschappen (zie hoofdstuk 4). Waarschijnlijk is aan deze lage betrokkenheid niet veel te doen. Daarom is de vraag relevant, bij wie er vooral draagvlak zou moeten zijn. Er zijn verschillende criteria waarop de relatiegroepen kunnen worden onderscheiden. Aan de hand van deze criteria kan worden bepaald of het belangrijk is bij die relatiegroep draagvlak te hebben en op welke manier daaraan kan worden gewerkt.

Betrokkenheid

In 3.1.1 is gebleken dat voor de stabiliteit van het draagvlak de *persoonlijke betrokkenheid* een belangrijke factor is. Daarom is betrokkenheid een belangrijk criterium bij de bepaling of, en zo ja: hoe, bij een groep actief aan het draagvlak gewerkt gaat worden. Er kunnen twee groepen worden onderscheiden: de groep die zich sterk betrokken voelt en de vaak veel grotere groep weinig of niet betrokkenen.

Bij een grote persoonlijke betrokkenheid is de kans groot dat men tot beredeneerde opinievorming komt waardoor de houding een zekere duurzaamheid zal bezitten. Daarom is het van belang bij deze groep een positieve houding na te streven. Ook is een houding die via de systematische route wordt bereikt een betere voorspeller van gedrag. Sterk betrokken personen zullen eerder naar de rechter stappen als men bijvoorbeeld denkt dat een belang wordt geschaad. Zij hebben hindermacht.

Dan is er de groep weinig of niet betrokkenen, vaak met een neutrale houding. Zij *voelen* geen betrokkenheid met het onderwerp, maar vaak is er wel 'materiële betrokkenheid' in die zin, dat zij door bepaalde maatregelen geraakt kunnen worden. Deze 'materiële betrokkenheid' is dus iets anders dan gevoelde, persoonlijke betrokkenheid. In feite vallen alle burgers onder de groep 'materieel betrokkenen', alleen al doordat zij waterschapsbelasting betalen. Maar lang niet alle burgers voelen zich persoonlijk betrokken bij het waterbeheer. Omdat de groep van mensen die wel 'materieel betrokken' zijn maar die geen persoonlijke betrokkenheid voelen vaak groot is, moet er zeker rekening mee worden gehouden. Omdat deze mensen eerder via de perifere route tot hun houding komen, waardoor deze instabiel is, heeft deze groep continu aandacht nodig. Het instabiele draagvlak moet goed worden bijgehouden, omdat het erg gevoelig is voor gebeurtenissen, vooral als deze gebeurtenissen emoties oproepen.

Invloed

Een ander criterium is *invloed*. Strategisch gezien moet een organisatie draagvlak hebben bij die groepen die (de consequenties van) haar beleid kunnen beïnvloeden. Deze invloed kan formeel zijn, bijvoorbeeld als wettelijk is vastgelegd dat een hogere overheid toezicht houdt op een lagere overheid. Maar er is ook informele invloed, bijvoorbeeld van de media.

Taakverwantschap

Ook is *taakverwantschap* een belangrijk criterium. Dit criterium overlapt enigszins met betrokkenheid en invloed. Toch wordt het hier apart genoemd, omdat niet alleen binnen de commerciële sfeer maar ook binnen de overheid of tussen overheids- en commerciële organisaties geconcentreerd en samengewerkt kan worden. Overheden kunnen proberen taken van elkaar over te nemen of er kunnen commerciële organisaties zijn die taken van een overheid willen overnemen, zoals drinkwaterbedrijven. Maar er kan ook worden samengewerkt, bijvoorbeeld in projectgroepen.

3.4.3 Groepen waar draagvlak moet zijn

De criteria uit paragraaf 3.4.2 worden in deze paragraaf toegepast op het waterbeheer. De relatiegroepen die *betrokken* zijn bij het waterbeheer, die *invloed* kunnen uitoefenen op het waterbeheer of die *taakverwantschap* met de waterschappen hebben worden besproken. In schema 3.1 wordt een overzicht gegeven.

Schema 3.1: *Groepen waar draagvlak voor het waterbeheer moet zijn*

CRITERIUM	GROEPEN	IN CONCRETO
BETROKKENHEID:		
- materieel betrokkenen of direct betrokkenen	output-relatiegroepen, 'onderdanen', degenen die door het beleid worden geraakt	boeren, grondeigenaren, eigenaren van gebouwen, vervuilers, alle ingezetenen
- ideel betrokkenen	normatieve relatiegroepen, 'staatsburgers'	mensen met affiniteit met natuur, landschap, milieu, e.d.
INVLOED:		
- informele invloed	normatieve relatiegroepen, opinieleiders	natuur- en milieugroepen, gemeenteraadsleden, boerenleiders, journalisten, tv-presentatoren, deskundigen die worden geïnterviewd, enz.
- formele invloed	voorwaardelijke relatiegroepen	provincies
TAAKVERWANTSCHAP:	relatiegroepen met verwante doelstellingen	provincies, gemeenten, Rijkswaterstaat, nutsbedrijven, natuur- en milieorganisaties, recreatieschappen, enz.

Betrokkenheid

Uit de definitie van draagvlak blijkt dat betrokkenheid belangrijk is voor de stabiliteit van het draagvlak, omdat meer persoonlijke betrokkenheid leidt tot het bewuster afwegen van voor- en nadelen waardoor de houding die dan ontstaat duurzamer is. Er worden twee manieren onderscheiden waarop men bij het waterbeheer betrokken kan zijn. Er kan directe, objectieve, materiële betrokkenheid zijn en er kan ideële, persoonlijk gevoelde betrokkenheid zijn. Deze twee sluiten elkaar niet uit maar overlappen: men kan materieel betrokken zijn en daarbij al of niet een persoonlijke betrokkenheid voelen.

Direct of materieel betrokkenen

Onder direct betrokkenen worden degenen verstaan die een materieel belang hebben bij het beleid. Dit zijn de *output-relatiegroepen*. Zij ondervinden direct de gevolgen van het beleid. Hiervoor wordt ook wel de term *onderdanen* gebruikt: degenen die door beleid worden getroffen of ervan profiteren. Er is een eigen belang in het spel. Omdat het waterbeheer zo gefinancierd is dat degenen die belang hebben bij het beheer ook de kosten ervan betalen, zijn dit tevens de *input-relatiegroepen*. Voor het waterbeheer zijn dit in eerste instantie boeren, die voor hun bedrijfsvoering direct afhankelijk zijn van het waterbeheer. Ook hebben huiseigenaren en eigenaren van grond en van bedrijfsgebouwen een direct materieel belang bij het waterkwantiteitsbeheer. Alle vervuilers hebben een zogenoemd 'negatief belang' bij het waterkwaliteitsbeheer. Verder heeft iedereen die in Nederland woont *algemeen belang* bij het waterbeheer. Dit wordt omschreven als 'het kunnen wonen, werken en recreëren' in een bepaald gebied. Alle ingezetenen hebben dus belang bij schoon water, veilige dijken enz. Het is echter niet zo dat iedereen met een materieel belang zich ook betrokken *voelt*. Objectieve betrokkenheid en een gevoel van betrokkenheid hoeven niet samen te gaan. Veel mensen voelen bijvoorbeeld niet het belang van schoon water of veilige dijken, omdat het altijd goed is gegaan, totdat er een keer iets (bijna) verkeerd gaat. Voor een stevig draagvlak zouden degenen die direct betrokken zijn zich ook betrokken moeten *voelen*. Anders kan het gebeuren dat men de betrokkenheid wel gaat voelen, bijvoorbeeld doordat een bepaalde gebeurtenis hun belang schaadt, en dat men zich door deze confrontatie tegen het waterbeheer of het waterschap keert. Een stevig draagvlak is ook van belang als men van strategie wil kunnen veranderen. Als mensen onbekend zijn met beleid of er is geen draagvlak voor, dan kan een verandering grote weerstanden oproepen. Denk bijvoorbeeld aan de weerstand tegen het teruggeven van land aan water, niet alleen bij degenen die hierdoor direct in hun belang worden geschaad doordat het om hun land gaat. Het is voor velen onbegrijpelijk waarom met zoveel geld en moeite gewonnen land nu weer een soort moeras zou moeten worden.

Gebrek aan draagvlak bij direct betrokkenen kan verschillende gevolgen hebben. Ten eerste op het gebied van de (formele) legitimiteit. Volgens de trits 'belang-betaling-zeggenschap' moeten alle belanghebbenden, dat zijn dus alle inwoners van Nederland, betalen aan het waterbeheer en hebben zij ook zeggenschap: zij mogen via verkiezingen bepalen wie er in het bestuur komen en kunnen zich ook zelf kandidaat stellen. Als de belanghebbenden zich niet betrokken voelen, zullen zij minder geneigd zijn aan de waterschapsverkiezingen mee te doen. Als de opkomst erg laag is, is het de vraag in hoeverre het bestuur van een waterschap de belanghebbenden nog goed representeert. Ten tweede heeft gebrek aan draagvlak bij direct betrokkenen gevolgen voor het functioneren van de organisatie en de contacten. Als er geen draagvlak voor het beleid is, kan de verhouding tussen overheid en burgers problematisch worden. Bovendien is het zo dat een organisatie bestaat uit mensen. Mensen die bij een organisatie werken willen graag dat men positief over hun werk en hun organisatie denkt. Het is ook denkbaar dat direct

betrokkenen die zich tegen het waterbeheer keren, hindermacht gaan uitoefenen door te weigeren de waterschapslasten te betalen of door naar de rechter te stappen als zij vinden dat hun belang wordt geschaad.

'Ideëel betrokkenen'

Ideëel betrokkenen hoeven geen direct materieel belang te hebben, maar zij *voelen* zich betrokken vanuit een bepaalde visie. Zij zijn in te delen bij de *normatieve relatiegroepen*. De term *staatsburgers* kan gebruikt worden voor deze groep. Los van een direct eigenbelang ijveren zij voor een andere wereld. Zij willen de samenleving veranderen in het algemeen belang. Voor het waterbeheer kan hierbij worden gedacht aan mensen met affiniteit met natuur, landschap en milieu. Maatregelen op het gebied van waterkwantiteit en -kwaliteit hebben vaak gevolgen voor de natuur en/of het milieu en soms voor het landschap (bijvoorbeeld dijkverbreding). Deze groepen kunnen zich gaan roeren als het belang van natuur, milieu of landschap door het waterbeheer wordt aangetast.

Weinig of niet betrokken groepen

Ook al heeft in principe iedereen -objectief gezien- belang bij het waterbeheer, toch *voelt* niet iedereen zich erbij betrokken. Hoewel het wenselijk is dat iedereen het belang van waterbeheer zou voelen, is het een realiteit dat dat niet kan. Het is niet mogelijk om betrokkenheid te 'creëren' bij alle burgers. De groep van weinig betrokkenen, die voor het waterbeheer relatief groot is, kan een breed maar instabiel draagvlak vormen als hun houding neutraal of positief is. Omdat deze houding echter weinig duurzaam is moet er continu aan gewerkt worden. Deze groep zal (mede) door perifere prikkels op (het werk van) de waterschappen geattendeerd moeten worden. De media kunnen hierbij een belangrijke rol spelen. Ook zouden waterschappen er op voorbereid moeten zijn dat er ineens, naar aanleiding van een gebeurtenis of incident, betrokkenheid kan ontstaan. Voor mensen die incidenteel, over één bepaald onderwerp, betrokken zijn, moet 'information on demand' beschikbaar zijn.

Invloed

Hieronder vallen groepen die informele invloed hebben: opinieleiders en ideëel betrokkenen (zie boven) en die formele invloed hebben: provincies.

Opinieleiders

Deze vallen onder de *normatieve relatiegroepen*. Het is veelal een 'slapende groep', waarvan niets gehoord wordt zolang er niets bijzonders aan de hand is. Opinieleiders komen in het geweer als er iets fout gaat. Het zijn bijvoorbeeld natuur- en milieugroepen, gemeenteraadsleden, boerenleiders, journalisten, t.v.-presentatoren, deskundigen die vaak worden geïnterviewd over een bepaald onderwerp, etc. Opinieleiders vormen een van de bronnen van informatie waarop mensen hun meningen baseren. Volgens Noelle-Neuman (in: Fauconnier, 1990) heeft de publieke opinie de neiging zich in een bepaalde richting te kristalliseren, positief of negatief. Dat komt doordat de meeste mensen bang zijn om

geïsoleerd te staan in hun mening. Daarom gaan zij eerst na of hun mening niet teveel afwijkt van het 'opinieklimaat'. Dit doen zij door informatie uit de media, vooral tv, in te winnen. Hierdoor komt een 'zwijgspiraal' op gang: tegengestelde meningen worden steeds minder geuit naarmate de dominante consensusopinie meer wordt verspreid. Dit zou betekenen dat je van draagvlak eerder kan zeggen 'het is er wel of niet' dan 'er is veel of weinig draagvlak'.

Veranderingen in de publieke opinie worden vaak veroorzaakt door incidenten of 'external events'. Volgens de 'issue attention cycle' van Downs (in: Becker e.a., 1996) kan door een dramatisch incident de aandacht van het publiek gevestigd worden op een probleem dat tot dan toe alleen bij belangengroepen en deskundigen bekend was. Daarna neemt door verschillende oorzaken de aandacht weer af, maar door incidenten kan steeds weer een aandachtscyclus beginnen. De grote groep mensen die weinig betrokkenheid voelen met het waterbeheer en/of een neutrale houding hebben, is gevoeliger voor incidenten. Wanneer incidenten negatieve emoties oproepen kan hun houding gemakkelijk omslaan naar negatief. Van Ginneken (1999) beschrijft verschillende snelle omslagen in de publieke opinie en verklaart deze door grondbeginselen van versnelde veranderingen uit de natuurwetenschappen hierop toe te passen. De publieke opinie is niet eenvoudig een optelsom van reletief stabiele meningen maar wordt gezien als een complex adaptief systeem, waarbinnen kleine details grote gevolgen kunnen hebben. Bij informele communicatie wordt de informatie voortdurend omgevormd, bijgesteld en gevarieerd. Als ideeën zich op deze manier voortplanten worden zij steeds getransformeerd en zo ontstaan, analoog aan de evolutie, de meest succesvolle mutaties die zich vervolgens snel kunnen verspreiden. Bij formele communicatie kunnen terugkoppelingsprocessen ervoor zorgen dat bepaalde informatie gaat rondzingen: er wordt over geschreven omdat er over wordt geschreven, enzovoort. Zo kunnen 'self-fulfilling prophesies' ontstaan. Hij beschrijft ook hoe patronen kunnen ontstaan in menigten of massa's, zoals opiniestromingen, die als zij eenmaal op gang zijn gekomen een eigen leven kunnen gaan leiden. In het hoofdstuk over kritische drempels wordt beschreven hoe de perceptie van iets lange tijd ongewijzigd kan lijken terwijl deze intussen van binnenuit geleidelijk aan ondermijnd of uitgehold wordt. Een relatief klein incident kan dan totaal onverwacht tot een grote omslag leiden (van Ginneken, 1999). Daarom is het belangrijk draagvlak te hebben bij opinieleiders. Als bij deze groepen is geïnvesteerd in een positieve houding, kunnen zij zich in een eventuele crisissituatie coöperatief gedragen. Het risico dat de publieke opinie zich in negatieve richting ontwikkelt is dan het kleinst.

Gebrek aan draagvlak bij ideëel betrokkenen en opinieleiders heeft dus gevolgen voor de publieke opinie. Deze kan zich tegen het waterschap en/of het waterbeheer gaan keren. Er kan bijvoorbeeld een sfeer ontstaan waarin getwijfeld wordt aan het nut van het bestaan van waterschappen als aparte overheden. Dit kan worden versterkt door een slecht imago van het waterschap als organisatie maar ook door de taakverbreding en de invoering van

het algemeen belang. In de waterschapswet van 1992 is bepaald dat niet alleen specifieke groepen maar ook alle ingezetenen belang hebben bij het waterbeheer (en er dus aan meebetalen). Als waterbeheer met alles samenhangt en het algemeen belang dient, waarom zou er voor waterbeheer dan nog een aparte overheid met eigen belastingheffing moeten bestaan? Waterschappen zouden ook een uit algemene middelen gefinancierde uitvoerder kunnen zijn.

Provincies

De provincies vormen de belangrijkste *voorwaardelijke* relatiegroep voor waterschappen. Zij stellen het waterschapsreglement op waarin is vastgelegd welke taken het waterschap heeft, hoe het bestuur is samengesteld en hoe de verkiezingen plaats zullen vinden. Zij bepalen het strategische beleid. Provincies stellen in overleg met de waterschappen het provinciaal waterhuishoudingsplan op. Ook zijn de provincies toezichthouder op het werk van de waterschappen.

Taakverwantschap

De relatiegroepen met verwante doelstellingen vormen een deel van de institutionele omgeving van de waterschappen. Deze groepen zouden ook kunnen worden gekenmerkt door de criteria betrokkenheid en invloed, maar worden hier apart genoemd omdat er mogelijkheden zijn voor samenwerking en voor concurrentie. Het zijn groepen die in principe taken van elkaar zouden kunnen overnemen of bepaalde taken samen zouden kunnen vervullen.

De provincies zijn voor waterschappen niet alleen een voorwaardelijke relatiegroep maar ook een relatiegroep met *verwante doelstellingen*. Provincies hebben ook waterbeheerstaken: het grondwaterbeheer valt onder hun verantwoordelijkheid. Bij watersysteembeheer kunnen grondwater en oppervlaktewater niet meer als aparte systemen worden beschouwd. De waterschappen vinden zelf dat het operationele grondwaterbeheer aan de waterschappen zou moeten worden opgedragen. De provincie zou dan, net als bij het oppervlaktewaterbeheer, verantwoordelijk blijven voor het strategisch beleid (Water Centraal, 1996). Verder zijn er veel raakvlakken doordat provincies verantwoordelijkheden hebben op het gebied van ruimtelijke ordening, milieubeheer en landinrichting. Doordat bij het waterbeheer steeds meer rekening wordt gehouden met dergelijke aspecten (de 'brede kijk') neemt de verstrengeling met taken van provincies toe. De waterschappen streven er echter niet naar dergelijke taken van provincies over te nemen en uit te groeien tot 'omgevingsschappen', omdat dat strijdig zou zijn met het functionele karakter van het waterschap (Water Centraal, 1996).

Gemeenten spelen een belangrijke rol op het gebied van de ruimtelijke ordening (bestemmingsplannen) en zijn verantwoordelijk voor aanleg en beheer van rioleringen. Het is voor waterschappen belangrijk betrokken te zijn bij het opstellen of wijzigen van bestemmingsplannen omdat daarin taken worden afgebakend, bijvoorbeeld op het gebied

van afwatering en ontwatering van nieuwbouwwijken, en afspraken worden gemaakt over aanlegvergunningen en beheer en onderhoud van waterstaatswerken. Verder heeft het rioleringsbeheer grote invloed op het watersysteem en daarom willen waterschappen hier invloed op hebben. In het landelijk gebied zouden waterschappen als rioleringbeheerder willen optreden (Water Centraal, 1996).

Rijkswaterstaat voert waterbeheerstaken van nationaal belang uit. Het betreft met name de Noordzee, de Waddenzee, het IJsselmeer, de grote rivieren, de zeearmen en de deltawerken. Uiteraard is voor waterschappen een goede samenwerking met Rijkswaterstaat belangrijk.

Ook het werk van drinkwaterbedrijven (nutsbedrijven, waterleidingbedrijven) kent veel raakvlakken met het waterbeheer. Drinkwaterproducenten onttrekken grondwater en oppervlaktewater, wat van invloed is op het watersysteem. Waterschappen streven er echter niet naar de productie en distributie van het drinkwater over te nemen. Zodra het water gewonnen is, maakt het namelijk geen deel meer uit van het watersysteem. Pas wanneer het weer als afvalwater geloosd wordt, komt het weer terug in het watersysteem. Wel zijn waterschappen geïnteresseerd in het gezamenlijk met gemeenten en drinkwaterbedrijven opzetten van projecten zoals bijvoorbeeld de opvang van regenwater of hergebruik van afvalwater (Water Centraal, 1996).

Ook met natuur- en milieuorganisaties hebben waterschappen deels verwante doelstellingen. Waterschappen stellen zich immers ten doel het waterbeheer duurzaam uit te voeren, omdat gezonde watersystemen essentieel zijn voor het leefmilieu van de mens. Het waterkwaliteitsbeheer vertoont natuurlijk veel overlap met de doelstellingen van milieuorganisaties. Taken van het waterschap die overlap vertonen met de doelstellingen van natuurorganisaties zijn bijvoorbeeld de aanleg van natuurvriendelijke oevers, natuurvriendelijk dijkbeheer (bloemen en kruiden op de dijken laten groeien in plaats van alleen gras), projecten waarbij vroeger rechtgetrokken beken in hun oorspronkelijke staat worden hersteld, het tegengaan van verdroging van natuurgebieden. Omdat natuur- en milieuorganisaties niet alleen behoren tot de relatiegroepen met verwante doelstellingen, waarmee samenwerking kan worden gezocht, maar ook tot de normatieve relatiegroepen, die invloed hebben op de publieke opinie, is het voor het draagvlak belangrijk dat de waterschappen een goede relatie hebben met dergelijke groepen.

Ook recreatieschappen zijn organisaties met verwante doelstellingen. Veel van de wateren, oevers, objecten, kaden en dijken die door waterschappen worden beheerd worden ook gebruikt voor recreatie: denk aan vissen, watersport, zwemmen, schaatsen, fietsen en wandelen. Waterschappen spreken hier van 'recreatief medegebruik' omdat de hoofdfunctie geen recreatie is. Er worden soms voorzieningen aangelegd ten behoeve van de recreatie, bijvoorbeeld kano-overdraagplaatsen bij een stuw.

Draagvlak bij relatiegroepen met verwante doelstellingen is belangrijk omdat hier mogelijkheden voor samenwerking liggen maar anderzijds ook mogelijkheden voor concurrentie. Verwante relatiegroepen kunnen taken van elkaar gaan overnemen. Voor de waterschappen geldt dit bij provincies: waterschappen willen graag het operationele grondwaterbeheer overnemen van de provincies. Ook zijn zij geïnteresseerd in overnemen van het rioleringsbeheer in de landelijke gebieden van gemeenten. Het lijkt erop dat waterschappen bang zijn om zuiveringsbeheer kwijt te raken aan bijvoorbeeld drinkwaterbedrijven. Strikt genomen valt het zuiveringsbeheer niet onder watersysteembeheer: pas als het gezuiverde water weer op het oppervlaktewater geloosd wordt, maakt het weer deel uit van het watersysteem. Het zuiveringsbeheer is echter wel het onderdeel van het waterbeheer waar het meeste geld in omgaat. Maar volgens de nota 'Water Centraal' moet zuiveringsbeheer in handen van de watersysteembeheerders (waterschappen) blijven: "Bestrijding bij de bron, regulering via vergunningen en handhaving alsmede het 'succes' van deze formule zijn hiervoor doorslaggevende argumenten." (Water Centraal, 1996). De regering heeft besloten de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater (WVO) te wijzigen door erin op te nemen dat de zuivering van afvalwater een waterschapstaak is. De waterschappen kunnen de feitelijke zuivering wel uitbesteden (Ministerie van V&W, Vierde Nota Waterhuishouding, 1998).

Gebrek aan draagvlak bij organisaties met verwante doelstellingen kan er dus toe leiden dat deze organisaties, in plaats van samenwerking te zoeken, gaan proberen taken van het waterschap over te nemen. Dit zou op termijn gevolgen kunnen hebben voor het voortbestaan van de waterschappen.

Kanttekening

In het bovenstaande is gekozen voor bepaalde groepen (betrokkenen, groepen die invloed hebben, organisaties met verwante taken) waarbij het van belang is aan het draagvlak te werken en worden enkele manieren genoemd om weinig betrokken personen groepen te benaderen. Dit wekt misschien de suggestie dat de maatschappij overzichtelijk en geordend is en dat de publieke opinie zo bespeeld kan worden, dat als er voor bepaalde doelgroepen en manieren wordt gekozen het draagvlak vanzelf zal ontstaan. In werkelijkheid zijn acceptatie, betrokkenheid, draagvlak en de publieke opinie geen zaken die gecontroleerd kunnen worden. De maatschappij is niet beheersbaar en veel dingen gebeuren niet als gevolg van planning maar door toeval of kleine gebeurtenissen. Van Gunsteren (1992) spreekt van 'de ongekende samenleving'. De samenleving is nu minder kenbaar dan dertig jaar geleden. We worden steeds vaker door gebeurtenissen verrast. De maatschappij is pluraal en de werkelijkheid is niet goed in schema's en categorieën in te delen. De kunst is dit te onderkennen en er goed mee om te gaan. Bestuurders moeten steeds meer kennis ad hoc vergaren, om zich heen kijken en leren van de maatschappelijke werkelijkheid, interpreteren en improviseren (van Gunsteren, 1992). Ook van Ginneken (1999) benadrukt de fundamentele onzekerheid als belangrijk principe; hij noemt dit zelfs het metaprincipe aller metaprinicipes. Veel processen zijn

principeel niet meetbaar, voorspelbaar en beheersbaar, omdat het onmogelijk is om met alles rekening te houden. De publieke opinie en publieke perceptie vormen een voorbeeld van processen die een heel andere wending kunnen nemen dan voorzien. Daarom is het niet eenvoudig informatie, voorlichting en issues te 'managen'. Het is een illusie te menen dat de publieke opinie iets is dat onder controle kan worden gehouden, ook al kan er wel getracht worden deze zo goed mogelijk te volgen of zelfs pro-actief op te treden (van Ginneken, 1999). Daarom zal er bij communicatiemanagement rekening mee moeten worden gehouden, dat zich altijd onverwachte gebeurtenissen voor kunnen doen (contingency-planning). De planning moet niet voor jaren vastliggen, het moet mogelijk zijn in te spelen op situaties die zich voordoen. Zo hebben de waterschappen bijvoorbeeld op twee manieren kunnen 'profiteren' van de overstromingen van februari 1995: enerzijds ontstond hierdoor een groot draagvlak voor het versneld versterken van de rivierdijken en anderzijds heeft het werk van waterschappen hierdoor meer bekendheid gekregen.

3.5 Gevolgen van onvoldoende draagvlak

In voorgaande paragrafen zijn diverse redenen aan de orde gekomen waarom het belangrijk is dat een organisatie draagvlak heeft. Deze redenen zijn in te delen in drie elkaar overlappende categorieën: redenen die verband houden met de relatie met burgers, met de relatie met andere organisaties en met het functioneren en voortbestaan van de organisatie.

Relatie met burgers

Burgers zijn mondiger dan vroeger. Zij accepteren niet meer klakkeloos een bepaald beleid, omdat het nu eenmaal van de overheid (in dit geval het waterschap) komt, maar zij vormen zich een oordeel over het beleid zelf, over het waterbeheer. Dit kan mede bepaald worden door het beeld dat men heeft van het waterschap (hoofdstuk 4). Becker e.a. (1996) noemen als een van de redenen waarom het wenselijk is sociaal draagvlak voor beleid te hebben, dat een gunstig oordeel van de bevolking deel uitmaakt van acceptatie. Andere redenen die zij noemen zijn dat het onmogelijk is voortdurend controle op de naleving uit te oefenen, dat een plotselinge beroering in de publieke opinie grote gevolgen kan hebben en dat een verschil in probleemperceptie tussen de overheid en de bevolking kan leiden tot een crisis in de verhouding tussen deze twee (Becker, v.d. Broek, Dekker en Nas, 1996). Als het oordeel over het beleid niet positief uitvalt, kan men hindermacht uitoefenen. Men kan proberen niet te betalen of via de rechter proberen er onderuit te komen. Er moet steeds meer controle worden uitgeoefend op de naleving. Met andere woorden, het wordt moeilijker het beleid te implementeren. Bovendien leidt een verschil in probleemperceptie tussen de overheid en burgers tot een verstoorde relatie. Men kan bijvoorbeeld het nut van verkiezingen niet inzien waardoor de opkomst zeer laag wordt en de formele legitimiteit in gevaar komt. Bij een negatief imago wordt het minder

aantrekkelijk om zich kandidaat te stellen voor het bestuur van een waterschap en wordt het waterschap minder aantrekkelijk als werkgever.

Relatie met andere organisaties

Organisaties zijn afhankelijk van de omgeving waarin zij functioneren. Volgens van Woerkum kan een negatief imago, doordat een organisatie niet is meegegroeid met wat de omgeving wenselijk vindt, er bij overheidinstellingen zoals waterschappen toe leiden dat bepaalde verantwoordelijkheden aan anderen worden toegewezen (van Woerkum, in: van Riel, 1994; van Woerkum, Kuiper en Bos, 1999). Zo bestaat een wederzijdse afhankelijkheid tussen diverse organisaties, die wat betreft het waterbeheer aanzienlijk is toegenomen door de 'brede kijk' en integraal watersysteembeheer. Samenwerking is hierbij onontbeerlijk. Als er bij de organisaties waarmee moet worden samengewerkt geen draagvlak is voor (het werk van) het waterschap, zal dat de samenwerking bemoeilijken en mogelijk concurrentie bevorderen: zij kunnen proberen taken van het waterschap over te nemen.

Functioneren en voortbestaan van de organisatie

Uit bovenstaande blijkt dat het al dan niet hebben van draagvlak onder burgers en onder andere organisaties van invloed is op het functioneren van een organisatie. Met een stevig draagvlak kan een organisatie effectiever en efficiënter werken dan zonder draagvlak. Een eventuele strategieverandering is makkelijker uit te leggen. Een beroering in de publieke opinie kan grote gevolgen hebben. Een negatieve sfeer kan bevorderen dat waterschappen bepaalde taken kwijtraken aan andere organisaties of kan zelfs gebruikt worden om voor te stellen dat waterschappen maar moeten worden opgeheven als aparte overheden of worden omgevormd tot uitvoerders.

3.6 Conclusie

Draagvlak is acceptatie door voldoende aantallen. Acceptatie is een positieve of neutrale houding. Acceptatie van overheidsbeleid op grond van legitimiteit, dat wil zeggen dat het beleid wordt aanvaard 'omdat het van de overheid komt', is minder vanzelfsprekend geworden en acceptatie op grond van een beoordeling van het beleid op zichzelf is in betekenis toegenomen. Deze beoordeling kan variëren van oppervlakkig tot diepgaand. Sterk betrokken personen zullen tot een meer beredeneerd oordeel komen terwijl laag betrokken personen meer zullen afgaan op gevoelsmatige associaties en eenvoudige beslisregels (heuristieken). Bij meer betrokkenheid zal het draagvlak daardoor meer duurzaamheid en stabiliteit bezitten.

Doordat acceptatie van beleid minder vanzelfsprekend is geworden, is voor organisaties de relatie met de omgeving steeds belangrijker geworden. Er zijn in de omgeving van organisaties verschillende soorten relatiegroepen aan te wijzen. Criteria voor de

prioritering van de relatiegroepen waarbij het belangrijk is aan het draagvlak te werken, zijn betrokkenheid (materieel en ideel), invloed (formeel en informeel) en taakverwantschap.

Als er draagvlak is bij de belangrijkste relatiegroepen en als het instabiele draagvlak bij de vaak grotere groep die wel *materieel* betrokken is maar geen betrokkenheid *voelt* goed wordt onderhouden kan gezegd worden dat er draagvlak is in de samenleving. Onvoldoende draagvlak kan negatieve gevolgen hebben voor de relatie met burgers en met andere organisaties en voor het functioneren en voortbestaan van de organisatie.

Omdat een draagvlak dat door elaboratie ontstaat stabiel is, is het van belang te weten welke factoren elaboratie kunnen bevorderen. En omdat de beoordeling van beleidsmaatregelen op grond van de voor- en nadelen die deze maatregelen voor het individu hebben relatief belangrijker is geworden, is de vraag relevant welke factoren deze beoordeling beïnvloeden.

DEEL 2: WAT BEPAALT HET DRAAGVLAK VOOR HET WATERBEHEER?

Het eerste deel van deze studie ging over de vraag: waarom moet er draagvlak zijn? Eerst is beschreven wat waterbeheer inhoudt en hoe dit in de loop van de tijd is veranderd. Vervolgens is aan de orde gekomen wat draagvlak is en waarom dit belangrijk is. Ook is besproken bij welke groepen het van belang is aan het draagvlak te werken.

In het tweede deel van deze studie zal bekeken worden wat het draagvlak voor het waterbeheer bepaalt. Draagvlak voor beleid is gedefinieerd als acceptatie door voldoende aantallen, waarbij onder acceptatie wordt verstaan: een positieve of neutrale houding terwijl met voldoende aantallen bedoeld wordt: de belangrijkste relatiegroepen. Van Meegeren (1997) noemt twee bases voor acceptatie van beleidsmaatregelen. Ten eerste kan een oordeel gebaseerd zijn op specifieke kenmerken van de maatregel zelf. Deze beoordeling kan variëren van oppervlakkig (op basis van gevoelsmatige associaties en eenvoudige beslisregels: heuristieken) tot diepgaand (veel cognitieve verwerking: elaboratie). Ten tweede kan een oordeel gebaseerd zijn op de houding ten opzichte van de overheid in het algemeen: legitimiteit van de overheid, hetgeen te beschouwen is als een vorm van heuristische informatieverwerking. Hierbij speelt het imago van de overheid een rol. In de praktijk zal de houding tot stand komen door een mengvorm van legitimiteit en heuristische en beredeneerde opinievorming (van Meegeren, 1997).

In dit deel wordt de volgende indeling aangehouden. Hoofdstuk 4 behandelt de begrippen legitimiteit en imago. In de hoofdstukken 5 en 6 komen respectievelijk de heuristische en beredeneerde opinievorming aan de orde. Hoofdstuk 6 besluit met een theoretisch model voor draagvlak voor het waterbeheer. In hoofdstuk 7 wordt het empirisch onderzoek naar de factoren die mogelijk van invloed zijn op het draagvlak voor het waterbeheer besproken.

Hoofdstuk 4 Legitimiteit en imago

In het vorige hoofdstuk is het begrip *draagvlak* uitgewerkt. Onder draagvlak wordt in deze studie verstaan: draagvlak voor *beleid* of voor beleidsmaatregelen, in dit geval het waterbeheer. Er kan ook worden gesproken van draagvlak voor een *organisatie of overheid*, in dit geval de waterschappen. Het draagvlak voor een (overheids)organisatie valt onder het begrip legitimiteit en hangt samen met het imago. Daarom worden in dit hoofdstuk de begrippen legitimiteit en imago nader beschouwd. In hoofdstuk 3 is besproken dat het belang van legitimiteit als basis voor de acceptatie van beleid is afgenomen. Men accepteert beleid niet zonder meer omdat het van de overheid komt, maar men vormt zich steeds vaker een oordeel over het beleid op zichzelf. Dat betekent echter niet dat legitimiteit geen enkele rol speelt bij de acceptatie van beleid en dus bij draagvlak. Het draagvlak voor beleid en het draagvlak voor de organisatie waarvan het beleid afkomstig is, kunnen elkaar beïnvloeden.

4.1 Legitimiteit en gezag

Potman (1989) definieert legitimiteit als de houding tegenover besluitvormingsorganen, regimes, politieke systemen, wetgeving als zodanig en tegenover algemeen beleid. Legitimiteit is de overtuiging of opvatting dat men de gezagsdragers of het beleid in het algemeen moet gehoorzamen. Legitimiteit kan worden toegekend op basis van (1) de bron van waaruit het beleid afkomstig is, (2) de procedures rond de totstandkoming van een beslissing of (3) de overeenstemming ervan met waardenpatronen in de samenleving. Legitimiteit verschilt van acceptatie, omdat acceptatie betrekking heeft op een concreet stuk beleid terwijl legitimiteit meer dan alleen beleid betreft en niet op specifieke onderdelen van een beleid gericht is. Legitimiteit heeft betrekking op de overheid (of andere gezagsdragers) of op beleid in het algemeen. Over acceptatie wordt gesproken wanneer het gaat om een bepaald concreet beleid of een bepaalde beleidsmaatregel. Het acceptatieobject is dus veel specifiekere dan het object van legitimiteit.

In deze studie wordt, in navolging van Potman, het begrip legitimiteit gebruikt wanneer het gaat om de overheid of om beleid in het algemeen. Wanneer het gaat over concreet beleid of concrete beleidsmaatregelen, die voor- en nadelen voor het individu kunnen hebben, wordt gesproken van beoordeling (zie hoofdstuk 3). Deze kunnen samen al dan niet leiden tot acceptatie van beleid. Acceptatie kan ontstaan doordat men de overheid of het algemene beleid als legitiem beschouwt, maar ook doordat men de persoonlijke kosten en baten van concrete maatregelen, die uit het

algemene beleid voortvloeien, tegen elkaar afweegt en daardoor tot een positief oordeel komt. *Bij legitimiteit vindt nooit een beoordeling op basis van persoonlijke kosten en baten plaats.* Legitimiteit is dus, net als acceptatie, een positieve houding, maar ontstaat niet op basis van een inhoudelijke beoordeling op grond van voor- en nadelen maar op basis van de bron van het beleid (gezag en imago van de bron), de procedure waarlangs het beleid tot stand komt of overeenstemming met waardenpatronen in de samenleving.

Potman stelt dat de aanvaarding van overheidsbeleid steeds meer een functie is van de beoordeling van het nut dat het beleid voor een individu heeft (Potman, 1989). Ook van Hall (1996) merkt op dat burgers tegenwoordig overheidsmaatregelen per onderwerp beoordelen, en vooral loyaal zijn wanneer er individueel voordeel te behalen is. De burger maakt zelf uit wat goed voor hem is en de overheid heeft niet meer a priori gezag, omdat ze overheid is. Acceptatie is dus minder vanzelfsprekend geworden.

De bron van waaruit het beleid afkomstig is

Legitimiteit kan ontstaan op basis van de bron van waaruit het beleid afkomstig is. De bestuurden aanvaarden het beleid omdat het uit die bron, van die overheid komt. Bij deze vorm van legitimiteit spelen de inhoud, totstandkoming of effecten van het beleid een ondergeschikte rol (Potman, 1989). Voor deze vorm van legitimiteit is bekendheid met de bron van het beleid een voorwaarde. Een positief imago van een overheid onder burgers zal bevorderlijk zijn voor de legitimiteit. Op het begrip imago wordt hieronder verder ingegaan (4.2).

Wanneer burgers beleid accepteren omdat het uit een bepaalde bron komt, kent men aan deze bron dus een bepaald gezag toe. Gezag wordt door Hoogerwerf e.a. (1993) gedefinieerd als macht of invloed die als redelijk en juist aanvaard zijn: gezag is "de als juist erkende, gelegitimeerde macht of leiding". Volgens Hoogerwerf e.a. is de invloed van gezag nog steeds belangrijk, maar zijn gronden waarop men gezag toekent veranderd. Zij onderscheiden vijf bases voor gezag. *Traditioneel gezag* berust op tradities en trouw, bijvoorbeeld bij erfelijke monarchen. *Rationeel of legaal gezag* is gebaseerd op geloof in de rechtsorde en de regels op grond waarvan het gezag wordt uitgeoefend, bijvoorbeeld omdat het democratisch is besloten. Bij *charismatisch gezag* geven het geloof in de buitengewone gaven en eigenschappen van de leider en de band met zijn volgelingen hem gezag. Verder kan gezag bestaan op basis van de deskundigheid van de gezagsdrager (*deskundigheidsgezag of professioneel gezag*) of op basis van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid (*functioneel gezag*) (Hoogerwerf, Arentsen en Klok, 1993).

Traditioneel, charismatisch en professioneel gezag kunnen worden beschouwd als aspecten van legitimiteit die ontstaan op basis van de bron van beleid. Uit traditie of op basis van eigenschappen van de gezagsdrager vindt men dat men deze moet gehoorzamen. Rationeel of legaal gezag heeft een zekere overlap met legitimiteit die

ontstaat op basis van de procedures waarlangs tot beslissingen is gekomen; dit wordt verderop besproken. Maar functioneel gezag gaat in de richting van onze definitie van acceptatie. Functioneel gezag wordt toegekend omdat het gevoerde beleid doelmatig of doeltreffend is voor het oplossen van problemen van de betrokkenen. Hierbij vindt dus een beoordeling van het beleid plaats in het licht van het nut dat het voor de betrokkenen heeft. Als deze beoordeling positief uitvalt, kent men aan de machthebber gezag toe.

Hoogerwerf c.s. constateren dat er een verschuiving plaatsvindt van meer naar minder stabiele gezagstypen, van traditioneel en rationeel/legaal gezag naar charismatisch, deskundigheids- en functioneel gezag. Deze drie gezagstypen zijn minder stabiel, omdat zij gebaseerd zijn op eigenschappen en functioneren van de machtshebber. De gezagsdrager met een 'instabiel' gezagstype zal, om zijn gezag te behouden, steeds moeten laten zien dat hij dat waard is (Hoogerwerf, Arentsen en Klok, 1993).

Uit bovenstaande blijkt dat er een wisselwerking is tussen gezag en legitimiteit van de overheid enerzijds en acceptatie van beleid en draagvlak anderzijds. Gezag en legitimiteit van de overheid kunnen een reden zijn om beleid te accepteren, maar omgekeerd kan hoe men het beleid beoordeelt ook een basis zijn om legitimiteit en gezag aan de beleidsmaker, aan de overheid toe te kennen.

De door Hoogerwerf c.s. geconstateerde verschuiving van traditioneel en rationeel/legaal gezag naar charismatisch, deskundigheids- en functioneel gezag zou ook anders kunnen worden verwoord. Het belang van gezag op basis van traditie en geloof in de rechtsorde is afgenomen. Maar het belang van gezag op basis van eigenschappen van de machthebber en van wat het door hem gevoerde beleid voor de betrokkenen betekent is toegenomen: het imago is belangrijker geworden (zie 4.3) en acceptatie van beleid op grond van een beoordeling in het licht van het eigen nut is toegenomen.

De wijze waarop het beleid tot stand komt

Legitimiteit kan ook ontstaan op basis van de procedure rond de totstandkoming van een beslissing over beleid. Beslissingen die volgens een bepaalde procedure tot stand zijn gekomen, worden dan geaccepteerd onafhankelijk van de inhoud en effecten ervan (Potman, 1989). Dus zoals men aan een overheid gezag kan toekennen op basis van de regels op grond waarvan het gezag wordt uitgeoefend (rationeel of legaal gezag, zie boven), bijvoorbeeld een democratisch gekozen regering, zo kan men beleid als legitiem ervaren door de procedure waarlangs het is ontstaan, onafhankelijk van de uitkomst van deze procedure en van de individuele voor- en nadelen.

Van Woerkum (1995a en 1995b) legt nadruk op het belang van de wijze waarop beleid tot stand komt voor de legitimiteit en acceptatie ervan. Hij stelt dat waar gesproken

wordt over 'draagvlak', er meestal iets aan de hand is, namelijk dat het beleid onvoldoende wordt geaccepteerd door de burger. Het probleem ligt volgens hem echter niet bij de burger maar bij de overheid zelf; hij noemt drie oorzaken (zie ook 6.2). Eén van de oorzaken is volgens hem gelegen in het denken in de dichotomie: bestuurder - bestuurde. Bij deze manier van denken wordt ontkend dat burgers ook staatsburgers kunnen zijn, dat wil zeggen dat zij actief kunnen meedenken over maatschappelijke problemen. Om het contact tussen burgers en de overheid te herstellen moeten beleidsprocessen *interactief* worden opgezet. De uitkomst hiervan is een draagvlak (Van Woerkum, 1995a). De oplossing moet dus niet gevonden worden in communicatie om draagvlak voor een bepaald beleid te creëren, maar in communicatie om tot een ander beleid te komen, dat beter geaccepteerd wordt. De overheid moet in samenspraak met de maatschappij haar beleid vormen. Het beleid moet een product van communicatie zijn (Van Woerkum, 1995b). Dit wordt 'interactieve beleidsvorming' genoemd. Ervan uitgaande dat men het met deze procedures eens is kan zo, door de procedure waardoor het beleid tot stand is gekomen en de zichtbaarheid en waargenomen kwaliteit ervan, het beleid als meer legitiem worden ervaren en wordt het eerder geaccepteerd. In de wereld van de waterschappen pleit van Hall er voor de betrokkenen in een vroeg stadium bij het beleid te betrekken. 'Draagvlak bij burgers-ingelanden wordt vooral dan optimaal, wanneer zij de indruk krijgen volwaardig mee te kunnen doen in ideevorming en realisatie van plannen ... burger en overheid zullen naar elkaar moeten luisteren en niet alleen gericht moeten zijn op het de ander overtuigen van het eigen gelijk.' (Van Hall, 1996). Aarts (1998) deed onderzoek naar de communicatie tussen verschillende belanghebbenden over natuur en natuurbeleid. Wat betreft de rol van de overheid komt zij tot de conclusie dat de samenleving betrokken moet worden bij het maken van beleid en dat belangen, waarden, normen en doeleinden in een vroeg stadium expliciet moeten worden gemaakt en onderwerp van discussie moeten zijn voordat het beleid vastligt. Want beleid kan niet alleen op basis van objectieve feiten gemaakt worden, belangen, waarden, normen en doeleinden van maatschappelijke groeperingen spelen ook mee. Uiteindelijk heeft de overheid de taak uiteenlopende belangen tegen elkaar af te wegen en keuzes te maken. Wanneer dit expliciet gemaakt wordt kan de overheid verantwoording afleggen voor gemaakte keuzes en is het beleid dat hieruit volgt beter uit te leggen. Ook ontstaat meer betrokkenheid en de acceptatie in de samenleving neemt toe (Aarts, 1998).

Waardenpatronen in de samenleving

Tenslotte kan legitimiteit ontstaan doordat het beleid overeenstemt met waardenpatronen in de samenleving. Het beleid wordt beoordeeld op grond van wat het voor de samenleving als geheel betekent op grond van de waarden en normen van het individu, maar niet op basis van persoonlijke voor- en nadelen voor het individu zelf (Potman, 1989). Rogers (1995) spreekt van 'homophily' wanneer individuen van dezelfde waarden uitgaan. Dit wordt veroorzaakt doordat men tot dezelfde groep behoort, dicht bij elkaar leeft of werkt en dezelfde belangen deelt. Als mensen waarden

en betekenissen delen, dezelfde subculturele taal spreken en in persoonlijke en sociale karakteristieken op elkaar lijken, kortom: in een wij-cultuur leven, wordt communicatie effectiever doordat het meer kennis, houdingsvorming en -verandering en gedragsverandering kan opleveren (Rogers, 1995). Als waardenpatronen in de samenleving en tussen de overheid en de samenleving tamelijk homogeen zijn, zal de communicatie van de overheid over haar beleid effectiever zijn. In de hedendaagse samenleving bestaan over veel problemen geen overeenstemmende waarden. Voorbeelden zijn de discussies over euthanasie, sexualiteit, religie als basis voor het onderwijs e.d. Bij nieuwe thema's zoals biotechnologie kan de overheid proberen gemeenschappelijke waarden te vinden en de discussie hierover bevorderen. Als in de samenleving verschillende waardenpatronen naast elkaar bestaan, zal een beleid nooit met al deze waardenpatronen in overeenstemming zijn. Verschillende groepen zullen de betekenis van het beleid voor de samenleving als geheel, anders beoordelen. Dat betekent dat beleid dat door de ene groep wel als legitiem wordt ervaren door een andere groep misschien niet als legitiem wordt ervaren. De euthanasiediscussie kan als voorbeeld dienen. Als het beleid van de overheid erop is gericht de mogelijkheden voor euthanasie te verruimen kan dit door groepen die uitgaan van de waarde van de heiligheid van al het leven als niet legitiem worden ervaren, maar door groepen voor wie de waarden van een menswaardige manier van leven en sterven en van zelfbeschikking belangrijk zijn, juist wel.

4.2 Legitimiteit van de waterschappen

In de voorgaande paragraaf is het begrip legitimiteit besproken, de gronden waarop legitimiteit kan ontstaan en verschillende vormen van gezag. Wat betekent hetgeen hierover geschreven is nu voor de waterschappen? De legitimiteit van de waterschappen was vroeger vanzelfsprekend. Het gezag van de waterschappen berust voor een deel op tradities: vaak is de grootste boer de dijkgraaf (*traditioneel gezag*). Doordat waterschappen klein zijn, de ingelanden de bestuurders kennen en bij het werk en beslissingen betrokken zijn, ontstaat ook legitimiteit door de *procedures* waarlangs het het bestuur gekozen wordt en beleid tot stand komt. Wie belang heeft, betaalt mee en heeft zeggenschap: de trits belang-betaling-zeggenschap is een basis voor *rationeel/legaal gezag*. De legitimiteit ontstond ook op basis van *gedeelde waarden*. Er was meer 'homophily', een wij-cultuur. Er moest worden samengewerkt om zich tegen het water te verdedigen, het waterpeil moet worden beheerst. Het was niet nodig aan een imago te werken, men was bekend met het waterschap en voelde zich erbij betrokken. Legitimiteit was dus een krachtige factor om het waterbeheer te accepteren. Zie ook hoofdstuk 2, waarin de historische ontwikkeling van waterschappen wordt beschreven.

De belangrijkste veranderingen voor waterschappen sinds het begin van deze eeuw zijn de toetreding van nieuwe categorieën belanghebbenden en de toegenomen complexiteit

van het waterbeheer (integraal watersysteembeheer, de brede kijk). Dit is beschreven in hoofdstuk 2. Voor de legitimiteit zijn deze ontwikkelingen niet zonder gevolgen. Dat het waterbeheer gedaan wordt door waterschappen is niet zonder meer een reden om het te accepteren, want veel mensen (ingezetenen) zijn niet bekend met de waterschappen en hun taken. Dus om legitimiteit te krijgen op basis van de bron waaruit het beleid voortkomt, moeten waterschappen werken aan hun *bekendheid en imago*. Ook de procedures zijn anders dan vroeger. De expertise en deskundigheid is enorm toegenomen en de afwegingen die aan watersysteembeheer ten grondslag liggen zijn heel complex. Het *professionele gezagstype* is dus belangrijk geworden. De procedures om de waterschapsbesturen samen te stellen, dus de waterschapsverkiezingen, laten zeer te wensen over. De doorgaans lage betrokkenheid bij het werk van de waterschappen leidt tot erg lage opkomsten bij de verkiezingen. De procedures zijn dus minder dan vroeger een basis voor legitimiteit. Ook is het waterbeheer niet meer vanzelfsprekend legitiem doordat uitgegaan wordt van dezelfde waarden. Er is minder 'homophily'. Waterschappen moeten zeer diverse belangen bedienen, denk aan boeren die een lager waterpeil willen dan beheerders van natuurgebieden. Ook is men minder dan vroeger doordrongen van het besef dat we ons tegen het water moeten verdedigen, hoewel dat door de recente overstromingen wellicht weer is toegenomen. De waarde dat water moet worden beheerst wordt niet langer zonder meer door alle groepen in de samenleving onderschreven. Denk aan natuurprojecten waar water de ruimte wordt gegeven en dijken worden doorgestoken, zodat 'de natuur haar gang kan gaan'. Voor bijvoorbeeld mensen die de watersnood van 1953 hebben meegemaakt, is dit soms moeilijk te begrijpen. Tenslotte geldt ook voor waterschappen wat voor overheidsbeleid in het algemeen is geconstateerd: burgers beoordelen beleid tegenwoordig steeds meer op basis van individuele nutsberekening terwijl legitimiteit een kleinere rol heeft gekregen.

4.3 Imago

Volgens Potman (1989) ontstaat legitimiteit vanuit 'de overtuiging dat men gezagsdragers dient te gehoorzamen'. Van Meegeren (1997) stelt legitimiteit synoniem met 'houding ten opzichte van de overheid'. De rol van legitimiteit in deze eerste betekenis is minder belangrijk geworden voor acceptatie, maar de houding tegenover de overheid speelt zeker een rol bij acceptatie van beleid. Van Meegeren stelt dat de houding ten opzichte van een overheid in het algemeen een rol zou kunnen spelen in de beoordeling van concrete uitingen van beleid. Eerdere ervaringen met de overheid, consistentie van het beleid, zelf als overheid het goede voorbeeld geven en geloofwaardige communicatie zijn factoren die mogelijk een rol spelen bij de houding ten opzichte van de overheid in het algemeen (van Meegeren, 1997). Draagvlak voor beleid of beleidsmaatregelen wordt dus mede beïnvloed door het draagvlak voor de overheid waarvan het beleid afkomstig is. Een belangrijk aspect van de houding ten opzichte van de overheid is het *imago* van de overheid.

Volgens van Woerkum (1997) wordt het imago van een organisatie bepaald door (1) het gedrag (de prestaties, alles wat daartoe leidt en de manier waarop dat gebeurt) en (2) het karakter, de eigenschappen van de organisatie, beide voortkomend uit de *feitelijke* identiteit van de organisatie en door (3) bewuste communicatie over het *gewenste* imago, naar aanleiding van de *gewenste* identiteit. Het feitelijk imago ontstaat dan tenslotte doordat (4) mensen op grond van 1, 2 en 3 een beeld construeren. Bewuste, daartoe ontwikkelde communicatie is dus zeker niet alleen bepalend voor het imago van een organisatie.

De Raad voor het Milieubeheer (1995) constateert dat het draagvlak voor milieubeleid afkalft door verminderde geloofwaardigheid van de overheid. Dat is dus een verslechtering van het imago. De trend van verminderde geloofwaardigheid van de overheid wordt gevoed door inconsistentie van het beleid (dus het gedrag) en versterkt door ongeloofwaardige communicatie over het beleid (Raad voor het Milieubeheer, 1995). Van Meegeren (1997) noemt ook eerdere ervaringen met de overheid en zelf als overheid het goede voorbeeld geven (gedrag) als factoren die de houding ten opzichte van de overheid kunnen beïnvloeden.

In opdracht van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw is een bronnenstudie uitgevoerd naar de wijze waarop burgers tegen oppervlaktewater(beheer) aankijken (van Rooy, 2000). Eén van de conclusies is dat eenduidigheid van het beleid erg belangrijk is. Burgers zien doorgaans de verschillende overheden en rijksdiensten niet los van elkaar maar als een geheel: "de overheid". Er zijn in Nederland verschillende (overheids)organisaties belast met onderdelen van het waterbeheer. Wanneer deze niet eenduidig naar buiten treden wordt de overheid ongeloofwaardig. Het vertrouwen in een overheid wordt ondermijnd wanneer zij inconsistent is.

Van Woerkum (1997) definieert imago als 'het geheel aan betekenissen waardoor een object gekend wordt en waardoor mensen zo'n object beschrijven, zich dit herinneren en zich daaraan relateren'. Een imago is een overkoepelend, mogelijk vrij oppervlakkig totaalidee over een object, met een emotionele lading. Een belangrijk kenmerk van imago is, dat het deels gebaseerd kan zijn op kennis en ervaring maar ook voor een deel wordt ingevuld. In het totaalbeeld valt het onderscheid weg tussen het deel dat op werkelijkheid berust en het deel dat is ingevuld. Een ander belangrijk kenmerk is de emotionele lading. Menselijk handelen wordt mede gestuurd door emoties en niet alleen door verstandelijke overwegingen. Beelden, imago's kunnen gebruikt worden om gedrag te bepalen ten opzichte van een object waarover geen afgewogen verstandelijk oordeel is gevormd. Men kan ook niet over alles een afgewogen oordeel hebben. Het is een vorm van heuristische beoordeling van het object. Het imago kan gebruikt worden als eerste oriëntatie op een object, wanneer (nog) geen afgewogen oordeel is gevormd, of voor zaken die men niet zo belangrijk vindt dat men zich er een bewust afgewogen oordeel over vormt.

Het imago van een organisatie zegt iets over de relatie met de omgeving. Een positief imago is gunstig voor de contacten en de communicatie. Het imago moet dan wel min of meer op werkelijkheid berusten, anders is het beeld zeer kwetsbaar. Een negatief imago kan heel schadelijk zijn, niet alleen voor bedrijven maar ook voor overheden. Ook al is er voor overheden geen harde terugkoppeling zoals bij bedrijven bijvoorbeeld via de verkoopcijfers, het imago dat burgers hebben van de overheid heeft wel gevolgen voor de betekenis en invloed van die overheid. Zoals het bedrijfsimago het productimago beïnvloedt, kan het imago van een overheid het imago van een beleidsmaatregel beïnvloeden (van Woerkum, 1997). Een negatief imago maakt het implementeren van beleid lastiger. Bovendien kan een negatief imago, doordat een organisatie niet is meegegroeid met wat de omgeving wenselijk vindt, er bij overheidinstellingen zoals waterschappen toe leiden dat bepaalde verantwoordelijkheden aan anderen worden toegewezen (van Woerkum, in: van Riel, 1994; van Woerkum, Kuiper en Bos, 1999).

Het begrip imago kent een zekere samenhang met legitimiteit. Legitimiteit kan immers ontstaan op basis van kenmerken van de bron van het beleid: de overheid. Het beeld dat men heeft van de overheid kan mede bepalend zijn of men aan de overheid gezag toekent en haar beleid als legitiem ervaart. Zie ook hetgeen in 4.1 over gezag is opgemerkt. Gezag dat ontstaat op basis van de deskundigheid van de machthebber (professioneel gezag) of op basis van het geloof in de gaven en eigenschappen van de leider (charismatisch gezag) is gebaseerd op hoe men de gezagsdrager waarneemt, dus op het imago van de gezagsdrager. Deze gezagsbronnen zijn relatief belangrijker geworden vergeleken met de meer traditionele gezagsbronnen (traditioneel en rationeel/legaal gezag) en daarmee is het belang van een positief imago toegenomen.

Een andere oorzaak van het toenemende belang van imago is dat de samenleving minder overzichtelijk is dan vroeger. Zoals we al zagen in 3.4, noemt van Gunsteren (1992) dit verschijnsel 'De Ongekende Samenleving' (DOS). De maatschappij is pluraal en de werkelijkheid is niet meer in te delen in categoriën en schema's. Dit werkt naar twee kanten. Enerzijds hebben burgers geen houvast meer aan traditionele waarden en normen bij het bepalen van hun opvattingen. Een imago kan dan een manier zijn om zich een mening te vormen zonder zich ergens helemaal in te verdiepen. Het is immers niet mogelijk zich overal een afgewogen oordeel over te vormen. Anderzijds maakt DOS de overheid onzeker. Bestuurders moeten goed naar de werkelijkheid kijken en deze interpreteren (zie ook hoofdstuk 3): een van de redenen waarom veel imago-onderzoek wordt uitgevoerd, ook door waterschappen (van Gunsteren, 1992; van Woerkum, 1997).

4.4 Imago van waterschappen

Tot ongeveer 1995 lieten diverse waterschappen onafhankelijk van elkaar af en toe onderzoek doen naar hun naamsbekendheid, de bekendheid met de taken, het imago van het waterschap bij burgers en/of bij bedrijven en dergelijke. Het algemene beeld dat uit deze onderzoeken naar voren komt, is dat de waterschappen bij burgers niet zo bekend zijn. Men associeert vooral de zuiveringsschappen vaak met drinkwater. Vaak gaat de bekendheid niet verder dan een associatie met water. Ook worden de waterschapslasten vaak met andere lasten verward. Dit geldt in sterkere mate in stedelijke en in hoger gelegen gebieden, waar het belang van het waterschap minder merkbaar is en men van oudsher minder betrokken is bij het waterbeheer. (Zie Brouwers, Rottink en Partners, 1993 en 1994; Beauchez Public Relations, 1993; Team Vier, 1995; Gemeente Almelo, 1994; de Heer, 1995.)

In 1995 wordt in opdracht van de Unie van Waterschappen onderzoek gedaan onder functionele relaties naar het imago van waterschappen in het algemeen en van de Unie van Waterschappen (de Jong en Koolhaas, 1995). Onder functionele relaties wordt verstaan: actoren in de functionele omgeving van de waterschappen. Hieronder vallen departementen, provincies, gemeenten en belangenorganisaties. In dit onderzoek wordt het imago van een organisatie gedefinieerd als het totaal aan denkbeelden, opinies en gevoelens ten opzichte van de betreffende organisatie. Het beeld van de waterschappen komt uit dit onderzoek naar voren als voorzichtig positief. Waterschappen worden gezien als deskundige, effectieve, betrouwbare uitvoeringsgerichte organisaties. Ook worden waterschappen als conservatief gezien en hebben zij volgens de functionele relaties een introvert karakter: de communicatie is niet sterk, de openheid is vooral passief, publicitaire kansen worden onvoldoende benut. Het democratisch gehalte wordt minder negatief beoordeeld dan door de waterschappen zelf was verwacht (de Jong en Koolhaas, 1995). Eén van de aanbevelingen van dit onderzoek is dat communicatie nadrukkelijker moet worden benut als instrument in de omgang met functionele relaties. Daarom wordt ook aanbevolen dat de Unie faciliteiten creëert waarmee individuele waterschappen hun communicatieve functie kunnen versterken. Naar aanleiding hiervan wordt besloten een communicatie-onderzoeksinstrument te ontwikkelen dat regionaal toepasbaar is. In 1998 heeft de Unie van Waterschappen een Handboek Communicatieonderzoek uitgebracht, waarmee waterschappen zelf of met behulp van een stagiaire en/of onderzoeksbureau onderzoek kunnen uitvoeren onder belastingbetalers en functionele relaties. Op deze manier worden de resultaten van de onderzoeken bij verschillende waterschappen vergelijkbaar. De doelstelling van onderzoek met behulp van het handboek is inzicht verschaffen in (a) de bekendheid van het waterschap onder burgers en bedrijven en (b) de wijze waarop burgers, bedrijven, overheids- en maatschappelijke organisaties (het functioneren van) het waterschap beoordelen. Het handboek omvat drie modules. In de module 'burgers en bedrijven' wordt informatie verzameld over de bekendheid van het waterschap bij en de

beoordeling van de activiteiten van het waterschap door inwoners en bedrijven in het beheersgebied van het waterschap. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar leeftijd en opleidingsniveau en naar categorie (ingezetenen, eigenaren gebouwd, eigenaren ongebouwd en bedrijfsgebouwd). De module 'functionele relaties' is gericht op mede-overheden en belangenorganisaties en betreft vooral de wijze waarop het waterschap en haar prestaties worden beoordeeld. De module 'zelfbeeld' levert een beschrijving op van de verwachtingen van medewerkers van het waterschap over de wijze waarop het waterschap wordt beoordeeld door de functionele relaties en door de burgers in haar beheersgebied. Door dit zelfbeeld te vergelijken met de uitkomsten van de andere modules kunnen eventuele discrepanties tussen de gewenste identiteit en het gemeten imago aan het licht komen. Aspecten van het imago die met onderzoek middels het handboek (kunnen) worden gemeten zijn openheid, klantgerichtheid, betrouwbaarheid, deskundigheid, innovatievermogen, slagvaardigheid, mate van bureaucratie, gerichtheid op samenwerking, interne coördinatie, gerichtheid op diverse belangen, kostenbewustzijn en democratisch karakter. Ook kunnen vragen worden gesteld over het informatiemateriaal, of men vindt dat men goed op de hoogte wordt gehouden en de informatiebehoefte (Unie van Waterschappen, 1998).

Resultaten van onderzoek

Tot september 1999 zijn behalve twee pilots (bij de waterschappen Veluwe en De Brielse Dijkkring) drie onderzoeken met dit Handboek uitgevoerd, bij de waterschappen Zeeuwse Eilanden, Groote Waard en Vallei&Eem (Emmink en Verheuveld, 1998; De Brielse Dijkkring, 1999; de Zeeuw, 1999; Klaassen en van der Velde, 1999; van Slooten, 1998; Vonhoff, 1999). Uit de gehouden onderzoeken blijkt dat de (geholpen) naamsbekendheid vaak wel groot is maar de bekendheid met de taken, vooral bij burgers, veel minder. Het imago is vaak over het algemeen beter dan door de eigen medewerkers was verwacht. Betrouwbaarheid en deskundigheid zijn aspecten van het imago die regelmatig hoog scoren, vooral onder functionele relaties. Burgers zien de waterschappen vaak als deskundig en ook als milieuvriendelijk werkend. Maar de waterschappen worden ook gezien als bureaucratisch. Bovendien vullen veel burgers op diverse aspecten van het imago 'weet niet' of 'geen mening' in. Punten waarop het imago in positieve zin afwijkt van het zelfbeeld zijn bij burgers: klantgerichtheid (Groote Waard), openheid en democratisch gehalte (Vallei en Eem), het afwegen van alle belangen, niet alleen de agrarische (Veluwe, Zeeuwse Eilanden, Brielse Dijkkring), modern (Zeeuwse Eilanden) en mate van bureaucratie (Zeeuwse Eilanden, Brielse Dijkkring). Punten waarop het imago in positieve zin afwijkt van het zelfbeeld zijn bij functionele relaties: deskundigheid, betrouwbaarheid en klantvriendelijkheid (Vallei en Eem) en het afwegen van alle belangen (Brielse Dijkkring).

4.5 Conclusie

Bij de acceptatie van beleid spelen gezag en imago ook een rol. Het relatieve belang van deze begrippen is in de loop van de tijd echter veranderd. In het algemeen geldt dat traditionele vormen van legitimiteit en gezag in belang zijn afgenomen, terwijl het belang van het imago toeneemt evenals het functionele gezagstype, waarbij men gezag toekent omdat het beleid doeltreffend of doelmatig is voor het oplossen van problemen van de betrokkenen. Dit komt overeen met een van de conclusies in hoofdstuk 3, namelijk dat voor acceptatie de beoordeling van concrete beleidsmaatregelen op grond van persoonlijke voor- en nadelen steeds belangrijker is geworden (de 'calculerende burger') terwijl vanzelfsprekende acceptatie van beleid, omdat het van de overheid komt, is afgenomen. Ook voor waterschappen geldt dat, door de toegenomen afstand tussen waterschappen en burgers en de relatieve onbekendheid van waterschappen, het belang van het imago is toegenomen. Traditioneel en rationeel/legaal gezag zijn minder belangrijk geworden. Legitimiteit zal eerder ontstaan op basis van professioneel en functioneel gezag, dus op basis van het nut dat het beleid heeft voor de betrokkenen. De 'traditionele' legitimiteit is dus minder belangrijk geworden.

Overigens is de manier waarop de begrippen in dit hoofdstuk uit elkaar worden gehaald een abstractie. Er is een wisselwerking tussen gezag en legitimiteit van de overheid enerzijds en acceptatie van beleid en draagvlak anderzijds. Deze kunnen elkaar wederzijds beïnvloeden. Men kan beleid accepteren omdat men de overheid gezag toekent, maar een overheid kan ook gezag 'verdienen' door haar beleid.

Hoofdstuk 5 Heuristische opinievorming

De houding ten aanzien van beleid(smaatregelen) wordt mede beïnvloed door de legitimiteit en het imago van de overheid, zoals in het vorige hoofdstuk (4) aan de orde kwam. Maar de beoordeling van het beleid of de maatregel op zichzelf is steeds belangrijker geworden, bleek in de hoofdstukken 3 en 4. Deze beoordeling kan op twee manieren plaatsvinden: heuristisch of beredeneerd. Dit zijn twee uitersten: in de praktijk bevindt men zich meestal hier ergens tussen in. In dit hoofdstuk wordt eerst uitleg gegeven over heuristische en beredeneerde opinievorming. Dan worden enkele onderwerpen besproken die van belang zijn bij heuristische beoordeling van het beheer van oppervlaktewater: de beleving van water en risicoperceptie.

5.1 Heuristische en beredeneerde opinievorming

De afweging die men maakt van de collectieve en/of individuele voor- en nadelen van een maatregel, kan variëren van oppervlakkig tot diepgaand. De afweging kan tot stand komen op basis van gevoelsmatige associaties en eenvoudige beslisregels, zonder veel cognitieve verwerking, of op basis van meer cognitieve verwerking van argumenten over voor- en nadelen: beredeneerde opinievorming (van Meegeren, 1995b). In het Elaboration Likelihood Model van Petty en Cacioppo (in: Koelen en Martijn, 1994; zie ook 3.1.1) wordt ervan uitgegaan dat er twee routes zijn waarlangs mensen informatie kunnen verwerken. De centrale of systematische route kenmerkt zich door een hoge mate van elaboratie. Elaboratie is het goed nadenken over de inhoud van de informatie: men denkt na over de geboden argumenten en weegt deze kritisch tegen elkaar af. Bij de perifere of heuristische route gaat de aandacht meer uit naar de vorm van de boodschap of naar de bron van waaruit de boodschap afkomstig is en vindt nauwelijks of geen elaboratie plaats. Heuristieken zijn simpele, intuïtieve beslissingsstrategieën om een complexe mentale taak te vereenvoudigen. De centrale en de perifere manier van informatieverwerking zijn twee uitersten van een continuüm. Meestal is informatieverwerking deels op inhoudelijke argumenten gestoeld en deels op perifere prikkels (Koelen en Martijn, 1994).

Overigens hoeft het niet zo te zijn dat aandacht voor perifere prikkels *ten koste* gaat van elaboratie. Men kan ergens emotioneel door geraakt worden en er daardoor over gaan nadenken. Volgens van Woerkum (1991) kunnen emotionele, perifere prikkels de betrokkenheid vergroten. Omdat bij grotere betrokkenheid de kans op cognitieve verwerking van argumenten toeneemt, kunnen emotionele prikkels op deze manier 'bemiddelend' werken voor de centrale route. Een 'emotionele benadering' kan op 4 manieren de rationele verwerking van argumenten stimuleren. (1) Emoties kunnen de

aandacht trekken. (2) Emoties kunnen de bindkracht van een boodschap vergroten, doordat men langer aandacht heeft voor iets waardoor men wordt geboeid. (3) Emoties kunnen zorgen dat thema's beklijven. Als er een verbeeldingsproces in gang is gezet, ontstaat in het geheugen een affectief geladen beeld waarin emoties blijvend worden gekoppeld aan cognities. (4) Emotionele prikkels kunnen bekende, eerder verwerkte kennis weer in herinnering roepen (Van Woerkum, 1991). Perifere prikkels kunnen dus op verschillende manieren de elaboratie juist bevorderen, maar dat gebeurt zeker niet altijd. Mensen ontvangen dagelijks zeer veel prikkels die tot betrokkenheid oproepen en men heeft niet voor al deze prikkels tijd en aandacht. Vaak volstaat men met een oppervlakkige indruk die wordt gehanteerd als hulpmiddel om zich te oriënteren.

Chaiken en Maheswaran (1994) tonen aan dat heuristische en systematische informatieverwerking tegelijkertijd kunnen plaatsvinden waarbij zij beide hun effect hebben op de oordeelsvorming. Afhankelijk van een aantal factoren, kunnen zij onafhankelijk van elkaar of in onderlinge afhankelijkheid de beoordeling beïnvloeden en kunnen de effecten worden opgeteld of elkaar juist afzwakken. Dit betekent dat heuristische prikkels een direct effect kunnen hebben of de beredeneerde beoordeling kunnen beïnvloeden (Chaiken en Maheswaran, 1994).

De volgende factoren zijn van invloed op de manier van informatieverwerken: de motivatie van de ontvanger van de informatie en zijn mogelijkheden en vaardigheden om een boodschap centraal te verwerken. De *motivatie* tot elaboratie is groter bij persoonlijke betrokkenheid bij het onderwerp. Men kan bij een onderwerp betrokken zijn omdat het persoonlijk van belang is (directe of materiële betrokkenheid) of omdat men interesse heeft in het onderwerp (ideële betrokkenheid; zie 3.4.3). De motivatie voor het nadenken over geboden informatie is dan groter. Ook wanneer informatie verschillende en uiteenlopende argumenten bevat of door verschillende bronnen wordt gepresenteerd, is de motivatie om er over na te denken groter. Maar persoonlijke eigenschappen spelen hierbij ook een rol. Er bestaan verschillen tussen mensen in hun neiging en behoefte over iets na te denken in het algemeen. De *mogelijkheden en vaardigheden* van een ontvanger om informatie centraal te verwerken, worden beïnvloed door drie factoren. Ten eerste bepalen de omstandigheden waaronder men de informatie ontvangt, in hoeverre het mogelijk is deze centraal te verwerken. Als mensen worden gestoord of afgeleid terwijl zij informatie ontvangen, is centrale verwerking moeilijker. Ten tweede blijkt dat de kans op centrale verwerking toeneemt naarmate men meer voorkennis heeft. Men heeft dan meer mogelijkheden om argumenten tegen elkaar af te wegen. Tenslotte moet de informatie duidelijk en begrijpelijk zijn (Petty en Cacioppo, 1986; Koelen en Martijn, 1994).

Het belang van informatie voor de houding tegenover waterbeheer blijkt uit onderzoek van Fleur e.a. (1993). Mensen die beter geïnformeerd zijn kijken anders tegen de problematiek van dijkverbetering aan dan mensen die minder geïnformeerd zijn.

Degenen die nog nooit iets hadden gehoord of gelezen over dijken denken over het algemeen vaker dat deze veilig zijn. (N.B: dit onderzoek is gehouden vóór de overstromingen.) Ook in het monitoronderzoek Deltaplan Grote Rivieren (Hufen, de Kruijk en Rekkers, 1996; Zandstra, Hufen en Geerlof, 1996), dat is gedaan om het draagvlak voor de uitvoering van de versnelde dijkverbeteringen na de overstromingen van 1993-1995 te onderzoeken, speelt kennis een belangrijke rol. Het draagvlak voor het Deltaplan Grote Rivieren blijkt groter te zijn als het kennisniveau hoger is en de bekendheid met voorlichtingsproducten groter.

Indien het oordeel over beleid(smaatregelen) wordt bepaald door de legitimiteit of het imago van de overheid, kan dit ook worden beschouwd als een vorm van heuristische beoordeling. Dit is in hoofdstuk 4 behandeld.

Veel mensen zijn weinig betrokken bij het waterbeheer en de kennis hierover is bij velen gering. Dit komt naar voren uit onderzoek door individuele waterschappen (zie 4.3). Dat betekent dat de beoordeling van het waterbeheer vaak voor een groot deel via de perifere route tot stand zal komen. Bij heuristische opinievorming spelen emoties een grote rol. Een houding die via de perifere route tot stand komt is gevoelig voor affectieve reacties en gevoelsmatige associaties. Daarom wordt in de volgende paragraaf besproken hoe mensen (oppervlakte)water *beleven*. Omdat veiligheid over het algemeen gezien wordt als een belangrijke waarde die beschermd wordt door het waterbeheer, zal vervolgens aandacht worden gegeven aan *risicoperceptie en -acceptatie* door leken en de heuristieken die daarbij een rol spelen.

5.2 Heuristische opinievorming via de beleving van water

Als mensen zich ergens niet in hebben verdiept, kunnen zij er nog wel een mening over hebben. Deze mening is dan vaak gebaseerd op het *beeld* dat zij zich over het onderwerp gevormd hebben, net zoals zij zich een mening vormen over de overheid op grond van het *imago* van de overheid, zoals beschreven in hoofdstuk 4. Men kan dus een mening hebben over het waterbeheer op grond van een bepaalde beeldvorming. Dit zal samenhangen met hoe men tegen water aankijkt.

5.2.1 De beleving van water in het algemeen

Nederland en water kunnen niet los van elkaar worden gezien. De geschiedenis van Nederland is al millennia lang verbonden met de strijd tegen water. In de loop der eeuwen zijn Nederlanders experts geworden in het beheersen van het water. Zozeer, dat het op dit moment voor velen vanzelfsprekend is dat met geavanceerde technieken alles op dit gebied mogelijk is. Droge voeten en helder water zijn vanzelfsprekend en wateroverlast of -tekort en vervuiling worden gezien als verantwoordelijkheid van de

overheid (van Rooy, 2000). De culturele achtergrond en/of individuele emotionele betrokkenheid zijn bepalend voor de betekenis die burgers aan water hechten. Het beheer van water wordt daarentegen gezien als de verantwoordelijkheid van technici. Er bestaat een kloof tussen de wijze waarop burgers en deskundigen water beleven (van Rooy, 2000). Ten behoeve van communicatie over de aanpak van vervuiling door diffuse bronnen is door de Stichting Reinwater en de Landbouwniversiteit onderzocht hoe leken water en waterkwaliteit beleven (Martijn e.a., 1998; Piriou, 1998). Water in het algemeen, dus niet alleen oppervlaktewater, roept positieve associaties en gevoelens op: zuiverend, reinigend, essentieel voor het leven, krachtig, maar tegelijkertijd ook zo vanzelfsprekend dat de waarde ervan pas goed kan worden ingeschat als het er niet is. Negatieve gevoelens hebben minder met het water zelf te maken en meer met de omstandigheden van het water, zoals vervuiling of gevaar.

5.2.2 De beleving van water als onderdeel van de omgeving

In diverse onderzoeken wordt ingegaan op de beleving van *water als onderdeel van het landschap*. Uit onderzoek in de Krimpenerwaard (Coeterier e.a., 1986) blijkt dat water hier beeldbepalend is. Het is het verbindende element in het landschap. De volgende aspecten zijn belangrijk bij de beleving van het water in het landschap.

- Het gebruik en de gebruiksmogelijkheden. Het meeste water heeft meerdere functies, variërend van individueel (recreatie) tot maatschappelijk (afwatering).
- Het beeld en de beeldkwaliteit: de visueel-ruimtelijke kenmerken van het water.
- De hiërarchie: de plaats van het water in het afwateringssysteem (gewone sloot, afwateringssloot, rivier) en het ruimtelijke patroon.
- Het beheer: wel of niet goed onderhouden.

Het blijkt dat de diverse vormen van oppervlaktewater niet als losse elementen in het landschap worden gezien maar als verweven met hun omgeving. Het landschap wordt als één geheel waargenomen. Ook worden inrichting en beheer van het landschap niet los van elkaar gezien (Coeterier, van der Haar en Langezaal-van Swaay, 1986).

Uit onderzoek naar de beleving van de Wadden (Coeterier e.a., 1997) blijkt dat het Waddengebied een hoge belevingswaarde heeft en zeer sterke gevoelens oproept. De gevoelskwaliteiten geven een piekervaring en zijn daardoor zeer kwetsbaar. De sterkste gevoelens die het gebied oproept zijn verbonden aan de natuur. Men ervaart dat hier de natuur zijn gang kan gaan, natuurkrachten zijn duidelijk voelbaar. Daarom bevelen Coeterier c.s. aan om de voorlichting over de Wadden vooral op een emotioneel niveau te voeren (Coeterier, Ploeger, Schöne en Buijs, 1997).

Het gebruik en de beleving van *water in de woonomgeving* staan centraal in een kwalitatief onderzoek in Almere (Spinnewijn en de Boer, 1997). In de onderzochte wijk zijn grachten, een kanaal, een vaart en plassen aanwezig. Water in de woonwijk

blijkt de leefbaarheid van de wijk te bevorderen doordat het recreatieve mogelijkheden biedt: vooral lopen en fietsen langs het water, en in mindere mate schaatsen, zwemmen, varen en vissen. De situering, omvang, voorzieningen, het onderhoud en de veiligheid van water en oevers bepalen de recreatieve geschiktheid en daarmee de gebruikswaarde. Het water in de wijk wordt zeer gewaardeerd, ook door degenen die het niet actief gebruiken. Het verlevendigt de woonomgeving. Het water wordt gezien in combinatie met het groen er omheen, niet als losstaand element (Spinnewijn en de Boer, 1997).

In Amsterdam is onderzocht wat bewoners van het *water in de stad* vinden (van Noort en van Dijk, 1998). In een kwalitatief en een kwantitatief onderzoek is onder andere onderzocht hoe in Amsterdam tegen het oppervlaktewater wordt aangekeken. Men blijkt het water belangrijk te vinden: water hoort bij Amsterdam en vooral de ruimte, sfeer en rust die ervan uitgaan worden gewaardeerd. Over het algemeen voelt men zich veilig en denkt men dat de kans op overstromingen klein is (van Noort en van Dijk, 1998).

5.2.3 Onderhoud en 'natuurlijk' waterbeheer

Uit het onderzoek in de Krimpenerwaard (Coeterier e.a., 1986) blijkt dat het onderhoud van belang is bij de beleving van water. Uit het onderzoek van Spinnewijn en de Boer (1997) in Almere blijkt dat gebrek aan onderhoud een negatieve invloed heeft op de belevingswaarde. Uit het onderzoek in Almere blijkt ook dat 'natuurlijke' wateren het meest gewaardeerd worden. Ook uit het Amsterdamse onderzoek (van Noort en van Dijk, 1998) komt naar voren dat aan de waternatuur, dieren, planten en natuurvriendelijke oevers, veel waarde gehecht wordt.

5.2.4 De beleving van de waterkwaliteit

Uit het onderzoek door Stichting Reinwater en de Landbouwniversiteit blijkt dat bij het ervaren van vervuiling het visuele aspect een grote rol speelt: de helderheid, de aanwezigheid van drijflagen of dode vissen worden veel vaker genoemd dan het feit dat water dat er helder uitziert toch vervuild kan zijn. Over het algemeen maakt men zich weinig zorgen over watervervuiling, vooral wanneer deze niet zichtbaar is, maar als ernaar gevraagd wordt blijkt men wel problemen te kunnen noemen (Martijn, de Rooy en Piriou, 1998; Piriou, 1998). Uit het onderzoek in Amsterdam blijkt dat men de kwaliteit van het water afleest aan onder meer de hoeveelheid zwerf- en drijfvuil, de geur, de kleur, de helderheid, schuim, algen of kroos op het water en de aanwezigheid van dieren in het water. Sommigen hebben gelezen of gehoord dat de waterkwaliteit is verbeterd (van Noort en van Dijk, 1998).

In Engeland heeft House (1995) heeft onderzoek gedaan naar de perceptie die het publiek heeft van de esthetische waterkwaliteit. De beleving van het publiek omtrent de kwaliteit van de omgeving wordt vooral beïnvloed door visuele en geurkenmerken. Deze kenmerken vormen, gezien vanuit het probleem perspectief, samen het begrip 'esthetische vervuiling'. Volgens House is de publieke perceptie van de waterkwaliteit helemaal op deze esthetische aspecten gebaseerd en heeft deze weinig of geen relatie met de feitelijke fysisch-chemische of biologische waterkwaliteit. Hoe slechter de waargenomen waterkwaliteit, hoe minder vaak men het water gebruikt of bezoekt. House verwijst naar ander onderzoek waarin de volgende factoren het meest genoemd worden als indicator voor de waterkwaliteit: algengroei, modderigheid, vreemde geuren, dode vissen, olielaagjes, afval in het water en een vreemde kleur. Voor een goede waargenomen waterkwaliteit zijn van belang: volwassenen die er vissen, veel vis en het kunnen zien van de bodem. Voor een slechte waargenomen waterkwaliteit zorgen de factoren: groen schuim (*scum*) op het oppervlak, vreemde kleur of geur, modderig water, schuim (*foam*) op het water en uit het water afkomstig afval. Het lijkt erop dat de aanwezigheid van indicatoren voor goede waterkwaliteit minder invloed heeft dan de aanwezigheid van indicatoren voor slechte waterkwaliteit. In het onderzoek van House wordt gekeken naar de invloed van afval afkomstig uit het riool (vanuit stedelijke drainagesystemen) op de perceptie van het publiek van de kwaliteit van water, strand en rivieroever. Uit dit onderzoek kunnen onder meer de volgende conclusies getrokken worden. De aanwezigheid van vervuiling afkomstig uit het riool zou een grotere invloed hebben op het plezier dat het publiek beleeft aan een bezoek aan rivier of strand dan de andere indicatoren van esthetische vervuiling. Het publiek ziet echter niet vaak vervuiling afkomstig uit het riool (*sewage-derived products*). Dit wordt ten dele veroorzaakt doordat men deze dingen niet herkent. Het kan ook komen doordat men deze producten niet graag opmerkt of bespreekt. Wanneer zulke voorwerpen geïdentificeerd worden, hebben ze een negatieve invloed op de waargenomen waterkwaliteit. Het lijkt erop dat de perceptie van de waterkwaliteit meer uit de visuele staat van het water zelf afgeleid wordt dan van andere indicatoren, en dan met name uit verkleuring van het water of de aanwezigheid van een laagje (*film or scum*) op het wateroppervlak. De aanwezigheid van zwerfvuil (*solid waste contaminants*) in het water heeft meer invloed dan wanneer deze zich op de oever bevinden; afval op de oevers heeft géén grote invloed op de waargenomen waterkwaliteit of op het bezoekgedrag (House and Herring, 1996; House, 1995).

5.2.5 De beleving van water als 'public good'

Wordt oppervlaktewater beleefd als een 'public good', dat van iedereen is, of als iets dat je privé kunt bezitten? Het is te verwachten dat water op dit punt een positie inneemt tussen grond (privébezit) en lucht ('publiek bezit') in. Hierover is geen onderzoek bekend. *Grondwater* was vroeger over het algemeen eigendom van degene die het land dat erboven ligt bezat (Burchi, 1999). De eigenaar kon het vrij onttrekken en gebruiken. Maar door toenemende schaarste en vervuiling van het grondwater is dit, wereldwijd, steeds meer door de overheden gereguleerd. Er is toestemming voor nodig om, onder bepaalde voorwaarden en vaak tegen betaling, grondwater te mogen onttrekken en gebruiken. Grondwater is veranderd van privébezit in publiek eigendom (Burchi, 1999). *Drinkwater* is een consumptieartikel waarvoor een bepaalde prijs per liter wordt betaald. Toch is een meerderheid van het publiek (70%) van mening dat het eigendom van waterleidingbedrijven in handen van gemeenten en provincies moet blijven (VEWIN/NIPO, 1997). Dit suggereert dat drinkwater niet puur als een verhandelbaar economisch goed wordt gezien maar ook als een publiek goed waarvoor de overheid de directe verantwoordelijkheid moet dragen. Er zijn auteurs die pleiten voor het toekennen van een economische waarde aan grondwater (Committee on Valuing Ground Water, 1997) of voor marktwerking in watergebruik en de verdeling van water (Anderson en Snyder, 1997) om tot een betere allocatie en bescherming van water te komen. Volgens Anderson en Snyder veroorzaken kunstmatig laag gehouden waterprijzen, gebrek aan duidelijke privé-eigendomsrechten en gecentraliseerde besluitvorming een inefficiënt en verspillend watergebruik in de Verenigde Staten en elders op de wereld en staat dit innovaties in de weg. Zij pleiten voor terugkeer naar een systeem van privébezit en verhandelbaarheid van water (Anderson en Snyder, 1997).

5.2.6 Oppervlaktewater, grondwater en drinkwater

Waterbeheerder maken onderscheid tussen watersystemen en waterketens. Het *watersysteem* is het in een bepaald gebied aanwezige samenhangend geheel van grond- en oppervlaktewater inclusief oevers, bodems en infrastructuur. De *waterketen* is het water dat uit het watersysteem wordt onttrokken (bijvoorbeeld door een drinkwaterbedrijf), dat vervolgens wordt gebruikt en dan weer terugkeert in het watersysteem, bijvoorbeeld als gezuiverd afvalwater dat weer op het oppervlaktewater wordt geloosd (Unie van Waterschappen, 1996). Dit is een technisch onderscheid dat door de meeste mensen niet zo gemaakt zal worden. Er zijn diverse aanwijzingen dat het publiek de verschillende soorten water, zoals oppervlaktewater, grondwater en drinkwater niet als aparte entiteiten ervaart. Zo blijkt uit diverse onderzoeken door waterschappen naar hun bekendheid en imago (zie hoofdstuk 4) dat mensen de waterschappen vaak associëren met drinkwater.

In imago-onderzoek uitgevoerd bij waterleidingbedrijven (Hovenier, 1997) is gevraagd welke taken het publiek belangrijk vindt. De taak 'natuurbeheer in waterwingebieden' blijkt op de tweede plaats te komen, na 'zo weinig mogelijk storingen' maar vóór 'zo laag mogelijke prijs', 'klantvriendelijke opstelling', 'zacht water', 'waterbesparende adviezen', 'advisering waterbesparende apparatuur' en 'adviezen binneninstallatie'. Zorg voor natuurbeheer in waterwingebieden is ook de taak die de meeste bereidheid oplevert om méér te betalen voor drinkwater (Hovenier, 1997). Ook blijkt uit dit imago-onderzoek dat Nederlanders niet goed op de hoogte zijn van de herkomst van het drinkwater: één op de drie geeft het juiste antwoord, namelijk uit het oppervlaktewater en/of het grondwater, terwijl 40% denkt dat het drinkwater alleen uit het grondwater afkomstig is (VEWIN/NIPO, 1997).

5.3 Heuristische opinievorming via risicoperceptie

Bij de perceptie van risico's spelen heuristieken een grote rol. Leken nemen risico's op een andere manier waar dan deskundigen. Uitdewilligen, van Meegeren en Martijn (1992) beschrijven de inzichten die de discrepantie tussen een formele risico-analyse door deskundigen en een intuïtieve risico-acceptatie door leken verklaren. In de *formele risico-analyse* door deskundigen is het risico de som van het product (kans x omvang) van alle mogelijke gevolgen. Dit wordt getoetst aan normen (het maximaal toelaatbaar risico en het verwaarloosbaar risico). Hieruit volgt of een risico ontoelaatbaar is, verwaarloosbaar, of niet ontoelaatbaar maar ook niet verwaarloosbaar. Leken echter komen op een andere manier tot het al dan niet accepteren van risico's (*intuïtieve acceptatie van risico's*). Hoe neemt men het risico waar (perceptie)? Hierbij speelt een rol, hoe het risico zich manifesteert en hoe het gepresenteerd wordt. Vooral de cognitieve beschikbaarheid van informatie bepaalt de perceptie van een risico, maar stemming en emoties hebben ook invloed. De perceptie van het risico bepaalt, samen met het gewicht dat men toekent aan de kans op en omvang van de mogelijke gevolgen, de neiging tot acceptatie van het risico.

5.3.1 De perceptie van risico's

Hoe nemen leken de kans en omvang van een risico waar? Men gaat vaak op andere wijze met informatie om dan deskundigen, besteedt niet aan alle aspecten in gelijke mate aandacht. Men laat zich leiden door algemene, intuïtieve verwerkingsstrategieën: heuristieken. Dit kan tot onjuiste conclusies leiden, met name als de informatie onvolledig, eenzijdig of tweestrijdig is. Uitdewilligen, van Meegeren en Martijn (1992) noemen drie heuristieken die van invloed zijn op de risicoperceptie.

De beschikbaarheidsheuristiek. Hoe 'beschikbaarder' een risico, hoe groter men de kans erop waarneemt. Beschikbaarheid is het gemak waarmee men zich een gebeurtenis voor

kan stellen of zich associaties of voorbeelden voor de geest kan halen. Dit wordt beïnvloed door (1) de opvallendheid (is het risico spectaculair of heeft het grote gevolgen, dan leidt dat tot overschatting van de kans); (2) de mate waarin men met het risico wordt geconfronteerd (wordt men vaak door bijvoorbeeld de media geconfronteerd met een risico, dan leidt dat tot overschatting van kans en omvang van dat risico); (3) de recentheid (hoe recenter de informatie over het risico, hoe groter de beschikbaarheid; dit leidt ertoe dat de kans hoger wordt ingeschat) en (4) de nabijheid (nabijheid in plaats en tijd maken dat kans en omvang groter worden ingeschat). Dat beschikbaarheid een rol speelt blijkt bijvoorbeeld uit het snel toegenomen draagvlak voor de versnelde dijkverzwaringen na de bijna-rampen met het hoog water in 1993 en 1995.

De representativiteitsheuristiek. Het negeren van de initiële kans op een gebeurtenis (dat is de kans dat iets ook gewoon vanzelf kan gebeuren, niet veroorzaakt door datgene waarvan we het risico bestuderen) leidt tot overschatting van de kans. Na een warme zomer bijvoorbeeld wordt de kans dat het broeikaseffect tot een temperatuurstijging zal leiden, groter ingeschat en wordt de kans dat de warme zomer een gevolg was van toevallige temperatuurschommelingen genegeerd.

De ankerheuristiek. Als de initiële kans gebaseerd wordt op irrelevante informatie, bijvoorbeeld de kans op een ander risico dat niets met het betreffende risico te maken heeft, leidt dit tot een foute inschatting van de kans.

Naast deze drie heuristieken noemen Uitdewilligen, van Meegeren en Martijn (1992) nog drie andere factoren die van invloed zijn op de risicoperceptie, namelijk:

De neiging tot confirmatie: het selectief omgaan met nieuwe informatie. Men geeft meer aandacht aan informatie die aansluit bij eerdere waarnemingen.

De stemming: in een negatieve stemming wordt informatie analytischer en systematischer verwerkt, gaat men kritischer met informatie om en heeft men meer aandacht voor negatieve aspecten. In een positieve stemming neigt men eerder tot heuristische informatieverwerking en heeft men meer aandacht voor positieve effecten.

Affectieve reacties: direct betrokkenen (bijv. omwonenden) hebben meer aandacht voor wat er kan gebeuren dan voor de kans daarop. Indien de beheersbaarheid van het risico als laag wordt waargenomen en als er veel onzekerheid is over de mogelijke omvang van het risico, wordt het risico als ernstiger waargenomen en dus minder geaccepteerd.

5.3.2 De intuïtieve acceptatie van risico's

Intuïtieve risico-acceptatie, de risico-acceptatie door leken, is opgebouwd uit de waargenomen kans, de waargenomen omvang van de gevolgen en het gewicht van deze twee (Uitdewilligen, van Meegeren en Martijn, 1992). Het intuïtieve oordeel over de aanvaardbaarheid van een risico wordt bepaald door de volgende kenmerken.

Catastrofaliteit: het aantal slachtoffers, de grootte van het getroffen gebied, het direct optreden van gevolgen en het zichtbaar zijn van gevolgen kunnen de catastrofaliteit verhogen. De waargenomen omvang van de gevolgen en het gewicht ervan nemen toe, waardoor de acceptatie afneemt.

Uitgesteldheid van de gevolgen: als gevolgen zich pas in de verre toekomst manifesteren, wordt de kans lager ingeschat en neemt de acceptatie toe. Als er langdurige negatieve effecten optreden, neemt de waargenomen omvang van de gevolgen toe en de acceptatie af.

Beheersbaarheid van de gevolgen: als risicovolle activiteiten beheersbaar zijn of lijken te zijn, worden ze eerder geaccepteerd. De mate waarin rampen en ongelukken zich voordoen is hierop van invloed: als er vaak berichten zijn over rampen of ongelukken, wordt de kans groter ingeschat en neemt de acceptatie af. Als men zelf mogelijkheden heeft het risico te reduceren, wordt de waargenomen omvang van de gevolgen kleiner, de ervaren beheersbaarheid groter en neemt de acceptatie toe. Ook het vertrouwen in de verantwoordelijke instanties beïnvloedt de waargenomen omvang en het gewicht. Vertrouwen in de instantie vergroot de ervaren beheersbaarheid en het gevoel dat alles onder controle is. De acceptatie neemt toe als maatregelen worden ervaren als een veiligstelling die het risico reduceren. Het besef dat normen en maatregelen er niet voor niets zijn kan echter ook het gewicht van de omvang van de gevolgen vergroten en daarmee de acceptatie verkleinen. Als het bijvoorbeeld ergens verboden is te zwemmen, kan men gaan denken dat het water dan wel heel erg vervuild zal zijn.

Vrijwilligheid van de blootstelling: hoe groter de mate van waargenomen onvrijwilligheid, hoe groter het gewicht dat aan het risico wordt toegeschreven en hoe minder de acceptatie.

Bekendheid met het risico: onbekendheid van de wetenschap met een risico vergroot de waargenomen kans en omvang van de gevolgen. Door gevoelens van angst en onzekerheid kent men aan het risico een groter gewicht toe en neemt de acceptatie af. Door onbekendheid van de wetenschap met een risico, gebrek aan kennis bij leken, gebrek aan persoonlijke ervaring met het risico en moeilijkheden bij het interpreteren van formele risico-analyses (door de wetenschappelijke taal en de moeilijkheid van de statistische informatie), ontstaat onbekendheid van leken met het risico. Dit leidt tot

angst en verkleint de acceptatie. Het informeren van het publiek op basis van formele risico-analyses kan leiden tot grotere acceptatie doordat angst en onzekerheid afnemen, of tot lagere acceptatie doordat men meer begrip krijgt van de gevaren. Kennis kan dus op twee manieren werken. Kennis kan angst wegnemen doordat men niet langer onbekend is met het risico waardoor het minder bedreigend wordt. Maar kennis kan ook de angst vergroten doordat de beschikbaarheid toeneemt: men kan zich het beter voorstellen, waardoor de kans groter wordt ingeschat terwijl tegelijk een beter begrip van de gevaren verbonden aan het risico de waargenomen omvang van de gevolgen doet toenemen.

De mate waarin een risico nieuw is: een nieuw risico brengt onzekerheid met zich mee omdat vergelijkingsmateriaal ontbreekt. Dit kan zelfs tot paniek leiden. (Een voorbeeld hiervan is AIDS. Bij het bekendworden van deze ziekte brak een soort paniek uit, waardoor men zelfs bang werd besmet te raken door het geven van een hand of door een wc-bril.) De onbekendheid is dus groot waardoor waargenomen kans en omvang toenemen en acceptatie afneemt.

De (ongelijke) verdeling van de voor- en nadelen van een risicovolle activiteit: de voordelen kunnen ten gunste komen aan het individu of aan het collectief. Hetzelfde geldt voor de nadelen. Dit is van invloed op de afweging die men maakt van de voor- en nadelen van een risico en daarmee op de acceptatie ervan. Indien zowel de voor- als de nadelen individueel zijn valt het risico in de categorie individuele gedragingen; de afweging van het risico is dan persoonsgebonden. Er zijn ook risico's waarvan zowel de voordelen als de nadelen op collectief niveau liggen, bijvoorbeeld kernenergie. Men weegt dan de collectieve voor- en nadelen tegen elkaar af. Indien echter de voordelen collectief en de nadelen individueel zijn, zullen de risico's door de groep die het risico zelf ervaart worden afgewogen tegen de collectieve voordelen. Acceptatie treedt dan alleen op als de collectieve voordelen groot zijn en als het risico voor de groep die ermee te maken heeft in grote mate bekend, vrijwillig en niet potentieel catastrofaal is en er maatregelen worden genomen om hun veiligheid en gezondheid te beschermen. Een vierde mogelijkheid is dat de voordelen individueel en de nadelen collectief zijn, zoals bij autorijden. In dat geval geldt: hoe verder weg de risico's, hoe kleiner de beschikbaarheid en hoe groter de acceptatie (zie ook 6.4: sociale dilemma's).

De mate waarin het risico angst oproept beïnvloedt het gewicht dat aan een risico wordt toegekend. Volgens het parallele respons-model van Leventhal (in: Maes, 1986) treden bij angst altijd twee reacties tegelijkertijd op: angstcontrole (emotionele respons) en gevaarcontrole (cognitieve respons). Angstcontrole houdt in dat men het gevaar gaat negeren of bagatelliseren (bijvoorbeeld een roker die zegt dat het wel mee valt met de gevolgen). Gevaarcontrole betekent dat men daadwerkelijk iets doet of laat waardoor het gevaar vermindert (bijvoorbeeld stoppen met roken). Afhankelijk van de hoeveelheid informatie over het gevaar en over wat je er zelf aan kan doen om dit te

reduceren, gaat één van deze twee reacties overheersen. Als de tweede reactie (gevaarcontrole) gaat overheersen, accepteert men de maatregel of gaat men het aanbevolen gedrag vertonen.

Het soort risico: door de natuur veroorzaakt of door mensen gemaakt: bovenstaande heeft voornamelijk betrekking op risico's die door mensen gemaakt zijn. Tegen risico's die door mensen gemaakt worden kijkt men doorgaans negatiever aan dan tegen natuurlijke risico's (Gutteling en Wiegman, 1996). Mensen reageren verschillend op technologische en natuurlijke rampen. 'Man-made' technologieën worden geacht beheersbaar te zijn. Technologische rampen vertegenwoordigen dus een gebrek aan menselijke beheersing in situaties waar wel beheersing verwacht werd. Een technologische ramp heeft tot gevolg dat het vertrouwen van het publiek in de beheersbaarheid van technologie afneemt. Bovendien is de bedreiging niet afgelopen als de ramp voorbij is. Deze permanente dreiging en onzekerheid zijn bronnen van chronische angst. Maar steeds meer mensen menen dat de natuur door techniek te beheersen is. Natuurlijke gebeurtenissen worden steeds meer gezien als controversiële gebeurtenissen waarvan iemand de schuld zal krijgen. Door iemand de schuld te geven wordt (een illusie van) beheersbaarheid geschapen: het ongeluk is geen toevallige gebeurtenis maar veroorzaakt door menselijke activiteit en dus beheersbaar (Gutteling en Wiegman, 1996).

Tenslotte blijkt de beoordeling van risico's ook aan *demografische factoren* gerelateerd te zijn. Gutteling en Wiegman (1996) onderzochten hoe mensen drie risico's beoordelen, te weten (1) het wonen in de buurt van een chemische fabriek, (2) het wonen in de buurt van een geplande bovengrondse opslagplaats voor radio-actief afval en (3) het wonen in een wijk met bodemverontreiniging. Zij tonen aan dat vrouwen deze risico's meer bedreigend vonden dan mannen. Over het algemeen zijn vrouwen bezorgder over milieurisico's dan mannen. Over de drie onderzochte risico's hadden vrouwen meer gevoelens van onzekerheid. Als mogelijke verklaring voor dit sexeverschil wordt genoemd de culturele rolverschillen tussen mannen en vrouwen, waardoor vrouwen gemakkelijker hun angstgevoelens uiten terwijl mannen eerder geneigd zijn deze te ontkennen of te minimaliseren. Ook oordelen mensen met een linkse politieke voorkeur negatiever over drie onderzochte risico's dan mensen met een rechtse politieke voorkeur. Zij beoordeelden het risico 'chemische fabriek' als onbekender en hadden meer gevoelens van onzekerheid over de risico's 'chemische fabriek' en 'radioactief afval' (Gutteling en Wiegman, 1996).

5.4 De perceptie van de veiligheid van dijken

Uit onderzoek van Fleur e.a. in 1993, dus vóór het hoog water, dat is gedaan onder bewoners van het rivierengebied komen enkele aspecten naar voren die betrekking

hebben op de risicoperceptie. De bewoners van het gebied hebben voor een groot deel het idee dat de dijken in de omgeving veilig zijn. Maar hoe veilig men zich ook voelt, een aanzienlijk deel van de bewoners van het gebied denkt in het algemeen of onder specifieke (weers)omstandigheden wel eens aan de mogelijkheid van een dijkdoorbraak. Een aanzienlijk deel van de bewoners gaat uit van foutieve veronderstellingen over de dijken: men denkt dat tijdige alarmering of het prikken van gaten op de juiste plekken in de dijk overstroming kan doen voorkomen. Wat betreft de inschatting van de gevolgen van een dijkdoorbraak, blijkt dat een groot deel van de huishoudens denkt dat er schade kan ontstaan als gevolg van een dijkdoorbraak. Over het algemeen denkt men hierbij aan schade aan de omgeving. Tweederde van de huishoudens denkt aan schade aan het eigen huis. De kans dat er mensen om zullen komen als gevolg van een dijkdoorbraak wordt niet hoog ingeschat. Men is vrij zorgeloos en onderschat de gevolgen voor de eigen situatie, aldus Fleur, Hufen en Korfage (1993). Het monitoronderzoek Deltaplan Grote Rivieren is gedaan om het draagvlak voor de versnelde dijkverbeteringen na de overstromingen van 1993 en 1995 te meten. In dit onderzoek wordt het draagvlak voor dijk- en kadeverbetering gezien als de uitkomst van een afweging tussen cultuurhistorische waarden, landschappelijke en natuurwaarden en de waarde veiligheid. Hieruit blijkt dat respondenten gemiddeld het meest waarde hechten aan aspecten van natuur en landschap, gevolgd door veiligheid en daarna cultuur-historie (Hufen, de Kruijk en Rekkers, 1996; Zandstra, Hufen en Geerlof, 1996).

In de winters van 1993, 1994 en 1995 kwam het water van de grote rivieren zo hoog te staan dat enkele dorpen onder water stonden en een paar gebieden geëvacueerd moesten worden in verband met het gevaar van dijkdoorbraken. Tot die tijd waren er heel lang niet zulke hoge waterstanden geweest. In termen van risicoperceptie en -acceptatie kan gezegd worden, dat de beschikbaarheid van het risico van een dijkdoorbraak tot 1993 laag was: er was lang niets gebeurd (recentheid en ervaring laag). Men dacht ook dat het risico beheersbaar was (bijvoorbeeld door alarmering en gaten prikken). Na de hoogwaterstanden bleek de beheersbaarheid echter laag te zijn en de catastrofaliteit hoog (een groot gebied en grote gevolgen). De beschikbaarheid van de risico's was veel groter geworden door de opvallendheid, de media-aandacht, de recentheid en de nabijheid. Bovendien is de blootstelling aan het risico onvrijwillig en waren de angstgevoelens groot. Hierdoor nam de acceptatie van een risico op dijkdoorbraken af en ontstond een groot draagvlak voor het versneld verbeteren van dijken en kaden.

5.5 De perceptie van watervervuiling

Over de risicoperceptie en -acceptatie van vervuiling van oppervlaktewater door leken is geen onderzoek bekend. Als de principes uit 5.3 op watervervuiling worden toegepast kan het volgende gezegd worden. Uit onderzoek naar de beleving van water (zie 5.2) blijkt dat visuele en geurkenmerken, dus directe eigen waarneming, heel belangrijk zijn

voor de beleving van water. Watervervuiling hoeft echter niet altijd zichtbaar te zijn. Daarom zal de beschikbaarheid van watervervuiling erg afhangen van berichtgeving hierover in de media. De catastrofaliteit van watervervuiling is laag: er vallen niet direct menselijke slachtoffers. De gevolgen zijn uitgesteld, maar wel langdurig. De ervaren beheersbaarheid van de gevolgen zal deels afhangen van het vertrouwen dat men heeft in de verantwoordelijke instanties en de maatregelen die worden genomen en deels van de mate waarin men berichten over incidenten tegenkomt. Zelf heeft men niet veel mogelijkheden de risico's te reduceren, behalve door bijvoorbeeld niet in oppervlaktewater te gaan zwemmen. De directe blootstelling voor zwemmers is vrijwillig. Onbekendheid met watervervuiling kan angstverhogend werken en de acceptatie verkleinen. Maar het is ook denkbaar dat kennis, bijv. weten dat mooi helder water toch vervuild kan zijn, de angst verhoogt. Vervuiling is, veel meer dan hoog water, 'man-made'. Daarom zal een eventuele ramp, bijv. een hoeveelheid gif die in het water terechtkomt, mogelijk negatiever beoordeeld worden dan een overstroming omdat 'man-made' risico's geacht worden beheersbaar te zijn. Overstromingen zijn echter ook deels 'man-made': menselijke ingrepen in het landschap hebben gevolgen voor de waterhuishouding. Bovendien menen steeds meer mensen dat de natuur door technieken beheerst kan worden, waardoor ook een kans op dijkdoorbraken van bijvoorbeeld eens in de 10.000 jaar steeds minder geaccepteerd zal worden.

5.6 Conclusie

Omdat veel mensen weinig betrokken zijn bij het waterbeheer, zal de houding tegenover het waterbeheer vaak (deels) via de perifere route tot stand komen. Hierbij speelt mee hoe men water beleeft en hoe men risico's waarneemt. Water roept positieve associaties op. Zowel water op zichzelf als oppervlaktewater kunnen gevoelens oproepen maar worden tegelijkertijd gezien als vanzelfsprekendheden: het hoort erbij, het is er gewoon. Oppervlaktewater wordt als vervuild ervaren als er iets aan te *zien* is (drijflagen, troebelheid, dode vissen e.d.). Oppervlaktewater wordt gezien in samenhang met de oevers, de dieren en planten en als onderdeel van de (woon)omgeving en het landschap. Ook wordt er geen strikt onderscheid gemaakt tussen oppervlaktewater, grondwater en drinkwater; het hangt allemaal met elkaar samen. Het onderscheid tussen *watersystemen* en *waterketens* dat de waterschappen zelf hanteren wordt door leken niet gemaakt: blijkbaar ziet men water veel meer als één grote kringloop. Of burgers oppervlaktewater beleven als een publiek goed is niet bekend. Het is te verwachten dat oppervlaktewater een positie inneemt tussen land (privébezit) en lucht (publiek bezit) in. Verschillende heuristieken kunnen een rol spelen bij de perceptie van risico's op het gebied van waterbeheer. De perceptie van de risico's van hoog water en dijkdoorbraken is de laatste jaren veranderd door de overstromingen sinds 1993. Hierdoor kan men zich deze gebeurtenissen gemakkelijker voorstellen en is dus de beschikbaarheid toegenomen.

Hoofdstuk 6 Beredeneerde opinievorming

Draagvlak is gedefinieerd als acceptatie door voldoende aantallen, waarbij onder acceptatie wordt verstaan een positieve of neutrale houding. In de voorgaande hoofdstukken is gebleken dat voor acceptatie de beoordeling van het beleid of de maatregel zelf steeds belangrijker is geworden. Deze beoordeling kan gebeuren aan de hand van heuristieken (hoofdstuk 5) of op grond van verwerking van argumenten over de voor- en nadelen van het beleid of de maatregel: beredeneerde opinievorming. In paragraaf 5.1 is uitgelegd wat heuristische en beredeneerde opinievorming inhouden. Indien men tot een mening komt door cognitieve verwerking van argumenten over voor- en nadelen wordt gesproken van beredeneerde opinievorming. Men denkt na over de geboden argumenten en weegt deze kritisch tegen elkaar af. Dit wordt *elaboratie* genoemd, of verwerking via de centrale of systematische route. De *motivatie* tot elaboratie is groter bij persoonlijke betrokkenheid bij het onderwerp. De *mogelijkheden en vaardigheden* om informatie centraal te verwerken worden beïnvloed door de omstandigheden waaronder men de informatie ontvangt, de voorkennis en de duidelijkheid en begrijpelijkheid van de informatie. Een houding die op deze manier tot stand komt, is duurzamer en stabielere dan een houding die via de perifere route ontstaat (zie ook 3.2 en 5.1).

6.1 Beredeneerde acceptatie van milieumaatregelen

De Raad voor het Milieubeheer (1995) heeft enkele voorwaarden waaraan moet worden voldaan wil het milieubeleid breed geaccepteerd worden, door onderzoek getoetst. De volgende voorwaarden bleken hiervoor van belang te zijn (in volgorde van belangrijkheid): de effectiviteit van de maatregel, een eerlijke verdeling van de lasten, de overheid moet zelf het goede voorbeeld geven, de maatregel moet eenvoudig uitvoerbaar zijn en de kosten voor de burger moeten niet te hoog zijn. Actualiteit van het probleem, lage kosten voor de overheid en een persoonlijke beloning vond men minder belangrijk (Raad voor het Milieubeheer, 1995).

Volgens van Woerkum (1995b) hebben acceptatieproblemen te maken met de volgende punten: acceptatie van de ernst van de situatie; acceptatie van het ingrijpen van de overheid, en wel nu; acceptatie van de hoofdlijnen van beleid; de waargenomen effectiviteit van de maatregelen; het realistische karakter van de maatregelen (zijn ze inpasbaar?); en acceptatie van de maatregel als een rechtvaardige maatregel, die de lasten goed verdeelt. Ook kan het voorkomen dat verschillende maatregelen tegelijk bij de burger samenkomen en dat deze een maatregel niet accepteert omdat deze te snel na de vorige komt (van Woerkum, 1995b).

Van Meegeren (1997) heeft een inventarisatie gemaakt van de factoren die een rol kunnen spelen bij de beredeneerde afweging van voor- en nadelen van milieumaatregelen. Analooq aan het model voor beredeneerd gedrag van Fishbein en Ajzen stelt hij dat de mate van acceptatie van een maatregel afhangt van de afweging van de individuele en collectieve kosten en baten van de maatregel. Hierbij gaat het steeds om de *waargenomen* voor- en nadelen. Als men bij deze afweging tot de slotsom komt dat de voordelen overheersen of opwegen tegen de nadelen, is sprake van beredeneerde acceptatie van de maatregel (van Meegeren, 1997). Van Meegeren noemt de volgende factoren die van invloed zijn op de acceptatie van beperkende maatregelen in geval van beredeneerde opinievorming (van Meegeren, 1995a, 1995b en 1997). Met betrekking tot de perceptie en waardering van *collectieve voordelen*:

- mate van besef van de ernst van het probleem;
- waargenomen effectiviteit van de gewenste gedragsverandering in relatie tot andere mogelijke gedragsaanpassingen;
- besef van de noodzaak van overheidsingrijpen;
- waargenomen effectiviteit van de maatregel in vergelijking tot andere mogelijke maatregelen;

Met betrekking tot perceptie en waardering van *individuele nadelen*:

- omvang van de individuele offers;
- waargenomen gedragsalternatieven;
- mate waarin de doelgroep over hulpbronnen beschikt (inkomen, tijd, vaardigheden);
- waargenomen efficiëntie van de maatregel in vergelijking met andere mogelijke maatregelen;
- mate waarin de doelgroep tegelijkertijd met andere beperkende maatregelen wordt geconfronteerd;
- verwachtingen over toekomstige beperkingen;
- mate waarin de doelgroep tegelijkertijd met verruimende maatregelen wordt geconfronteerd;
- gevoelde rechtvaardigheid van het gevraagde offer:
 - a) besef van verantwoordelijkheid
 - b) waargenomen bijdrage van andere doelgroepen
 - c) waargenomen mogelijkheden tot ontduiking;
- mate waarin de doelgroep in het besluitvormingsproces over regulerende maatregelen betrokken in geweest.

Deze factoren hebben betrekking op *beperkende* maatregelen: maatregelen die voor het individu een inperking van gedragsalternatieven met zich meebrengen. Er zijn dus individuele nadelen, terwijl de voordelen van de maatregelen meer collectief zijn. Ziet de doelgroep méér individuele voor- dan nadelen, dan wordt gesproken van een verruimende maatregel. Acceptatie is dan niet problematisch (Hoogerwerf e.a., 1993).

6.2 Beredeneerde acceptatie van het waterbeheer

De genoemde factoren hebben betrekking op milieumaatregelen, waarbij het *gedrag* van burgers een rol speelt. Voor het waterbeheer geldt echter, dat zelden een gedragsaanpassing van burgers wordt gevraagd. De enige gedragsbeperking die van burgers wordt gevraagd is het niet wegspoelen door de gootsteen of het toilet van schadelijke en vaste stoffen. Dit wordt burgers echter alleen gevraagd door middel van voorlichting, er zijn geen maatregelen getroffen die dit gedrag verbieden of moeilijk of onaantrekkelijk maken. De enige maatregel op het gebied van waterbeheer die burgers direct raakt, is de belastingheffing door de waterschappen. Sinds de invoering van de waterschapswet in 1992 betalen alle huishoudens in Nederland mee aan zowel het kwaliteits- als het kwantiteitsbeheer (zie hoofdstuk 2). Ieder huishouden in Nederland betaalt via de *verontreinigings- of zuiveringsheffing* mee aan het waterkwaliteitsbeheer. Ook betalen alle huishoudens *ingezetenenomslag*, bestemd voor het dijkonderhoud en peilbeheer. Bovendien kunnen zij als 'eigenaren gebouwd' (eigenaren van woningen, kantoren, winkels enz.) of als 'eigenaren ongebouwd' (eigenaren van stukken grond en water) aangeslagen worden voor de *waterschapsomslag*, die ook dient voor de financiering van het kwantiteitsbeheer. Er zijn natuurlijk wel veel maatregelen binnen het waterbeheer die burgers indirect raken. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan ingrepen in oppervlaktewateren en landschap die de beleving en het gebruik ervan beïnvloeden.

De in 6.1 genoemde factoren worden hieronder uitgewerkt en toegepast op het onderwerp waterbeheer. De factoren die betrekking hebben op gedrag zijn voor het waterbeheer minder relevant en worden daarom verder buiten beschouwing gelaten.

Het besef van de ernst van het probleem

De mate waarin men inziet dat er iets moet gebeuren omdat er anders een collectief belang in gevaar komt en de duidelijkheid van de ernst van het maatschappelijke probleem, bepalen de perceptie en waardering van de collectieve voordelen van beleidsmaatregelen met betrekking tot dit probleem. Naarmate men een probleem ernstiger inschat en inziet dat dit het collectieve belang kan schaden, zal men maatregelen eerder accepteren (van Meegeren, 1997). Waterbeheer heeft betrekking op veiligheid, peil en waterkwaliteit. De 'problemen' waar waterbeheer betrekking op heeft zijn dus overstromingsgevaar, verkeerde waterstanden en vervuild oppervlaktewater, met alle gevolgen daarvan. De mate van probleembesef is voor het kwaliteitsbeheer redelijk eenduidig omdat schoon oppervlaktewater een collectief belang is. Voor het kwantiteitsbeheer (veiligheid, peil) ligt dit complexer omdat daar de belangen soms tegenstrijdig kunnen zijn, waardoor de oplossing van het probleem voor de één soms een probleem voor een ander kan veroorzaken. Denk bijvoorbeeld aan hogere dijken als oplossing voor overstromingsgevaar: voor bepaalde groepen wordt hierdoor juist een probleem gecreëerd, namelijk het schaden van landschappelijke en cultuurhistorische

waarden. Een ander voorbeeld van tegengestelde belangen is de verdrogingsproblematiek. Hogere waterstanden zijn beter voor de natuur, maar boeren worden door nattere grond gehinderd in hun bedrijfsvoering. Er dus met name in het waterkwantiteitsbeheer niet één bepaald maatschappelijk probleem aan te wijzen waar het beleid betrekking op heeft. Voor het waterkwaliteitsbeheer is te verwachten dat naarmate men meer besef heeft van de ernst van vervuiling van oppervlaktewater en inziet welke gevolgen dat kan hebben, men het waterbeheer eerder accepteert.

De waargenomen effectiviteit van de maatregel

Bij van Meegeren heeft deze factor te maken met de vraag of de maatregel in kwestie de beste manier is om het gewenste gedrag te bewerkstelligen. Als men de invloed van de maatregel klein inschat vergeleken met andere mogelijke maatregelen, ziet men weinig collectieve voordelen en is de acceptatie lager. Meer algemeen kan deze factor worden geformuleerd als: levert de maatregel echt een bijdrage aan de oplossing van het probleem? Uit het onderzoek van de Raad voor het Milieubeheer (1995, zie boven) kwam deze factor als de belangrijkste naar voren. Toegepast op het waterbeheer kan deze factor als volgt worden geformuleerd: naarmate men meer effect ziet (goede waterstanden, water wordt schoner) accepteert men het waterbeheer meer.

De offerbereidheid

‘Wat kost het mij persoonlijk?’ is hier de vraag. Het kan gaan om offers in de vorm van geld, tijd of moeite. Alle huishoudens in Nederland betalen belasting aan het waterschap. De hoogte van de waterschapslasten varieert niet alleen per waterschap maar hangt ook af van de grootte van het huishouden en of men een eigen woning en/of grond bezit. Een offer weegt zwaarder naarmate men minder hulpbronnen ter beschikking heeft. De verwachting is dat mensen met een lager inkomen de waterschapslasten meer ‘voelen’ en dus meer individuele nadelen zien.

De perceptie en waardering van de individuele nadelen moeten worden gezien in hun context. Daarvoor zijn de volgende factoren belangrijk (van Meegeren, 1997).

De rechtvaardigheid van het gevraagde offer

Van Meegeren noemt drie rechtvaardigheidsprincipes. (1) De evenredige bijdrage: de mate waarin men bijdraagt aan het veroorzaken van een collectief probleem bepaalt de mate waarin men bijdraagt aan de oplossing ervan. (2) De gelijke bijdrage: iedereen draagt in gelijke mate bij aan de oplossing van het probleem. (3) De bijdrage naar draagkracht: draagkrachtigen dragen meer bij dan minder draagkrachtigen. Voor het waterbeheer kan hier een vierde rechtvaardigheidsprincipe aan worden toegevoegd. (4) De bijdrage naar belang: naarmate men meer profiteert van de maatregelen, draagt men er meer aan bij.

Als een gevraagd offer als rechtvaardig wordt ervaren zal men het eerder accepteren. Drie zaken zijn van belang voor de gevoelde rechtvaardigheid van een maatregel (van Meegeren, 1997):

- (a) Het besef van verantwoordelijkheid: naarmate men zich (deels) verantwoordelijk voelt voor de oorzaken van een probleem, vindt men het rechtvaardiger een bijdrage te moeten leveren aan de oplossing ervan.
- (b) De waargenomen bijdrage van andere doelgroepen: als men ziet dat andere groepen die medeverantwoordelijk zijn voor het probleem ook hun bijdrage leveren aan de oplossing ervan, volgens een van de drie rechtvaardigheidsprincipes, neemt de gevoelde rechtvaardigheid toe.
- (c) De waargenomen mogelijkheden tot ontduiking: voor gevoelde rechtvaardigheid is het belangrijk dat men erop kan vertrouwen dat iedereen die moet bijdragen hier ook aan wordt gehouden.

Toegepast op het waterbeheer kan hierover het volgende worden gezegd. De hoogte van de waterschapslasten wordt bepaald door het belang dat men heeft bij de verschillende waterschapstaken. Per waterschap worden de werkelijke kosten volgens een ingewikkelde berekening (de kostentoedeling) verdeeld over de belanghebbenden naar de mate waarin men belang heeft bij de waterschapstaken: belangen als ingezetene, als huis- en/of grondeigenaar of als bedrijf. Dat is rechtvaardigheidsprincipe 4. Voor het waterkwaliteitsbeheer geldt het principe: vervuiling is een negatief belang en de vervuiler betaalt, dus rechtvaardigheidsprincipe 1. Industriële vervuilers worden aangeslagen naar de mate waarin zij vervuiling in het oppervlaktewater lozen en huishoudens volgens de grove vuistregel dat eenpersoonshuishoudens worden aangeslagen voor 1 vervuilingseenheid en meerpersoonshuishoudens voor 3 vervuilingseenheden. Dit is, zeer vereenvoudigd weergegeven, de manier waarop de kosten voor het waterbeheer worden verdeeld. Over het algemeen is dit niet zo bekend bij burgers. Voor de gevoelde rechtvaardigheid is echter onbelangrijk hoe de kostentoedeling werkelijk is, het gaat erom of men deze als rechtvaardig *ervaart*. Daarbij spelen (a), (b) en (c) een rol.

- (a) Het besef van verantwoordelijkheid. Voor de oorzaken van onveiligheid bij hoog water of van verkeerde waterstanden is het moeilijk zich persoonlijk verantwoordelijk te voelen. Voor watervervuiling kan men zich wel verantwoordelijk voelen, bijvoorbeeld door wat er vanuit huishoudens via het riool in oppervlaktewater terecht kan komen. Mensen die huishoudens zien als één van de veroorzakers van watervervuiling zullen het dan rechtvaardiger vinden dat zij ook mee moeten betalen aan de oplossing van dat probleem dan mensen die niet vinden dat huishoudens (mede) watervervuiling veroorzaken. De acceptatie zal bij de eerste groep groter zijn.
- (b) De waargenomen bijdrage van andere doelgroepen. De kosten van het waterbeheer worden gedragen door alle belanghebbenden. Verwacht wordt dat

naarmate mensen beter weten welke groepen meebetalen aan het waterbeheer, de acceptatie toeneemt.

- (c) De waargenomen mogelijkheden tot ontduiking. Onder ontduiking kan vallen het niet betalen van de waterschapslasten. Voor het waterbeheer kan hierbij echter ook worden gedacht aan bijvoorbeeld het zonder vergunning lozen van vervuild water om zo onder de kosten van zuivering of van een heffing uit te komen. De verwachting is dat naarmate men meer mogelijkheden tot ontduiking ziet, de acceptatie afneemt.

De verwachtingen omtrent toekomstige beperkingen

Als men verwacht dat er in de toekomst steeds weer offers gevraagd zullen worden en vooral als er onzekerheid bestaat over wat voor offers en hoeveel er nog gevraagd zullen worden, zal men het huidige offer als groter ervaren en dus meer nadelen zien. Anderzijds accepteert men een maatregel eerder als men denkt er dan voorlopig vanaf te zijn. Duidelijkheid over toekomstig beleid is dus heel belangrijk (van Meegeren, 1997). Voor het waterbeheer kan dit het volgende betekenen: als men verwacht dat de waterschapslasten sterk zullen stijgen zal de acceptatie minder zijn.

De mate waarin de doelgroep tegelijkertijd met andere beperkingen wordt geconfronteerd

Verschillende beleidsmaatregelen, vanuit dezelfde overheid of van verschillende overheden, kunnen bij de burger samenkomen. Als er van burgers tegelijkertijd verschillende offers gevraagd worden kan men deze met elkaar in verband brengen hetgeen hun reactie op de maatregelen beïnvloedt (van Meegeren, 1997). Voor het waterbeheer kan hierbij gedacht worden aan de diverse belastingen en lasten die burgers betalen. De verontreinigings- of zuiveringsheffing, de ingezetenenomslag en eventueel de waterschapsomslag worden vaak geïnd via andere instanties: het waterleiding- of nutsbedrijf en de gemeente. Burgers zullen de waterschaplasten hierdoor (maar niet alleen hierdoor) mogelijk in verband brengen met de kosten van drinkwater, de onroerend goedbelasting, de rioolbelasting en/of andere gemeentelijke belastingen, en dergelijke. Men kan het idee krijgen dat men dubbel betaalt voor water of dat men overal extra voor moet betalen terwijl men toch ook al gewoon belasting betaalt. Maar ook kan een verhoging van de waterschapslasten die toevallig samenvalt met een heel andere prijsverhoging net de druppel zijn die de emmer doet overlopen waardoor de nadelen ineens heel zwaar gaan wegen.

De mate waarin de doelgroep tegelijkertijd met verruimende maatregelen wordt geconfronteerd

Volgens van der Doelen (1991) moet de overheid beperkende maatregelen met stimulerende, belonende maatregelen combineren om te zorgen dat haar beleid niet alleen effectief is maar ook geaccepteerd wordt. Hij noemt dit 'geven en nemen', waarbij het 'geven' de legitimiteit bevordert (legitimiteit wordt door hem gedefinieerd

als de mate waarin het beleid wordt gesteund) en het 'nemen' de effectiviteit. De acceptatie van beperkingen kan volgens deze theorie worden vergroot door tegelijk (gedrags)verruimende maatregelen in te zetten. Waterschappen hebben niet direct iets weg te geven aan burgers in de vorm van subsidies en dergelijke. Voor het waterbeheer kan hierbij wel worden gedacht aan de kwijtscheldingsregeling voor minima. Verwacht wordt dat bekendheid met de kwijtscheldingsregeling de acceptatie vergroot. Onder 'geven' zouden ook recreatieve voorzieningen kunnen worden verstaan. Het moet dan zichtbaar zijn dat het waterschap is dat de voorziening heeft aangelegd. Als er bij een stuw een vistrap is aangelegd met informatieborden, zou de naam van het waterschap dat deze voorziening heeft aangelegd opvallend aanwezig moeten zijn. Dat is nu zeker niet altijd het geval. Als voorbeeld zou de aanpak van Staatsbosbeheer kunnen dienen. Op parkeerterreinen van Staatsbosbeheer staan vaak veel borden met uitleg over de activiteiten van Staatsbosbeheer. De boodschap van deze informatieborden zou kunnen worden samengevat als: "Dit doen wij allemaal voor jullie!". Verwacht wordt dat naarmate men meer voorzieningen kent die waterschappen aanleggen ten behoeve van burgers, bijvoorbeeld op het gebied van recreatie, de acceptatie toeneemt.

De waargenomen efficiëntie van de maatregel

Als men meent dat een maatregel meer kost dan nodig is, of dat met andere, goedkopere maatregelen hetzelfde te bereiken is, zal men de individuele kosten onnodig hoog vinden en dus zwaarder aan de nadelen tillen. Deze factor is wat moeilijk toe te passen op het waterbeheer omdat de meeste mensen weinig weten van waterbeheer en dus moeilijk verschillende mogelijke maatregelen met elkaar kunnen vergelijken. Mogelijk hebben boeren die zelf ook sloten moeten beheren, een mening over de efficiëntie waarmee waterschappen het beheer uitvoeren.

De mate van betrokkenheid in het besluitvormingsproces

Van Woerkum (1995a en 1995b) legt nadruk op het belang van de wijze waarop beleid tot stand komt voor de legitimiteit en acceptatie ervan. Hij stelt dat achter het begrip 'draagvlak' meestal het 'Decide-Announce-Defend'-model zit. Dit houdt in: de overheid beslist iets, en dat moet vervolgens worden overgedragen en verdedigd. Het wordt niet vanzelf door de burger geaccepteerd, daarvoor is communicatie nodig. Maar dit werkt niet, er is een acceptatieprobleem (van Woerkum, 1995b). Volgens hem is daar waar gesproken wordt over 'draagvlak' meestal iets aan de hand, namelijk dat het beleid onvoldoende wordt geaccepteerd door de burger. Het probleem ligt echter niet bij de burger maar bij de overheid zelf; hij noemt 3 redenen. (1) De overheid definieert de problemen en werkt aan oplossingen over de hoofden van de burger heen. Zij werkt vanuit haar eigen rationaliteit en vergeet deze te toetsen aan de rationaliteit van de burger: de overheidsbureaucratie is zelfreferentieel (dit begrip wordt in hoofdstuk 8 uitgebreid besproken). Dit blijkt onder meer uit de taal van de overheid waarin veel woorden voorkomen die in gewone gesprekken over hetzelfde onderwerp nooit gebruikt

worden. (2) Ook is er een representatieprobleem. Groepen goed georganiseerde staatsburgers gebruiken de overheid vanuit hun belang om een bepaald beleid tot stand te brengen. Als dit beleid is gericht op een groep die nauwelijks participeert, is het niet verbazingwekkend dat er draagvlakproblemen komen. (3) De derde oorzaak van draagvlakproblemen is gelegen in het denken in de dichotomie: bestuurder - bestuurd. Bij deze manier van denken wordt ontkend dat burgers ook 'staatsburgers' kunnen zijn: zij kunnen actief meedenken over maatschappelijke problemen. Door deze drie ontwikkelingen is de overheid steeds meer los komen te staan van de burgers. Om het contact tussen burgers en de overheid te herstellen moeten beleidsprocessen interactief worden opgezet. De uitkomst hiervan is een draagvlak (van Woerkum, 1995a).

Van Meegeren verstaat onder de mate van betrokkenheid in het besluitvormingsproces 'de mate waarin de doelgroep het gevraagde offer als een gezamenlijke overeenkomst ervaart in plaats van een eenzijdig opgelegde maatregel' (van Meegeren, 1997). Dit gaat in de richting van het begrip legitimiteit. In 4.1 is gebleken dat legitimiteit kan ontstaan op basis van de procedure rond de totstandkoming van een beslissing over beleid. Legitimiteit heeft weliswaar betrekking op beleid in het algemeen en niet op concrete maatregelen, maar als men een maatregel accepteert omdat men betrokken is geweest in de besluitvorming, onafhankelijk van de uitkomst van die besluitvorming, kan toch beter worden gesproken van legitimiteit. Als de overheid in samenspraak met de maatschappij tot haar beleid komt, wordt dit beter geaccepteerd, niet omdat men het beleid op zich positief beoordeelt maar omdat men achter de procedure staat waarlangs het beleid is ontstaan. Betrokkenheid bij de besluitvorming wordt daarom hier niet meegenomen als factor die een rol speelt bij de beredeneerde afweging van voor- en nadelen van beleid of beleidsmaatregelen.

6.3 Sociale dilemma's

Bij de afweging van voor- en nadelen van maatregelen kunnen *sociale dilemma's* optreden. Dat gebeurt wanneer individuele belangen in strijd zijn met collectieve belangen. Een persoon moet dan een keuze maken waarbij hij zijn eigen belang kan laten prevaleren of het collectieve belang. Koelen en Röling (1994) beschrijven twee veel voorkomende vormen van sociale dilemma's: het prisoners of commons dilemma en het public goods dilemma. In het *commons dilemma* is het voor een individu voordelig om een keuze voor het eigenbelang te maken, tenzij bijna iedereen dit doet, want dan wordt het gemeenschappelijke belang dusdanig geschaad dat iedereen slechter af is. Dit dilemma komt voor waar sprake is van een gemeenschappelijke bron waar veel mensen uit putten. De keuze voor het collectief houdt dan in: minder nemen, zodat de bron niet uitgeput raakt. In het *public goods dilemma* geldt, dat er voldoende andere mensen moeten kiezen voor het collectief, wil de keuze van een persoon voor het eigen belang profijtelijk zijn. Dit is het geval als mensen wordt gevraagd iets te geven voor

een doel waar iedereen profijt van heeft (een collectief goed). Als er niet genoeg mensen bijdragen wordt dit doel niet bereikt en is iedereen slechter af. Echter, als er wel genoeg mensen bijdragen is het mogelijk om als individu van het collectieve goed te profiteren, zonder zelf bijgedragen te hebben: het zogenaamde 'zwartrijden' (Koelen en Röling, 1994). Aarts, Pellikaan en van der Veen (1995) spreken van een 'potentieel sociaal dilemma' als sprake is van een keuzesituatie waarin waarde wordt gehecht aan een collectief goed, maar op rationele gronden van beperkt eigenbelang kan worden gekozen voor gedrag dat dat collectieve goed schade toebrengt. Wanneer men prijs stelt op dat collectieve goed, maar zich toch volgens dit eigenbelang gedraagt, wordt het sociale dilemma werkelijkheid. Men betreurt dan de uitkomst van het gedrag, namelijk dat het collectieve goed er niet komt of wordt geschaad (Aarts, Pellikaan en van der Veen, 1995). Het dilemma is dus dat de keuze voor het sociale op den duur ook individueel beter is, maar dat het op de korte termijn profijtlijker is om voor het eigenbelang te kiezen. Als voldoende anderen de sociale keuze maken, profiteert men hier bovendien op de lange termijn toch van mee. Vaak is men wel geneigd tot een keuze voor het sociale, omdat men weet dat dat op den duur voordelig is, maar kiest men toch individueel, bijna tegen beter weten in. Men wil pas de sociale keuze maken als men ziet dat anderen dat ook doen. Als iedereen zo doet, gebeurt er niets (het 'Na-U-effect').

Veel problemen op milieugebied kunnen in termen van deze sociale dilemma's beschreven worden. Er worden individuele inspanningen gevraagd ten behoeve van een collectief nut. Ook in het waterbeheer is sprake van een *public goods dilemma*. De eerste waterschappen zijn ontstaan doordat mensen gingen samenwerken om een collectief goed tot stand te brengen, namelijk de bescherming tegen overstromingen. Later komen er ook waterschappen die het collectieve goed 'een goede afwatering' en 'een goed peil' moeten bewerkstelligen, nog later komt daar 'schoon oppervlaktewater' bij en tenslotte 'een duurzaam watersysteem' (zie hoofdstuk 2). Van iedereen wordt een bijdrage gevraagd waardoor deze publieke goederen tot stand kunnen komen.

Of iemand zijn eigen belang dan wel dat van het collectief laat prevaleren, hangt af van onder meer de volgende factoren (Koelen en Röling, 1994):

- (1) Het type dilemma: mensen zijn eerder bereid minder te nemen (commons dilemma) dan iets te geven (public goods dilemma). Gevoelsmatig lijkt het weggeven van iets dat men bezit op verlies, terwijl minder nemen nog steeds voelt als opbrengst, ook al is het minder.
- (2) Groepsgrootte: hoe groter en dus heterogener de groep, hoe kleiner de neiging om in het belang van die groep te handelen.
- (3) Groepsidentiteit: als iemand zich sterk identificeert met de groep, valt het eigen belang samen met het groepsbelang en wordt eerder coöperatief gedrag vertoond.

- (4) De tijdhorizon: de baten van een keuze voor het eigen belang liggen vaak op de korte termijn en de kosten op de lange termijn, terwijl voor het collectieve belang het omgekeerde geldt.
- (5) De ingeschatte eigen en groepeerfectiviteit: de perceptie van de eigen invloed en de inschatting of voldoende anderen een bijdrage leveren. Als men denkt zelf weinig invloed te hebben op een situatie is men minder geneigd er iets aan bij te dragen. Maar als men denkt dat er genoeg anderen zijn die een bijdrage leveren, waardoor de eigen bijdrage wel effectief is, is men meer geneigd zelf ook bij te dragen.

Oplossingen voor sociale dilemma's

Sociale dilemma's kunnen op verschillende manieren worden opgelost. Wilke (1989) noemt de volgende mogelijke oplossingen. Bij een 'zachte aanpak' wordt de keuzevrijheid van het individu niet aangetast. Er kunnen premies op de collectieve keuze worden gezet en/of boetes op de 'defectieve' (individuele) keuze. Ook niet-financiële factoren kunnen mensen ertoe bewegen voor het collectief te kiezen. Communicatie is belangrijk om tot een inschatting te komen of er voldoende anderen zijn die een bijdrage leveren. De groepsidentificatie kan worden verhoogd en mensen kunnen verantwoordelijk worden gesteld voor hun keuze. Onder de 'harde aanpak' verstaat Wilke het aanstellen van een autoriteit, die een beslissing neemt namens alle deelnemers. Dit roept weerstanden op, maar kan aanvaard worden als men inziet dat een publiek goed anders niet verschaft zou worden of dat er anders grote ongelijkheden ontstaan in de mate waarin deelnemers hiervan kunnen profiteren. Om geaccepteerd te blijven als leider moet de autoriteit zorgen dat het publieke goed wordt verworven of behouden en dat er geen grove ongelijkheden in individueel voordeel ontstaan (Wilke, 1989). Voorlichting kan ingezet worden om mensen te bewegen de keuze voor het collectief te maken. In het geval van het commons dilemma kan voorlichting bijdragen aan het vormen van 'platforms' waarop belanghebbenden onderhandelen over het beheer van de hulpbronnen. Bij een public goods dilemma kan voorlichting een rol spelen bij het creëren van voldoende draagvlak voor regelgevende kaders (Koelen en Röling, 1994).

Hoewel het betalen van waterschapsbelasting niet vrijwillig is en er dus geen sprake is van een keuze tussen individueel belang en collectief belang, kan de theorie van sociale dilemma's op het waterbeheer worden toegepast. Het sociale dilemma is opgelost doordat men verplicht is aan het collectieve doel bij te dragen. De waterschappen zijn de autoriteit die is aangesteld om hierover namens alle deelnemers beslissingen te nemen. Als men hier echter niet achter staat zal men een negatieve houding aannemen. Dit is onwenselijk, zoals beschreven in hoofdstuk 3. Er kunnen verschillende redenen worden aangevoerd waarom men er minder vanzelfsprekend dan vroeger achter staat dat men moet bijdragen aan deze collectieve goederen.

- (1) *Het type dilemma*: in het waterbeheer wordt mensen geraagd een bijdrage te leveren aan een collectief goed. Iets moeten geven (public goods dilemma) stuit op meer weerstand dan minder mogen nemen (commons dilemma), zoals hierboven bleek.
- (2) *De groepsgrootte en*
- (3) *de groepsidentiteit*: de groep is veel groter en heterogener geworden, van voornamelijk boeren naar alle inwoners van Nederland. Hierdoor identificeert men zich niet met de groep en is de neiging om in het belang van de groep te willen handelen kleiner. Ook is het collectieve doel minder duidelijk geworden. Dat mensen die langs een rivier wonen samen de kosten van een dijk dragen is duidelijker dan dat iedereen moet meebetalen aan 'duurzaam watersysteembeheer'. In het eerste geval is duidelijk dat het eigenbelang samenvalt met het groepsbelang, in het tweede geval is dat veel moeilijker uit te leggen.
- (4) *De tijdshorizon*: de waterschapslasten moeten nu worden betaald, terwijl de baten ervan vaak pas op termijn duidelijk worden, zoals schoner oppervlaktewater.
- (5) *De ingeschatte eigen en groepseffectiviteit*: als men denkt dat bijvoorbeeld de industrie als grote vervuiler niet wordt aangepakt, zal men geneigd zijn te denken dat de bijdrage die burgers moeten leveren aan het waterkwaliteitsbeheer niet erg effectief kan zijn.

Verschillende van de in 6.2 besproken factoren kunnen een rol spelen bij het optreden van sociale dilemma's. Besef van de ernst van het probleem bepaalt de mate waarin men het collectieve doel onderschrijft. Om in te zien dat waterbeheer nuttig is, dat het een collectief goed is waaraan men waarde hecht, moet men inzien wat er zou gebeuren als water niet duurzaam zou worden beheerd. Vertrouwen in vrijwillig coöperatief gedrag van anderen vermindert de noodzaak voor overheidsingrijpen. Dit is een factor die niet direct op het waterbeheer is toe te passen. Mensen die meer individuele hulpbronnen tot hun beschikking hebben, zijn doorgaans meer geneigd bij te dragen aan een publiek goed. Heel belangrijk is de gevoelde rechtvaardigheid van het gevraagde offer. Worden de lasten eerlijk verdeeld? Van belang hierbij is, hoe men de bijdrage van anderen en de mogelijkheden tot ontduiking waarneemt. De belastingheffing door de waterschappen is heel onduidelijk. Veel mensen weten niet wat ze betalen, waar dat voor dient en welke andere groepen ook bijdragen. Deze onduidelijkheid kan de gevoelde rechtvaardigheid negatief beïnvloeden.

Het public goods dilemma in het waterbeheer, namelijk dat iedereen moet bijdragen om het publieke goed tot stand te laten komen, is opgelost doordat iedereen verplicht is bij te dragen door middel van de waterschapsbelastingen. Er is dus geen sprake van een vrijwillige keuze. Dit is de 'harde aanpak': het waterschap is de autoriteit die is aangesteld om namens iedereen het waterbeheer uit te voeren en hiervoor int zij

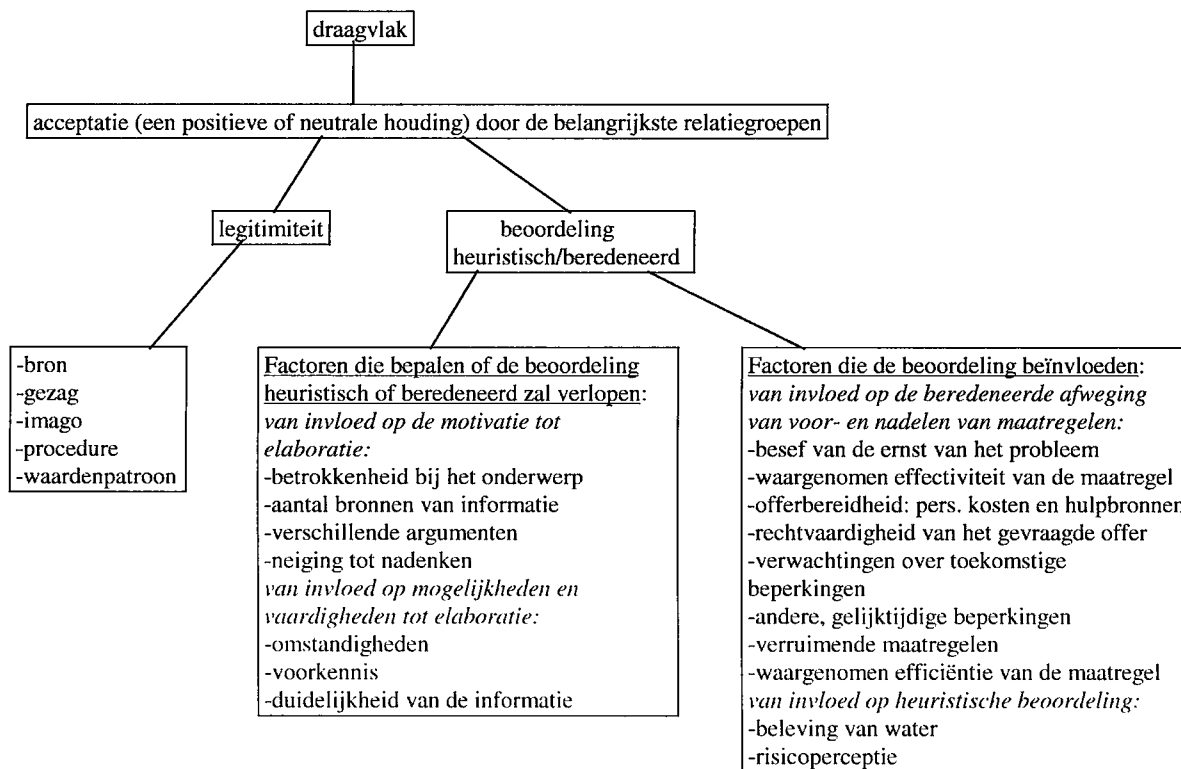
belastingen. Om echter te voorkomen dat mensen een negatieve houding aannemen, is het nodig dat men inziet wat voor publiek goed hierdoor wordt verschaft. Waterschappen gebruiken communicatie om uit te leggen welke publieke goederen zij 'produceren', namelijk schoon oppervlaktewater, veilige dijken en optimale waterstanden. Ook kan in de voorlichting aandacht besteed worden aan de verdeling van de lasten.

6.4 Conclusie

Voor de beoordeling van het waterbeheer op grond van een beredeneerde afweging van voor- en nadelen zijn de volgende factoren van belang:

- Onderschrijft men het collectieve doel, nl. veiligheid en 'duurzaam watersysteembeheer', ziet men wat de gevolgen zouden zijn als het waterbeheer niet zou gebeuren?
- Ziet men dat waterbeheer effect heeft?
- Wat kost het mensen persoonlijk?
- Hoe zit het met andere lasten en hoe denkt men dat de waterschapslasten zich zullen ontwikkelen?
- Is men bekend met de kwijtscheldingsregeling? Is zichtbaar dat waterschappen niet alleen 'nemen' (waterschapsbelastingen) maar dat burgers er ook wat voor terugkrijgen?
- Vindt men het rechtvaardig dat men moet meebetalen aan het waterbeheer? Voelt men zich verantwoordelijk, ziet men welke andere groepen in de samenleving ook bijdragen en denkt men dat er mogelijkheden voor ontdoeking zijn? Met name op dit punt kunnen zich sociale dilemma's voordoen.

Op basis van de hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 kan een theoretisch model voor draagvlak voor het waterbeheer worden opgesteld (schema 6.1). Draagvlak wordt hierin gedefinieerd als acceptatie (een positieve of neutrale houding) door de belangrijkste relatiegroepen. Acceptatie ontstaat op basis van legitimiteit van de overheid en van beleid in het algemeen enerzijds en op basis van de beoordeling van concreet beleid of beleidsmaatregelen anderzijds. Deze beoordeling van beleidsmaatregelen kan oppervlakkig zijn, op basis van heuristieken, of er kan een meer beredeneerde afweging van voor- en nadelen plaatsvinden. In het model worden verschillende factoren genoemd die bepalen of de beoordeling meer heuristisch dan wel beredeneerd zal verlopen. Ook worden de factoren genoemd die van invloed kunnen zijn op de beoordeling van het waterbeheer.



Schema 6.1 : Theoretisch model draagvlak voor het waterbeheer

Hoofdstuk 7 De publieksenquête

In dit hoofdstuk wordt het empirische onderzoek besproken. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA). In 7.1 worden de opzet en werkwijze besproken. De paragrafen 7.2 tot en met 7.5 beschrijven de resultaten. In 7.6 worden de belangrijkste resultaten samengevat en wordt ingegaan op de meest opvallende uitkomsten.

7.1 De opzet van het onderzoek

7.1.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De vraagstelling van dit deel is: *'Wat bepaalt het draagvlak voor het waterbeheer?'*. Draagvlak is gedefinieerd als acceptatie door de belangrijkste relatiegroepen. Er is voor gekozen het empirisch onderzoek te richten op burgers, omdat er de laatste jaren veel veranderd is in de relatie tussen waterschappen en burgers, zoals beschreven in hoofdstuk 2. Met name het feit dat sinds de invoering van de Waterschapswet in 1992 alle huishoudens in Nederland meebetalen aan zowel het kwaliteits- als het kwantiteitsbeheer is hierbij een belangrijke overweging geweest.

Acceptatie wordt gedefinieerd als een positieve of neutrale houding. Deze houding wordt gevormd op basis van legitimiteit en van de beoordeling van het beleid of de beleidsmaatregel, waarbij de beoordeling beredeneerd of heuristisch kan zijn. Dit is in hoofdstuk 4 tot en met 6 besproken en heeft geleid tot het theoretisch model op blz. 81. Onderzocht is welke factoren de beoordeling positief of negatief beïnvloeden. Dat kunnen verschillende soorten factoren zijn. Er zijn factoren die invloed hebben op de wijze van beoordelen, factoren die van invloed zijn in het geval van *beredeneerde* beoordeling en *heuristieken* die een rol kunnen spelen wanneer de beoordeling (deels) via de perifere route verloopt. De eerste onderzoeksvraag is: *'Welke van de factoren uit het theoretisch model zijn van invloed op de beoordeling van het waterbeheer?'* De mate waarin een beoordeling heuristisch dan wel meer beredeneerd is verlopen is moeilijk te achterhalen. Wel kan worden nagegaan of beide manieren voorkomen. Door middel van open vragen is gepoogd inzicht te krijgen in de argumenten die worden gehanteerd voor de beoordeling van het waterbeheer in het algemeen en voor de beoordeling van de waterkwaliteit. De tweede onderzoeksvraag luidt: *'Welke argumenten hanteert men voor de beoordeling van het waterbeheer?'*

7.1.2 Methode van onderzoek

Het onderzoek onder het publiek bestaat uit twee onderdelen. Allereerst een kwantitatief deel, waarin door middel van een enquête met gesloten vragen wordt nagegaan hoe het waterbeheer wordt beoordeeld en welke factoren mogelijk van invloed zijn op deze beoordeling. De beoordeling van het waterbeheer wordt gemeten door te vragen naar het oordeel over de uitvoering van het waterbeheer in het algemeen en de houding tegenover het moeten meebetalen aan het waterbeheer. In een aanvullende enquête is de respondenten door middel van open vragen gevraagd hun opvatting over de uitvoering van het waterbeheer en over de waterkwaliteit toe te lichten. Omdat het ingewikkeld is uit te leggen wie wat doet in het waterbeheer, is niet ingegaan op de organisaties die bij waterbeheer betrokken zijn, zoals waterschappen. Het gaat er dus om hoe het publiek 'het waterbeheer' in algemene zin beoordeelt. Onder 'het publiek' wordt hierbij verstaan alle inwoners van Nederland van 16 jaar en ouder.

Respondenten

De enquête is voorgelegd aan de leden van het telepanel van 'CentER data'. Dit telepanel is zo opgebouwd, dat het representatief is voor de bevolking van Nederland. Omdat er voortdurend huishoudens uit het panel afvallen, moet er ook steeds aangevuld worden. Hierbij wordt er continu op gelet dat het panel representatief blijft. Uit de 2000 huishoudens die aan het telepanel meedoen zijn de personen van 16 jaar en ouder geselecteerd (2448). Hiervan konden er 220 niet meedoen aan het invullen van de vragenlijst: 109 om persoonlijke redenen (vakantie, ziekte en dergelijke) en 111 om technische redenen. In totaal is derhalve aan 2228 personen gevraagd de vragenlijst in te vullen; 1810 hebben dit gedaan. Dat is een respons van 81%.

De representativiteit van deze respondenten is gecontroleerd door te vergelijken met de totale bevolking op de volgende punten: provincie en stedelijkheid, leeftijd en geslacht, soort en grootte van het huishouden en aantal kinderen. De procentuele verdeling van de respondenten naar provincie komt overeen met de verdeling van de totale bevolking naar provincie. De verdeling naar stedelijkheid laat zien dat in de steekproef iets minder respondenten uit zeer sterk stedelijke gebieden zitten, verder komt dit ook vrijwel overeen. In de steekproef zijn de mannen enigszins oververtegenwoordigd en is de leeftijdscategorie van 20-29 jaar iets ondervertegenwoordigd. De ervaring van CentER data leert, dat vrouwen gemiddeld eerder stoppen met het meedoen aan het telepanel. Het is niet duidelijk waaraan dat ligt. Een vermoeden is, dat dat ligt aan het werken met een computer (die is vaak van hun man). CentER data heeft zelf onderzoek gedaan naar de factoren die bepalend zijn voor de uitval uit het telepanel. Hierin zijn allerlei achtergrondvariabelen meegenomen maar ook psychologische factoren zoals eenzaamheid (blijven eenzame mensen soms langer in het panel?). Uit dit onderzoek

blijkt alleen leeftijd een belangrijke variabele te zijn voor uitval: ouderen zijn trouwer, misschien ook doordat zij meer vrije tijd hebben, terwijl jongeren eerder stoppen, bijvoorbeeld omdat zij druk zijn met werk of studie. In grote lijnen komt de steekproef wat betreft verdeling naar soort huishouden overeen met de bevolking, alleen de alleenstaanden zijn in de steekproef enigszins ondervertegenwoordigd. Dit hangt mogelijk samen met de ondervertegenwoordiging van de leeftijdsgroep 20-29 jaar.

Voor het beantwoorden van de open vragen zijn opnieuw alle leden van 16 jaar en ouder van het telepanel van CentER data benaderd. In totaal zijn door CentER data 2072 personen geselecteerd voor het onderzoek. Hiervan hadden er 199 een geldige reden om niet mee te doen, zoals vakantie, ziekte of een technische reden. De verwachting was dus dat 1873 personen aan het onderzoek zouden meedoen. Hiervan hebben er 1545 daadwerkelijk de vragenlijst ingevuld; dat is een respons van 82,5%.

In dit kwalitatieve onderzoek gaat het er niet om statistische samenhangen aan te tonen, maar te ontdekken welke verschillende argumenten mensen gebruiken als reden voor hun oordeel. De representativiteit van de steekproef is dan wat minder belangrijk. Zoals hiervoor aangegeven vormen de leden van het Telepanel een afspiegeling van de bevolking van Nederland. Met een respons van 82,5% kan er van worden uitgegaan dat alle groepen voldoende in de steekproef vertegenwoordigd zijn voor het doel van het kwalitatieve onderzoek.

De ontwikkeling van het meetinstrument

Uitgaande van de begrippen uit het theoretische model zijn diepte-interviews gehouden met mensen uit de doelgroep. De begrippen zijn toegepast op een aantal onderwerpen (onder andere waterschapsbelastingen, dijken, peilbeheer). Hierover zijn open vragen geformuleerd, bijvoorbeeld: "Weet u waar de zuiveringsheffing voor dient?", "Wat vindt u daarvan?", "Wat zijn oorzaken van vervuiling van oppervlaktewater?", "Wie is verantwoordelijk voor het schoonmaken of schoonhouden van oppervlaktewater?", "Hoe vindt u dat de kosten hiervan verdeeld moeten worden?", "Vindt u dat u hieraan moet bijdragen?", "Wat zijn gevolgen van te veel of te weinig water in een gebied?", enz. De antwoorden uit de open interviews zijn gebruikt om antwoordcategorieën voor gesloten vragen te maken. Hierbij is zoveel mogelijk uitgegaan van de termen die door de respondenten in de open interviews gebruikt werden. De aldus ontstane concept-vragenlijst is door middel van proefinterviews en commentaar van de STOWA-begeleidingscommissie verder bijgesteld.

De afhankelijke variabelen

In het theoretisch kader is het begrip 'draagvlak' gedefinieerd als acceptatie door voldoende aantallen, waarbij onder acceptatie verstaan wordt: een positieve of neutrale houding tegenover het betreffende beleid of de betreffende maatregel. Deze houding

komt tot stand door legitimiteit enerzijds en door de beoordeling van het beleid of de beleidsmaatregelen anderzijds. In het empirische onderzoek is het draagvlak niet gemeten. Ook legitimiteit en het imago van waterschappen zijn niet gemeten, omdat waterschappen daar zelf al veel onderzoek naar doen (zie 4.4). De beoordeling, die volgens het theoretisch model verondersteld wordt in grote mate de houding te bepalen, is wel gemeten.

De afhankelijke variabele in het empirisch onderzoek is de beoordeling (heuristisch of beredeneerd) van beleid of beleidsmaatregelen. Deze beoordeling is op twee manieren geoperationaliseerd. Ten eerste is de respondenten gevraagd hun mening te geven over de uitvoering van het waterbeheer in het algemeen. Vervolgens is nagegaan welke concrete maatregelen binnen het waterbeheer burgers direct raken. Dat is voornamelijk de belastingheffing door de waterschappen. Daarom is bovendien gevraagd een oordeel te geven over de redelijkheid, noodzaak en rechtvaardigheid van het moeten meebetalen aan het waterbeheer.

Het oordeel over de uitvoering van de zorg voor oppervlaktewater wordt gemeten door de vraag hoe men vindt dat in het algemeen de zorg voor oppervlaktewater wordt uitgevoerd. Deze variabele is gemeten op een 6-puntsschaal waarbij 1 het meest negatieve antwoord is en 6 het meest positieve. Deze variabele kende daarnaast ook een antwoordcategorie 'weet niet'. Deze is toegevoegd omdat tijdens de proefinterviews bleek dat sommige mensen echt geen idee hadden en dan zomaar iets invulden. Dat geeft dan geen betrouwbare resultaten.

De houding tegenover meebetalen aan het waterbeheer wordt gemeten door middel van vijf vragen. Deze variabelen zijn:

- het oordeel over de redelijkheid van meebetalen aan waterbeheer in het algemeen
- het oordeel over de rechtvaardigheid van het moeten betalen van verontreinigings- of zuiveringsheffing
- het oordeel over de noodzaak van het betalen van verontreinigings- of zuiveringsheffing
- het oordeel over de rechtvaardigheid van het moeten betalen van ingezetenenomslag of waterschapsomslag
- het oordeel over de noodzaak van het betalen van ingezetenenomslag of waterschapsomslag.

Voor deze variabelen was het niet nodig de antwoordmogelijkheid 'weet niet' toe te voegen, omdat ze betrekking hebben op het betalen van de respondenten (of het huishouden waar zij toe behoren). Dat is iets dat hen persoonlijk aangaat en dan is het minder moeilijk een oordeel te vormen. Cronbachs alpha voor deze 5 afhankelijke

variabelen is hoog: 0,9188. Dat betekent dat deze variabelen zo sterk samenhangen dat gezegd mag worden dat ze hetzelfde meten, namelijk: de houding tegenover het zelf moeten meebetalen aan het waterbeheer.

De onafhankelijke variabelen

Niet alle factoren die volgens het theoretisch model van invloed kunnen zijn op de beoordeling zijn onderzocht. In hoofdstuk 5 is aangegeven dat het aantal argumenten dat in informatie over een onderwerp genoemd wordt, de omstandigheden waaronder men de informatie krijgt en de duidelijkheid van de informatie invloed hebben op de beoordeling. Deze zijn in het onderzoek buiten beschouwing gelaten omdat men zich daarvoor heel precies zou moeten herinneren wanneer men welke informatie over het waterbeheer gekregen heeft. Daarnaast is een aantal factoren die volgens de theorie (zie 6.3) van invloed zijn op beredeneerde opinievorming over het waterbeheer buiten beschouwing gelaten, namelijk (1) de mate waarin de doelgroep tegelijkertijd met andere beperkingen wordt geconfronteerd: hiervoor zou onderzoek nodig zijn naar welke verschillende lasten, heffingen en belastingen (al dan niet geassocieerd met water) tegelijkertijd bij de burger samenkomen; en (2) de waargenomen efficiëntie van de maatregel: de kennis die nodig is om verschillende mogelijke maatregelen binnen het waterbeheer met elkaar op efficiëntie te kunnen vergelijken is vermoedelijk bij de doorsnee burger niet aanwezig. De overige factoren zijn als volgt geoperationaliseerd.

Betrokkenheid bij het onderwerp

Betrokkenheid bij het onderwerp waterbeheer in de zin van een *gevoelde* betrokkenheid is niet gemeten, omdat dat een onderzoek op zichzelf zou vergen. Wel zijn enkele andere vormen van betrokkenheid gemeten.

- *Algemene betrokkenheid.* Stemintentie, de kans dat men bij de eerstvolgende algemene verkiezingen zal gaan stemmen, kan worden gezien als indicatie voor algemene betrokkenheid. De respondenten konden op een schaal van 1 tot 10 aangeven of zij dachten te zullen gaan stemmen. Deze variabele werd meegeleverd door CentER data.
- *Materiële betrokkenheid.* Dit is iets anders dan *gevoelde* betrokkenheid. Onder materiële betrokkenheid wordt verstaan het hebben van een materieel belang bij het waterbeheer. Materiële betrokkenheid is in dit onderzoek geoperationaliseerd als: het bezit van een woning, het beoefenen van recreatie in, op of aan oppervlaktewater en het wonen in de buurt van dijken, kaden en/of oppervlaktewater.
- *Ideële betrokkenheid.* Hieronder wordt verstaan dat men zich betrokken voelt vanuit een bepaalde visie, los van het eigenbelang. Dit is op twee manieren geoperationaliseerd. Ten eerste is gevraagd naar lidmaatschap van natuur-, milieu- en landschapsorganisaties. Ten tweede is gemeten of men vindt dat waterbeheer het algemeen belang dient.

Materiële en ideële betrokkenheid kunnen samengaan; zij sluiten elkaar niet uit.

Aantal bronnen van informatie

Er is gevraagd of men wel eens informatie over de belastingen van het waterschap heeft gehad en of men wel eens informatie over waterbeheer heeft gehad. Voor beide soorten informatie is gevraagd op hoeveel manieren (folder bij de aanslag, krantenartikel, advertentie in de krant, tv, tijdschrift of anders) en uit hoeveel bronnen (van het waterschap, nutsbedrijf/drinkwaterbedrijf, gemeente, provincie, rijksoverheid, anders of weet niet) deze informatie kwam. Men kon meer dan één antwoord aankruisen.

Neiging tot nadenken

Deze variabele is niet in de enquête gemeten maar werd meegeleverd door CentER data. Hij is gemeten door middel van een schaal van 34 items die de 'need for cognition' meten. Dat is een bestaande schaal die uitgebreid getest en gevalideerd is. Deze schaal meet de neiging van individuen om te denken en daar plezier in te hebben (Bearden, Netemeyer en Mobley, 1993).

Voorkennis

Kennis van de waterschapsbelastingen is gemeten door te vragen of men weet wat waterschapsomslag of ingezetenenomslag is en of men weet waarvoor de verontreinigingsheffing of zuiveringsheffing dient. Voorkennis van het waterbeheer in het algemeen is niet gemeten.

Het besef van de ernst van het probleem

Dit is op verschillende manieren gemeten: voor waterkwantiteit, waterkwaliteit en veiligheid. Er is steeds gevraagd een mening te geven met betrekking tot het oppervlaktewater in de eigen omgeving.

- Waterkwantiteit: er is gevraagd hoe men de waterstanden in de eigen omgeving beoordeelt en wat men denkt dat de gevolgen zijn als de waterstanden niet goed geregeld worden. Men mocht meer dan één antwoord aankruisen. Degenen die meer negatieve gevolgen aankruisen worden verondersteld de ernst van het probleem groter in te schatten.
- Waterkwaliteit: er is gevraagd of men denkt dat het oppervlaktewater in de omgeving vervuild is en wat men denkt dat de ergste gevolgen van vervuiling van het oppervlaktewater zijn. Men mocht maximaal 3 antwoorden aankruisen. (Dat is gedaan omdat anders veel respondenten alle antwoorden aan zouden kruisen. Daarom is hier ook, in tegenstelling tot de vraag naar de gevolgen van slecht peilbeheer, gevraagd naar de *ergste* gevolgen.) Degenen die meer negatieve gevolgen aankruisen worden verondersteld de ernst van het probleem groter in te schatten.

- Veiligheid: de respondenten is gevraagd of men denkt zelf gevaar te lopen bij hoog water.

De waargenomen effectiviteit

Voor het waterkwaliteitsbeheer is dit geoperationaliseerd door te vragen of men het oppervlaktewater de laatste jaren schoner vindt geworden en voor het waterkwantiteitsbeheer door te vragen of men vindt dat de waterstanden in het algemeen goed beheerd worden. In tegenstelling tot de vragen over de ernst van het probleem hadden deze vragen betrekking op al het oppervlaktewater.

De offerbereidheid: persoonlijke kosten en hulpbronnen

De persoonlijke kosten worden gevormd door de waterschapslasten. Deze variëren per waterschap, naar grootte van het huishouden en naar woonsituatie. Van de respondenten is niet bekend onder welk(e) waterschap(pen) zij vallen, dat was niet mogelijk in verband met de privacy. Wel bekend zijn provincie en regio, evenals grootte van het huishouden en woonsituatie (meegeleverd door CentER data). Als maatstaf voor de persoonlijke hulpbronnen is gekeken naar inkomen (ook meegeleverd door CentER data).

De gevoelde rechtvaardigheid van het gevraagde offer

De gevoelde rechtvaardigheid heeft drie aspecten: het besef van verantwoordelijkheid, de waargenomen bijdrage van anderen en de waargenomen mogelijkheden tot ontduiking.

- Het besef van verantwoordelijkheid voor de *oorzaak* van het probleem is alleen geoperationaliseerd voor de waterkwaliteit. Er is gevraagd wat de belangrijkste oorzaken van watervervuiling zijn. Men mocht maximaal drie antwoorden aankruisen. Degenen die een oorzaak aankruisen die (deels) afkomstig is uit huishoudens (was- en schoonmaakmiddelen uit huishoudens, rioolwater) worden verondersteld zichzelf (deels) als oorzaak van watervervuiling te beschouwen.
- Het besef van verantwoordelijkheid voor de *oplossing* van het probleem is, voor alle drie de gebieden van waterbeheer, geoperationaliseerd door te vragen wie men vindt dat moet bijdragen in de kosten. De respondenten mochten maximaal drie groepen aankruisen die volgens hen het eerst hiervoor in aanmerking moeten komen. Degenen die de categorie 'alle inwoners van Nederland' aankruisen worden verondersteld dus ook zichzelf verantwoordelijk te houden voor de oplossing van het probleem.
- De waargenomen bijdrage van anderen is geoperationaliseerd door van verschillende groepen te vragen of men denkt dat deze meebetalen aan het kwaliteitsbeheer, aan het kwantiteitsbeheer en aan onderhoud en versterking van dijken kaden.

- De waargenomen mogelijkheden tot ontduiking is gemeten door te vragen of men denkt dat iedereen aan de verplichtingen wordt gehouden. Degenen die ontkennend antwoordden is gevraagd wie zij denken dat niet aan de verplichtingen worden gehouden.

De verwachtingen over toekomstige beperkingen

Hier is gevraagd hoe men denkt dat de waterschapslasten zich in de toekomst zullen ontwikkelen.

De mate waarin de doelgroep tegelijkertijd met verruimende maatregelen wordt geconfronteerd

Dit is geoperationaliseerd door de respondenten te vragen of er volgens hun een kwijtscheldingsregeling voor de waterschapbelastingen bestaat.

Procedure

De vragenlijst van het kwantitatieve onderzoek is in oktober 1997 ingevuld door de leden van het telepanel van CentER data. De respondenten hebben de beschikking over een PC met modem, waardoor zij wekelijks vragenlijsten kunnen beantwoorden. Elke vrijdag ontvangen de deelnemende huishoudens via hun modem een vragenlijst. Men heeft tot maandag de tijd om de ingevulde vragenlijsten terug te sturen via hun modem. De vragen (met eventuele bijbehorende toelichting) verschijnen één voor één op het scherm. Zodra men een vraag beantwoord heeft kan men doorgaan naar de volgende vraag. Het is niet mogelijk vragen over te slaan, niet in te vullen of meer antwoorden aan te kruisen dan is toegestaan. Waar nodig is de vragenlijst zo geprogrammeerd dat men eenmaal ingevulde antwoorden niet meer kan veranderen.

Het kwalitatieve onderzoek is gehouden in het najaar van 1999. Dit bestond uit vier vragen, waarvan twee gesloten en twee open. De korte inleiding vóór de vragen is zoveel mogelijk hetzelfde geformuleerd als in het kwantitatieve onderzoek. De gesloten vragen waren letterlijk hetzelfde, namelijk: "Hoe vindt u in het algemeen dat de zorg voor oppervlaktewater wordt uitgevoerd?" en "Vindt u dat het oppervlaktewater de laatste jaren schoner is geworden?". Beide vragen zijn gevolgd door een open vraag waarin men kon aangeven waarom men er zo over denkt. De formulering van deze open vragen is heel belangrijk, zij zijn zó geformuleerd dat men alle mogelijke antwoorden kan geven. Als bijvoorbeeld na de vraag of men het water schoner vindt geworden de open vraag luidt: 'Waaraan merkt u dat?' worden alleen antwoorden gegeven in de trant van troebelheid van het water, algen, dode vissen, stank e.d. en niet 'dat heb ik in de krant gelezen' of 'alles is immers vuiler geworden' e.d. Deze vraag stuurt als het ware de respondenten al in de richting van een antwoord dat met directe waarneming (zien, ruiken e.d.) te maken heeft. Na elke gesloten vraag wordt gevraagd *waarom* men dat vindt. Men kan dan niet meer terug naar de gesloten

vraag, om het gegeven antwoord te veranderen. Daarmee wordt voorkomen dat mensen die in eerste instantie een bepaalde mening geven maar die door het stellen van de vragen er (anders) over gaan denken, hun eerste mening gaan herzien. Het gaat om de mening die men heeft voordat er vragen over zijn gesteld.

Werkwijze bij de data-analyse van het kwantitatieve onderzoek

De variabelen die de begrippen uit het theoretische model operationaliseren, de onafhankelijke variabelen, zijn getoetst op hun effect op bovengenoemde afhankelijke variabelen "oordeel over de uitvoering" en "houding tegenover meebetalen". Bovendien is gekeken naar een aantal achtergrondvariabelen, zoals leeftijd, geslacht, inkomen. Waar nodig is voor deze achtergrondvariabelen gecontroleerd. Er is steeds een enkelvoudige variantieanalyse uitgevoerd voor het oordeel over de uitvoering van de zorg voor oppervlaktewater. De afhankelijke variabelen die redelijkheid, rechtvaardigheid en noodzaak van het meebetalen aan het waterbeheer meten zijn steeds samen in een multivariate variantieanalyse opgenomen. In enkele gevallen is een X^2 -toets gedaan om te onderzoeken of twee onafhankelijke variabelen met elkaar samenhangen.

Werkwijze bij de analyse van het kwalitatieve onderzoek

Op de open vragen bleek zeer uiteenlopend geantwoord te zijn. De antwoorden zijn gegroepeerd in categorieën. Omdat het bij de open vragen de bedoeling is de diversiteit aan antwoorden in beeld te brengen, kunnen deze categorieën niet te breed zijn. Dan zouden namelijk zo veel verschillende antwoorden 'op een hoop geveegd' moeten worden dat waardevolle informatie verloren gaat. Daarom zijn in eerste instantie de antwoorden op de vraag naar de argumenten voor het oordeel over de uitvoering van het waterbeheer gecodeerd in 95 categorieën en op de vraag naar de argumenten voor het oordeel over de waterkwaliteit in 117 categorieën. Dit aantal is echter nog steeds te groot om analyses mee uit te voeren. Daarom zijn deze vragen verder omgecodeerd naar 'multiple respons' variabelen (variabelen waarbij meer dan een antwoord kan worden ingevuld) met 23 respectievelijk 28 categorieën. (Voor de manier waarop dat is gebeurd, zie Lijklema en Koelen, 2000.)

7.2 Is er draagvlak?

De beoordeling van het waterbeheer is op twee manieren geoperationaliseerd: door te vragen naar het *oordeel over de uitvoering van de zorg voor oppervlaktewater in het algemeen* en naar de *houding tegenover het zelf moeten meebetalen aan het waterbeheer*.

Er zijn 6 afhankelijke variabelen. Deze zijn gemeten op 6-puntsschalen waarbij 1 het meest negatieve antwoord is en 6 het meest positieve. Respondenten is gevraagd een oordeel te geven over:

- (1) de uitvoering van de zorg voor oppervlaktewater in het algemeen
- (2) de redelijkheid van het meebetalen aan waterbeheer in het algemeen
- (3) de rechtvaardigheid van het moeten betalen van verontreinigings- of zuiveringsheffing
- (4) de noodzaak van het betalen van verontreinigings- of zuiveringsheffing
- (5) de rechtvaardigheid van het moeten betalen van ingezetenenomslag of waterschapsomslag
- (6) de noodzaak van het betalen van ingezetenenomslag of waterschapsomslag.

In tabel 7.1 is aangegeven welk deel van respondenten op de genoemde variabelen negatief (1,2 of 3) respectievelijk positief (4, 5 of 6) oordeelt. Ook worden de gemiddelden weergegeven en het aantal respondenten waarop het gemiddelde betrekking heeft (bij het algemeen oordeel over de uitvoering worden degenen die 'weet niet' invulden niet meegerekend).

Tabel 7.1: Oordeel over de uitvoering van het waterbeheer en houding tegenover zelf meebetalen aan het waterbeheer

variabele:	weet niet	negatief	positief	gemiddeld	n
	%	%	%		
algemeen oordeel uitvoering zorg voor ow.	14%	24%	63%	4,08	1564
redelijkheid meebetalen waterbeheer algemeen		17%	83%	4,58	1810
rechtvaardigheid heffing		21%	80%	4,37	1810
rechtvaardigheid ingezetenenomslag		20%	80%	4,44	1810
noodzaak verontreinigingsheffing		20%	80%	4,41	1810
noodzaak ingezetenenomslag		21%	79%	4,41	1810

Over het algemeen wordt positief geoordeeld over de uitvoering van de zorg voor oppervlaktewater en over de redelijkheid van het meebetalen. Ook worden de beide soorten belasting gemiddeld rechtvaardig en noodzakelijk gevonden. Alle gemiddelden liggen boven de 3,5 (het midden van de schaal). Ongeveer 20% oordeelt negatief. De correlatiecoëfficiënt tussen oordeel (zonder 'weet niet') en houding tegenover meebetalen bedraagt 0.39, de verklaarde variantie is derhalve 15%. Dit wil zeggen dat een positief oordeel over de uitvoering samenhangt met een positieve houding tegenover meebetalen.

Conclusie

Uitgaande van de veronderstelling in het theoretisch model, dat de beoordeling van beleid(smaatregelen) van grote invloed is op de houding en daarmee op het draagvlak, kan worden geconcludeerd dat er draagvlak voor het waterbeheer is.

7.3 Draagvlak bij wie?

In hoofdstuk 3 zijn de verschillende soorten relatiegroepen beschreven, bij wie het belangrijk is draagvlak te hebben. In het empirisch onderzoek worden twee van deze relatiegroepen onderzocht, namelijk de relatiegroepen die (grotendeels) uit burgers bestaan: de materieel betrokkenen en de ideëel betrokkenen. Betrokkenheid is van belang voor de stabiliteit van het draagvlak, omdat het de elaboratie kan bevorderen. Eerst wordt in 7.3.1 nagegaan of algemene betrokkenheid (stemintentie) van invloed is op oordeel over de uitvoering en houding tegeover meebetalen. In 7.3.2 komen de *materieel of direct betrokkenen* aan de orde: zij vallen onder de output-relatiegroepen, degenen die door het beleid worden geraakt, er belang bij hebben of er invloed van ondervinden. De output-relatiegroepen zijn echter tegelijkertijd ook input-relatiegroepen: zij betalen mee aan de kosten van het waterbeheer al naar gelang het belang dat zij bij het waterbeheer hebben. In paragraaf 3.4.3 is uitgelegd dat het hebben van een materieel belang niet automatisch betrokkenheid impliceert. *Materiële* betrokkenheid is iets anders dan *gevoelde* betrokkenheid. Onder materieel betrokkenen worden hier dus verstaan, diegenen die materieel belang hebben bij het waterbeheer of er gevolgen van ondervinden. Hieronder vallen alle ingezetenen (alle huishoudens in Nederland betalen ingezetenenomslag en verontreinigingsheffing). Dit is echter geen groep die van andere groepen kan worden onderscheiden, omdat alle huishoudens hieronder vallen. Eigenaren van woningen hebben een meer specifiek materieel belang: door het waterbeheer wordt hun vermogen (woning) in stand gehouden. Zij betalen naast ingezetenenomslag en verontreinigingsheffing een omslag als woningbezitter. Andere direct betrokkenen in het onderzoek zijn agrariërs, degenen die gebruik maken van oppervlaktewater als recreant (vissen, zwemmen etc.) en degenen die in de buurt van oppervlaktewater of van dijken of kaden wonen.

Vervolgens zijn *ideeel betrokkenen* ofwel normatieve relatiegroepen onderzocht (7.3.3). Hieronder vallen leden van natuur-, milieu- en landschapsorganisaties en degenen die vinden dat waterbeheer het algemeen belang dient. Omdat er mogelijk binnen de relatiegroepen verschillen in oordeel over de uitvoering of houding tegenover meebetalen bestaan voor verschillende groepen burgers, wordt voor de volledigheid ook gekeken naar enkele achtergrondvariabelen (7.3.4).

7.3.1 Algemene betrokkenheid

Stemintentie is een indicatie voor algemene betrokkenheid. De stemintentie is de kans dat men bij de eerstvolgende tweede kamerverkiezingen zal gaan stemmen. Van de respondenten is 36% niet zeker of men zal gaan stemmen en 64% wel.

Degenen die zeker weten dat zij zullen gaan stemmen hebben een significant positiever oordeel over de uitvoering van het waterbeheer (gemiddeld 4,20) dan degenen die dat niet zeker weten (gemiddeld 3,94) ($F(1,1213)=17,1484, p<0,0000$).

Er is een significant hoofdeffect van stemkans op de 5 houdingsvariabelen ($F(5,1385)=11,76411, p<0,000$). De univariate effecten zijn alle 5 significant en ook hier geldt dat degenen die zeker weten te zullen gaan stemmen, positiever zijn (tabel 7.2).

Tabel 7.2: *Houding tegenover meebetalen naar stemintentie bij tweede kamerverkiezingen*

variabele	stemkans:		F(1,1389)	p<
	niet zeker	zeker		
redelijkheid betalen algemeen	4,41	4,74	24,75	0,000
rechtvaardigheid heffing	4,16	4,54	34,20	0,000
rechtvaardigheid omslag	4,16	4,63	53,60	0,000
noodzaak heffing	4,20	4,58	31,81	0,000
noodzaak omslag	4,13	4,62	50,76	0,000

7.3.2 Materieel betrokkenen

Woningbezitters

De woonsituatie van respondenten is ingedeeld naar 'koopwoning' (71%) of 'huur' (inclusief onderhuur en gratis woning; 29%).

Er is significant verschil tussen eigenaars en huurders in het oordeel over de uitvoering van de zorg voor oppervlaktewater. Mensen met een eigen woning oordelen positiever (gemiddeld 4,14) dan huurders (gemiddeld 3,94) ($F(1,1559)=10,74, p<0,0011$). Omdat de woonsituatie samenhangt met leeftijd en inkomen, zijn analyses uitgevoerd waarin leeftijd, inkomen en sociaal-economische klasse als covariaat zijn meegenomen. Uit

deze analyses blijkt dat leeftijdsopbouw, inkomen en sociale klasse het verschil tussen eigenaars en huurders niet kunnen verklaren.

Er is een significant hoofdeffect van woonsituatie op de 5 houdingsvariabelen ($F(5,1801)=3,85$, $p<0,002$). De univariate effecten zijn alle 5 significant (tabel 7.3). Respondenten met een koopwoning zijn gemiddeld positiever dan de respondenten die huren. Ook hier zijn analyses uitgevoerd waarin leeftijd, inkomen en sociaal-economische klasse als covariaat zijn meegenomen. Het verschil in houding tegenover meebetalen tussen woningeigenaren en huurders blijkt dan niet te kunnen worden verklaard door leeftijd, maar wel deels door inkomen en sociale klasse (respondenten met een koopwoning hebben gemiddeld een hoger inkomen en/of een hogere sociaal-economische status, hetgeen samenhangt met een positievere houding tegenover meebetalen).

Tabel 7.3: *Houding tegenover meebetalen naar woonsituatie*

variabele	woonsituatie:		F(1,1805)	p<
	koop	huur		
redelijkheid betalen algemeen	4,65	4,41	14,44	0,000
rechtvaardigheid heffing	4,42	4,24	9,31	0,002
rechtvaardigheid omslag	4,51	4,27	15,50	0,000
noodzaak heffing	4,45	4,31	4,99	0,026
noodzaak omslag	4,46	4,27	8,39	0,004

Agrariërs

Verondersteld mag worden dat agrariërs een bijzonder belang hebben bij het waterbeheer, omdat zij voor hun bedrijfsvoering hiervan afhankelijk zijn. Er blijken zich in de steekproef 26 zelfstandige landbouwers te bevinden, verspreid over de regio's en provincies. Dit aantal is te klein om analyses mee uit te voeren, maar als de gemiddelden op het oordeel en de houdingsvariabelen van de agrariërs naast die van de totale steekproef gezet worden blijken deze allemaal lager te zijn. Dat wil zeggen dat de zelfstandige agrariërs op alle punten minder positief zijn dan gemiddeld, maar dit is niet op significantie te toetsen.

Recreanten

Aan respondenten zijn twaalf activiteiten voorgelegd met de vraag of men deze vaak, soms of nooit beoefent. Voor de analyse zijn 'vaak' en 'soms' samengevoegd. Sommige activiteiten vallen af omdat vrijwel iedereen die beoefent (wandelen: 93% en fietsen: 89%) of omdat te weinig respondenten die beoefenen (vissen: 15%, paardrijden: 4%, surfen: 5%, duiken: 4% en waterskiën: 2%). Onderzocht zijn: zwemmen (49%), varen (zeilen, kanoën, roeien of gemotoriseerd varen: 31%), schaatsen (41%) en zitten aan of bij water (75%).

Er worden geen significante verschillen in oordeel over de uitvoering gevonden tussen respondenten die wel of niet zwemmen, varen, schaatsen of zitten aan of bij oppervlaktewater (alle $p > 0,2$).

Voor varen en zitten aan of bij water wordt een significant hoofdeffect gevonden op de 5 houdingsvariabelen ($F(5,1804)=3,07571$, $p < 0,009$ resp. $F(5,1804)=4,21983$, $p < 0,001$). Zowel voor varen als voor zitten zijn de univariate effecten voor alle 5 afhankelijke variabelen significant (alle $p < 0,002$, zie tabel 7.4). De respondenten die wel (eens) varen of aan het water zitten hebben een positievere houding tegenover meebetalen dan degenen die dat niet doen. Deze verschillen kunnen niet worden verklaard door sexe of leeftijd.

Tabel 7.4: *Houding tegenover meebetalen naar het beoefenen van enkele buitenactiviteiten*

variabele	varen:		F(1,1808)	p<
	niet	wel		
redelijkheid betalen alg.	4,53	4,71	9,17	0,002
rechtvaardigheid heffing	4,31	4,52	12,12	0,001
rechtvaardigheid omslag	4,37	4,59	13,26	0,000
noodzaak heffing	4,36	4,55	9,69	0,002
noodzaak omslag	4,34	4,56	11,59	0,001
variabele	zitten aan of bij water:		F(1,1808)	p<
	niet	wel		
redelijkheid betalen alg.	4,41	4,64	12,92	0,000
rechtvaardigheid heffing	4,22	4,42	10,04	0,002
rechtvaardigheid omslag	4,26	4,50	14,50	0,000
noodzaak heffing	4,27	4,46	8,05	0,005
noodzaak omslag	4,19	4,48	18,39	0,000

Wonen die in de buurt van oppervlaktewater of van dijken of kaden

Respondenten is gevraagd of men dijken of kaden in de omgeving heeft en of men oppervlaktewater in de omgeving kent. Dit is uiteraard geen directe maat voor betrokkenheid met oppervlaktewater(beheer). Zoals in paragraaf 3.4.3 en aan het begin van deze paragraaf ook al is gezegd, voelt niet iedereen met een materieel belang zich ook betrokken. *Materiële* betrokkenheid is iets anders dan *gevoelde* betrokkenheid. De aanwezigheid van oppervlaktewater en/of dijken of kaden wordt hier beschouwd als een vorm van materiële betrokkenheid, waarmee niet gezegd is dat deze mensen zich ook betrokken voelen. Van de respondenten kent 83% sloten, meren, plassen of ander oppervlaktewater in de omgeving en 60% heeft dijken of kaden in de omgeving. Als deze gegevens worden gecombineerd blijkt dat in totaal 56% zowel oppervlaktewater als dijken of kaden in de omgeving heeft terwijl 13% geen van beide in de omgeving heeft. Voor de analyse zijn voor beide variabelen twee groepen gemaakt: degenen waar wel dijken of kaden resp. oppervlaktewater in de omgeving is en degenen waar dat niet het geval is.

Als de aanwezigheid van dijken of kaden en de aanwezigheid van oppervlaktewater afzonderlijk bekeken worden, hebben zij ieder een significant effect op het oordeel over de uitvoering van de zorg voor oppervlaktewater in het algemeen. Zowel de groep met dijken of kaden als de groep met oppervlaktewater in de omgeving, heeft een positiever oordeel over de uitvoering (gemiddeld 4,13 resp. 4,12) dan de respondenten waarbij dat niet het geval is (gemiddeld 4,02 resp. 3,91) (voor dijken/kaden is $F(1,1562)=3,90$, $p<0,0483$ en voor oppervlaktewater $F(1,1562)=7,61$, $p<0,0059$). Als echter de aanwezigheid van dijken of kaden en de aanwezigheid van oppervlaktewater tegelijk in de analyse betrokken worden, valt het effect van de aanwezigheid van kaden of dijken weg. Het effect van de aanwezigheid van oppervlaktewater in de omgeving blijft significant ($F(1,1560)=5,53$, $p<0,019$). Dit resultaat is niet verwonderlijk: want waar dijken of kaden zijn, is ook oppervlaktewater. Dus als al gekeken is naar het effect van de aanwezigheid van oppervlaktewater is het niet gek dat de aanwezigheid van dijken of kaden niets meer toevoegt. De conclusie die hieruit getrokken kan worden is, dat niet zozeer de aanwezigheid van dijken of kaden op zichzelf van belang is maar meer de aanwezigheid van oppervlaktewater.

Er is een significant hoofdeffect van de aanwezigheid van dijken of kaden op de 5 houdingsvariabelen die de redelijkheid, rechtvaardigheid en noodzaak van betalen meten ($F(5,1804)=4,06$, $p<0,001$). De univariate effecten zijn significant voor de redelijkheid van meebetalen in het algemeen en voor rechtvaardigheid en noodzaak van de omslag (tabel 7.5). Respondenten waarbij wel dijken of kaden in de omgeving zijn, oordelen positiever dan respondenten waarbij geen dijken of kaden in de omgeving zijn.

Tabel 7.5: *Invloed van de aanwezigheid van dijken of kaden in de omgeving op de houding tegenover meebetalen*

variabele	dijken/kaden aanwezig:		F(1,1808)	p<
	wel	niet		
redelijkheid betalen alg.	4,96	4,47	11,09	0,001
rechtvaardigheid omslag	4,52	4,32	12,44	0,000
noodzaak omslag	4,48	4,29	10,01	0,002

Er is ook een significant hoofdeffect van de aanwezigheid van oppervlaktewater in de omgeving ($F(5,1804)=6,04$, $p<0,000$). De univariate effecten zijn voor alle 5 de variabelen significant (tabel 7.6). Wanneer echter de aanwezigheid van dijken of kaden en de aanwezigheid van oppervlaktewater tegelijk in de analyse betrokken worden (methode: uniek), valt ook hier het effect van de aanwezigheid van kaden of dijken weg. Het hoofdeffect van de aanwezigheid van oppervlaktewater in de omgeving blijft significant ($F(5,1802)=5,07$, $p<0,000$), evenals de univariate effecten. Ook hier geldt dus dat het niet de aanwezigheid van dijken of kaden op zichzelf is waar invloed van uitgaat, maar de aanwezigheid van oppervlaktewater.

Tabel 7.6: *Invloed van de aanwezigheid van oppervlaktewater in de omgeving op de houding tegenover meebetalen*

variabele	oppervlaktewater aanwezig :		F(1,1808)	p<
	wel	niet		
redelijkheid betalen algemeen	4,64	4,31	18,80	0,000
rechtvaardigheid heffing	4,42	4,13	16,42	0,000
rechtvaardigheid omslag	4,49	4,17	19,63	0,000
noodzaak heffing	4,47	4,16	16,53	0,000
noodzaak omslag	4,48	4,07	27,78	0,000

Samenvattend

Algemene betrokkenheid (zeker van plan te gaan stemmen bij de eerstvolgende tweede kamerverkiezingen) gaat samen met een positiever oordeel over de uitvoering en een positievere houding tegenover meebetalen aan het waterbeheer. Ook hebben respondenten met een koopwoning een positiever oordeel over de uitvoering en een positievere houding tegenover meebetalen dan respondenten die huren. Dat effect valt niet te verklaren door de leeftijd. Het verschil in houding tegenover meebetalen is deels te verklaren door inkomen en sociale klasse. Zelfstandige agrariërs lijken minder positief te zijn dan de overige respondenten, dit kan echter niet hard gemaakt worden vanwege de geringe aantallen in de steekproef. Respondenten die bepaalde vormen van recreatie aan of op oppervlaktewater beoefenen hebben een positievere houding tegenover meebetalen aan het waterbeheer. Zowel de aanwezigheid van oppervlaktewater in de omgeving als de aanwezigheid van dijken of kaden in de omgeving hebben een positieve invloed op het oordeel over de uitvoering en de houding tegenover meebetalen. De invloed van de aanwezigheid van oppervlaktewater geldt voor alle afhankelijke variabelen. De invloed van de aanwezigheid van dijken of kaden is te herleiden tot een effect van de aanwezigheid van oppervlaktewater.

7.3.3 Ideëel betrokkenen

Algemeen belang

Aan de respondenten is gevraagd wie er belang heeft bij veilige dijken en kaden en bij het peilbeheer. Deze vraag is niet gesteld over het onderwerp waterkwaliteit, omdat in de oriënterende fase bleek dat iedereen hierop antwoordde: "Iedereen" of "Alles en iedereen". Men mocht maximaal 3 groepen aankruisen die vooral belang hebben bij veilige dijken en kaden. Uit de antwoorden (tabel 7.7) blijkt dat men vindt dat degenen die in het gebied achter dijken of kaden wonen, werken of land hebben in eerste instantie belang hebben bij de veiligheid van deze dijken of kaden. Voor 41% van de respondenten hebben 'alle inwoners van Nederland' belang bij veilige dijken en kaden. Bij de vraag wie er belang heeft bij het peilbeheer mocht men meer dan 1 antwoord aankruisen. Driekwart van de respondenten (75%) vindt dat alle inwoners van Nederland er belang bij hebben dat de waterstanden van oppervlaktewater worden geregeld, gevolgd door 'landbouw' (63%) en 'het milieu/de natuur' (58%). Degenen die

voor alle inwoners van Nederland een belang zien worden verondersteld een algemeen belang te zien. Deze groep is, voor zowel het onderwerp 'dijken en kaden' als 'peilbeheer', vergeleken met de groep die alle inwoners van Nederland **niet** aangekruist heeft.

Tabel 7.7: Groepen die belang hebben bij veilige dijken en kaden resp. bij peilbeheer

	veilige dijken/kaden	peilbeheer
de mensen die er achter wonen	80%	-
bedrijven/industrie	-	37%
bedrijven/industrie in het gebied er achter	60%	-
landbouw	-	63%
de boeren die er land hebben	55%	-
alle inwoners van Nederland	41%	75%
het milieu/de natuur	-	58%
dieren	18%	-
de overheid	9%	-
het waterschap	-	32%
nuts-/drinkwaterbedrijf	-	26%
scheepvaart	5%	43%
watersporters/recreanten	-	20%
visser	-	17%
	-----	-----
Totaal	268% *	372%*

(* Omdat men meer dan 1 antwoord mocht aankruisen zijn de totalen groter dan 100%)

Er wordt alleen een significant verschil in oordeel over de uitvoering gevonden tussen degenen die vinden dat alle inwoners belang hebben bij het peilbeheer en degenen die dat niet vinden ($F(1,1562)=5,2421$, $p<0,0222$). Degenen die vinden dat alle inwoners belang hebben bij peilbeheer komen tot een positiever oordeel (gemiddeld 4,12) dan degenen die dat niet vinden (3,98).

Er is een significant hoofdeffect op de houding tegenover meebetalen voor zowel 'dijken en kaden' ($F(5,1804)=3,27943$, $p<0,006$) als voor 'peilbeheer' ($F(5,1804)=9,90432$, $p<0,000$). Univariaat is 'dijken en kaden' alleen significant voor de rechtvaardigheid en noodzaak van de omslag. 'Peilbeheer' is univariaat voor alle houdingsvariabelen significant. Deze resultaten worden samengevat in tabel 7.8. Degenen die een algemeen belang zien van veilige dijken en kaden zijn positiever over de noodzaak en rechtvaardigheid van de omslag. Degenen die een algemeen belang zien van het peilbeheer zijn positiever op alle houdingsvariabelen.

Tabel 7.8: Invloed van het zien van algemeen belang op houding tegenover meebetalen

Hebben alle inwoners belang bij ...				
	... dijken/kaden:			
	ja	nee	F(1,1808)	p<
variabele:				
rechtvaardigheid omslag	4,52	4,39	5,79	0,016
noodzaak omslag	4,51	4,33	9,39	0,002
... peilbeheer:				
	ja	nee	F(1,1808)	p<
variabele:				
redelijkheid betalen algemeen	4,64	4,41	11,93	0,001
rechtvaardigheid heffing	4,47	4,09	35,81	0,000
rechtvaardigheid omslag	4,53	4,16	34,03	0,000
noodzaak heffing	4,51	4,11	37,90	0,000
noodzaak omslag	4,51	4,09	39,40	0,000

Leden van natuur-, milieu- en landschapsorganisaties

Nagegaan is of er verschil is in oordeel over de uitvoering en houding tegenover meebetalen tussen respondenten die van geen enkele organisatie lid of donateur zijn (48% 'niet leden') en respondenten die wel lid of donateur van (één of meer van) deze organisaties zijn (52% 'wel leden'). De groep 'wel leden' verschilt significant van de 'niet leden' in het oordeel over de uitvoering van de zorg voor oppervlaktewater in het algemeen; zij oordelen positiever. Leden oordelen gemiddeld 4,15 en niet-leden 4,00 ($F(1,1562)=8,79$, $p<0,003$).

Er is ook een significant hoofdeffect op de houdingsvariabelen voor lidmaatschap ($F(5,1804)=16,29$, $p<0,000$). De univariate effecten voor alle houdingsvariabelen zijn significant (tabel 7.9). De 'wel leden' oordelen op alle variabelen positiever.

Tabel 7.9: Houding tegenover meebetalen naar lidmaatschap van natuur- en/of milieu-organisaties

	lid van natuur- of milieuorganisaties?			
variabele	ja	nee	F(1,1808)	p<
redelijkheid betalen algemeen	4,79	4,35	60,87	0,000
rechtvaardigheid heffing	4,58	4,15	62,27	0,000
rechtvaardigheid omslag	4,64	4,22	60,24	0,000
noodzaak heffing	4,61	4,20	51,76	0,000
noodz.aak omslag	4,62	4,17	58,56	0,000

Samenvattend

Het zien van een algemeen belang van peilbeheer heeft een positieve invloed op het oordeel over de uitvoering en op de houding tegenover het zelf moeten meebetalen aan het waterbeheer. Het zien van een algemeen belang van veilige dijken en kaden heeft een positieve invloed op de houding tegenover het zelf moeten meebetalen aan het waterbeheer. Degenen die wél een algemeen belang zien zijn op de meeste punten

positiever dan degenen die géén algemeen belang zien. Ook het lidmaatschap van natuur-, milieu- of landschapsorganisaties heeft een positieve invloed op het oordeel over de uitvoering en de houding tegenover meebetalen.

7.3.4 Achtergrondvariabelen

Voor de volgende achtergrondvariabelen worden significante effecten op oordeel over de uitvoering en/of houding tegenover meebetalen aangetoond: sexe, leeftijd, provincie en regio, inkomen en sociaal-economische status (SES).

Sexe

Voor het oordeel over de uitvoering van de zorg voor oppervlaktewater in het algemeen wordt een significant verschil tussen mannen en vrouwen gevonden. Mannen oordelen positiever (gemiddeld 4,18) dan vrouwen (gemiddeld 3,95) ($F(1,1562)=17,37$, $p<0,0000$).

Ook op de 5 houdingsvariabelen heeft geslacht een significant hoofdeffect ($F(5,1804)=5,81$, $p<0,000$). Het univariate effect voor noodzaak omslag is niet significant ($F(1,1808)=1,07$, $p<0,302$), voor de overige variabelen wel. De gemiddelden staan in tabel 7.10. Voor al deze variabelen geldt dat mannen positiever zijn dan vrouwen.

Tabel 7.10: *Houding tegenover meebetalen naar geslacht*

variabele	geslacht:		F(1,1808)	p<
	man	vrouw		
redelijkheid betalen algemeen	4,70	4,44	21,091	0,000
rechtvaardigheid heffing	4,45	4,27	11,108	0,001
rechtvaardigheid omslag	4,50	4,37	5,030	0,025
noodzaak heffing	4,48	4,33	6,669	0,010

Leeftijd

De respondenten zijn ingedeeld in 6 leeftijdscategorieën. Er is een significant verschil in oordeel over de uitvoering tussen de leeftijdscategorieën ($F(5,1558)=8,79$, $p<0,000$): over het algemeen oordelen ouderen positiever over de uitvoering van het waterbeheer dan jongeren. Uit de Scheffétoets ($p<0,05$) blijkt dat de verschillen tussen de leeftijdscategorieën niet allemaal significant zijn.

Er is een multivariaat hoofdeffect van leeftijd op de 5 houdingsvariabelen ($F(25,9021)=2,95$, $p<0,000$). De univariate effecten voor de 5 afhankelijke variabelen zijn significant (tabel 7.11). Over het algemeen geldt dat ouderen positiever zijn dan jongeren. Uit de Scheffétoets ($p<0,05$) blijkt dat het vooral de verschillen van de oudste leeftijdscategorie (66+) en in mindere mate die daaronder (56-65) met de jongere groepen (16-25) zijn die significant zijn. De respondenten in de hoogste

leeftijdscategorieën hebben een positievere houding tegenover meebetalen dan de repondenten in de jongere leeftijdscategorieën.

Tabel 7.11: *Houding tegenover meebetalen naar leeftijd*

variabele	leeftijd:						F(5,1804)	p<
	16-25	25-36	36-45	46-55	56-66	66+		
redelijkh.betalen	4,24	4,51	4,43	4,66	4,66	4,93	8,59	0,000
rechtv.heid heffing	4,02	4,27	4,27	4,44	4,45	4,67	7,40	0,000
rechtv.heid omslag	4,19	4,33	4,33	4,42	4,61	4,74	7,34	0,000
noodz. heffing	4,14	4,31	4,33	4,48	4,46	4,71	6,67	0,000
noodz. omslag	4,12	4,28	4,34	4,41	4,45	4,79	7,06	0,000

Inkomen en sociaal-economische status

De invloed van inkomen op het oordeel over de uitvoering en de houding tegenover meebetalen komt nader aan de orde in paragraaf 7.5.3, bij het onderwerp offerbereidheid: 'de mate waarin men over individuele hulpbronnen beschikt'. Hier zal blijken dat er wel een positief verband is tussen de afhankelijke variabelen en inkomen, maar dit is niet sterk.

De sociaal-economische status (SES) is geconstrueerd aan de hand van opleiding en beroep van de hoofdkostwinner (of het vroegere beroep, als hij/zij ooit gewerkt heeft). De respondenten zijn ingedeeld in 5 SES-groepen. De indeling is globaal als volgt:

1. directeuren, hoge leidinggevenden en zelfstandigen, met een mbo-opleiding of hoger; werknemers met een wetenschappelijke opleiding.
2. directeuren, hoge leidinggevenden en zelfstandigen, met minder dan een mbo-opleiding; midden- en hoger kader met een mbo-opleiding of hoger.
3. directeuren, hoge leidinggevenden en zelfstandigen, zonder opleiding; middenkader met minder dan een mbo-opleiding; gespecialiseerde andere functies met een mbo/hbo/vwo-opleiding; niet-gespecialiseerde andere functies met een hbo-opleiding; studerend, schoolgaand of huisvrouw/-man, met een hbo/wo-opleiding.
4. middenkader of gespecialiseerde andere functies, zonder opleiding; andere functies met minder dan een mbo-opleiding; studerend, schoolgaand of huisvrouw/-man, met een mbo-opleiding of minder.
5. niet-gespecialiseerde andere functies, zonder opleiding; studerend, schoolgaand of huisvrouw/-man, zonder opleiding.

Er is significant verschil in het algemeen oordeel over de uitvoering van de zorg voor oppervlaktewater naar SES ($F(4,1548)=4,7483$, $p<0,0008$). Hoe hoger de SES, hoe positiever men oordeelt over de uitvoering van het waterbeheer. De Scheffétoets ($p<0,05$) toont aan dat alleen het verschil tussen groep 4 (gemiddeld 3,90) enerzijds en groep 1 (gemiddeld 4,19) en 2 (gemiddeld 4,16) anderzijds significant is.

Tabel 7.12: Houding tegenover meebetalen naar sociaal-economische klasse

variabele	SES:					F(4,1794)	p<
	1	2	3	4	5		
red.heid betalen alg.*	4,84	4,77	4,49	4,31	3,74	19,87	0,000
rechtv.heid heffing **	4,54	4,52	4,28	4,18	3,94	9,06	0,000
rechtv.heid omslag ***	4,64	4,62	4,39	4,17	3,82	15,32	0,000
noodz. heffing ****	4,59	4,55	4,31	4,23	4,06	8,02	0,000
noodz. omslag *****	4,61	4,56	4,36	4,17	3,74	11,88	0,000

Scheffé met $p < 0,05$:

* 1 en 2 verschillen significant van 3, 4 en 5; 3 en 4 verschillen significant van 5.
 ** 1 en 2 verschillen significant van 4 en 5; 2 verschilt significant van 3.
 *** 1 en 2 verschillen significant van 4 en 5; 3 verschilt significant van 2 en van 5.
 **** 1 en 2 verschillen significant van 3 en 4.
 ***** 1 en 2 verschillen significant van 4 en 5; 3 verschilt significant van 5.

Er is een significant hoofdeffect van SES op de houdingsvariabelen ($F(20,7172)=4,58571$, $p < 0,000$). De univariate effecten zijn alle 5 significant (zie tabel 7.12). Er is ook gekeken of er een relatie is tussen SES en besteedbaar inkomen per persoon (zie 7.5.3 voor de berekening van het besteedbaar inkomen per persoon). Dat blijkt het geval te zijn: mensen met een hogere SES hebben een groter besteedbaar inkomen per persoon. Daarom is onderzocht of de verschillen naar sociaal-economische status verklaard kunnen worden door besteedbaar inkomen. Als besteedbaar inkomen per persoon en SES tegelijk in de analyse worden opgenomen, valt het effect van SES op het oordeel over de uitvoering weg. Dat betekent dat het positievere *oordeel* van respondenten uit de hogere sociaal-economische klassen wellicht toegeschreven kan worden aan een groter besteedbaar inkomen per persoon bij deze respondenten. Zie hiervoor verder 7.5.3. Het tegelijk in de analyse opnemen van besteedbaar inkomen en SES is voor de houdingsvariabelen niet mogelijk vanwege lege cellen in de matrix. Indien een covariantieanalyse met het nettohuishoudinkomen als covariaat wordt uitgevoerd, blijft het effect van SES op de houdingsvariabelen significant. Het effect van sociaal-economische status op de *houding tegenover meebetalen* kan dus niet verklaard worden door het netto huishoudinkomen.

Provincie en regio

De indeling naar zowel provincie als regio (noord-oost-zuid-drie grote steden-rest west) geven geen significante verschillen te zien in oordeel over de uitvoering van het waterbeheer (beide $F < 1$).

Er is wel een significant hoofdeffect van zowel de indeling naar regio ($F(20,7204)=1,89928$, $p < 0,009$) als naar provincie ($F(55,8975)=1,69078$, $p < 0,001$) op de 5 houdingsvariabelen. Er is univariaat een significant effect van regio op de redelijkheid van meebetalen en op het oordeel over de noodzaak van de omslag. Maar de onderlinge verschillen zijn niet significant (Scheffétoets, $p < 0,05$). Wel treedt er een patroon op: de houding tegenover meebetalen is voor beide variabelen het meest

positief in het noorden en oosten, gevolgd door het westen en de grote steden, en is het minst positief in het zuiden. Voor provincie zijn de univariate effecten op redelijkheid van meebetalen, rechtvaardigheid van de heffing en noodzaak van de omslag significant, maar de onderlinge verschillen tussen de provincies blijken niet significant zijn.

Overige achtergrondvariabelen

Voor urbanisatiegraad, stedelijkheid, aantal kinderen en de aanwezigheid van een partner in het huishouden worden geen effecten op oordeel over de uitvoering of houding tegenover meebetalen gevonden. Voor politieke voorkeur wordt geen effect op de houding tegenover meebetalen aangetoond maar wel een significant effect op het oordeel over de uitvoering. Echter, geen van de onderlinge verschillen tussen de politieke partijen blijkt significant te zijn.

Voor enkele achtergrondvariabelen worden effecten gevonden die uit andere variabelen verklaard kunnen worden. Het effect van het soort huishouden kan worden herleid tot een effect van leeftijd en besteedbaar inkomen per persoon. Huishoudens met kinderen zijn minder positief in hun oordeel over de uitvoering dan eenpersoonshuishoudens en huishoudens met alleen volwassenen. Dit effect valt weg als wordt gecorrigeerd voor leeftijd. Blijkbaar worden de verschillen in oordeel tussen deze soorten huishoudens verklaard door de leeftijd: de huishoudens met kinderen zijn gemiddeld jonger, en jongeren oordelen minder positief. Ook in hun houding tegenover meebetalen zijn de huishoudens met kinderen gemiddeld minder positief. Dit valt echter weg wanneer gecorrigeerd wordt voor het besteedbaar inkomen per persoon. Het gemiddeld geringere inkomen per persoon in de huishoudens met kinderen verklaart dus de minder positieve houding tegenover meebetalen. (Vergelijk wat in 7.5.3 wordt gezegd over inkomen en grootte van het huishouden.) Hoofden van huishoudens zijn op de meeste punten positiever dan overige volwassenen en kinderen. Maar hoofden van huishoudens zijn vaker een man (mannen zijn positiever dan vrouwen) en ouder (ouderen zijn positiever dan jongeren). Het effect van positie in het huishouden blijkt dan ook te kunnen worden verklaard vanuit leeftijd en sexe. Het effect van de grootte van het huishouden (grotere huishoudens zijn gemiddeld minder positief) op de houding tegenover meebetalen wordt verklaard door het geringere besteedbaar inkomen per persoon in deze huishoudens (zie 7.5.3).

Samenvattend

Mannen zijn positiever dan vrouwen en er is een klein verschil in houding tegenover meebetalen en oordeel over de uitvoering naar leeftijd: ouderen zijn positiever. Over het algemeen kan gezegd worden dat hoe lager de SES is, hoe minder positief men oordeelt. Dus mensen met een hogere opleiding en/of een hogere functie, zijn positiever. Voor het oordeel over de uitvoering kan deze invloed wellicht verklaard worden door een

geringer besteedbaar inkomen per persoon in de lagere sociaal-economische klassen. Dit geldt niet voor de houding tegenover meebetalen: de positievere houding tegenover meebetalen van de hogere sociaal-economische klassen wordt niet verklaard door inkomen.

7.3.5 Conclusie: 'Draagvlak bij wie?'

Het is voor organisaties vooral van belang om draagvlak te hebben bij haar *relatiegroepen*, omdat deze relatiegroepen de omgeving vormen waarbinnen de organisatie moet functioneren en waarvan zij afhankelijk is. Algemene betrokkenheid hangt samen met een positiever oordeel over de uitvoering van het waterbeheer en een positievere houding tegenover het moeten meebetalen hieraan. Enkele groepen materieel betrokkenen (huiseigenaren, beoefenaars van recreatie aan of op het water en degenen die in de buurt van oppervlaktewater wonen) blijken positiever te zijn dan degenen die niet deze vormen van materiele betrokkenheid met het waterbeheer hebben. De materieel betrokken vallen onder zowel de input- als de outputrelatiegroepen. Ook enkele groepen ideëel betrokkenen (leden of donateurs van natuur-, milieu- en landschapsorganisaties en degenen die vinden dat waterbeheer het algemeen belang dient) zijn positiever dan hun tegenhangers. De ideëel betrokkenen vallen onder de normatieve relatiegroepen. De verschillende soorten betrokkenheid die in deze paragraaf aan de orde zijn geweest hangen dus over het algemeen samen met een positievere beoordeling van het waterbeheer: hoe meer betrokken, hoe positiever. Ook is er samenhang met enkele achtergrondvariabelen: mannen zijn positiever dan vrouwen, ouderen zijn positiever dan jongeren en mensen met een hogere sociaal-economische status zijn positiever dan degenen met een lagere sociaal-economische status. De conclusie is dat het draagvlak bij betrokkenen groter is dan bij niet-betrokkenen.

7.4 Hoe komt het oordeel tot stand?

De afweging die men maakt van de voor- en nadelen van een maatregel kan variëren van oppervlakkig tot diepgaand. Volgens het Elaboration Likelihood Model van Petty en Cacioppo (zie hoofdstuk 5) houdt de centrale of systematische route van informatieverwerking in, dat men goed nadenkt over de geboden argumenten en deze tegen elkaar afweegt (elaboratie). Bij oppervlakkige informatieverwerking gaat de aandacht meer uit naar de vorm van de boodschap dan naar de inhoud en vindt nauwelijks elaboratie plaats (de perifere of heuristische route). De volgende factoren zijn van invloed op de manier van informatieverwerking:

1. De motivatie om een boodschap centraal te verwerken. Deze wordt vergroot door betrokkenheid bij het onderwerp en wanneer de boodschap verschillende,

uiteenlopende argumenten bevat of door verschillende bronnen wordt gepresenteerd. Maar er bestaan ook persoonlijke verschillen tussen mensen in hun neiging en behoefte over iets na te denken.

2. De mogelijkheden en vaardigheden om een boodschap centraal te verwerken. Deze hangen af van de omstandigheden waaronder men de informatie ontvangt, de duidelijkheid van de informatie en de voorkennis die men heeft.

In deze paragraaf wordt eerst gekeken of de beoordeling van het waterbeheer berust op elaboratie dan wel op heuristische informatieverwerking. Dit wordt gedaan aan de hand van de antwoorden op de open vragen van het kwalitatieve onderzoek. Hierbij zijn de repondenten immers geheel vrijgelaten in het geven van de redenen waarom zij op de gesloten vragen positief dan wel negatief antwoordden. In paragraaf 7.4.2 wordt vervolgens gekeken of kennis, informatie en neiging tot nadenken van invloed zijn op het oordeel over de uitvoering van het waterbeheer en de houding tegenover het zelf moeten meebetalen hieraan. De invloed van betrokkenheid is al besproken in paragraaf 7.3.

7.4.1 De mate van elaboratie

In het kwalitatieve onderzoek is in twee open vragen aan de respondenten gevraagd hun oordeel over de uitvoering van het waterbeheer en over de waterkwaliteit toe te lichten. Deze vragen waren zo open mogelijk geformuleerd, zodat men alle mogelijke antwoorden kon geven (zie de methode van onderzoek, paragraaf 7.1). Het is niet mogelijk om uit de gegevens te halen voor welk deel de beoordeling beredeneerd dan wel heuristisch verloopt. Wel is duidelijk dat het allebei voorkomt. Sommige antwoorden wijzen er op dat de respondent argumenten tegen elkaar afweegt om tot een oordeel te komen. Dit blijkt uit het feit dat respondenten met een positief oordeel ook negatieve argumenten noemen en respondenten met een negatief oordeel ook positieve argumenten. Zo komt het bijvoorbeeld voor dat respondenten de waterkwaliteit wel verbeterd vinden, maar tegelijk vinden dat er nog teveel overstromingen zijn. Zij wegen dit dan tegen elkaar af om tot een oordeel over het waterbeheer in het algemeen te komen. Hier is dus sprake van elaboratie: het verwerken van argumenten. Er komen uit dit onderzoek echter ook verschillende aanwijzingen naar voren die erop duiden dat het oordeel van veel respondenten op oppervlakkige wijze of via de perifere route is ontstaan:

- Een relatief grote groep antwoordt 'weet niet' op de vragen naar het oordeel over de uitvoering en over de waterkwaliteit (18% resp. 22%). Dit betekent natuurlijk niet dat zij er niet over nagedacht hebben. Maar ook onder degenen die wel een oordeel hebben is steeds een aantal dat 'weet niet' opgeeft als gevraagd wordt naar de reden voor dat oordeel.

- Een deel van de respondenten antwoordt spontaan dat hun oordeel op gevoel of intuïtie is gebaseerd (voor beide onderwerpen 7%).
- De eigen waarneming is heel belangrijk: men gaat bij de beoordeling van de waterkwaliteit sterk af op wat men zelf waarneemt, terwijl het oordeel over de waterkwaliteit voor velen het argument is waarop zij hun oordeel over de uitvoering van het waterbeheer in het algemeen baseren. Dit kan 'measurement by proxy' genoemd worden: in situaties waarin men niet precies weet hoe dingen in elkaar zitten maar men toch een oordeel wil hebben, gaan mensen vaak af op zichtbare aspecten die mogelijk voorspellend of indicatief zijn voor het onderwerp als geheel. Dat is logisch want het is onmogelijk overal een afgewogen oordeel over te hebben. Measurement by proxy is niet hetzelfde als heuristische informatieverwerking maar vertoont wel een overlap hiermee, bijvoorbeeld wanneer men men afgaat op één opvallend aspect, zoals kikkers in de sloot achter het eigen huis, en hieruit conclusies trekt over het waterbeheer in het algemeen. Overigens is er wel steeds een klein aantal (1% en 2%) dat expliciet opmerkt dat je niet met het blote oog kan zien of water schoon is.
- Het deel van de respondenten dat spontaan 'informatie' noemt is gering (9% resp. 10%).
- De gesloten vragen in het kwalitatieve onderzoek zijn precies hetzelfde geformuleerd als in de eerste enquête. Hierdoor is het mogelijk de repondenten die aan beide onderzoeken mee hebben gedaan op dit punt te vergelijken. Van deze groep blijkt een substantieel deel van mening te zijn veranderd (38% resp. 36%; zie Lijklema en Koelen, 2000), ook al gaat het meestal om een kleine verschuiving. Dit duidt erop dat ofwel het waterbeheer en de waterkwaliteit tussen 1997 en 1999 erg zijn veranderd, ofwel de opinie hierover niet erg stabiel is. Het tweede lijkt waarschijnlijker. Mogelijk speelt hierbij een rol dat de communicatie over het waterbeheer de laatste jaren aan het veranderen is en door waterschappen steeds belangrijker wordt gevonden.

Het is logisch en begrijpelijk dat er een grote groep mensen is die weinig betrokken is bij het waterbeheer en er géén of een oppervlakkig oordeel over heeft. In deze maatschappij zijn veel groepen en organisaties die vinden dat waar zij voor staan zo belangrijk is dat eigenlijk iedereen hierover geïnformeerd moet worden en er achter moet staan, in zijn of haar eigen belang of in het algemeen belang. Uit de informatiestroom die hierdoor ontstaat kiest iedereen datgene waarvoor men interesse heeft of waarmee men betrokkenheid voelt. Andere informatie laat men min of meer langs zich heen gaan en men heeft er geen mening over of komt via perifere prikkels of door 'measurement by proxy' tot een oordeel.

7.4.2 Factoren die de mate van elaboratie beïnvloeden

Kennis

Kennis is gemeten aan de hand van twee vragen. Er is gevraagd (1) wat waterschapsomslag of ingezetenenomslag is en (2) waarvoor de verontreinigingsheffing of zuiveringsheffing dient. Er werden verschillende antwoordcategorieën gegeven, die voor de analyse zijn omgecodeerd naar 'goed', 'fout' en 'weet niet'. Voor beide heffingen geldt dat minder dan 40% op de hoogte is. Verder blijkt dat 17% van de respondenten een goed antwoord geeft op beide vragen, dus bekend is met beide belastingen van het waterschap; 39% heeft één van de twee vragen goed beantwoord en 44% heeft geen van beide antwoorden goed. Om te onderzoeken of eigenaren van woningen beter bekend zijn met de omslag dan huurders, hetgeen te verwachten is omdat zij deze belasting al langer betalen en omdat zij meer betalen, is een kruistabel gemaakt van bekendheid met de omslag en woonsituatie. Het blijkt dat respondenten met een koopwoning wat vaker een goed antwoord geven dan huurders (38% resp. 33%). Zij geven echter ook vaker een fout antwoord (31% resp 28%), maar vullen minder vaak in 'weet niet' (31% resp. 39%)(Pearsons $X^2=9,71743$, $df=2$, $p=0,008$).

Kennis van de ingezetenenomslag heeft een significant effect op het algemeen oordeel over de uitvoering van de zorg voor oppervlaktewater ($F(2,1561)=12,65$, $p<0,000$). Ook de kennis van de heffing heeft een significant effect ($F(2,1561)=8,92$, $p<0,0001$). De gemiddelden zijn het hoogst voor degenen die het goede antwoord geven en het laagst voor degenen die 'weet niet' invullen (tabel 7.13) Uit de Scheffétoets ($p<0,05$) blijkt dat degenen die niet weten wat ingezetenenomslag is, significant minder positief oordelen over de uitvoering van het waterbeheer dan de rest. Degenen die weten wat zuiveringsheffing is wijken significant af van de rest: zij oordelen positiever.

Tabel 7.13: *Invloed van kennis van de waterschapsbelastingen op oordeel over de uitvoering*

	antwoord op de vraag: 'wat is ...':			totaal
	goed	fout	weet niet	
... ingezetenenomslag:	4,22	4,10	3,90	4,08
... zuiveringsheffing:	4,21	4,03	3,88	4,08

Er is een significant hoofdeffect van *kennis van de omslag* op de 5 houdingsvariabelen: $F(10,3608)=7,20539$, $p<0,000$. De univariate effecten zijn alle 5 significant (tabel 7.14). Degenen die het goede antwoord geven en degenen die een fout antwoord geven oordelen ongeveer even positief; degenen die 'weet niet' invullen oordelen minder positief. Uit de Scheffétoets ($p<0,05$) blijkt dat de verschillen tussen 'goed' en 'fout' niet significant zijn. Degenen die 'weet niet' invulden verschillen wel significant van beide andere groepen: hun houding tegenover meebetalen is minder positief. Er is ook een significant hoofdeffect van *kennis van de heffing* op de houding tegenover meebetalen ($F(10,3608)=6,41398$, $p<0,000$). De univariate effecten zijn alle 5

significant (tabel 7.15). Degenen die het goede antwoord geven oordelen het meest positief en degenen die 'weet niet' invullen het minst positief. Uit de Scheffétoets blijkt dat hier alle verschillen significant zijn ($p < 0,05$).

Tabel 7.14: *Invloed van kennis van de omslag op de houding tegenover meebetalen*

variabele	antwoord op de vraag 'wat is ingezetenenomslag':			F(2,1807)	p<
	goed	fout	weet niet		
red.h. betalen	4,74 a	4,72 a	4,29 b	28,10	0,000
rechtv.heffing	4,51 a	4,52 a	4,09 b	26,85	0,000
rechtv.omslag	4,59 a	4,58 a	4,16 b	27,58	0,000
noodz.heffing	4,54 a	4,58 a	4,13 b	26,49	0,000
noodz.omslag	4,55 a	4,55 a	4,13 b	23,44	0,000

a verschilt significant van b (Scheffé, $p < 0,05$)

Tabel 7.15: *Invloed van kennis van de heffing op de houding tegenover meebetalen*

variabele	antwoord op de vraag: 'waarvoor dient de heffing'			F(2,1807)	p<
	goed	fout	weet niet		
red.h. betalen	4,77	4,53	4,26	17,55	0,000
rechtv.heffing	4,59	4,30	4,00	26,05	0,000
rechtv.omslag	4,64	4,38	4,10	21,45	0,000
noodz.heffing	4,63	4,36	4,02	25,30	0,000
noodz.omslag	4,55	4,38	4,08	13,21	0,000

Samenvattend

Kennis is van invloed op het algemeen oordeel over de uitvoering en op de houding tegenover meebetalen, maar deze relaties zijn niet eenduidig. Dit betreft kennis over zowel de omslag (weet men wat dat is) als de heffing (weet men waar die voor dient). De gemiddelden zijn over het algemeen het hoogst voor degenen die een goed antwoord geven, en het laagst voor degenen die 'weet niet' invullen. Bij 'wat is omslag' oordelen degenen die het goede antwoord geven en degenen die een fout antwoord geven ongeveer even positief; degenen die 'weet niet' invullen oordelen minder positief. Bij de 'waarvoor dient de heffing' is het een beetje anders: hier oordelen degenen die het goede antwoord geven het meest positief en degenen die 'weet niet' invullen het minst positief. Het lijkt er dus op dat het vooral van belang is dat men denkt te weten waarvoor de belastingen dienen, meer dan dat men het ook bij het rechte eind heeft. Onwetendheid maakt dat men minder positief oordeelt.

Informatie

Er is gevraagd of men wel eens informatie heeft gehad over de belasting van het waterschap en over het beheer van oppervlaktewater. Het blijkt dat 65% van de respondenten zich herinnert informatie over de waterschapsbelastingen te hebben gehad en 28% over het waterbeheer. Ruim een kwart van de respondenten (27%) herinnert zich beide soorten informatie, terwijl eenderde (34%) geen van beide soorten informatie gehad heeft, of dat niet weet. Voor de analyse zijn twee groepen gemaakt: degenen die

wel eens informatie hebben gehad en degenen die geen informatie hebben gehad of dat niet weten. Dat is gedaan voor beide soorten informatie.

Degenen die wel eens informatie hebben gehad over de belasting van het waterschap hebben een positiever algemeen oordeel over de uitvoering van de zorg voor oppervlaktewater (gemiddeld 4,23) dan degenen die zich dat niet herinneren (gemiddeld 3,79) ($F(1,1562)=61,47$, $p<0,000$). Ook degenen die wel eens informatie over het beheer van oppervlaktewater hebben gehad komen tot een positiever oordeel (gemiddeld 4,36) dan degenen die zich dat niet herinneren (gemiddeld 3,96) ($F(1,1562)=48,32$, $p<0,000$). Als “informatie over de belasting van het waterschap” en “informatie over waterbeheer” tegelijk in de analyse worden meegenomen valt het effect van de informatie over waterbeheer net weg ($F(1,1560)=3,77$, $p<0,052$). Het effect van informatie over de belasting blijft wel significant. Dat betekent dat de invloed van de informatie over de belastingen belangrijker is voor het oordeel over de uitvoering dan de invloed van de informatie over waterbeheer.

Er is een significant hoofdeffect van “informatie over waterschapsbelastingen gehad” op de houdingsvariabelen ($F(4,1804)=14,06$, $p<0,000$). De univariate effecten zijn voor de 5 variabelen significant (tabel 7.16). De respondenten die wel informatie over de belastingen hebben gehad, scoren op alle variabelen positiever dan degenen die geen informatie hebben gehad. Ook “informatie over oppervlaktewaterbeheer” heeft een significant hoofdeffect: $F(5,1804)=16,11$, $p<0,000$. Alle 5 de univariate effecten zijn significant (tabel 7.17): degenen die wel informatie hebben gehad hebben een positievere houding tegenover meebetalen.

Tabel 7.16: *Invloed van informatie over de waterschapsbelastingen op de houding tegenover meebetalen*

variabele	informatie over waterschapsbelastingen gehad:		F(1,1808)	p<
	wel	niet		
redelijkheid betalen algemeen	4,74	4,30	57,67	0,000
rechtvaardigheid heffing	4,50	4,14	39,38	0,000
rechtvaardigheid omslag	4,59	4,16	60,56	0,000
noodzaak heffing	4,54	4,19	36,05	0,000
noodzaak omslag	4,55	4,14	45,20	0,000

Tabel 7.17: *Invloed van informatie over waterbeheer op de houding tegenover meebetalen*

variabele	informatie over oppervlaktewaterbeheer gehad:		F(1,1808)	p<
	wel	niet		
redelijkheid betalen algemeen	4,92	4,45	56,64	0,000
rechtvaardigheid heffing	4,70	4,24	57,52	0,000
rechtvaardigheid omslag	4,78	4,31	63,09	0,000
noodzaak heffing	4,77	4,27	63,65	0,000
noodzaak omslag	4,74	4,28	51,13	0,000

Naast het feit of men informatie heeft gehad, is ook gekeken of het verschil maakt **op hoeveel manieren** (folder, krant, tv, e.a.) en **uit hoeveel bronnen** (gemeente, provincie, waterschap, e.a) deze informatie kwam. De respondenten die informatie hebben gehad, is gevraagd aan te geven hoe zij aan die informatie zijn gekomen en van wie deze informatie afkomstig was. Dat is gedaan voor informatie over de waterschapsbelastingen en voor informatie over waterbeheer. Voor de analyse zijn de respondenten die informatie hebben gehad, verdeeld in twee groepen: zij die op één manier resp. uit één bron informatie hebben gekregen (groep 1) en zij die op twee of meer manieren resp. uit twee of meer bronnen informatie hebben gekregen (groep 2+).

De indeling in één of meer bronnen van informatie

Voor het oordeel over de uitvoering van de zorg voor oppervlaktewater in het algemeen, wordt alleen een significant verschil tussen groep 1 en groep 2+ voor de informatie over het beheer gevonden. Degenen die informatie over het waterbeheer uit één bron hebben gekregen, oordelen positiever (gemiddeld 4,41) dan degenen die informatie uit meer bronnen hebben ontvangen (gemiddeld 4,21) ($F(1,485)=4,0118$, $p<0,0457$). Volgens het Elaboration Likelihood Model (zie 5.1) neemt de motivatie tot elaboratie toe wanneer men informatie uit meer bronnen krijgt. Dit moet dan wel *dezelfde* informatie zijn. Daarom werd verwacht dat degenen die informatie uit meer bronnen hebben gekregen positiever zouden zijn. Bovenstaande uitkomst is dus tegen de verwachting. Dit kan als oorzaak hebben, dat verschillende bronnen tegenstrijdige informatie geven. Op basis van dit onderzoek kunnen daar echter geen uitspraken over worden gedaan. Of men informatie over de belasting uit één resp. meer bronnen heeft ontvangen, heeft geen significant effect op het algemeen oordeel over de uitvoering ($F<1$).

Er is geen significant hoofdeffect van de indeling naar aantal bronnen op de houdingsvariabelen, noch voor de informatie over de belasting ($F(5,1164)=2,20$, $p<0,052$), noch voor de informatie over het beheer ($F(5,505)=1,28$, $p<0,272$).

De indeling naar één of meer manieren waarop informatie is ontvangen

Het aantal manieren van informatie ontvangen over de belasting ($F(1,1058)=1,72$, $p<0,1900$) en het aantal manieren van informatie ontvangen over het beheer ($F(1,485)=1,24$, $p<0,2660$) hebben geen van beide een significant effect op het oordeel over de uitvoering. Het aantal manieren waarop men aan informatie over de waterschapsbelastingen is gekomen heeft wel een significant hoofdeffect op de 5 houdingsvariabelen ($F(5,1164)=2,68477$, $p<0,020$). Hier zijn ook alle univariate effecten significant. Groep 2+ oordeelt gemiddeld positiever dan groep 1 (tabel 7.18). De indeling naar het aantal manieren van informatie ontvangen over het waterbeheer heeft geen significant effect op de houdingsvariabelen ($F(5,505)=2,06$, $p<0,069$).

Tabel 7.18: *Invloed van het aantal manieren waarop men informatie over waterschapsbelastingen heeft gekregen op de houding tegenover meebetalen*

variabele	aantal manieren informatie over waterschapsbelastingen:			
	groep 1	groep 2+	F(1,1168)	p<
redelijkheid betalen algemeen	4,69	4,88	6,28	0,012
rechtvaardigheid heffing	4,43	4,69	11,29	0,001
rechtvaardigheid omslag	4,53	4,78	11,61	0,001
noodzaak heffing	4,48	4,72	9,09	0,003
noodzaak omslag	4,49	4,72	7,98	0,005

Om te onderzoeken of degenen die wel eens informatie over de waterschapsbelastingen hebben gehad, beter op de hoogte zijn van wat deze belastingen inhouden zijn hiervan kruistabellen gemaakt. Het blijkt dat degenen die wel eens informatie over de belastingen van het waterschap hebben gehad, vaker het goede antwoord geven op de vragen "Weet u wat ingezetenenomslag of waterschapsomslag is?" en "Weet u waar de verontreinigingsheffing of zuiveringsheffing voor dient?". Degenen die geen informatie hebben gehad of dat niet meer weten, antwoorden op deze vragen vaker dat ze niet weten wat deze belastingen inhouden. Deze verschillen zijn significant. Voor de ingezetenenomslag is Pearsons $X^2=281,96$, $df=4$, $p=0,000$. Voor de verontreinigingsheffing is Pearsons $X^2=129,53$, $df=4$, $p=0,000$.

Samenvattend

Degenen die wel eens informatie van het waterschap hebben gehad zijn op alle punten positiever dan degenen die geen informatie hebben gehad of niet weten of ze informatie hebben gehad. Dit geldt zowel voor informatie over de waterschapsbelastingen als voor informatie over waterbeheer. Op basis van de gegevens kan niet worden gezegd wat de richting van deze relatie is. Het is denkbaar dat men op basis van informatie positiever wordt, maar het is evengoed mogelijk dat degenen die positiever zijn meer geneigd zijn informatie tot zich te nemen of zich de informatie beter herinneren. Als men de informatie over het beheer uit meer bronnen heeft, is het oordeel over de uitvoering minder positief (voor de houding tegenover meebetalen wordt geen verschil gevonden). Als men de informatie over belastingen op meer manieren heeft ontvangen is de houding tegenover meebetalen positiever (voor het oordeel wordt geen verschil gevonden). Er is samenhang tussen informatie en kennis: degenen die zich geen informatie weten te herinneren antwoorden vaker dat zij niet weten wat de waterschapsbelastingen inhouden.

Neiging tot nadenken

De neiging tot nadenken is gemeten met een schaal van 34 items die de 'need for cognition' meet. Dat is een bestaande schaal die uitgebreid getest en gevalideerd is. Deze schaal meet de neiging van individuen om te denken en daar plezier in te hebben (Bearden, Netemeyer en Mobley, 1993). De respondenten zijn in 2 groepen verdeeld:

degenen met een lage neiging tot nadenken (score negatief of 0: 26%) en degenen met een hogere neiging tot nadenken (score >0: 74%).

Voor het oordeel over de uitvoering van de zorg voor oppervlaktewater in het algemeen wordt geen significant verschil gevonden tussen respondenten met een lage en een hoge neiging tot nadenken ($F(1,1171)=1,5133$, $p<0,2189$).

Er is wel een significant hoofdeffect voor de houdingsvariabelen ($F(5,1342)=8,23560$, $p<0,000$) en ook alle univariate effecten zijn significant (tabel 7.19). Respondenten met een hoge neiging tot nadenken hebben een positievere houding tegenover meebetalen dan respondenten met een lage neiging tot nadenken.

Tabel 7.19: *Invloed van de neiging tot nadenken op de houding tegenover meebetalen*

variabele	neiging tot nadenken:		F(1,1346)	p<
	laag	hoog		
redelijkheid betalen algemeen	4,34	4,75	32,99	0,000
rechtvaardigheid heffing	4,18	4,51	21,73	0,000
rechtvaardigheid omslag	4,15	4,57	35,49	0,000
noodzaak heffing	4,21	4,55	21,74	0,000
noodzaak omslag	4,17	4,54	23,71	0,000

Samenvattend

Degenen die meer geneigd zijn tot nadenken hebben een positievere houding tegenover meebetalen dan degenen die minder geneigd zijn tot nadenken. Voor het oordeel over de uitvoering maakt de neiging tot nadenken geen verschil.

Samenhang tussen neiging tot nadenken, kennis en aantal bronnen van informatie

In het theoretisch model zijn neiging tot nadenken, betrokkenheid, aantal bronnen van informatie en voorkennis de factoren die van invloed zijn op de manier van informatieverwerking. Het is echter ook denkbaar dat de neiging tot nadenken invloed heeft op de hoeveelheid informatie die men tot zich neemt en op de kennis. (Niet op de betrokkenheid zoals die in dit onderzoek geoperationaliseerd is, zie 7.3.) Daarom zijn de correlaties tussen deze variabelen berekend. Hiervoor is neiging tot nadenken in 5 categorieën ingedeeld. De correlatiecoëfficiënt van deze variabele met kennis (hoeveel goede antwoorden geeft men op de vragen naar beide soorten belasting: 0, 1 of 2) is niet hoog: 0,14. De correlatiecoëfficiënten van deze variabele met het aantal bronnen en het aantal manieren waarop men aan informatie is gekomen, zijn ook laag: tussen de 0,13 en 0,18. Er is dus wel een samenhang maar deze is niet sterk.

7.4.3 Conclusie: 'Hoe komt het oordeel tot stand?'

Het is niet mogelijk aan de hand van de gegevens te zeggen *in welke mate* de beoordeling via de perifere dan wel de systematische route verloopt. Wel is duidelijk dat

het beide gebeurt. Dit is in overeenstemming met wat eerder is gezegd: de perifere route en de systematische route zijn uitersten, in de praktijk bevindt men zich meestal hier ergens tussen in. Perifere prikkels en beredeneerde argumenten sluiten elkaar niet uit; zij kunnen elkaar zelfs versterken (zie 5.1).

Het Elaboration Likelihood Model noemt verschillende factoren die de mate van elaboratie kunnen bevorderen. Enkele hiervan zijn onderzocht: betrokkenheid, (aantal bronnen van) informatie, neiging tot nadenken en voorkennis. Bovendien leidt volgens het ELM een hoge mate van elaboratie tot een stabielere houding en dus tot een steviger, stabiel draagvlak dan wanneer de beoordeling grotendeels heuristisch verloopt. Dat komt doordat een oordeel dat door elaboratie ontstaat minder gevoelig is voor emotionele gebeurtenissen en perifere prikkels en dus meer duurzaamheid bezit. Uit de resultaten van het empirisch onderzoek blijkt dat betrokkenheid (7.3), informatie en neiging tot nadenken een positieve invloed hebben op de beoordeling van het waterbeheer en de houding tegenover meebetalen aan het waterbeheer. Kennis zit wat ingewikkelder in elkaar; soms hebben mensen die van verkeerde veronderstellingen uitgaan een even positieve houding tegenover meebetalen als degenen die het bij het rechte eind hebben. Onwetendheid leidt in elk geval tot een minder positieve houding tegenover meebetalen: degenen die 'weet niet' antwoorden zijn op alle punten minder positief dan degenen die het goede antwoord aankruisen. Uit het empirisch onderzoek blijkt dus dat de factoren die volgens het ELM elaboratie bevorderen, een positieve invloed hebben op het oordeel over de uitvoering van het waterbeheer en op de houding tegenover het zelf moeten meebetalen aan het waterbeheer. Daarmee hebben zij volgens het theoretische model ook een positieve invloed op de houding en dus op het draagvlak. Hiermee wordt waarschijnlijk dat elaboratie van belang is voor het draagvlak. Informatie en (voor)kennis zijn factoren waar de waterschappen invloed op uit kunnen oefenen door middel van hun communicatie. Hieraan kunnen zij dus werken als zij streven naar een stabiel draagvlak.

7.5 Welke factoren zijn van invloed op het draagvlak?

7.5.1 Legitimiteit en imago

Volgens het theoretisch model bepalen de legitimiteit en het imago van de overheid waarvan het beleid afkomstig is mede de houding ten aanzien van het beleid van die overheid. In het kwantitatieve onderzoek is dit buiten beschouwing gelaten. Uit de antwoorden op de open vraag in het kwalitatieve onderzoek, waarin men gelegenheid kreeg uit te leggen waarom men vindt dat het waterbeheer al dan niet goed wordt uitgevoerd, blijkt dat 5% van de respondenten zijn of haar oordeel over de uitvoering van het waterbeheer (mede) baseert op kenmerken van het waterschap. Hieronder

vallen antwoorden als: waterschappen zijn deskundig, goed georganiseerd, hebben een goed beleid, worden democratisch gecontroleerd e.d., maar ook uitspraken als: 'Nederland heeft een lange traditie op het gebied van waterbeheer ...'. Van de respondenten met een positief oordeel over de uitvoering geeft 8% een dergelijk antwoord, van de respondenten met een negatief oordeel 1%. Legitimiteit en imago van de waterschappen blijken dus in elk geval voor sommige respondenten wel mee te spelen bij de beoordeling van het waterbeheer.

7.5.2 Factoren die een rol spelen bij heuristische beoordeling

In hoofdstuk 5 worden enkele factoren genoemd die mogelijk van belang zijn bij de heuristische beoordeling van het waterbeheer: risicoperceptie en de beleving van water en van de waterkwaliteit.

Risicoperceptie bij hoog water

Op de vraag of men denkt zelf gevaar te lopen bij hoog water antwoordde 10% 'ja'. Zoals in 7.3.1 is aangegeven heeft 60% van de respondenten dijken of kaden in de omgeving. Worden deze gegevens gecombineerd dan blijkt het volgende:

- 51% van alle respondenten woont wel in de buurt van dijken of kaden maar denkt géén gevaar te lopen bij hoog water;
- 9% woont wel in de buurt van dijken/kaden en denkt wel zelf gevaar te lopen bij hoog water;
- 1% woont niet in de buurt van dijken of kaden en denkt wel gevaar te lopen bij hoog water;
- 39% woont niet in de buurt van dijken of kaden en denkt geen gevaar te lopen bij hoog water.

In het kwantitatieve onderzoek werd de vraag 'Denkt u dat u zelf gevaar loopt bij hoog water?' gevolgd door een open vraag: 'Waarom denkt u dat u (geen) gevaar loopt bij hoog water?'. In tabel 7.20 wordt een overzicht gegeven van de antwoorden. Opmerkelijk is dat er veel overeenkomst is in de redenen die worden gegeven. Respondenten die denken gevaar te lopen noemen vooral als reden dat ze laag wonen (50%) of bij water (18%). Respondenten die denken dat ze geen gevaar lopen geven vooral als reden dat ze hoog wonen (33%) en dat er geen water in de buurt is (25%). In totaal voelt 10% van de respondenten zich niet veilig bij hoog water. Enkele provincies wijken hier opvallend van af: vooral in Zuid-Holland voelen veel méér mensen zich onveilig (16%) terwijl in Noord-Brabant en Limburg veel minder mensen zich onveilig voelen (beide 3%).

Tabel 7.20: Redenen waarom men denkt wel of geen gevaar te lopen bij hoog water

WEL GEVAAR		GEEN GEVAAR	
woon laag	50%	woon hoog	33%
woon bij water	18%	geen water	25%
ervaring bij vorige risico's	14%	goede kering	18%
dijken niet goed	9%	dijkverbetering	9%
overig	10%	goed beheer	5%
		ervaring bij vorige risico's	4%
		overig	7%
Totaal	100%		100%

Heuristieken die een rol spelen bij de risicoperceptie van hoog water

De genoemde redenen geven duidelijke aanwijzingen dat de perceptie van de risico's bij hoog water (mede) via de perifere route verloopt.

- Van degenen die wel gevaar denken te lopen baseert 14% zich op de ervaring bij vorige risico's (de beschikbaarheidsheuristiek, zie 5.3): "Het is al eens eerder (bijna) gebeurd", "We moesten al eens evacueren". Voor degenen die geen gevaar denken te lopen is dat 4%: "Het is in 1953/1995 hier ook goed gegaan".
- Van degenen die geen gevaar denken te lopen antwoorden er 32 (2%) dat zij vertrouwen hebben in het beheer terwijl er 12 (1%) eenvoudigweg zeggen dat zij zich veilig voelen.

Het feit dat sommige respondenten 'ik woon achter een dijk' opgeven als reden om zich veilig te voelen, terwijl dat voor anderen juist de reden is waarom zij denken gevaar te lopen, illustreert dat risicoperceptie een subjectieve zaak is.

Heuristieken die een rol spelen bij de beoordeling van de uitvoering van het waterbeheer

Op de vraag of men vindt dat het waterbeheer goed wordt uitgevoerd antwoordt 24% negatief en 63% positief. In het kwalitatieve onderzoek is gevraagd waarom men dat vindt. Hierop werden zeer diverse antwoorden gegeven. Deze antwoorden zijn in categorieën verdeeld zoals beschreven in paragraaf 7.1. De resultaten staan in tabel 7.21. In deze tabel zijn de categorieën aflopend gerangschikt van de meestgenoemde naar de minstgenoemde. De laatste kolom geeft aan welk percentage van de respondenten het betreffende argument noemt. Omdat men meer dan één argument kon noemen, is het totaal groter dan 100%. Sommige van deze antwoorden kunnen worden aangemerkt als heuristieken; deze zijn beschreven in 7.4.1.

Tabel 7.21: Redenen voor het oordeel over de uitvoering van het waterbeheer

	pos/neg	Aantal	% van de respondenten
waterkwaliteit positief: kwal. algemeen, natuur, visuele aspecten	+	385	24,9
er wordt voldoende aandacht, tijd, geld, werk aan besteed	+	344	22,3
waterkwaliteit negatief: algemeen, natuur, visueel; vervuiling	-	212	13,7
voldoende wetten, maatregelen, controle e.d.	+	210	13,6
informatie		142	9,2
eigen omgeving		128	8,3
uit eigen waarneming		123	8,0
gevoel, intuïtie, indruk, vertrouwen		111	7,2
overig		102	6,6
peilbeheer positief: waterstanden goed, geen overlast e.d.	+	97	6,3
rioolwater positief: riolerings, rwzi's, zuiveringstechnieken	+	96	6,2
waterschap positief: deskundig, goed beleid, lange traditie	+	80	5,2
er wordt onvoldoende aandacht, tijd, werk, geld aan besteed	-	75	4,9
er is nog wel verbetering nodig		72	4,7
invloed milieueisen/-bewustzijn positief, belang wordt gezien	+	62	4,0
kering goed: dijken, dijkversterking, geen overstromingen e.d.	+	46	3,0
peilbeheer negatief: waterstanden niet goed, overlast e.d.	-	43	2,8
kering slecht: dijken niet goed, overstromingen e.d.	-	39	2,5
onvoldoende wetten, maatregelen, controle op naleving	-	36	2,3
te weinig (milieu)bewustzijn, belang wordt niet ingezien	-	14	,9
behandeling rioolwater niet goed/onvoldoende	-	12	,8
je kan niet zien of water schoon is		11	,7
weet niet		280	18,1
Totaal antwoorden		2720	176,1
0 missing cases; 1.545 valid cases			

Heuristieken die een rol spelen bij de beoordeling van de waterkwaliteit

Op de vraag of men vindt dat de waterkwaliteit de laatste jaren is verbeterd antwoordt 29% negatief en 57% positief. In het kwalitatieve onderzoek is gevraagd waarom men dat vindt. Ook op deze open vraag werden zeer diverse antwoorden gegeven (zie tabel 7.22). Ook hier zijn de categorieën aflopend gerangschikt van de meestgenoemde naar de minstgenoemde. De laatste kolom geeft aan welk percentage van de respondenten het betreffende argument noemt. Omdat men meer dan één argument kon noemen, is het totaal groter dan 100%. Ook hier geldt weer dat veel argumenten een positieve en een negatieve variant hebben en dat sommige respondenten zowel positieve als negatieve argumenten noemen. Uit sommige van deze antwoorden kan worden afgeleid dat de beoordeling (deels) via de perifere route heeft plaatsgevonden (zie ook 7.4.1). Of men meent dat de waterkwaliteit al dan niet is verbeterd wordt grotendeels bepaald door de waargenomen toestand van de (water)natuur en -milieu. Waarneembare aspecten zijn belangrijk: 14% van de respondenten baseert zich op eigen waarneming, 9% noemt waarneembare positieve aspecten van het water (helderheid, kleur) en 4% waarneembare negatieve aspecten (met name drijfvuil) als reden. Bovendien hebben sommige respondenten wel een oordeel, maar kunnen zij geen reden voor hun oordeel geven (3%), bijvoorbeeld omdat zij naar eigen zeggen

'er geen verstand van hebben'. Tenslotte antwoordt een deel van de respondenten (7%) spontaan dat hun oordeel op gevoel of intuïtie is gebaseerd.

Tabel 7.22: Redenen voor het oordeel over de waterkwaliteit

	pos/neg	Aantal	% van de respondenten
waternatuur/-milieu positief: planten, dieren, oevers e.d.	+	353	23,8
eigen waarneming		208	14,0
er wordt voldoende aandacht, tijd, geld, werk aan besteed	+	147	9,9
informatie		143	9,6
visuele aspecten positief: geur, kleur, helderheid, geen rommel	+	131	8,8
kwal. algemeen goed (zonder nadere uitleg), geen vervuiling	+	131	8,8
minder vervuiling, lozingen, gifstoffen, bestr. middelen enz.	+	116	7,8
voldoende wetten, maatregelen, controle e.d.	+	113	7,6
gevoelintuïtie, indruk, vertrouwen		102	6,9
rioolwater positief: riolerings, rioolwaterzuiveringstechnieken	+	84	5,7
invloed milieueisen/-bewustzijn positief, belang wordt gezien	+	71	4,8
zwem-, viswater positief	+	69	4,6
eigen omgeving		63	4,2
overig		56	3,8
kwal. algemeen slecht (zonder nadere uitleg), vervuiling	-	54	3,6
visuele aspecten negatief: stank, troebel, drijfvuil, enz.	-	54	3,6
meer vervuiling, lozingen, gifstoffen, mest/gier enz.	-	50	3,4
er is nog wel verbetering nodig		43	2,9
waternatuur/-milieu negatief: minder planten, dieren enz.	-	33	2,2
je kan niet zien of water schoon is		32	2,2
er wordt onvoldoende aandacht, tijd, geld, werk aan besteed	-	31	2,1
het is gelijk gebleven		27	1,8
te weinig (milieu) bewustzijn, belang wordt niet ingezien	-	23	1,5
het verschilt per gebied		15	1,0
zwem-, viswater negatief	-	13	,9
onvoldoende wetten, maatregelen, controle op naleving	-	8	,5
behandeling rioolwater niet goed/onvoldoende	-	2	,1
weet niet		228	15,4
Totaal antwoorden		2400	161,6
60 missing cases; 1.485 valid cases			

Samenvattend

Hoewel er uit de gegevens niet is op te maken in welke mate de beoordeling en de houding op heuristische opinievorming is gebaseerd, blijken heuristieken wel een rol te spelen. Dat is logisch, want niet iedereen kan een uitgebalanceerd beredeneerd oordeel hebben over alle aspecten van het waterbeheer. Men baseert zich dus (mede) op datgene wat men weet uit ervaring, wat men in de eigen omgeving waarneemt, wat men weet over vergelijkbare onderwerpen (natuur), wat men zelf ziet, of op een gevoel of idee. De mening over één aspect wordt geëxtrapoleerd tot een algemeen oordeel. Heuristieken blijken mee te spelen bij de perceptie van het risico bij hoog water, bij de beoordeling van de uitvoering van het waterbeheer in het algemeen en bij de beoordeling van de waterkwaliteit. De risicoperceptie van hoog water is echter

niet van invloed op het oordeel over de uitvoering en de houding tegenover meebetalen (zie 7.5.3) en speelt dus waarschijnlijk geen belangrijke rol voor het draagvlak voor het waterbeheer. Uit de open vragen blijkt dat voor het oordeel over de uitvoering vooral de waargenomen waterkwaliteit van belang is en of men meent dat er voldoende aandacht en werk aan wordt besteed. De waargenomen waterkwaliteit wordt in grote mate bepaald door wat men ziet aan waternatuur (planten, dieren) en aan het water zelf (helderheid, drijfvuil).

7.5.3 Factoren die een rol spelen bij een beredeneerde beoordeling

In hoofdstuk 6 zijn negen factoren genoemd die theoretisch van belang kunnen zijn bij een beredeneerde beoordeling van het waterbeheer. Van deze factoren zijn de volgende onderzocht:

- de mate van besef van de ernst van het probleem
- de waargenomen effectiviteit van de maatregel of het beleid
- de offerbereidheid
- de gevoelde rechtvaardigheid van het gevraagde offer
- de verwachtingen over toekomstige beperkingen
- de mate waarin men tegelijkertijd met verruimende maatregelen wordt geconfronteerd.

De mate van besef van de ernst van het probleem

Dit is op verschillende manieren gemeten voor waterkering, waterkwantiteit en waterkwaliteit (zie 7.1.2: operationalisatie van de variabelen). Voor de drie onderwerpen is gevraagd hoe men de situatie in de eigen omgeving beoordeelt (of men denkt zelf gevaar te lopen bij hoog water en hoe men de waterstand en de waterkwaliteit in de omgeving beoordeelt). Voor kwantiteit en kwaliteit is bovendien gevraagd wat de gevolgen zijn van niet goed regelen van de waterstanden resp. van vervuiling van het oppervlaktewater. Degenen die méér gevolgen noemen worden verondersteld een groter besef van de ernst van het probleem te hebben dan degenen die minder gevolgen noemen.

Waargenomen gevaar

Of men denkt zelf gevaar te lopen bij hoog water heeft geen significant effect op het oordeel over de uitvoering ($F(1,1562)=1,1639$, $p<0,2808$) noch op de houding tegenover meebetalen ($F(5,1804)=1,30$, $p<0,263$).

Waterkwaliteit in de omgeving

Op de vraag over vervuiling geven de meeste respondenten (88%) aan dat het oppervlaktewater enigszins tot zwaar vervuild is; 9% vindt het oppervlaktewater in hun omgeving niet vervuild (3% kent geen oppervlaktewater in de omgeving).

Er is een significant effect van de perceptie van de waterkwaliteit op het oordeel over de uitvoering van de zorg voor oppervlaktewater. Degenen die denken dat het water vervuild is oordelen minder positief over de uitvoering (gemiddeld 3,97) dan degenen die denken dat het water alleen op sommige plaatsen (gemiddeld 4,15) of niet vervuild is (gemiddeld 4,47) ($F(2,1529)=15,92$, $p<0,000$; alle verschillen zijn significant (Scheffétoets, $p<0,05$)).

Er is ook een significant hoofdeffect van de perceptie van de waterkwaliteit op de houdingsvariabelen ($F(10,3516)=2,81275$, $p<0,002$). De univariate effecten voor redelijkheid meebetalen in het algemeen en de rechtvaardigheid en noodzaak van de omslag zijn significant (tabel 7.23). Degenen die het water in de omgeving vervuild vinden zijn het meest positief. Met de Scheffétoets ($p<0,05$) zijn de onderlinge verschillen tussen de groepen op significantie getoetst. Voor alledrie de variabelen geldt dat 'ja' significant positiever is dan 'nee'. Bovendien is voor de redelijkheid van meebetalen 'sommige plaatsen' significant positiever dan 'nee', terwijl voor de noodzaak van de omslag 'ja' significant positiever is dan 'sommige plaatsen'. Gezien het feit dat de omslag dient voor kwantiteitsbeheer en de heffing voor kwaliteitsbeheer, was te verwachten dat de perceptie van de *waterstanden* invloed zou hebben op de houding ten aanzien van de *omslag* en dat de perceptie van de *waterkwaliteit* invloed zou hebben op de houding ten aanzien van de *heffing*. Uit het onderzoek blijkt de perceptie van de waterstanden inderdaad van invloed te zijn op de houding tegenover de omslag. De perceptie van de waterkwaliteit is echter niet van invloed op de houding tegenover de heffing maar wel op de houding tegenover de omslag. Het is onduidelijk waarom dat zo is.

Tabel 7.23: *Invloed van de perceptie van de waterkwaliteit in de omgeving op de houding tegenover meebetalen*

variabele	water in de omgeving vervuild:			F(2,1761)	p<
	ja	sommige plaatsen	nee		
red.h.betalen alg.	4,61 ^a	4,62 ^a	4,36 ^b	3,40	0,034
rechtv.omslag	4,52 ^a	4,41 ^{ab}	4,26 ^b	4,21	0,015
noodzaak omslag	4,52 ^a	4,37 ^b	4,13 ^b	8,21	0,000

a verschilt significant van b (Scheffé, $p<0,05$)

Waterkwantiteit in de omgeving

Drieënvijftig procent van de respondenten vindt de waterstand in de omgeving goed, 20% niet en 27% weet het niet of geeft aan dat er geen oppervlaktewater in de omgeving is.

Er is een significant effect van de perceptie van de waterkwantiteit op het oordeel over de uitvoering van de zorg voor het oppervlaktewater. Degenen die de waterstand goed vinden oordelen gemiddeld positiever (4,22) over de uitvoering dan degenen die de

waterstand in de omgeving niet goed vinden (gemiddeld 3,87) ($F(1,1193)=27,18$, $p<0,000$).

Er is ook een significant hoofdeffect van de perceptie van waterstand van het oppervlaktewater in de omgeving op de houding tegenover meebetalen aan het waterbeheer ($F(5,1316)=3,63$, $p<0,003$). De univariate effecten zijn significant voor redelijkheid meebetalen in het algemeen, de rechtvaardigheid van de omslag en de noodzaak van de omslag (tabel 7.24). Degenen die vinden dat de waterstanden in het oppervlaktewater in de omgeving goed zijn, oordelen positiever over deze 3 variabelen dan degenen die vinden dat de waterstanden in de omgeving niet goed zijn.

Tabel 7.24: *Invloed van de perceptie van de waterstand in de omgeving op de houding tegenover meebetalen*

variabele	waterstand van oppervlaktewater in de omgeving:		F(1,1320)	p<
	niet goed	goed		
redelijkheid betalen algemeen	4,53	4,72	6,66	0,010
rechtvaardigheid omslag	4,33	4,61	15,32	0,000
noodzaak omslag	4,35	4,56	7,61	0,006

Voor de waterkwantiteit is de invloed van het probleembesef op de houding tegenover meebetalen tegengesteld aan de verwachting. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat dit samenhangt met wie men verantwoordelijk houdt voor de oorzaak van het probleem. Het beheersen van de waterstand wordt gezien als verantwoordelijkheid van de waterschappen en als de waterstand niet goed is hebben deze hun werk niet goed gedaan. Hierdoor kan de bereidheid mee te betalen aan het waterbeheer afnemen. Voor het veroorzaken van watervervuiling worden veeleer anderen (industrie, mensen zelf) verantwoordelijk gehouden. Als men denkt dat het water vervuild is kan de bereidheid mee te betalen aan de oplossing van dit probleem hier wel groter zijn.

Aantal gevolgen vervuiling

Bij de vraag naar de gevolgen van vervuiling van het oppervlaktewater mocht men maximaal 3 gevolgen aankruisen. Het blijkt dat men vooral denkt dat vervuiling van het oppervlaktewater schadelijk is voor de natuur en/of het milieu (77%), voor de volksgezondheid (57%), voor de kwaliteit van het grondwater (55%) en van het drinkwater (54%). De respondenten zijn voor de analyse verdeeld in 2 groepen: degenen die het maximale aantal van 3 antwoorden aankruisen (83%) en degenen die minder antwoorden aankruisen of 'weet niet' (17%).

Er is een effect van het aantal gevolgen op het oordeel over de uitvoering: degenen die het maximaal toegestane aantal van 3 gevolgen aankruisen oordelen positiever (gemiddeld 4,11) over de uitvoering van de zorg voor oppervlaktewater dan degenen die

minder gevolgen aankruisen of het niet weten (gemiddeld 3,94) ($F(1,1562)=5,59$, $p<0,0181$).

Ook heeft het aantal gevolgen dat men aankruist een significant hoofdeffect op de houding tegenover meebetalen ($F(5,1804)=8,42$, $p<0,000$). De univariate effecten zijn voor alle 5 de variabelen significant (tabel 7.25). Degenen die 3 gevolgen aankruisen oordelen positiever over redelijkheid, rechtvaardigheid en noodzaak dan degenen die minder gevolgen aankruisen of het niet weten.

Tabel 7.25: Invloed van het aantal genoemde gevolgen van vervuiling van oppervlaktewater op de houding tegenover meebetalen

variabele	aantal gevolgen vervuiling oppervlaktewater:			
	<3	3	$F(1,1808)$	$p<$
redelijkheid betalen algemeen	4,22	4,66	33,48	0,000
rechtvaardigheid heffing	4,06	4,43	25,23	0,000
rechtvaardigheid omslag	4,12	4,50	27,85	0,000
noodzaak heffing	4,08	4,48	28,77	0,000
noodzaak omslag	4,04	4,48	31,62	0,000

Aantal gevolgen slecht peilbeheer

Bij de vraag naar de gevolgen van het niet goed beheren van de waterstanden mocht men meer dan één antwoord aankruisen (er worden 7 negatieve gevolgen genoemd en er is een antwoordcategorie 'geen negatieve gevolgen'). Als de waterstanden niet goed geregeld zouden worden, voorziet men vooral problemen met het grondwater (63%) en de landbouw (62%). Er zijn voor de analyse twee groepen gemaakt: degenen die 0, 1 of 2 nadelige gevolgen zien (23%) en degenen die 3 of meer nadelige gevolgen zien (77%). Het aantal gevolgen dat men noemt heeft geen significant effect op het oordeel over de uitvoering ($F<1$).

Er is een significant hoofdeffect van het aantal gevolgen dat men noemt op de houdingsvariabelen ($F(5,1804)=9,83$, $p<0,000$). Alle univariate effecten zijn significant (tabel 7.26): degenen die méér nadelige gevolgen zien, zijn positiever over de redelijkheid van meebetalen in het algemeen en over de rechtvaardigheid en noodzaak van beide belastingen.

Samenvattend

De risicoperceptie van hoog water heeft geen invloed op het oordeel over de uitvoering en de houding tegenover meebetalen, maar de perceptie van vervuiling van oppervlaktewater en van verkeerde waterstanden wel. Degenen die het oppervlaktewater in de omgeving vervuild vinden of die denken dat de waterstand niet goed is, oordelen minder positief over de uitvoering van de zorg voor oppervlaktewater. Degenen die vinden dat de waterstand goed is, vinden het redelijker dat ze moeten meebetalen aan het waterbeheer en zijn ook positiever over de rechtvaardigheid en de noodzaak van de

ingezetenenomslag. Degenen die vinden dat het oppervlaktewater in de omgeving *vervuild* is, zijn positiever over de redelijkheid van meebetalen aan het waterbeheer en over de noodzaak en rechtvaardigheid van de omslag. Degenen die *meer negatieve gevolgen* zien van watervervuiling of van slecht beheer van de waterstanden, zijn positiever over de redelijkheid van meebetalen aan waterbeheer in het algemeen en over rechtvaardigheid en noodzaak van beide belastingen. Besef van de ernst van het probleem 'watervervuiling' leidt tot een positievere houding tegenover meebetalen. Voor de perceptie van het gevaar bij hoog water geldt dit niet en voor de waterstanden slechts deels (alleen degenen die meer negatieve gevolgen zien zijn positiever). Mogelijk speelt hierbij mee dat de waterschappen zelf als verantwoordelijke worden gezien wanneer de waterstanden niet goed zijn.

Tabel 7.26: *Invloed van het aantal genoemde gevolgen van slecht peilbeheer op de houding tegenover meebetalen*

variabele	aantal gevolgen slecht peilbeheer		F(1,1808)	p<
	<3	3 of meer		
redelijkheid betalen algemeen	4,26	4,68	40,84	0,000
rechtvaardigheid heffing	4,11	4,45	28,34	0,000
rechtvaardigheid omslag	4,14	4,53	36,01	0,000
noodzaak heffing	4,16	4,49	25,41	0,000
noodzaak omslag	4,09	4,50	36,44	0,000

De waargenomen effectiviteit van de maatregel

De waargenomen effectiviteit van het waterkwaliteitsbeheer wordt gemeten door de vraag: "Vindt u dat het oppervlaktewater de laatste jaren schoner is geworden?" (weet niet en 1=nee, helemaal niet schoner tot 6=ja, veel schoner). Van alle respondenten vindt 57% dat het oppervlaktewater de laatste jaren wel schoner is geworden terwijl 29% vindt dat dat niet het geval is; 14% weet het niet. De waargenomen effectiviteit van het waterkwantiteitsbeheer wordt gemeten door de vraag: "Denkt u dat de waterstanden goed beheerd worden?". Deze vraag had betrekking op al het oppervlaktewater. Van alle respondenten vindt 60% dat de waterstanden goed beheerd worden, 24% antwoordt 'soms wel, soms niet', 4% vindt dat de waterstanden niet goed beheerd worden en 13% weet het niet. Voor de analyse van de invloed van de waargenomen effectiviteit van het peilbeheer zijn 'soms wel, soms niet' en 'nee' samengevoegd.

Beide hebben een significant effect op het oordeel over de uitvoering van de zorg voor oppervlaktewater. Degenen die denken dat de waterstanden goed beheerd worden, hebben een positiever oordeel over de zorg voor oppervlaktewater (gemiddeld 4,33) dan degenen die denken dat de waterstanden soms of niet goed beheerd worden (gemiddeld 3,72) ($F(1,1409)=109,25$, $p<0,000$). Ook degenen die denken dat het oppervlaktewater de laatste jaren schoner is geworden oordelen positiever (gemiddeld 4,33) over de uitvoering dan degenen die denken dat het oppervlaktewater niet schoner is geworden (gemiddeld 3,64) ($F(1,1410)=144,16$, $p<0,000$).

Er is een significant hoofdeffect van de perceptie van het kwantiteitsbeheer op de 5 houdingsvariabelen ($F(5,1578)=8,44$, $p<0,000$). Ook de univariate effecten zijn significant (tabel 7.27). Degenen die menen dat de waterstanden goed beheerd worden, zijn op alle houdingsvariabelen positiever dan degenen die denken dat dat niet (altijd) het geval is. Er is ook een significant hoofdeffect van de perceptie van het kwaliteitsbeheer op de 5 houdingsvariabelen ($F(5,1547)=15,09$, $p<0,000$). Alle 5 de univariate effecten zijn significant (tabel 7.28); degenen die vinden dat het water de laatste jaren schoner is geworden, oordelen positiever over redelijkheid meebetalen in het algemeen en over rechtvaardigheid en noodzaak van beide belastingen.

Tabel 7.27: *Invloed van de waargenomen effectiviteit van het peilbeheer op de houding tegenover meebetalen*

variabele	beheer waterstanden:		F(1,1582)	p<
	goed	niet goed		
redelijkheid betalen algemeen	4,76	4,45	23,86	0,000
rechtvaardigheid heffing	4,55	4,18	34,93	0,000
rechtvaardigheid omslag	4,62	4,28	30,32	0,000
noodzaak heffing	4,60	4,22	35,18	0,000
noodzaak omslag	4,60	4,23	32,10	0,000

Tabel 7.28: *Invloed van de waargenomen verandering in waterkwaliteit op de houding tegenover meebetalen*

variabele	oppervlaktewater schoner geworden?		F(1,1551)	p<
	nee	ja		
redelijkheid betalen algemeen	4,33	4,77	48,02	0,000
rechtvaardigheid heffing	4,09	4,59	66,81	0,000
rechtvaardigheid omslag	4,25	4,61	36,76	0,000
noodzaak heffing	4,19	4,61	43,95	0,000
noodzaak omslag	4,21	4,60	34,79	0,000

Samenvattend

De waargenomen effectiviteit van het waterbeheer zoals door deze twee vragen gemeten, is niet alleen van invloed op het algemene oordeel over de uitvoering van de zorg voor oppervlaktewater, maar ook op de houding tegenover het meebetalen aan het waterbeheer in het algemeen en over de noodzaak en rechtvaardigheid van beide soorten waterschapsbelasting. Degenen die vinden dat de waterstanden goed beheerd worden en degenen die vinden dat het oppervlaktewater de laatste jaren schoner is geworden, hebben een positievere houding tegenover meebetalen.

Offerbereidheid

De offerbereidheid wordt enerzijds bepaald door de individuele offers en anderzijds door de individuele hulpbronnen. De *offers* die mensen voor het waterbeheer over moeten hebben bestaan uit de persoonlijke kosten: de belasting die zij moeten betalen. De hoogte van die belastingen varieert per waterschap, naar aantal personen van het huishouden (geldt alleen voor de zuiveringsheffing: eenpersoonshuishoudens worden

aangeslagen voor één 'vervuilingseenheid', meerpersoonshuishoudens voor drie 'vervuilingseenheden') en naar woonsituatie (huurders betalen alleen als ingezetene, eigenaars ook als eigenaar van een woning). Omdat de indeling naar waterschappen niet bekend is, kan alleen gekeken worden naar provincie en regio. De invloed van provincie en regio op het oordeel over de uitvoering en de houding tegenover meebetalen is behandeld in paragraaf 7.3.4 (achtergrondvariabelen). Het blijkt dat men in het noorden en oosten van Nederland gemiddeld een wat positievere houding tegenover het meebetalen aan het waterbeheer heeft, maar deze verschillen zijn niet significant. De invloed van woonsituatie is besproken in paragraaf 7.3.1 Eigenaren zijn over de hele linie positiever dan huurders. Onder *hulpbronnen* wordt verstaan: inkomen, tijd en vaardigheden waarover men beschikt om aan een maatregel te kunnen meewerken. Omdat de belastingheffing door de waterschappen de enige maatregel is die burgers direct raakt is in dit onderzoek alleen de hulpbron 'inkomen' onderzocht. Omdat in de vragenlijst steeds is gevraagd of men het redelijk (rechtvaardig, noodzakelijk) vindt dat "U of uw huishouden" moet betalen, is gekeken naar het netto huishoudinkomen.

Grootte van het huishouden

Omdat tweepersoonshuishoudens voor de zuiveringsheffing worden aangeslagen voor 3 vervuilingseenheden, betalen zij relatief meer. Daarom zijn voor de analyse 3 groepen gemaakt: de huishoudens van 1, van 2 en van 3 of meer personen.

Deze indeling heeft een significant effect op het oordeel over de uitvoering ($F(2,1561)=14,7563$, $p<0,0000$). De Scheffétoets ($p<0,05$) toont aan dat de 3- of meerpersoonshuishoudens significant minder positief oordelen (gemiddeld 3,94) dan de 1-persoonshuishoudens (gemiddeld 4,16) en dan de 2-persoonshuishoudens (gemiddeld 4,24).

Er is een significant hoofdeffect van de grootte van het huishouden op de houding tegenover meebetalen ($F(10,3608)=4,78188$, $p<0,000$). De univariate effecten zijn significant voor alle houdingsvariabelen (tabel 7.29). De verwachting was dat de 2-persoonshuishoudens het minst positief zouden zijn omdat zij relatief meer betalen. Uit de analyse blijkt echter dat de huishoudens van 3 of meer personen op alle variabelen minder positief zijn dan de 1- en 2-persoonshoudens (Scheffé, $p<0,05$). Om na te gaan of de invloed van 'grootte huishouden' mogelijk veroorzaakt wordt door een geringer besteedbaar inkomen per persoon in de grotere huishoudens, is een variabele 'besteedbaar inkomen per persoon' gemaakt. Deze is berekend door het netto huishoudinkomen te verminderen met f1000,- (vaste lasten) en te delen door het aantal personen in het huishouden. De respondenten zijn in 4 categorieën verdeeld. Als voor deze nieuwe variabele wordt gecorrigeerd (meervoudige variantieanalyse, methode: uniek), valt het effect van de 'grootte huishouden' op de 5 houdingsvariabelen weg. Dat

duidt erop dat het negatievere oordeel van grotere huishoudens wellicht toegeschreven kan worden aan het geringere besteedbare inkomen per persoon in deze huishoudens.

Tabel 7.29: *Houding tegenover meebetalen naar grootte van het huishouden*

variabele:	grootte huishouden:			F(2,1807)	p<
	1	2	3+		
red.h.betalen alg.	4,79 a	4,73 a	4,41 b	17,52	0,000
rechtv.heffing	4,53 a	4,51 a	4,21 b	15,39	0,000
rechtv.omslag	4,59 a	4,60 a	4,27 b	18,63	0,000
noodzaak heffing	4,57 a	4,54 a	4,28 b	11,37	0,000
noodzaak omslag	4,61 a	4,55 a	4,24 b	15,64	0,000

a verschilt significant van b (Scheffé, $p < 0,05$)

Inkomen

De rangcorrelatiecoëfficiënten van de hierboven besproken variabele 'besteedbaar inkomen per persoon' met de afhankelijke variabelen zijn erg klein (tabel 7.30). Er is wel een verband, maar dit is niet erg sterk.

Tabel 7.30: *Rangcorrelatiecoëfficiënten (Spearman) van besteedbaar inkomen met oordeel over de uitvoering en houding tegenover meebetalen*

variabele	rangcorrelatiecoëfficiënt	p<
oordeel uitvoering	0,1334	0,000
redelijkheid betalen algemeen	0,2009	0,000
rechtvaardigheid heffing	0,1752	0,000
rechtvaardigheid omslag	0,1820	0,000
noodzaak heffing	0,1567	0,000
noodzaak omslag	0,1806	0,000

Samenvattend

Huishoudens met 3 of meer personen zijn over de hele linie minder positief dan de 1- of 2-persoonshuishoudens. Dat ligt waarschijnlijk niet aan de hoogte van de belasting. Dan had het resultaat moeten zijn, dat er vooral verschil is tussen de eenpersoonshuishoudens enerzijds en de meerpersoonshuishoudens anderzijds (eenpersoonshuishoudens positiever omdat ze minder zuiveringsheffing betalen) en eventueel ook tussen tweepersoonshuishoudens en de rest (tweepersoonshuishoudens minder positief want ze betalen voor 3 vervuilingseenheden). Ook het feit dat eigenaars van huizen gemiddeld positiever oordelen terwijl zij toch meer betalen, wijst erop dat de hoogte van de offers in dit onderzoek geen verklarende factor is voor het oordeel over de uitvoering van het waterbeheer en de houding tegenover meebetalen. Er is wel een positief verband tussen de afhankelijke variabelen en inkomen, maar dit is niet sterk. De verklaarde variantie is 4% of minder. Al met al lijken de individuele kosten en hulpbronnen geen grote rol te spelen voor het oordeel over de uitvoering van het waterbeheer en de houding tegenover het moeten meebetalen aan het waterbeheer.

De gevoelde rechtvaardigheid: het besef van verantwoordelijkheid

Het besef van verantwoordelijkheid heeft twee aspecten: vindt men zichzelf (mede) verantwoordelijk voor de *oorzaken* van het probleem en vindt men zichzelf (mede) verantwoordelijk voor de *oplossing* van het probleem?

(Mede)verantwoordelijkheid voor de oorzaken van het probleem

De gevoelde (mede)verantwoordelijkheid voor de oorzaak van het probleem is alleen gemeten voor het onderwerp watervervuiling, door middel van de vraag "Wat zijn oorzaken van de vervuiling van oppervlaktewater?" (tabel 7.31). Men mocht maximaal 3 oorzaken kiezen. Uit tabel 7.31 blijkt dat 80% van de respondenten 'lozingen door de industrie' als een van de drie belangrijkste oorzaken van watervervuiling ziet. Op de tweede plaats komt de landbouw: 71% rekent bestrijdingsmiddelen en/of mest en gier tot de belangrijkste oorzaken, gevolgd door 'wasmiddelen en schoonmaakmiddelen uit huishoudens' (33%) en 'rioolwaterlozingen' (27%).

Tabel 7.31: *Waargenomen oorzaken van vervuiling van oppervlaktewater*

lozingen door de industrie	80%
bestrijdingsmiddelen in de landbouw	48%
mest en gier	45%
was-/schoonmaakmiddelen huishoudens	33%
rioolwaterlozingen	27%
grondvervuiling	16%
scheepvaart	16%
afval in het water/op de bodem	16%
zure regen	9%
weet niet	2%

Totaal	291% *

(* omdat men meer dan 1 antwoord aan mocht kruisen is dit totaal groter dan 100)

Degenen die 'wasmiddelen en schoonmaakmiddelen uit huishoudens' en/of 'rioolwaterlozingen' als oorzaak hebben gegeven worden verondersteld zichzelf (mede)verantwoordelijk te vinden voor watervervuiling, omdat deze oorzaken (deels) direct van huishoudens afkomstig zijn. Van alle respondenten heeft 53% één of beide oorzaken genoemd; 47% heeft géén van deze twee oorzaken aangegeven. Van deze twee variabelen voor het besef van verantwoordelijkheid voor de oorzaken van watervervuiling heeft alleen 'was- en schoonmaakmiddelen uit huishoudens' significant effect op het oordeel over de uitvoering en de houding tegenover meebetalen.

Het besef van medeverantwoordelijkheid heeft een significant effect op het oordeel over de uitvoering van de zorg voor oppervlaktewater. Degenen die zich medeverantwoordelijk voelen oordelen positiever (gemiddeld 4,23) over de uitvoering

van de zorg voor oppervlaktewater dan degenen die zich niet medeverantwoordelijk voelen. (gemiddeld 4,01) ($F(1,1562)=15,31$, $p<0,0001$).

Er is een significant hoofdeffect van het besef van medeverantwoordelijkheid op de houdingsvariabelen ($F(5,1804)=6,33$, $p<0,000$). De univariate effecten voor rechtvaardigheid en noodzaak van beide soorten belasting zijn significant (tabel 7.32). Degenen die zich medeverantwoordelijk voelen zijn gemiddeld positiever. De verschillen zijn het meest uitgesproken voor de rechtvaardigheid en noodzaak van de zuiveringsheffing.

Tabel 7.32: *Invloed van het besef van medeverantwoordelijkheid voor de oorzaken van vervuiling op de houding tegenover meebetalen*

variabele	was/schoonmaakmiddelen huishoudens belangrijke oorzaak watervervuiling:		F(1,1808)	p<
	nee	ja		
rechtvaardigheid heffing	4,28	4,56	23,42	0,000
rechtvaardigheid omslag	4,40	4,52	4,68	0,031
noodzaak heffing	4,32	4,61	23,28	0,000
noodzaak omslag	4,34	4,54	9,52	0,002

Samenvattend

Degenen die was- en schoonmaakmiddelen uit huishoudens tot een van de belangrijkste drie oorzaken van de vervuiling van oppervlaktewater rekenen en zich dus medeverantwoordelijk hiervoor voelen, oordelen positiever over de uitvoering van de zorg voor oppervlaktewater. Ook is deze groep respondenten gemiddeld positiever over de noodzaak en rechtvaardigheid van beide belastingen. De verschillen zijn het meest uitgesproken voor de rechtvaardigheid en noodzaak van de zuiveringsheffing.

(Mede)verantwoordelijkheid voor de oplossing van het probleem

Of men zich verantwoordelijk voelt voor de oplossing van het probleem is gemeten door voor de onderwerpen waterkwaliteit, onderhoud en versterking van dijken en kaden en peilbeheer te vragen maximaal drie groepen te noemen waarvan men vindt dat deze moeten bijdragen aan de kosten. Voor de bestrijding van vervuiling van oppervlaktewater wordt 'bedrijven/industrie' het meest genoemd (87%), gevolgd door 'alle inwoners van Nederland' (71%). Voor zowel de kosten van onderhoud en versterking van dijken en kaden als voor peilbeheer worden 'de overheid' (66% resp. 62%) en 'alle inwoners' (65% resp. 71%) het meest genoemd. Blijkbaar worden peilbeheer en waterkering meer gezien als onderwerpen waaraan iedereen moet bijdragen dan de bestrijding van watervervuiling. Dat heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat bedrijven/industrie als de grootste vervuiler worden gezien (zie ook oorzaken van vervuiling, tabel 7.31). Voor verdere analyse zijn twee groepen gemaakt: een groep die 'alle inwoners van Nederland' heeft genoemd (en zichzelf dus medeverantwoordelijk voelt voor de oplossing van het probleem) en een groep die dit niet heeft genoemd (en zich dus niet medeverantwoordelijk voelt). Hetzelfde is gedaan

voor 'de overheid', omdat degenen die 'de overheid' noemen verondersteld worden de verantwoordelijkheid niet bij zichzelf te leggen.

Besef van (mede)verantwoordelijkheid voor de oplossing van het probleem heeft een significant effect op het oordeel over de uitvoering van het waterbeheer voor alledrie de onderwerpen: watervervuiling, dijken/kaden, peilbeheer (gemiddelden en F-waarden: zie tabel 7.33). De groep die zich (mede) verantwoordelijk voelt oordeelt *positiever* over de uitvoering dan de groep die zich niet verantwoordelijk voelt. Degenen die vinden dat de overheid moet bijdragen in de kosten van waterbeheer, oordelen voor alledrie de onderwerpen juist *minder positief* over de uitvoering (tabel 7.33).

Tabel 7.33: *Invloed het besef van (mede)verantwoordelijkheid voor de oplossing van het probleem op het oordeel over de uitvoering*

Moeten <i>alle inwoners</i> bijdragen in de kosten van ...	oordeel over de uitvoering:			
	nee	ja	F(1,1562)	p<
... bestrijding vervuiling ow.	3,78	4,20	53,19	0,000
... onderhoud dijken/kaden	3,90	4,18	25,43	0,000
... peilbeheer	3,84	4,18	32,19	0,000
Moet <i>de overheid</i> bijdragen in de kosten van ...	oordeel over de uitvoering:			
	nee	ja	F(1,1562)	p<
... bestrijding vervuiling ow.	4,17	3,99	10,50	0,0012
... onderhoud dijken/kaden	4,19	4,03	8,95	0,0028
... peilbeheer	4,15	4,04	4,36	0,0369

Er zijn ook significante hoofdeffecten van het besef van verantwoordelijkheid voor de oplossing van het probleem op de 5 houdingsvariabelen. De hoofdeffecten zijn significant voor zowel de bestrijding van watervervuiling ($F(5,1804)=81,62$, $p<0,000$) als onderhoud en versterking van dijken en kaden ($F(5,1804)=30,27$, $p<0,000$) en peilbeheer ($F(5,1804)=43,31$, $p<0,000$). De univariate effecten staan in tabel 7.34. Voor elk terrein van het waterbeheer geldt, dat de groep die zich (mede) verantwoordelijk voelt een positievere houding tegenover meebetalen heeft dan de groep die zich niet verantwoordelijk voelt.

Voor het bijdragen van de overheid geldt een omgekeerde invloed: degenen die vinden dat de overheid moet bijdragen zijn significant minder positief op de houdingsvariabelen. Dit geldt zowel voor de bestrijding van watervervuiling ($F(5,1804)=13,00$, $p<0,000$) als voor onderhoud en versterking van dijken en kaden ($F(5,1804)=5,49$, $p<0,000$) en peilbeheer ($F(5,1804)=5,81$, $p<0,000$). De univariate effecten zijn staan in tabel 7.35. Voor elk onderwerp geldt dat degenen die *de overheid* noemen als een van de groepen die moeten bijdragen minder positief zijn dan degenen die de overheid niet noemen, zowel over de redelijkheid van het zelf moeten meebetalen als over de noodzaak en rechtvaardigheid van beide belastingen.

Tabel 7.34: Invloed van het besef van (mede)verantwoordelijkheid voor de oplossing van het probleem op de houding tegenover meebetalen (1)

Moeten <i>alle</i> inwoners bijdragen in de kosten van ...				
variabele	... bestrijding vervuiling oppervlaktewater:			
	nee	ja	F(1,1808)	p<
redelijkheid betalen algemeen	3,92	4,85	250,03	0,000
rechtvaardigheid heffing	3,62	4,67	357,88	0,000
rechtvaardigheid omslag	3,79	4,70	261,18	0,000
noodzaak heffing	3,67	4,71	322,93	0,000
noodzaak omslag	3,75	4,67	221,44	0,000
	... onderhoud/versterking dijken/kaden:			
	nee	ja	F(1,1808)	p<
redelijkheid betalen algemeen	4,23	4,77	84,42	0,000
rechtvaardigheid heffing	4,00	4,57	100,52	0,000
rechtvaardigheid omslag	4,03	4,65	124,25	0,000
noodzaak heffing	4,03	4,62	100,01	0,000
noodzaak omslag	3,96	4,65	133,33	0,000
	... peilbeheer:			
	nee	ja	F(1,1808)	p<
redelijkheid betalen algemeen	4,05	4,80	160,30	0,000
rechtvaardigheid heffing	3,84	4,59	162,64	0,000
rechtvaardigheid omslag	3,92	4,65	162,49	0,000
noodzaak heffing	3,89	4,63	152,67	0,000
noodzaak omslag	3,87	4,63	147,19	0,000

Tabel 7.35: Invloed van het besef van (mede)verantwoordelijkheid voor de oplossing van het probleem op de houding tegenover meebetalen (2)

Moet <i>de overheid</i> bijdragen in de kosten van ...				
variabele	... bestrijding vervuiling oppervlaktewater:			
	nee	ja	F(1,1808)	p<
redelijkheid betalen algemeen	4,75	4,40	39,08	0,000
rechtvaardigheid heffing	4,55	4,18	46,98	0,000
rechtvaardigheid omslag	4,64	4,23	58,51	0,000
noodzaak heffing	4,59	4,23	40,77	0,000
noodzaak omslag	4,57	4,23	32,89	0,000
	... onderhoud/versterking dijken/kaden:			
	nee	ja	F(1,1808)	p<
redelijkheid betalen algemeen	4,73	4,50	14,84	0,000
rechtvaardigheid heffing	4,55	4,28	22,58	0,000
rechtvaardigheid omslag	4,63	4,34	24,13	0,000
noodzaak heffing	4,58	4,33	17,27	0,000
noodzaak omslag	4,57	4,32	16,51	0,000
	... peilbeheer:			
	nee	ja	F(1,1808)	p<
redelijkheid betalen algemeen	4,74	4,48	20,29	0,000
rechtvaardigheid heffing	4,53	4,27	20,78	0,000
rechtvaardigheid omslag	4,61	4,34	23,51	0,000
noodzaak heffing	4,58	4,31	20,28	0,000
noodzaak omslag	4,54	4,32	13,52	0,000

Samenvattend

Mensen die zichzelf (mede) verantwoordelijk achten voor de oplossing van het probleem hebben op alle punten een positievere houding tegenover meebetalen dan mensen die dat niet vinden. Het omgekeerde geldt voor mensen die vinden dat *de overheid* moet bijdragen in de kosten van het waterbeheer. Zij oordelen op alle punten minder positief dan degenen die de overheid niet noemen. Blijkbaar leidt een besef van eigen verantwoordelijkheid voor de oplossing van een probleem tot een positiever oordeel over de uitvoering en een positievere houding tegenover meebetalen.

De gevoelde rechtvaardigheid: de waargenomen bijdrage van andere doelgroepen

De waargenomen bijdrage van andere doelgroepen is gemeten door voor de drie onderwerpen (waterkwaliteit, dijken/kaden en peilbeheer) te vragen wie er in werkelijkheid meebetalen. Hierbij zijn dezelfde categorieën gegeven als bij de vraag naar (mede)verantwoordelijkheid. De resultaten staan in tabel 7.36. Voor de analyse is per respondent per onderwerp een kennisscore gemaakt die een optelling is van de goede antwoorden op deze vragen, want in werkelijkheid betalen niet alle genoemde groepen mee. De kennisscores zijn omgecodeerd naar laag, midden en hoog. Met de zo ontstane 3 categorieën zijn variantieanalyses gedaan.

Tabel 7.36: *Waargenomen bijdrage van verschillende doelgroepen aan het waterbeheer*

Betalen de volgende groepen volgens u in werkelijkheid mee aan de kosten van ...			
	kwaliteitsbeheer % 'ja'	waterkering % 'ja'	peilbeheer % 'ja'
alle inwoners van Nederland	77%	74%	73%
mensen die achter de dijken wonen	-	67%	-
bedrijven/industrie	74%	-	56%
bedrijven/industrie in het gebied achter de dijken	-	57%	-
landbouw	62%	-	62%
boeren die land hebben achter de dijken	-	61%	-
de overheid	66%	79%	75%
nuts-/drinkwaterbedrijf	34%	-	35%
stichtingen, verenigingen, natuurbeschermingsorganisaties	19%	17%	16%
scheepvaart	-	19%	-

Uit de analyse blijkt dat, voor alledrie de onderwerpen, kennis van de bijdrage van andere doelgroepen een significant effect heeft op het oordeel over de uitvoering van de zorg voor oppervlaktewater. Het is echter denkbaar dat deze kennis samenhangt met opleiding. Daarom is gecontroleerd voor sociaal-economische status (zie 7.3.3). De positieve invloed van deze kennis op het oordeel over de uitvoering is dan niet meer significant (methode: uniek). Dat betekent dat het positievere oordeel van degenen met meer kennis omtrent wie meebetalen aan het waterbeheer, te verklaren is doordat deze groep gemiddeld een hogere sociaal-economische status heeft.

Tabel 7.37: *Invloed van kennis van de bijdrage van verschillende groepen aan de kosten van het waterbeheer op de houding tegenover meebetalen*

1. waterkwaliteit					
	kennisscore:				
	laag	midden	hoog	F(2,1807)	p<
variabele					
red.h.betalen alg.	4,39 a	4,57 a	4,76 c	14,05	0,000
rechtv.heffing	4,16 a	4,34 b	4,57 c	19,48	0,000
rechtv.omslag	4,26 a	4,43 b	4,60 c	13,81	0,000
noodzaak heffing	4,18 a	4,39 b	4,64 c	22,90	0,000
noodzaak omslag	4,17 a	4,40 b	4,61 c	19,80	0,000
2. onderhoud en versterking van dijken en kaden					
	kennisscore:				
	laag	midden	hoog	F(2,1807)	p<
variabele					
red.h.betalen alg.	4,35 a	4,60 b	4,78 c	16,13	0,000
rechtv.heffing	4,17 a	4,41 b	4,50 b	11,03	0,000
rechtv.omslag	4,19 a	4,49 b	4,62 b	18,26	0,000
noodzaak heffing	4,21 a	4,45 b	4,57 b	11,90	0,000
noodzaak omslag	4,17 a	4,44 b	4,60 b	15,89	0,000
3. peilbeheer					
	kennisscore:				
	laag	midden	hoog	F(2,1807)	p<
variabele					
red.h.betalen alg.	4,42 a	4,64 b	4,76 b	12,39	0,000
rechtv.heffing	4,23 a	4,42 b	4,54 b	10,13	0,000
rechtv.omslag	4,29 a	4,50 b	4,60 b	11,52	0,000
noodzaak heffing	4,26 a	4,51 b	4,55 b	11,29	0,000
noodzaak omslag	4,27 a	4,46 b	4,56 b	8,42	0,000

a,b,c: gemiddelden met een andere letter verschillen significant (Scheffé, $p < 0,05$)

Er is een significant hoofdeffect voor de drie kennisscores op de houdingsvariabelen. Voor de kennisscore op "meebetalen aan bestrijding van vervuiling" is $F(10,3608)=5,18343$, $p < 0,000$. Voor "meebetalen aan onderhoud en versterking van dijken en kaden" is $F(10,3608)=4,38086$, $p < 0,000$, en voor "meebetalen aan peilbeheer" is $F(10,3608)=3,74045$, $p < 0,000$. Ook de univariate effecten van de afhankelijke variabelen zijn significant (tabel 7.37). Respondenten met meer kennis van welke groepen meebetalen aan het waterbeheer, hebben een positievere houding tegenover meebetalen. Deze verschillen blijven ook significant als rekening wordt gehouden met SES. Uit de Scheffétoets ($p < 0,05$) blijkt dat voor "kwaliteitsbeheer" alle verschillen significant zijn (hoe hoger de kennisscore, hoe positiever de houding tegenover meebetalen) behalve die tussen laag en midden bij 'redelijkheid meebetalen in het algemeen', daar zijn alleen degenen met een hoge kennisscore significant positiever dan degenen met een midden- of lage score. Voor "onderhoud en versterking van dijken en kaden" zijn voor 'redelijkheid meebetalen' alle verschillen significant: hoe hoger de kennisscore, hoe positiever men is over het zelf moeten meebetalen. Voor rechtvaardigheid en noodzaak van beide belastingen geldt dat degenen met een lage

kennisscore significant minder positief zijn dan degenen met een midden- of hoge kennisscore. Voor "peilbeheer" geldt voor alle afhankelijke variabelen dat degenen die een midden- of hoge kennisscore hebben significant positiever zijn dan degenen met een lage kennisscore.

Samenvattend

Naarmate men meer kennis heeft van welke groepen er in werkelijkheid meebetalen aan het waterbeheer is men positiever over de redelijkheid, rechtvaardigheid en noodzaak van het zelf bijdragen aan de kosten van het waterbeheer. Dat geldt voor zowel waterkwaliteitsbeheer als onderhoud en versterking van dijken en kaden en peilbeheer.

De gevoelde rechtvaardigheid: de waargenomen mogelijkheden tot ontduiking

Uit de vraag of men denkt dat in de praktijk iedereen aan de betalingsverplichtingen wordt gehouden blijkt dat ruim de helft van de respondenten (58%) denkt dat iedereen aan de betalingsverplichtingen wordt gehouden; 19% denkt dat dat niet zo is en 24% weet het niet. Aan degenen die denken dat **niet** iedereen aan de betalingsverplichtingen wordt gehouden is vervolgens gevraagd **wie** men denkt dat niet aan de verplichtingen wordt gehouden. Het blijkt dat men hierbij vooral denkt aan bedrijven/industrie (50%) en in mindere mate aan landbouw (37%) en inwoners (34%).

De waargenomen mogelijkheid tot ontduiking heeft een significant effect op het algemeen oordeel over de uitvoering van de zorg voor oppervlaktewater. Degenen die géén mogelijkheid tot ontduiking zien oordelen positiever (gemiddeld 4,23) dan degenen die denken dat niet iedereen aan de verplichtingen wordt gehouden (gemiddeld 3,77), terwijl degenen die het niet weten hier tussenin zitten (gemiddeld 3,95) ($F(2,1561)=26,39$, $p<0,000$). Uit de Scheffétoets ($p<0,05$) blijkt dat degenen die denken dat iedereen aan de betalingsverplichting wordt gehouden significant verschillen van degenen die 'nee' en van degenen die 'weet niet' invulden. Het verschil tussen 'nee' en 'weet niet' is niet significant. Voor de respondenten die denken dat niet iedereen aan de betalingsverplichtingen wordt gehouden, is gekeken of het verschil maakt welke groepen men denkt dat kunnen ontduiken. Dit blijkt geen significant effect te hebben op algemeen oordeel over de uitvoering (alle $F<1$).

Er is een significant hoofdeffect van de waargenomen mogelijkheid tot ontduiking op de 5 houdingsvariabelen ($F(10,3608)=8,14787$, $p<0,000$). Ook hier geldt dat degenen die denken dat iedereen aan de verplichtingen wordt gehouden, positiever zijn (tabel 7.38). Uit de Scheffétoets ($P<0,05$) blijkt dat 'ja' significant verschilt van 'nee' en van 'weet niet'. De verschillen tussen 'nee' en 'weet niet' zijn niet significant.

Tabel 7.38: *Invloed van de waargenomen mogelijkheid tot ontduiking op de houding tegenover meebetalen*

variabele	Wordt iedereen aan de betalingsverplichting gehouden?			F(2,1807)	p<
	ja	nee	weet niet		
red.h.betalen alg.	4,72 a	4,40 b	4,39 b	16,64	0,000
rechtv.heffing	4,55 a	4,12 b	4,14 b	29,53	0,000
rechtv.omslag	4,63 a	4,17 b	4,20 b	33,12	0,000
noodzaak heffing	4,60 a	4,19 b	4,15 b	28,94	0,000
noodzaak omslag	4,61 a	4,11 b	4,13 b	35,01	0,000

a verschilt significant van b (Scheffé, $p < 0,05$)

Voor de respondenten die denken dat niet iedereen aan de betalingsverplichtingen wordt gehouden, is gekeken of het verschil maakt *welke groepen* men denkt dat niet aan de verplichting worden gehouden. Dit blijkt geen significant effect op de houding tegenover meebetalen te hebben voor 'bedrijven/industrie' ($F(5,328)=1,05$, $p < 0,387$) voor 'landbouw' ($F(5,328)=2,19$, $p < 0,055$) en voor 'weet niet' ($F < 1$). Er is wel een significant effect op de houding tegenover meebetalen voor de gepercipieerde mogelijkheid tot ontduiking voor *inwoners van Nederland* ($F(5,328)=4,16$, $p < 0,001$). Het univariate effect is significant voor rechtvaardigheid en noodzaak van beide belastingen (zie tabel 7.39). Degenen die denken dat ontduiken mogelijk is voor inwoners van Nederland en dus ook voor zichzelf, staan positiever tegenover de waterschapsbelastingen dan degenen die wel mogelijkheden tot ontduiking zien voor anderen (bijvoorbeeld industrie of landbouw) maar niet voor zichzelf. Dit kan verklaard worden uit de theorie over sociale dilemma's (zie 6.4). Men is in principe bereid mee te betalen aan een publiek goed, maar deze bereidheid neemt af als men denkt dat anderen onder hun verplichting uit kunnen komen. Als men denkt dat de groep waar men zelf toe behoort onder de verplichting uit kan komen heeft men een positievere houding tegenover meebetalen dan wanneer men denkt dat alleen anderen kunnen ontduiken. In termen van sociale dilemma's kan dit als volgt worden geformuleerd: als men denkt dat men zelf mogelijkheden tot 'zwartrijden' heeft, is men positiever dan wanneer men denkt dat alleen andere groepen kunnen zwartrijden. Het publieke goed wordt namelijk wel tot stand gebracht, dankzij de bijdragen van anderen, zodat men ervan kan profiteren, maar zelf draagt men niet bij.

Tabel 7.39: *Invloed van de waargenomen mogelijkheid tot ontduiking voor inwoners (binnen de groep die denkt dat er mogelijkheden tot ontduiking zijn) op de houding tegenover meebetalen*

variabele	Inwoners mogelijkheid tot ontduiking:		F(1,332)	p<
	nee	ja		
rechtvaardigheid heffing	3,95	4,43	11,58	0,001
rechtvaardigheid omslag	3,97	4,54	16,66	0,000
noodzaak heffing	4,02	4,50	9,93	0,002
noodzaak omslag	3,91	4,50	14,44	0,000

Samenvattend

Voor alle afhankelijke variabelen geldt, dat degenen die denken dat iedereen aan de betalingsverplichtingen gehouden wordt een positiever oordeel over de uitvoering en een positievere houding tegenover meebetalen hebben. Van degenen die denken dat niet iedereen aan de betalingsverplichting wordt gehouden, is de groep die denkt dat *inwoners* een mogelijkheid tot ontduiking hebben positiever over rechtvaardigheid en noodzaak van beide belastingen dan de groep die denkt dat inwoners *geen* mogelijkheid tot ontduiking hebben maar andere groepen wel. Blijkbaar schat men de mogelijkheden tot ontduiking anders in voor de verschillende groepen. Als men denkt dat er wel mogelijkheden tot ontduiking zijn, maar alleen voor anderen en niet voor de groep waar men zelf toe behoort, leidt dat tot een minder positieve houding tegenover meebetalen.

De verwachting over toekomstige beperkingen

De vraag "Hoe verwacht u dat de belasting van het waterschap zich in de toekomst zal ontwikkelen" kent 6 antwoordcategorieën. De meeste respondenten verwachten dat de belasting van het waterschap hoger (66%) of véél hoger (19%) zal worden. Omdat de andere groepen te klein zijn, zijn in de analyse alleen de categorieën 'hoger' en 'veel hoger' met elkaar vergeleken.

Er is een significant verschil in oordeel over de uitvoering tussen degenen die denken dat de waterschapsbelasting hoger zal worden en degenen die denken dat deze véél hoger zal worden ($F(1,1358)=8,77$, $p<0,0031$). Respondenten die denken dat de belasting véél hoger zal worden, oordelen dus minder positief over de uitvoering van het waterbeheer (gemiddeld 3,91) dan respondenten die denken dat de belasting 'gewoon' hoger zal worden (gemiddeld 4,11).

Er is een significant hoofdeffect van 'hoger' en 'véél hoger' voor de 5 houdingsvariabelen ($F(5,1534)=2,61$, $p<0,023$). Ook de univariate effecten zijn alle 5 significant (tabel 7.40): degenen die denken dat de belasting van het waterschap véél hoger zal worden oordelen minder positief dan degenen die denken dat deze hoger zal worden.

Tabel 7.40: Invloed van verwachte ontwikkeling van de waterschapsbelasting op de houding tegenover meebetalen

variabele	verwachte ontwikkeling belasting waterschap:		F(1,1538)	p<
	hoger	veel hoger		
redelijkheid betalen algemeen	4,64	4,48	4,74	0,030
rechtvaardigheid heffing	4,44	4,22	8,86	0,003
rechtvaardigheid omslag	4,51	4,27	11,60	0,001
noodzaak heffing	4,49	4,30	6,60	0,010
noodzaak omslag	4,47	4,29	5,60	0,018

Samenvattend

De meeste respondenten denken dat de belasting van het waterschap hoger of veel hoger zal worden. Degenen die denken dat de belasting véél hoger zal worden hebben een minder positief oordeel over de uitvoering en een minder positieve houding tegenover meebetalen dan degenen die denken dat de belasting hoger zal worden.

De mate waarin de doelgroep tegelijkertijd met verruimende maatregelen wordt geconfronteerd

De enige maatregel van het waterbeheer die burgers direct raakt, is de belastingheffing. Dus is de enige verruimende maatregel de kwijtscheldingsregeling. Gevraagd is of men bekend is met deze kwijtscheldingsregeling. Het blijkt dat minder dan de helft (43%) de regeling kent, 20% niet en 37% weet het niet. Nagegaan is of de groep die eventueel in aanmerking komt voor kwijtschelding bekender is met het bestaan van deze regeling. Dit blijkt niet het geval te zijn. Bekendheid met de kwijtscheldingsregeling heeft geen significant effect op het oordeel over de uitvoering van het waterbeheer, noch op de houding tegenover meebetalen.

Samenvattend

Bekendheid met de kwijtscheldingsregeling is niet van invloed op het oordeel over de uitvoering en de houding tegenover meebetalen.

7.5.4 Conclusie: 'Welke factoren zijn van invloed op het draagvlak?'

Legitimiteit en imago spelen voor sommigen mee bij de beoordeling van het waterbeheer. Ook heuristieken kunnen van invloed zijn. De factoren die de mate van elaboratie bepalen blijken ook de beoordeling van het waterbeheer te beïnvloeden (zie paragraaf 7.4.2). Tenslotte blijken sommige van de factoren die een rol spelen bij beredeneerde opinievorming van invloed te zijn op het oordeel over de uitvoering van het waterbeheer en/of op de houding tegenover het meebetalen aan het waterbeheer, namelijk:

- de mate van besef van ernst van het probleem (behalve het gevaar bij hoog water): naarmate men het probleem watervervuiling ernstiger inschat, heeft men een positievere houding tegenover het meebetalen aan de kosten van waterbeheer (voor waterstanden is dit minder eenduidig)
- de waargenomen effectiviteit: deze heeft een positief effect op zowel het oordeel over de uitvoering als de houding tegenover het meebetalen aan de kosten van het waterbeheer
- individuele hulpbronnen: mensen met meer individuele hulpbronnen (inkomen) hebben een positiever oordeel en een positievere houding tegenover meebetalen, maar dit verband is niet sterk

- de verwachting omtrent toekomstige maatregelen: degenen die denken dat de waterschapbelasting in de toekomst véél hoger zal worden hebben een minder positieve houding tegenover meebetalen en oordeel over de uitvoering dan degenen die denken dat deze hoger zal worden
- gevoelde rechtvaardigheid, het besef van verantwoordelijkheid: naarmate men zich meer verantwoordelijk voelt (zowel voor het veroorzaken als voor de oplossing van het probleem) heeft men een positiever oordeel over de uitvoering en een positievere houding tegenover meebetalen
- gevoelde rechtvaardigheid, de waargenomen bijdrage van anderen: naarmate men meer kennis heeft van wie in werkelijkheid meebetalen, heeft men een positievere houding tegenover meebetalen
- gevoelde rechtvaardigheid, de waargenomen mogelijkheden tot ontduiking: als men denkt dat niemand kan ontduiken, heeft men een positiever oordeel over de uitvoering en een positievere houding tegenover meebetalen; als men denkt dat men zelf niet kan ontduiken maar anderen wel, heeft men een minder positieve houding tegenover meebetalen.

7.6 Algemene conclusies en discussie

In deze paragraaf worden de belangrijkste conclusies van de publieksenquête samengevat en worden de meest opvallende resultaten besproken.

Conclusies

- 1) Over het algemeen is men positief over de uitvoering van het waterbeheer en staat men positief tegenover het moeten meebetalen aan het waterbeheer. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de beoordeling over het algemeen positief is. Omdat volgens het theoretische model de beoordeling in grote mate de houding bepaalt en daarmee het draagvlak, kan worden geconcludeerd dat er draagvlak is.
- 2) Algemene betrokkenheid en ideële of materiële betrokkenheid bij het waterbeheer hangen samen met een positievere beoordeling van het waterbeheer: hoe meer betrokken, hoe positiever. Er is draagvlak bij de relatiegroepen die uit burgers bestaan.
- 3) De beoordeling van het waterbeheer verloopt zowel langs de perifere als langs de systematische route.
- 4) De factoren die volgens het Elaboration Likelihood Model de elaboratie bevorderen, hebben over het algemeen een positieve invloed op het oordeel over de uitvoering van het waterbeheer en de houding tegenover meebetalen. Dit maakt het waarschijnlijk dat elaboratie belangrijk is voor het draagvlak.

- 5) Legitimiteit en imago van de waterschappen spelen voor sommigen ook mee bij de beoordeling van het waterbeheer.
- 6) Van de factoren die volgens de theorie van invloed zijn op de afweging van voor- en nadelen van een maatregel, blijken de volgende *ook voor het onderwerp waterbeheer van belang* te zijn: het besef van de ernst van het probleem, de waargenomen effectiviteit, de gevoelde rechtvaardigheid en de verwachtingen omtrent toekomstige beperkingen.
- 7) Er is in dit onderzoek géén relatie aangetoond van oordeel over de uitvoering en houding tegenover meebetalen met de volgende variabelen: waargenomen persoonlijk gevaar bij hoog water, de grootte van de individuele offers, verruimende maatregelen (bekendheid met de kwijtscheldingsregeling), stedelijkheid en urbanisatiegraad.

Terugkomend op het theoretisch model (schema 6.1) kan worden gezegd dat dit in grote lijnen door het empirisch onderzoek wordt ondersteund. Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt dat legitimiteit en imago van de waterschappen voor sommigen meespelen bij de beoordeling van het waterbeheer. Ook blijkt dat de beoordeling van het waterbeheer zowel via de centrale als via de perifere route verloopt. Van de onderzochte factoren die de wijze van beoordelen beïnvloeden, blijken betrokkenheid, neiging tot nadenken en (voor)kennis van belang te zijn voor de beoordeling van het waterbeheer. Het aantal bronnen waaruit men informatie heeft ontvangen geeft echter geen duidelijke resultaten. Van de factoren die een rol spelen bij beredeneerde opinievorming blijken de volgende van belang te zijn voor het beoordelen van het waterbeheer: de waargenomen effectiviteit, de gevoelde rechtvaardigheid, het besef van de ernst van het probleem (deels, zie onder) en de verwachting omtrent toekomstige beperkingen. De offerbereidheid (persoonlijke kosten en hulpbronnen) en de (bekendheid met) verruimende maatregelen zijn van minder belang voor de beoordeling van het waterbeheer.

Discussie

De factoren die volgens het ELM de elaboratie bevorderen, hebben over het algemeen een positieve invloed op het oordeel over de uitvoering en op de houding tegenover meebetalen. Dit maakt het waarschijnlijk dat elaboratie belangrijk is voor het draagvlak.

Betrokkenheid, informatie en neiging tot nadenken hebben een positieve invloed op het oordeel over de uitvoering en de houding tegenover meebetalen. Kennis ook, in die zin dat degenen die weten waar de waterschapsbelastingen voor dienen positiever zijn dan degenen die dat niet weten. De groep die wel méént te weten waar de belastingen voor dienen maar tegelijk een fout antwoord geeft, neemt een tussenpositie in: deze groep is op diverse punten positiever dan de groep die 'weet

niet' antwoordde. Geconcludeerd wordt dat het vooral belangrijk is dat men meent te weten waar de waterschapsbelastingen voor dienen.

De perceptie van de waterkwaliteit is veel belangrijker voor het oordeel over de uitvoering van het waterbeheer dan de risicoperceptie bij hoog water.

Uit het kwalitatieve deel van het onderzoek blijkt dat het oordeel over de uitvoering van het waterbeheer in sterke mate is gebaseerd op de perceptie van de waterkwaliteit. De beoordeling van de waterkwaliteit is vooral gebaseerd op wat men waarneemt aan waternatuur en -milieu. Ook is belangrijk of men het idee heeft dat er voldoende aandacht aan wordt besteed of dat er voldoende aan wordt gewerkt. De risicoperceptie bij hoog water heeft geen significant effect op oordeel over de uitvoering en houding tegenover meebetalen, zo blijkt uit het kwantitatieve onderzoek. Aspecten met betrekking tot veiligheid en waterkering worden in het kwalitatieve onderzoek ook weinig genoemd als reden voor het oordeel over de uitvoering van het waterbeheer.

Het besef van de ernst van het probleem, de waargenomen effectiviteit, de gevoelde rechtvaardigheid en de verwachtingen omtrent toekomstige beperkingen zijn factoren die van belang zijn voor het draagvlak voor het waterbeheer.

Deze factoren zijn volgens het theoretische model van invloed op de beredeneerde afweging van voor- en nadelen van beleidsmaatregelen. Uit het empirische onderzoek blijkt dat zij significante effecten hebben op het oordeel over de uitvoering van het waterbeheer en/of de houding tegenover het zelf moeten meebetalen aan het waterbeheer.

De mate van besef van de ernst van het probleem

De verwachting is dat een hogere mate van besef van de ernst van het probleem leidt tot een positievere houding tegenover meebetalen. De 'mate van besef van de ernst van het probleem' is op verschillende manieren geoperationaliseerd. Eén van deze vragen geeft een uitkomst die tegen de verwachting is, namelijk de waargenomen waterstand van het oppervlaktewater in de omgeving. Verwacht werd dat degenen die deze waterstanden niet goed vinden, net als degenen die het oppervlaktewater in de omgeving vervuild vinden, een hoger besef van de ernst van het probleem hebben, hetgeen zou leiden tot een positievere houding tegenover meebetalen. Dat is voor de waterstand niet het geval. Een mogelijke verklaring is, dat het beheersen van de waterstanden gezien wordt als verantwoordelijkheid van de waterschappen en als dat niet goed is hebben deze hun werk niet goed gedaan. De houding tegenover meebetalen kan dan negatiever worden. Voor het veroorzaken watervervuiling worden veeleer anderen (industrie, mensen zelf) verantwoordelijk gehouden. Als men denkt dat het water vervuild is kan de bereidheid mee te betalen aan de oplossing van dit probleem hier wel groter zijn. Een andere mogelijke verklaring is dat de waargenomen waterstand van het oppervlaktewater in de omgeving geen goede operationalisatie is

van de 'mate van besef van de ernst van het probleem'. De 'waargenomen effectiviteit' is voor het peilbeheer geoperationaliseerd door de vraag of men vindt dat de waterstanden in het algemeen goed beheerd worden. De antwoorden op de vraag naar de waargenomen waterstanden in de omgeving zijn waarschijnlijk eerder een indicatie van de 'waargenomen effectiviteit' dan van de 'mate van besef van de ernst van het probleem'. Voor het kwaliteitsbeheer zijn de operationalisaties van de 'mate van besef van de ernst van het probleem' en de 'waargenomen effectiviteit' wel duidelijker van elkaar te onderscheiden. Hier is gevraagd of men het oppervlaktewater in de omgeving vervuild vindt resp. of men vindt dat de kwaliteit van het oppervlaktewater in het algemeen de laatste jaren is verbeterd. Hier zijn de uitkomsten wel volgens de verwachting. Overigens is ook gevraagd naar het aantal gevolgen van vervuiling van het oppervlaktewater en van verkeerde waterstanden. Degenen die méér gevolgen noemen worden verondersteld een hoger besef van de ernst van het probleem te hebben en hebben dan ook, zoals verwacht, een positievere houding tegenover meebetalen.

De gevoelde rechtvaardigheid

De gevoelde rechtvaardigheid wordt bepaald door het besef van verantwoordelijkheid voor de oorzaak van het probleem, het besef van verantwoordelijkheid voor de oplossing van het probleem, de waargenomen bijdrage van ander doelgroepen en de waargenomen mogelijkheden tot ontduiking. Al deze factoren blijken mee te spelen bij de beoordeling van het waterbeheer.

Het besef van (mede)verantwoordelijkheid voor de oplossing van het probleem

Bij het analyseren van het besef van verantwoordelijkheid voor de oplossing van het probleem treedt een interessant verschijnsel op. Degenen die antwoorden dat 'alle inwoners' moeten bijdragen aan het waterbeheer worden verondersteld zichzelf (mede)verantwoordelijk te voelen voor de oplossing van het probleem. Zij blijken dan ook positiever te zijn dan degenen die alleen andere groepen noemen en zich dus niet zelf verantwoordelijk voelen. Maar voor 'de overheid' is het effect consequent tegengesteld, ook al zou geredeneerd kunnen worden dat wanneer de overheid iets betaalt, in feite alle inwoners het betalen. Blijkbaar heeft de antwoordcategorie 'de overheid' een heel andere gevoelswaarde dan 'alle inwoners'. De overheid wordt niet gezien als optelsom van alle inwoners maar is iets buiten de inwoners om.

De waargenomen bijdrage van andere doelgroepen

In het waterbeheer worden individuele inspanningen gevraagd om een collectief goed tot stand te brengen: iedereen moet betalen voor voldoende schoon water op de juiste plaats. Als men bepaalde offers moet brengen voor beleid of beleidsmaatregelen is het van groot belang voor de acceptatie of men deze offers, in dit geval de waterschapslasten, als rechtvaardig ervaart. Men ervaart het offer eerder als rechtvaardig

als men ziet dat andere relevante doelgroepen ook hun bijdrage leveren. Het is dan van belang dat niemand onder deze verplichtingen uit kan komen. Als naast elkaar wordt gezet wie men vindt dat zou moeten bijdragen en wie men denkt dat in werkelijkheid bijdraagt aan de kosten van het waterbeheer vallen een paar dingen op (zie voor de exacte cijfers: Lijklema en Koelen, 1999). Over het algemeen is men van mening dat voor onderhoud en versterking van dijken en en kaden en voor peilbeheer 'alle inwoners van Nederland' en 'de overheid' de eerste twee groepen zijn die moeten bijdragen. Men denkt dat dat in werkelijkheid ook zo gebeurt. Ook al is peilbeheer van groot belang voor de landbouw, men vindt niet dat de landbouw dit dan ook maar helemaal zelf moet betalen. En ook al zijn dijken vooral van belang voor degenen die er achter wonen en werken, men vindt niet dat deze groepen als eerste in aanmerking komen om de kosten ervan te betalen. Blijkbaar worden peilbeheer en dijkonderhoud toch ook gezien als zaken van algemeen belang of als overheidstaken (zie ook 7.3.3: algemeen belang). Voor waterkwaliteit ligt dit anders. De meeste respondenten (80%) zien 'lozingen door de industrie' als een van de belangrijkste oorzaken van watervervuiling. Men vindt dan ook dat 'bedrijven/industrie' als eerste in aanmerking zouden moeten komen om de kosten te betalen, gevolgd door 'alle inwoners van Nederland'. Maar 'alle inwoners' wordt wel het meest genoemd als groep die in werkelijkheid bijdraagt aan het kwaliteitsbeheer, terwijl 'bedrijven/industrie' op de tweede plaats komt. Blijkbaar wringt hier iets: men vindt dat de grootste vervuiler het meest moet betalen aan de kosten van de bestrijding van vervuiling van oppervlaktewater, maar denkt dat deze kosten in de eerste plaats op alle inwoners van Nederland wordt afgewenteld. Dat is waarschijnlijk niet bevorderlijk voor het gevoel van rechtvaardigheid. Het is echter zo dat in dit geval de gepercipieerde werkelijkheid niet overeenkomt met de feitelijk werkelijkheid. De rol van de industrie als grote vervuiler is al sinds de jaren '70 sterk afgenomen. andere oorzaken van vervuiling zijn relatief belangrijker geworden: de vervuiling door huishoudens is toegenomen door de bevolkingstoename en het aandeel van diffuse bronnen is groter geworden (Ministerie van V&W, 1989 en 1996). Het beeld van de industrie als grote vervuiler is echter blijven hangen.

De waargenomen mogelijkheden tot ontduiking

Uit het onderzoek is gebleken dat degenen die denken dat er mogelijkheden tot ontduiking zijn, minder positief zijn dan degenen die menen dat iedereen aan de betalingsverplichtingen wordt gehouden. Echter, wanneer men denkt dat men zelf kan ontduiken, is men gemiddeld positiever dan wanneer men denkt dat bijvoorbeeld industrie of landbouw kan ontduiken. In termen van sociale dilemma's kan dit als volgt worden geformuleerd. Als men denkt dat men zelf mogelijkheden tot 'zwartrijden' heeft, is men positiever. Het publieke goed wordt namelijk wel tot stand gebracht, dankzij de bijdragen van anderen, zodat men ervan kan profiteren, maar zelf draagt men niet bij. Wanneer men denkt dat men zelf moet betalen terwijl andere groepen kunnen 'zwartrijden', is men minder positief. Maar de groep die denkt dat er door niemand kan

worden ontdoken, staat altijd nog het meest positief tegenover het zelf moeten bijdragen aan het waterbeheer.

De groep die steeds negatief is

Gemiddeld wordt door de respondenten steeds positief geoordeeld. Er is echter ook een groep die zowel een negatief oordeel over de uitvoering heeft als een negatieve houding tegenover meebetalen. Als deze groep met de rest van de respondenten wordt vergeleken (zie Lijklema en Koelen, 1999), blijkt dat zij zichzelf minder vaak zien als oorzaak van vervuiling en als een van de groepen die mee zouden moeten betalen aan het waterbeheer. Maar zij zien meer ontduikingsmogelijkheden: echter niet voor zichzelf. Bovendien denken zij in sterkere mate dat de belastingen véél hoger zullen worden. Dit wijst op een mogelijke reden waarom men steeds negatief is: anderen vervuilen, maar wij moeten betalen. Ook ziet deze groep gemiddeld minder resultaten van het beheer: de waterstanden in de omgeving zijn niet goed, het beheer van de waterstanden in het algemeen ook niet en er wordt ook minder verbetering van de waterkwaliteit waargenomen. Hieruit blijkt ook weer hoe belangrijk de gevoelde rechtvaardigheid en de waargenomen effectiviteit zijn voor het draagvlak voor het waterbeheer.

DEEL3: HEBBEN WATERSCHAPPEN EEN GOED BEELD VAN DE PUBLIEKE PERCEPTIE EN BEOORDELING VAN HET WATERBEHEER?

In het eerste deel van deze studie ging het om de vraag: waarom moet er draagvlak zijn? In het tweede deel is nagegaan wat het draagvlak voor het waterbeheer bepaalt. Hiervoor is literatuurstudie gedaan die heeft geleid tot een theoretisch model voor draagvlak voor het waterbeheer. Vervolgens is voor een aantal factoren uit dit theoretische model door middel van empirisch onderzoek nagegaan of deze inderdaad van belang zijn voor de beoordeling van het waterbeheer door het publiek.

In dit deel is de centrale vraag of waterschappen een goed beeld hebben van de publieke perceptie en beoordeling van het waterbeheer. Hiertoe is eerst literatuuronderzoek gedaan naar de publieksoriëntatie van organisaties en zelfreferentialiteit (hoofdstuk 8). In hoofdstuk 9 wordt verslag gedaan van empirisch onderzoek onder medewerkers en bestuurders van waterschappen. Dit geeft een beeld van de punten waarop waterschappers de publieke perceptie en beoordeling van het waterbeheer goed dan wel minder goed inschatten.

Hoofdstuk 8 Publieksoriëntatie

Dit hoofdstuk behandelt de vraag hoe het kan komen dat een (overheids)organisatie op zichzelf gericht raakt en de oriëntatie op de omgeving uit het oog verliest. Hiertoe wordt eerst beschreven waardoor organisaties gericht kunnen raken op hun eigen functioneren waardoor hun oorspronkelijke doeleinden uit het oog worden verloren. Vervolgens worden de begrippen zelfreferentialiteit en autopoiesis nader uitgewerkt. Tenslotte wordt de vraag gesteld in hoeverre waterschappen zelfreferentieel zijn.

8.1 Oorzaken waardoor organisaties gericht zijn op het eigen functioneren

Organisaties kunnen allerlei structuren aannemen. In een bepaald soort omgeving past een bepaalde structuur het best. Er zijn verschillende oorzaken waardoor een organisatie gericht kan raken op het interne functioneren, waarbij de omgeving en/of de oorspronkelijke doelstellingen op de achtergrond raken.

Minzberg (1979) definieert de structuur van een organisatie als de optelsom van de manieren waarop arbeid wordt verdeeld in onderscheiden taken en vervolgens gecoördineerd. De kern van een organisatie is dus taakverdeling en coördinatie. Hoogerwerf (1983) definieert organiseren als het tegelijk functionaliseren en coördineren van menselijke activiteiten met betrekking tot doeleinden. Een organisatie is dan de constructie (vorm) waarin die inspanningen zich manifesteren. Minzberg onderscheidt 5 coördinatiemechanismen, die opeenvolgend het beste gebruikt kunnen worden naarmate een organisatie groter en ingewikkelder wordt:

- wederzijdse (informele) aanpassing;
- directe supervisie;
- standaardisatie van werkprocessen;
- standaardisatie van output;
- standaardisatie van vaardigheden.

Bij groei moeten de mechanismen elkaar opvolgen. De mechanismen bepalen dat de organisatie volgens een bepaalde structuur gaat werken. Als een organisatie groeit moet zij steeds professioneler worden en wordt er steeds meer gestandaardiseerd. Maar als de organisatie nog ingewikkelder wordt moet - na de standaardisatie van werkprocessen, output en vaardigheden - weer worden teruggevallen op informele wederzijdse aanpassing. Die overgang is moeilijk. Doordat alles gestandaardiseerd is, is de flexibiliteit afgenomen. Na groei is het dus moeilijk om zich aan de omgeving aan te passen doordat er een zekere verstarring is opgetreden.

Bovendien is elk soort organisatie geassocieerd met bepaalde 'contingency factors', externe factoren of omstandigheden waarvan het succes van de organisatie afhangt: machtsverhoudingen, de omgeving, het technische systeem en de leeftijd en omvang van de organisatie. In deze zogeheten 'contingentiebenadering' wordt de doeltreffendheid van een organisatie bepaald door het vermogen goed op veranderende omstandigheden in de omgeving te reageren. Volgens Minzberg past elk type organisatie het beste in een specifieke omgeving. De rationaliteit van een organisatie wordt dus bepaald door de kenmerken van de omgeving waarin zij functioneert (Minzberg, 1979).

Organisaties kunnen groeien en de omgeving kan veranderen. Als de structuur van de organisatie (nog) niet is aangepast aan de verandering kan dit problemen geven. Hierdoor kan het gebeuren dat de organisatie op zichzelf, op de interne structuur, gericht wordt en vergeet op de omgeving te letten.

Hoogerwerf (1993) noemt verschillende oorzaken waardoor (overheids)organisaties problemen kennen. Eén daarvan is 'bureaucratisme', waaronder hij de disfunctionele kanten van de rationele organisatie verstaat. Elke organisatie heeft regels, procedures en discipline nodig. Maar deze kunnen een doel op zich worden, waarbij de echte doeleinden uit het oog worden verloren. Er treedt dan een soort 'doelverschuiving' op: de routine van de organisatie wordt het leidend handelingsprincipe en overschaduwde de aanvankelijk nagestreefde doeleinden. Een andere oorzaak is dat taakverdeling en professionaliteit controle en coördinatie vereisen. De kennis zit niet daar waar beslissingen worden genomen. Door arbeidsverdeling is een stelsel van bevoegdheden en verantwoordelijkheden nodig, dat op zichzelf weer een probleem vormt. Hierdoor ontstaat een gerichtheid op het interne functioneren, die het vermogen om doeltreffend en doelmatig beleid te voeren belemmert. Ook is het mogelijk dat mensen in een organisatie eigen, persoonlijke belangen nastreven, zoals macht, prestige of veilige positie. Dit wordt het 'bureaupolitieke model' genoemd. Andere belemmeringen worden gevormd door de differentiatie en integratie van het beleid en de groei van het aantal overheidstaken en van het overheidsapparaat. Ontwikkeling en uitvoering van beleid zijn verdeeld over veel organisaties. Hierdoor moet meer tijd worden gestoken in het afstemmen van taken. Het bestuur wordt meer gericht op het interne organisatorische functioneren en minder op de maatschappij. Als de nadruk te sterk komt te liggen op het beheersen van de organisatie kan de primaire taak (doeltreffend, extern beleid) hieronder lijden (Hoogerwerf, 1993).

Waterschappen zijn gegroeid van kleine, lokale organisaties tot grote, professionele organisaties (zie hoofdstuk 2). Er is bij waterschappen veel gestandaardiseerd, doordat het waterbeheer steeds specialistischer is geworden. Hierdoor zijn waterschappen veranderd van kleine organisaties die werkten volgens wederzijdse aanpassing (over sommige onderwerpen werd rechtstreeks door de vergadering van

ingelanden beslist) in grote organisaties waarin veel is gestandaardiseerd en die dus moeilijker op veranderingen in de omgeving kunnen inspelen. Ook geldt voor waterschappen dat het aantal taken en de verwevenheid met andere beleidsterreinen zijn toegenomen. Het aantal (overheids)organisaties dat zich direct met waterbeheer bezighoudt of er raakvlakken mee heeft is zeer groot. Een goede afstemming kost daardoor veel tijd en aandacht.

8.2 Zelfreferentialiteit

Organisaties kunnen hun omgeving waarnemen op een manier die de werkelijkheid reduceert, net zoals mensen hun omgeving ordenen door in categorieën te denken en te generaliseren. Dat zijn normale processen, nodig om in het dagelijks leven te kunnen functioneren. Wanneer deze vereenvoudigde voorstellingen echter niet worden teruggekoppeld naar de buitenwereld, kunnen bij mensen vooroordelen ontstaan en kunnen organisaties zelfreferentieel worden.

Vooroordelen

Uit literatuur over vooroordelen (Allport, 1954; Kok, Knippenberg en Wilke, 1979) blijkt dat het proces dat aan de vorming van vooroordelen ten grondslag ligt, de algemene menselijke neiging is om alles wat wij waarnemen in te delen in categorieën. Dit categoriseren is een fundamenteel aspect van ons waarnemen. Om waar te kunnen nemen moeten wij beschikken over categorieën in termen waarvan onze waarnemingen kunnen worden geïdentificeerd. We moeten ons in het leven aan veel situaties aanpassen en het is in het dagelijks leven niet mogelijk alles wat we tegenkomen op zichzelf te beoordelen. Door te classificeren, door wat we tegenkomen in grote lijnen in rubrieken in te delen, wordt het gemakkelijker te beslissen of iets goed of slecht is. Categorisatie is dus functioneel. Bij categorisatie worden grote klassen of clusters gevormd waarin dingen die we in ons dagelijks leven tegenkomen worden gerubriceerd. Hoe grover deze indeling, dat is: hoe minder (grotere) categorieën er zijn, hoe gemakkelijker het is datgene wat wij waarnemen te classificeren. De categorieën kunnen rationeel zijn: zij kunnen ontstaan op basis van feiten en ervaringen. Maar de categorieën kunnen ook op minder rationele wijze ontstaan, zonder dat de werkelijkheid hiervoor het bewijs levert. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer categorieën worden gevormd op basis van horen zeggen. In hoeverre een categorie op werkelijkheid berust kan dus nogal verschillen. De categorie maakt het mogelijk om soortgelijke objecten snel te identificeren. Als iets eenmaal gecategoriseerd is, kunnen we bepaalde kenmerken aan dat object toeschrijven die we afleiden uit het categorielidmaatschap, die we niet in directe waarneming hebben geconstateerd (inferentie). Alles wat zich in een categorie bevindt wordt bovendien gekleurd door dezelfde gevoelswaarde.

Categorisatie en generalisatie zijn normale processen die dienen om de werkelijkheid te simplificeren en hanteerbaar te maken. Van een vooroordeel wordt gesproken wanneer iemand negatieve eigenschappen toeschrijft aan een lid van een bepaalde groep, alleen omdat hij tot die groep behoort. In het geval van een vooroordeel is er bovendien een emotionele weerstand tegen feiten die in tegenspraak zijn met het vooroordeel. Men wil het oordeel niet aanpassen. Als iemand op basis van feiten de gemaakte generalisaties wel aan wil passen, wordt niet gesproken van een vooroordeel maar van een misvatting (Allport, 1954).

De constructie van de omgeving als reductie van de werkelijkheid

Hoogerwerf (1984) beschrijft hoe aan beleid veronderstellingen over relaties tussen verschijnselen ten grondslag liggen. Hij definieert *beleidstheorieën* als het geheel van veronderstellingen dat aan een beleid ten grondslag ligt, als argumentatieketens van normatieve, causale en finale aard. Beleidsmensen hebben een vereenvoudigde voorstelling van de werkelijkheid, waarbinnen zij betrekkelijk rationeel te werk gaan. Theorieën hebben gevolgen voor de beleidsinhoud, de deelprocessen van het beleidsproces en het succes of falen van beleid. Het falen van veel beleid kan deels worden verklaard door het feit dat beleid nogal eens op *onjuiste* veronderstellingen is gebaseerd (Hoogerwerf, 1984).

Wagemans (1994) beschrijft hoe mensen, maar ook groepen, betekenissen toekennen aan de wereld om hen heen, een beeld van de wereld construeren. Zo neemt iedereen de werkelijkheid op eigen wijze waar. Elke perceptie van de werkelijkheid is een reductie van die werkelijkheid. Wanneer mensen of groepen verschillende betekenissen aan de werkelijkheid toekennen, kan zinvol communiceren lastig zijn. Hij past dit toe op netwerken (groepen van organisaties) maar hetzelfde geldt voor groepen mensen, bijvoorbeeld binnen een organisatie. Actoren moeten eenzelfde zingevingskader, dat wil zeggen: een *gemeenschappelijke werkelijkheidsdefinitie*, hanteren om tot een efficiënte en effectieve communicatie te kunnen komen. Dit zingevingskader bepaalt de problemen en oplossingen waarvoor men ontvankelijk is en de communicatie met de omgeving. Het kan gebeuren dat het zingevingskader de werkelijkheid op een manier reduceert die maakt dat bepaalde ontwikkelingen in de omgeving niet worden opmerkt, doordat de ontwikkelingen in de omgeving geen betekenis hebben of niet gethematiseerd kunnen worden binnen het heersende zingevingskader. Hierbij zijn de volgende factoren van belang. Het geldende zingevingskader is vaak sterk geïnstitutionaliseerd en er zijn procedures die de interne en externe communicatie regelen. Om met het netwerk te communiceren moet men van deze procedures gebruik maken. Ook ligt vast welke partijen toegang hebben tot het netwerk. Bovendien is het zingevingskader inhoudelijk sterk verankerd, bijvoorbeeld in regelingen, waarin de werkelijkheid op een bepaalde manier gedefinieerd wordt. Omdat nieuwe regelingen de definities van geldende regelingen niet mogen tegenspreken, wordt het steeds moeilijker het zingevingskader te

veranderen. Hierdoor kan men in zichzelf gekeerd raken. Dit kan tot gevolg hebben dat de oriëntatie op de omgeving wordt verloren en, in het uiterste geval, dat elk signaal uit de omgeving wordt gereduceerd tot iets wat binnen het eigen zingevingskader een betekenis heeft of zelfs wordt genegeerd, als het binnen het zingevingskader geen betekenis heeft. Dit betekent overigens niet dat communicatie met de omgeving is uitgesloten. Maar om met het netwerk te communiceren moet een actor datgene wat voor hem relevant is zodanig onder woorden brengen dat het betekenis heeft binnen het zingevingskader van het netwerk. Wagemans concludeert dat de enige mogelijkheid om de vervreemding tussen overheid en burger tegen te gaan is om bij beleidsontwikkeling ruimte te laten voor de beleavingswereld van alle betrokkenen. Het netwerk moet zinvol communiceren met de omgeving, het moet ontvankelijk zijn voor de percepties van de betrokkenen. De overheid moet minder voorschrijvend zijn en meer een initiator van beleidsprocessen, waar alle betrokkenen hun bijdrage aan kunnen leveren (Wagemans, 1994).

Autopoiesis

Autopoiesis (of autopoiese) hangt nauw samen met zelfreferentialiteit. Aarts (1998) beschrijft autopoiese (letterlijk: zelfmaakbaarheid) als “de zelfreferentialiteit van levende systemen. Het uitgangspunt is dat levende systemen voortdurend uit zichzelf veranderen en in deze veranderingsprocessen eventuele omgevingsveranderingen ‘meenemen’, indien en voorzover nodig. Systemen refereren hierbij uitsluitend naar zichzelf, dat wil zeggen, ook al reageren levende systemen op signalen uit hun omgeving, het zijn de systemen zelf die uiteindelijk de veranderingen determineren die het resultaat zijn van de interacties tussen systemen en hun omgeving.” Autopoiese houdt dus in dat systemen of organisaties zelfreferentieel worden. Informatie wordt geselecteerd en gefilterd maar ook actief gereproduceerd, en wel zó dat het past binnen het eigen referentiekader. Wanneer geen terugkoppeling plaatsvindt naar de buitenwereld leidt deze natuurlijke drang tot autopoiese tot verstarring (Aarts, 1998).

Van Ginneken (1999) verstaat onder autopoiesis de zelforganisatie van systemen. Een systeem wil zichzelf handhaven, in stand houden. Hij beschrijft hoe dit niet alleen geldt voor organismen, maar ook voor groepen of sociale systemen. “Het complexe patroon van interacties tussen componenten wordt zelfregulerend, zelfdifferentiërend, zelfstructurend en relatief autonoom. De delen schenken zo tezamen leven aan een nieuw geheel dat zichzelf instandhoudt ...” (p.188). Verderop schrijft hij: “Menselijke sociale activiteiten zijn recursief, net als zichzelf reproducerende zaken in de natuur. Dat wil zeggen: zij worden niet door sociale actoren in het leven geroepen, maar voortduren door hen herschapen - ...” (p. 194). Hij haalt Luhmann aan, die sociale systemen niet opvat als een geheel van acties maar als een geheel van communicaties, als “systemen waarvan de basiselementen bestaan uit communicaties: verdwijnende gebeurtenissen in de tijd die - door (opnieuw) de netwerken voort te brengen die hen

(zelf) voortbrengen - opkomende orden vormen van tijdgebonden complexiteit.” Sociale systemen moeten dan ook volgens Luhmann worden geanalyseerd als recursieve sociale communicatienetwerken. (Luhmann, in: van Ginneken, 1999) Vervolgens beschrijft hij hoe Leydesdorf (1993, in: van Ginneken, 1999, p. 194-195) dit verder uitwerkt: “Als de verschillende lagen van communicatie zich gedifferentieerd hebben, kan het systeem zelforganiserend worden. ... Degenen die bijdroegen aan het ontstaan en het behoud van het systeem zijn niet langer in staat de substantie van het systeem te controleren, hoewel die substantie logisch het resultaat is van hun interacties. De deelnemers kunnen alleen deelnemen aan de communicatie, die een klein beetje veranderen, en haar reproduceren... Het systeem kan door de tijd heen nog wel geleidelijk veranderen, maar het wordt gestabiliseerd zowel in termen van wat het als relevante variaties beschouwt, als in termen van wat het als relevante selecties beschouwt.” (van Ginneken, 1999).

Van Woerkum (1997) beschrijft *zelfreferentialiteit* als ‘een eigenschap van mensen en organisaties om de omgeving (en zichzelf) waar te nemen vanuit een eigen perspectief, vanuit een eigen relevantiebegrip, vanuit een volstrekt vanzelfsprekend idee over wat belangrijk is en wat niet. Aldus ziet men bepaalde dingen, maar blijven andere onzichtbaar. Daar heeft men -letterlijk- geen oog voor.’ (van Woerkum, 1997). Bekkers (1994) beschrijft hoe informatie kan worden opgevat als een sociale constructie. De omgeving wordt selectief tegemoet getreden, bepaalde informatie wordt buiten beschouwing gelaten omdat deze niet strookt met de belangen, de positie of het referentiekader van de actoren. Weick (in: Bekkers, 1994) noemt dit ‘enactment’: het verzamelen, selecteren en filteren van informatie over de omgeving op basis waarvan de omgeving steeds opnieuw wordt ge(re)construeerd. Volgens Luhmann (in: Bekkers, 1994) vindt deze (re)constructie plaats door middel van communicatie, waarin sociale systemen hun eigen identiteit en interne werkwijze voortdurend trachten te bevestigen. Maar enactment is volgens Weick (1995) méér dan selectieve perceptie: doordat men zich *gedraagt* (enactment) naar de interpretatie die men van de werkelijkheid heeft, wordt deze bevestigd. In de loop van de tijd worden interpretaties geobjectiveerd, verspreid en geïnternaliseerd tot een bepaalde consensus over ‘de buitenwereld’ (Weick, 1995).

Om op een veranderende omgeving in te kunnen spelen moet een organisatie zelf flexibiliteit bezitten. Van Woerkum (1997) veronderstelt daarom dat een organisatie die minder flexibel van structuur is, ook minder makkelijk inspeelt op veranderingen in de omgeving. Een weinig flexibele organisatie zal daarom de omgeving als relatief stabiel waarnemen. Men construeert als het ware een stabiele omgeving om zich zelf niet te hoeven aanpassen. Commerciële organisaties worden door de markt direct afgestraft wanneer zij slecht zijn afgestemd op de omgeving. Voor andere organisaties zoals overheden heeft een slechte afstemming op de omgeving echter ook ernstige gevolgen. Het is schadelijk voor het imago (zie ook hoofdstuk 4), hetgeen het

implementeren van beleid lastiger maakt. Het kan leiden tot lage verkiezingsopkomsten en tot een afnemende legitimiteit. Alle organisaties, niet alleen commerciële, zijn afhankelijk van hun omgeving (zie 3.3.2). Als men zich dit realiseert kan de zelfreferentialiteit worden doorbroken. Men gaat zien dat het nodig is om vanuit de omgeving naar zichzelf te kijken. Het perspectief wordt als het ware verplaatst vanuit zichzelf naar de buitenwereld, waardoor het mogelijk wordt zich af te stemmen op de buitenwereld zoals deze werkelijk is in plaats van op het beeld dat men zich van de buitenwereld had geconstrueerd (van Woerkum, 1997).

Cultuurverschillen

Wanneer een organisatie niet goed is afgestemd op haar omgeving, kan dit gevolgen hebben voor de communicatie met die omgeving. Cultuurverschillen (verschillende interpretaties van de werkelijkheid) kunnen leiden tot een ineffectieve communicatie. Uit onderzoek naar de communicatie tussen boeren en de overheid over het natuurbeleid (Aarts, 1998) blijkt dat zich communicatieproblemen kunnen voordoen wanneer cultuurverschillen niet expliciet gemaakt worden. Onder cultuur wordt verstaan: percepties en interpretaties van de werkelijkheid en van de manier waarop daarmee omgegaan moet worden. Zij noemt hiervoor drie mogelijke oorzaken:

- cultuurverschillen worden niet opgemerkt;
- er is geen wens om elkaars cultuur te begrijpen; of
- men is zich niet bewust van de eigen cultuur.

Mensen en organisaties nemen zichzelf en de omgeving waar vanuit hun eigen perspectief. Men neemt onbewust en vanzelfsprekend de eigen cultuur als maatstaf. Er wordt een beeld geconstrueerd op grond van enkele gegevens, aangevuld met eigen invullingen, waaraan emotionele betekenissen worden gehecht. Net zoals mensen kunnen ook organisaties zelfreferentieel worden. Zij nemen dan alleen die informatie waar, die nuttig lijkt voor zichzelf. Voor een effectieve communicatie moet deze zelfreferentialiteit tegengegaan worden en moet voortdurend teruggekoppeld worden naar de, steeds in verandering zijnde, buitenwereld (Aarts, 1998).

Samenvattend

Al deze auteurs beschrijven de neiging van organisaties of sociale systemen om te verstarren en om de omgeving waar te nemen vanuit wat voor het systeem zelf belangrijk is. Deze neiging kan op verschillende manieren worden verklaard.

- Als een organisatie groeit en/of de omgeving verandert, kan het zijn dat de structuur van de organisatie hier nog niet aan is aangepast. Als gevolg hiervan ontstaat een gerichtheid op de interne structuur die afleidt van de gerichtheid op de omgeving.
- Gerichtheid op het interne functioneren of op de afstemming tussen verschillende overheden kunnen oorzaken zijn waardoor overheden meer letten op de procedures of op het beheersen van de organisatie dan op het voeren van beleid.

- Zoals mensen in het dagelijks leven hun omgeving ordenen door in categorieën te denken en te generaliseren, kunnen ook (overheids)organisaties een *beeld* van de omgeving hebben dat de werkelijkheid reduceert. Dit vergemakkelijkt de communicatie binnen de organisatie maar bemoeilijkt de communicatie met de buitenwereld.
- Door zich te gedragen naar die interpretatie van de werkelijkheid en door communicatie wordt dit beeld bevestigd.
- Autopoiese houdt in dat een systeem of organisatie zelfreferentieel wordt: zij refereert voor veranderingen alleen aan zichzelf en aan datgene uit de buitenwereld dat past binnen het eigen referentiekader. Het systeem houdt zichzelf in stand en als niet wordt teruggekoppeld naar de buitenwereld treedt verstarring op.

Zoals uit het bovenstaande blijkt is het wel *logisch* dat systemen deze neigingen hebben maar niet *wenselijk*. Zelfreferentieel worden is een normaal proces. Het is logisch omdat het een manier lijkt voor het systeem om zichzelf in stand te houden. Het is niet wenselijk omdat het het systeem vervreemdt van de omgeving, waarvan het altijd afhankelijk blijft. Want de omgeving is altijd in verandering. Dan is een bewuste stap nodig om de zelfreferentialiteit te doorbreken, om zelf ook te kunnen veranderen.

8.3 Zijn waterschappen zelfreferentieel?

Waterschappen zijn de oudste overheden van Nederland en kennen een lange traditie. Sinds hun ontstaan is er veel in de omgeving van de waterschappen veranderd en zijn de waterschappen zelf in veel opzichten ook veranderd. In hoofdstuk 2 is beschreven hoe waterschappen zich hebben ontwikkeld. Kort gezegd zijn waterschappen veranderd van plaatselijke organisaties voor en door agrariërs, die hun achterban goed kennen, tot grote professionele organisaties die op technisch hoogstaand niveau het watersysteembeheer uitvoeren en waarin diverse belangen vertegenwoordigd zijn. Op basis van de doorgemaakte ontwikkeling kan worden verondersteld dat bij waterschappen veel gestandaardiseerd is, waarbij verstarring op kan treden. Ook de noodzaak tot afstemming met andere beleidsterreinen vraagt in toenemende mate aandacht.

De afstand tussen bestuurder en achterban is door de ontwikkelingen vergroot. De cultuur van de waterwereld wordt door van Rooy (2000) getypeerd als 'een sterk technisch georiënteerd netwerk, aangestuurd door een relatief sterk juridisch geschoolde top'. Het zeer specialistische karakter van het waterbeheer brengt het risico van geslotenheid met zich mee. Door eveneens in hoofdstuk 2 beschreven recente veranderingen, zoals de toetreding van nieuwe categorieën belanghebbenden in de besturen en integraal waterbeheer, is het voor waterschappen niet meer goed mogelijk hun werk in relatieve stilte uit te voeren.

Waterschappen lijken zich in toenemende mate bewust te zijn van de noodzaak van een goede relatie met hun omgeving. Dat zij zelf noodzaak zien zich meer op de buitenwereld te richten, wijst erop dat ze zelf het idee hebben teveel 'dichtgegroeid' te zijn. Dit blijkt uit bijvoorbeeld een uitspraak van van Hall in Het Waterschap (1999): "De kracht van de waterschapswereld is een hoog ontwikkeld wij-gevoel, de onderlinge betrokkenheid is groot. Dat is tegelijk de zwakte, als we ons tenminste niet ook extern oriënteren. ... de burger (zal) zich moeten kunnen identificeren met zijn of haar waterschap." (van Hall, 1999). Ook de onderzoeken die gedaan worden door waterschappen om hun bekendheid en imago bij burgers en andere relaties te meten (zie hoofdstuk 4), wijzen op een groeiend bewustzijn van de noodzaak van een goede afstemming op de omgeving. In de Vierde Nota Waterhuishouding (1998) wordt gesproken over informatie en communicatie: "De afgelopen jaren is het besef groter geworden dat er, als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen en steeds complexer wordende problemen op het gebied van integraal waterbeheer, initiatieven nodig zijn van organisaties en burgers om samen nieuwe ontwikkelingen af te tasten en op te lossen. Dit vraagt van alle bij het waterbeheer betrokken instanties, beheerders, gebruikers en bestuurders een positieve houding om in de toekomst met elkaar problemen zoals verdroging, waterbodems, veiligheid en emissies aan te pakken." (Ministerie van V&W, 1998, p. 109). Door de Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA) is de noodzaak tot afstemmen op en communiceren met de omgeving benadrukt in de ontwikkeling van de IPEA-denkklijn (STOWA, 2000). IPEA staat voor Interactieve Planvorming gericht op Effectiviteit en Acceptatie. Door de ontwikkelingen in het Nederlandse waterbeheer voldoen oude werkwijzen niet meer. Daarom "...zoeken waterschappen in alle richtingen naar een dialoog met de maatschappij omdat het beeld van de doelcorporatie, die op afroep een belang in waterhuishoudkundige zin bedient, niet meer voldoet." En even verder: "...één ding staat vast: de waterwereld kan niet verder als intern gerichte sector." IPEA is een instrument voor de koppeling van verschillende beleidsvelden en is effectief in alle gevallen waarin overheden op verschillende niveaus onderling en met de omgeving moeten communiceren om visie te vormen, visie om te zetten in beleid en beleid uit te werken tot uitvoerbare plannen. Hierbij moet democratisch gewerkt worden, in de zin dat de omgeving serieus wordt genomen. Echter: "'Democratisch' betekent niet dat ook altijd de burger of eindgebruiker direct in beeld komt. In gecompliceerde of technisch moeilijke zaken kan de kring van betrokkenen zich heel goed beperken tot gekwalificeerde vertegenwoordigers van eindgebruikers. ... IPEA is nadrukkelijk niet bedoeld als 'draagvlakmachine' of handige manier om een inspraakprocedure te bekorten." (STOWA, 2000).

Geconcludeerd kan worden dat bij waterschappen een groeiend besef is van de noodzaak tot afstemming op de omgeving. Blijkbaar is deze afstemming niet optimaal, maar het feit dat waterschappen zich hiervan in bewust zijn is een eerste stap om de zelfreferentialiteit te doorbreken.

8.4 Conclusie

Om zich aan het dagelijkse leven aan te passen delen mensen hun waarnemingen in in categorieën. Dat is functioneel, want het is onmogelijk iedere waarneming of ervaring op zichzelf te beoordelen. Voor groepen mensen die moeten samenwerken is het functioneel om een gemeenschappelijke werkelijkheidsdefinitie te hebben, omdat anders geen effectieve en efficiënte communicatie mogelijk is. In beide gevallen gaat het om een 'natuurlijk' en verklaarbaar proces, dat ertoe dient het omgaan met de buitenwereld mogelijk te maken en te vergemakkelijken, maar dreigt wel het gevaar van verstarring. Wanneer mensen hun categorie-indelingen niet aan (willen) passen aan feiten die hiermee in tegenspraak zijn, kan dit leiden tot vooroordelen. Wanneer organisaties hun werkelijkheidsdefinitie niet steeds terugkoppelen naar de altijd veranderende omgeving, kunnen zij zelfreferentieel worden.

De manier waarop mensen binnen een overheidsorganisatie de werkelijkheid waarnemen is van belang bij zowel het formuleren als het communiceren van beleid. Beleidsmakers kunnen uitgaan van verkeerde veronderstellingen. Wanneer een organisatie en haar omgeving verschillen in perceptie en interpretatie van de werkelijkheid, kan dit de communicatie zeer bemoeilijken.

Voor het doorbreken van zelfreferentialiteit is het nodig open te staan voor de percepties van de omgeving. Men moet vanuit de omgeving naar zichzelf kunnen kijken in plaats van alleen andersom. Dan wordt zinvolle communicatie met de omgeving (weer) mogelijk.

Waterschappen kunnen tot voor kort worden beschreven als relatief gesloten, zelfreferentiële organisaties. De noodzaak tot meer openheid en gerichtheid op de omgeving lijkt echter steeds meer beseft te worden. De waterwereld is ook in dit opzicht volop in beweging.

Hoofdstuk 9 De waterschapsenquête

Om het beeld te onderzoeken dat waterschappen hebben van de publieke perceptie van het waterbeheer en van het draagvlak voor het waterbeheer, is een zogenaamde 'spiegelenquête' gehouden onder medewerkers en bestuurders van waterschappen. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA). Het onderzoek is gedaan door de publieksenquête voor te leggen aan waterschappers, met de vraag hoe zij denken dat 'de gemiddelde burger' de vragen heeft ingevuld. De resultaten zijn vergeleken met de resultaten van de publieksenquête. In paragraaf 9.1 wordt de opzet van dit onderzoek besproken. De resultaten komen aan de orde in paragraaf 9.2 tot en met 9.5. In 9.6 worden de belangrijkste resultaten samengevat en wordt ingegaan op de meest opvallende verschillen.

9.1 De opzet van het onderzoek

9.1.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Waterschappen geven voorlichting en communiceren met het publiek. De inhoud van de voorlichting is gebaseerd op een bepaald beeld van 'het publiek': op ideeën over wat het publiek wel en niet weet, op bepaalde (impliciete) veronderstellingen, opvattingen en ideeën over de perceptie van burgers die al dan niet overeenkomen met de werkelijkheid. Er kunnen afwijkende ideeën bestaan over burgers in het algemeen of over bepaalde groepen. Ook kunnen de ideeën van waterschapsmensen over de factoren die van invloed zijn op het draagvlak, wel of niet kloppen. Uit oriënterende gesprekken bleek bijvoorbeeld dat waterschapsmensen denken dat bekendheid met de kwijtscheldingsregeling een positieve invloed heeft. Uit de publieksenquête is gebleken dat dit niet zo is, maar weten we ook dat informatie een belangrijke factor is voor het oordeel en de houding van burgers ten opzichte van het waterbeheer. Kennis leidt tot een positiever oordeel over de uitvoering en een positievere houding tegenover meebetalen. De mensen die steeds negatief oordelen, zeggen vaker geen informatie te hebben ontvangen.

Uit onderzoek naar het tot stand komen van voorlichtingsbeleid van de overheid (te Molder, 1995) blijkt dat voorlichters geen neutrale doorgeefluiken van informatie over het beleid zijn: zij participeren actief in het formuleren en herformuleren van beleid. Overheidsvoorlichters blijken het beleid te *representeren* met het oog op bepaalde doelen. Zij proberen het beleid zó over te dragen dat het aanvaardbaar is voor de doelgroep of, bij politiek gevoelige onderwerpen, dat de overheid niet wordt

gecompromitteerd. In beide gevallen geven beleidsmakers en overheidvoorlichters betekenis aan overheidsbeleid door de wensen van verschillende doelgroepen tegen elkaar af te zetten. Voorlichters *gedragen* zich dus alsof zij aansprakelijk zijn voor het beleid, hoewel ze zich als verdediging *presenteren* als neutrale doorgeefluiken van dat beleid (te Molder, 1995). Het beleid van de overheid komt hierdoor dus niet naar buiten zoals het was geformuleerd, maar wordt enigszins omgevormd. Hierbij gaan voorlichters uit van *vermeende* belangen, van *vermeende* common sense en van *impliciete veronderstellingen* omtrent de doelgroep. Deze veronderstellingen blijven natuurlijk impliciet zolang de voorlichters als neutrale doorgeefluiken gezien blijven worden. In de communicatie tussen een organisatie en haar omgeving spelen voorlichters of communicatiespecialisten dus een actieve rol.

Van Woerkum, Kuiper en Bos (1999) wijzen er op dat communicatiespecialisten of communicatieafdelingen ook zelfreferentieel kunnen zijn. Dit gebeurt wanneer zij niet met hun eigenlijke doelgroep communiceren maar met een oneigenlijke doelgroep, binnen de eigen organisatie. Omdat een communicatiespecialist in dienst is van een bepaalde organisatie, is er altijd kans dat zijn oriëntatie op de omgeving deels plaatsmaakt voor een oriëntatie naar binnen, op de eigen organisatie. Hiervoor zijn verschillende verklaringen mogelijk. Van Woerkum c.s. noemen er drie. Ten eerste hebben met name massamediale communicatiespecialisten meer contact met collega's en kennisbronnen dan met de ontvangers van de informatie die zij verspreiden. Hierdoor refereren zij gemakkelijker aan deze collega's: tijdens hun werk zien zij in gedachten hun collega's voor zich in plaats van de ontvangers, waarvan zij slechts een vaag beeld hebben. Een tweede verklaring is dat communicatiespecialisten, in hun algemeen menselijke behoefte aan evaluatie van hun werk, onderling eigen normen creëren voor de beoordeling van zichzelf en anderen. Deze normen worden niet getoetst door bijvoorbeeld evaluatieonderzoek, maar zijn gebaseerd op veronderstellingen en kunnen een eigen leven gaan leiden. Tenslotte kan de referentie naar het publiek toe zwak zijn omdat het publiek, in tegenstelling tot collega's, superieuren en kennisbronnen, weinig beloningsmacht heeft (van Woerkum, Kuiper en Bos, 1999). Zoals in het vorige hoofdstuk (paragraaf 8.2) werd gesteld, is het ook aannemenlijk dat het kunnen waarnemen van *veranderingen* in de omgeving samenhangt met de structuur van een organisatie. Een organisatie die niet erg flexibel van structuur is zal moeilijker in kunnen spelen op veranderingen in de omgeving en deze veranderingen dus ook minder gemakkelijk opmerken. Er wordt een stabiele omgeving geconstrueerd om zich zelf niet te hoeven aanpassen (van Woerkum, 1997).

Uit onderzoek naar de communicatie tussen boeren en de overheid over het natuurbeleid (Aarts, 1998) blijkt hoe zich communicatieproblemen kunnen voordoen wanneer cultuurverschillen niet expliciet gemaakt worden. Mensen en organisaties nemen zichzelf en de omgeving waar vanuit hun eigen perspectief. Men neemt onbewust en vanzelfsprekend de eigen cultuur als maatstaf. Er wordt een beeld geconstrueerd op

grond van enkele gegevens, aangevuld met eigen invullingen, waaraan emotionele betekenissen worden gehecht. Net zoals mensen kunnen ook organisaties zelfreferentieel worden. Zij nemen dan alleen die informatie waar, die nuttig lijkt voor zichzelf. Voor een effectieve communicatie moet deze zelfreferentialiteit tegengegaan worden en moet voortdurend teruggekoppeld worden naar de -steeds in verandering zijnde- buitenwereld (zie ook hoofdstuk 8).

Het is dus belangrijk te weten of de ideeën van waterschapsmensen over burgers hoe burgers denken overeenkomen met de werkelijkheid, omdat door impliciete veronderstellingen de communicatie makkelijk langs elkaar heen kan gaan lopen. Door de impliciete veronderstellingen expliciet te maken, wordt de kans groter dat de makers van (de inhoud van) de voorlichting op dezelfde lijn gaan zitten als de doelgroep van de voorlichting (burgers). De vraagstelling voor de enquête onder waterschappers luidt:

1. *Op welke punten hebben waterschappers een andere voorstelling van de kennis, het oordeel en de houding van burgers ten aanzien van het waterbeheer dan uit de publieksenquête blijkt?*
2. *Op welke punten hebben waterschappers een andere voorstelling van de factoren die blijken de publieksenquête van invloed zijn op het oordeel en de houding van het publiek ten aanzien van het waterbeheer?*

9.1.2 Methode van onderzoek

Steekproef

Ten tijde van het onderzoek telde Nederland ongeveer 70 waterschappen. Hiervan zijn er 32 geselecteerd. Hierbij is gelet op soort waterschap (kwaliteits-, kwantiteits- of all-in-waterschap) en op de spreiding over het land. In eerste instantie is per provincie één all-in-waterschap of zuiveringsschap en één kwantiteitsbeheerder geselecteerd. Vervolgens zijn in de gebieden die ondervertegenwoordigd waren nog enkele kwantiteitsschappen uitgekozen. Dat is gedaan om het aantal kwantiteitsschappen in de steekproef te verdubbelen zodat er uit die waterschappen, die meestal kleiner zijn, minder personen per waterschap nodig zijn. Kwantiteitsschappen hebben bijvoorbeeld meestal geen 2 voorlichters. Op deze manier zijn in de steekproef opgenomen: 7 kwaliteitsbeheerders (waaronder ook boezemwaterbeheerders), 10 all-in-waterschappen en 15 kwantiteitsbeheerders. Waterschappen waarvan een vertegenwoordiger in de STOWA-begeleidingscommissie zat, zijn niet in de steekproef opgenomen.

De geselecteerde waterschappen zijn telefonisch benaderd door de onderzoeker. Van de 32 hebben er uiteindelijk 30 hun medewerking verleend en de gevraagde gegevens verstrekt. Sommigen hebben eerst de betrokken medewerkers om toestemming gevraagd. Eén waterschap wilde geen privé-adressen te verstrekken maar zegde toe zelf de vragenlijsten naar de privé-adressen door te sturen. Dit alles leverde in totaal 193 potentiële respondenten op. De globale verdeling was: 40 voorlichters, 40

beleidsmedewerkers, 40 technici, 30 leden van het DB en 30 hoofden van (technische) diensten. Een exacte verdeling is niet te geven omdat niet alle waterschappen de functie opgaven bij de namen en ook omdat niet alle waterschappen precies die personen konden opgeven waarom gevraagd werd. Van de 193 vielen 6 personen af omdat zij deel hebben genomen aan een discussiemiddag van de commissie Voorlichting, Communicatie en Educatie van de Unie van Waterschappen, waarin onder andere enkele conclusies van de publieksenquête besproken werden. Uiteindelijk zijn 187 vragenlijsten verstuurd. Van deze 187 vragenlijsten zijn er 133 ingevuld teruggestuurd via de bijgesloten antwoordenvolp die gericht was aan de leerstoelgroep Communicatie en Innovatiestudies van de LUW. Dat betekent een respons van 71%.

Zoals blijkt uit tabel 9.1 zijn de onderscheiden functiegroepen redelijk goed vertegenwoordigd in de steekproef Een steekproef die op zo'n manier is getrokken is uiteraard geen afspiegeling van 'het' personeel van 'de' waterschappen. Maar daarvoor is deze enquête ook niet bedoeld. De bedoeling is om een beeld te krijgen van hoe degenen die direct of indirect betrokken zijn bij de communicatie met het publiek denken dat het publiek tegen het waterbeheer aankijkt. Dit is breed opgevat: voorlichters en beleidsmedewerkers geven vorm aan de communicatie en het communicatiebeleid, maar technici, hoofden van diensten en leden van het dagelijks bestuur geven (mede) richting aan (de inhoud van) de communicatie.

Tabel 9.1: *Respondenten naar functie en soort waterschap*

Functie:	Aantal	Soort waterschap:	Aantal
voorlichter	20	all-in	63
beleidsmedewerker	27	kwaliteit	29
hoofd dienst/afdeling/coördinator	45	kwantiteit	41
technisch (beleids)medewerker	17		
lid DB/directie/voorzitter	22		
anders	2		
	-----		-----
Totaal	133	Totaal	133

De ontwikkeling van het meetinstrument

De vragenlijst uit de publieksenquête is als uitgangspunt genomen. De waterschapsmensen kregen deze voorgelegd met de vraag hoe zij denken dat 'de gemiddelde burger' deze in zou vullen. Dat is echter niet voor alle vragen mogelijk. Waar nodig zijn vragen veranderd in "Welk deel van de respondenten denkt u dat ...". Met name bij de kennisvragen was dit het geval. In de publieksenquête is nagegaan welke factoren belangrijk zijn voor het oordeel van burgers over de uitvoering van het waterbeheer en de houding tegenover meebetalen. Om te onderzoeken in hoeverre waterschapsmensen hiervan een goede voorstelling hebben, zouden na elke vraag uit de originele vragenlijst twee vragen toegevoegd moeten worden, te weten: 1) Wat is de invloed hiervan op het oordeel van burgers over de uitvoering van het waterbeheer? en

2) Wat is de invloed hiervan op de houding van burgers tegenover meebetalen? Dit zou bij sommige vragen echter tot ingewikkelde formuleringen leiden. In dat geval zijn de vragen naar het effect op oordeel over de uitvoering en houding tegenover meebetalen weggelaten. Bij de vragen naar de *invloed op de houding tegenover meebetalen* is geen onderscheid gemaakt tussen de redelijkheid van meebetalen in het algemeen en de rechtvaardigheid en noodzaak van de twee soorten waterschapsbelasting (de 5 houdingsvariabelen uit de publieksenquête). Er is gevraagd naar de invloed op de houding tegenover het zelf moeten meebetalen aan het waterbeheer.

Met de aldus ontstane vragenlijst zijn drie proefinterviews afgenomen waarna enkele aanpassingen zijn doorgevoerd. Vervolgens zijn nog 4 proefinterviews gehouden met de aangepaste vragenlijst. Naar aanleiding hiervan zijn nog enkele veranderingen doorgevoerd, met name in de vragen naar de invloed op het oordeel over de uitvoering en de houding tegenover meebetalen en in de formulering van sommige vragen. Ook de toelichting is op enkele punten verder verduidelijkt. De definitieve vragenlijst werd begeleid door een brief met toelichting van de onderzoekers (op LUW-papier) en een aanbevelingsbrief van de voorzitter van de begeleidingscommissie (op STOWA-papier).

In de enquête onder waterschappers zijn geen open vragen gesteld over de redenen waarom burgers tot een bepaald oordeel over het waterbeheer komen, zoals bij het kwalitatieve deel van het publieksonderzoek. Daarom kunnen geen uitspraken worden gedaan over de wijze waarop waterschapsmensen denken dat het publieke oordeel tot stand komt, over de mate van elaboratie en over heuristieken die mogelijk van belang zijn bij de meningsvorming. Wel eindigt de vragenlijst met een open vraag waarin waterschappers konden aangeven wat volgens hen de belangrijkste factor is voor het publieke draagvlak voor het waterbeheer.

Procedure

De geselecteerde waterschappen hebben een brief gekregen van de STOWA waarin gevraagd wordt medewerking te verlenen aan het onderzoek door de namen en huisadressen van enkele medewerkers en bestuurders ter beschikking te stellen. Deze brieven zijn gericht aan de secretaris-directeur en in enkele gevallen aan de directeur, de secretaris of de dijkgraaf. Aan de kwaliteitsbeheerders en de all-in-waterschappen is gevraagd om de namen en adressen van 2 voorlichters, 2 technici, 2 beleidsmedewerkers, 1 hoofd van een (technische) dienst en 1 lid van het dagelijks bestuur. Aan de kwantiteitswaterschappen is gevraagd om de namen en adressen van 1 voorlichter, 1 beleidsmedewerker, 1 technicus, 1 hoofd van een (technische) dienst en 1 lid van het dagelijks bestuur.

Werkwijze bij de analyse

De resultaten van de enquête onder waterschappers zijn vergeleken met de resultaten van de publieksenquête. Dat is gedaan door de antwoorden van de waterschappers te middelen en naast de uitkomsten van de publieksenquête te plaatsen. Hierdoor ontstaat een beeld van de mate waarin waterschappers kennis, oordeel en houding van het publiek gemiddeld goed inschatten. Voor de invloed van de verschillende factoren op het oordeel over de uitvoering en op de houding tegenover meebetalen, zijn de uitkomsten van de publieksenquête in een tabel gezet samen met het percentage waterschappers dat denkt dat er een positieve, een negatieve of géén invloed is. Hetzelfde is gedaan voor de verschillen tussen groepen burgers. Zo wordt duidelijk welk deel van de waterschappers de invloed van deze factoren goed inschat. Tevens is gekeken of er tussen de waterschappers verschillen optreden naar functie of naar soort waterschap. Dat is gedaan door middel van de X^2 toets of variantieanalyses. Wanneer getoetst wordt of twee volgordes significant verschillen, is dat gedaan door middel van de rangcorrelatietoets van Spearman.

9.2 Is er draagvlak?

De waterschappers is gevraagd hoe zij denken dat burgers oordelen over de uitvoering van het waterbeheer. De antwoordmogelijkheden lopen van 1 (het meest negatief) tot 6 (het meest positief). Het rekenkundig gemiddelde van de schaal is 3,5. Als het gemiddelde hoger is dan 3,5, denkt men dus dat burgers gemiddeld positief zijn. In tabel 9.2 staan de gemiddelden van deze variabele uit de publieksenquête en uit de waterschapsenquête naast elkaar. Waterschappers schatten het publieke oordeel over de uitvoering gemiddeld wat positiever in dan uit de publieksenquête blijkt.

De vijf vragen uit de publieksenquête die de houding tegenover het zelf meebetalen aan het waterbeheer meten zijn aan de waterschappers voorgelegd met de vraag hoe zij denken dat burgers hierop geantwoord hebben. Het blijkt dat de waterschappers de houding van het publiek tegenover meebetalen over het algemeen iets negatiever inschatten dan uit de publieksenquête blijkt, met uitzondering van de rechtvaardigheid van de heffing.

Binnen de kwaliteitswaterschappen denkt men dat het publiek positiever is over de ingezetenenomslag (noodzaak omslag 4,43 en rechtvaardigheid omslag 4,76) dan binnen de kwantiteitswaterschappen (noodzaak omslag 3,73 en rechtvaardigheid omslag 3,98). Bovendien denken kwaliteitswaterschappers dat het publiek positiever is over de rechtvaardigheid van de ingezetenenomslag dan all-in waterschappers (resp. 4,76 en 4,33). Deze verschillen zijn significant (alle $F > 3,8$ $p < 0,05$).

Samenvattend kan worden gezegd dat waterschappers over het algemeen een redelijke inschatting maken van het publieke draagvlak voor het waterbeheer.

Tabel 9.2: *Gemiddelden op het oordeel over de uitvoering en op de houdingsvariabelen*

	publiek:	waterschappen:
algemeen oordeel uitvoering waterbeheer	4,08	4,28
redelijkheid meebetalen	4,58	4,38
rechtvaardigheid omslag	4,44	4,32
noodzaak omslag	4,41	4,06
rechtvaardigheid heffing	4,37	4,45
noodzaak heffing	4,41	4,33

9.3 Draagvlak bij wie?

In de publieksenquête is onderscheid gemaakt naar verschillende vormen van betrokkenheid: algemene, materiële en ideële betrokkenheid (zie 7.3). Er blijken verschillen te zijn in oordeel over de uitvoering van het waterbeheer en houding tegenover het zelf moeten meebetalen aan het waterbeheer naar mate van betrokkenheid. Daarnaast blijken er verschillen te bestaan in relatie tot enkele achtergrondkenmerken. Aan de respondenten uit de waterschappen is gevraagd of men denkt dat bepaalde groepen verschillen in oordeel over de uitvoering en/of in houding tegenover meebetalen. De resultaten staan in tabel 9.3 en 9.4. Bijna alle waterschappers denken dat agrariërs verschillen van de rest van de bevolking in oordeel over de uitvoering en houding tegenover meebetalen, meestal in de zin dat zij positiever zijn. In de publieksenquête was dit niet te toetsen vanwege het te kleine aantal agrariërs in de steekproef, maar er is wel een aanwijzing dat zij mogelijk juist negatiever zijn (zie paragraaf 7.3.2). Ook voor de andere onderzochte vormen van betrokkenheid is er steeds een substantieel deel (20% tot 60%) van de waterschappers dat de positieve invloed van betrokkenheid op het oordeel over de uitvoering en de houding tegenover meebetalen niet goed inschat. Ongeveer de helft van de waterschappers schat de positieve invloed van materiële en ideële betrokkenheid op het oordeel over de uitvoering goed in. Wat betreft de achtergrondvariabelen valt op dat slechts 5% het goede antwoord geeft voor de invloed van stedelijkheid, namelijk dat er geen verschil is naar stedelijkheid. Verder is sexe veel belangrijker voor de houding tegenover meebetalen dan waterschappers denken. Mannen zijn gemiddeld positiever, hetgeen door 14% van de waterschappers wordt onderkend. Er zijn meer kwaliteitswaterschappers dan kwantiteitswaterschappers die de positieve invloed van lidmaatschap van natuur- en/of milieuorganisaties op de houding tegenover meebetalen goed inschatten ($F > 3,5$, $p < 0,05$).

Tabel 9.3: Verschillen tussen groepen burgers in oordeel over de uitvoering
(betekent: komt overeen met uitkomst publieksenquête)*

	uitkomst publieksenquête	% waterschapsmensen dat denkt dat er wel verschil in oordeel over de uitvoering is		% géén verschil in oordeel
Materiële betrokkenheid:				
Agrariërs	niet aan te tonen	agrariërs positiever: 67%	niet-agr. positiever: 32%	2%
Woonsituatie	eigenaars positiever	eigenaars positiever: 42% *	huurders positiever: 8%	49%
Aanwezigheid o.w. in de woonomgeving	o.w. aanwezig in omgeving positiever	o.w. aanwezig positiever: 58% *	geen o.w. aanwezig positiever: 6%	36%
Aanwezigheid dijken of kaden in de woonomgeving	dijken/kaden aanwezig positiever	dijken/kaden aanw. positiever: 55% *	geen dijken/kaden positiever: 2%	43%
Ideële betrokkenheid:				
Lidmaatschap nat./mil.-organisaties	leden positiever	leden positiever: 52% *	niet-leden positiever: 42%	6%
politieke voorkeur	niet duidelijk	wel verschil: 63%		37%
Achtergrondvariabelen:				
Sexe	mannen positiever	mannen positiever: 21% *	vrouwen positiever: 30%	49%
Leeftijd	ouderen positiever	ouderen positiever: 57% *	jongeren positiever: 23%	21%
Inkomen	hogere inkomens iets positiever	hogere ink. positiever: 65% *	lagere ink. positiever: 4%	31%
Stedelijkheid	geen significant verschil	minder stedelijk positiever: 84%	meer stedelijk positiever: 11%	5% *

Samenvattend

De invloed van de verschillende vormen van betrokkenheid op het oordeel wordt door 40 à 60% van de waterschappers goed ingeschat en op de houding door 60 à 80%. Uitzonderingen hierop zijn stedelijkheid en beroep (agrariër of niet), de invloed hiervan wordt erg overschat. Wat betreft achtergrondvariabelen valt op dat weinig waterschappers onderkennen dat mannen over het algemeen positiever zijn dan vrouwen.

Tabel 9.4: *Verschillen tussen groepen burgers in houding tegenover het moeten meebetalen aan het waterbeheer*
(betekent: komt overeen met uitkomst publieksenquête)*

	uitkomst publieksenquête	% waterschapsmensen dat denkt dat er wel verschil in houding tegenover meebetalen is	% géén verschil in houding	
<i>Materiële betrokkenheid:</i>				
agrariërs	niet aan te tonen	agrariërs positiever: 81%	niet-agr. positiever: 16%	4%
woonsituatie	eigenaars positiever	eigenaars positiever: 61% *	huurders positiever: 10%	30%
aanwezigheid o.w. in de woonomgeving	o.w. aanwezig positiever	o.w. aanwezig positiever: 77% *	geen o.w. aanwezig positiever: 3%	20%
aanwezigheid dijken of kaden in de woonomgeving	dijken of kaden aanwezig positiever	dijken/kaden aanw. positiever: 80% *	geen dijken/kaden positiever: 2%	19%
<i>Ideële betrokkenheid:</i>				
lidmaatschap nat./mil.-organisaties	leden positiever	leden positiever: 72% *	niet-leden positiever: 15%	13%
politieke voorkeur	geen sign. verschil	wel verschil: 58%		42% *
<i>Achtergrondvariabelen:</i>				
sexe	mannen positiever	mannen positiever: 14% *	vrouwen positiever: 23%	62%
leeftijd	ouderen positiever	ouderen positiever: 58% *	jongeren positiever: 16%	26%
inkomen	hogere inkomens iets positiever	hogere ink.positiever: 71% *	lagere ink.positiever: 4%	25%
stedelijkheid	geen significant verschil	minder stedelijk positiever: 94%	meer stedelijk positiever: 2%	4% *

9.4 Factoren die de mate van elaboratie beïnvloeden

In deze paragraaf komen de volgende factoren die de mate van elaboratie beïnvloeden aan de orde (analoog aan paragraaf 7.4.2): informatie en kennis.

Informatie

In de publieksenquête is gevraagd of men wel eens informatie over de belastingen van het waterschap en over waterbeheer heeft ontvangen. Waterschapsmensen is gevraagd welk deel van de burgers zich volgens hen dergelijke informatie herinnert. In tabel 9.5 worden de percentages vergeleken met de uitkomsten van de publieksenquête. Het blijkt dat een groter deel van het publiek zich informatie over de belastingen herinnert dan binnen de waterschappen gedacht wordt. Voorlichters zijn optimistischer over het deel van de burgers dat zich informatie herinnert (gemiddeld 53%) dan hoofden (43%) en bestuurders (35%), en beleidsmedewerkers (47%) zijn hierover optimistischer dan bestuurders. Deze verschillen zijn significant ($F > 4$, $p < 0,05$).

Tabel 9.5: *Vergelijking van de vragen over informatie*

	publiek:	waterschappen:
Herinnert men zich informatie..		
.. over de waterschapsbelastingen:	65%	45%
.. over waterbeheer:	28%	33%

Kennis van de waterschapsbelastingen

Aan de waterschappers is gevraagd welk deel van de burgers volgens hen goed, fout of 'weet niet' antwoordde op de vragen "Weet u wat ingezetenenomslag of waterschapsomslag is?" en "Weet u waarvoor de verontreinigingsheffing of zuiveringsheffing dient?". Ook is gevraagd welk deel van de burgers bekend is met de kwijtscheldingsregeling en welk percentage burgers denkt dat iedereen aan de betalingsverplichtingen wordt gehouden. Tenslotte is in dit onderdeel gevraagd hoe men denkt dat burgers verwachten dat de waterschapsbelasting zich in de toekomst zal ontwikkelen. De gemiddelde percentages zijn vergeleken met de resultaten van de publieksenquête (tabel 9.6).

Tabel 9.6: *Vergelijking van de vragen over de waterschapsbelastingen*

Antwoord op de vraag 'Wat is omslag ..':		
	publiek:	waterschappen:
goed	36%	30%
fout	30%	37%
weet niet	34%	33%
Antwoord op de vraag 'Waarvoor dient heffing ..':		
	publiek:	waterschappen:
goed	37%	34%
fout	49%	40%
weet niet	13%	26%
Bekendheid met de kwijtscheldingsregeling:		
	publiek:	waterschappen:
bekend	43%	25%
niet bekend (*)	57%	75%
(* inclusief 'weet niet' bij de publieksenquête)		
Wordt iedereen aan de betalingsverplichtingen gehouden?		
	publiek:	waterschappen:
ja, iedereen	58%	63%
nee, niet iedereen	19%	20%
weet niet	24%	17%
Verwachte ontwikkeling waterschapsbelastingen:		
	publiek:	waterschappen:
lager/gelijk	9%	9%
hoger	66%	61%
véél hoger	19%	31%
weet niet	6%	-

De kennis die het publiek heeft van de waterschapsbelastingen wordt door de waterschappers redelijk ingeschat. Op de vraag waarvoor de heffing dient wordt het

aantal foute antwoorden onderschat en het aantal 'weet niet' overschat. Het publiek is méér op de hoogte van de kwijtscheldingsregeling dan waterschappers denken. De waargenomen mogelijkheden tot ontduiking en de verwachting van het publiek over de ontwikkeling van de waterschapsbelastingen worden door waterschappers redelijk ingeschat.

Samenvattend

Waterschappers maken een redelijke inschatting van de kennis van het publiek van de waterschapsbelastingen. Het publiek herinnert zich vaker informatie over de belastingen dan door waterschappers wordt gedacht.

9.5 Welke factoren zijn van invloed op het draagvlak?

In deze paragraaf komen de factoren die een rol spelen bij beredeneerde opinievorming aan de orde (vergelijk paragraaf 7.5.3): de perceptie van het waterbeheer, de kosten van het waterbeheer en de invloed daarvan op het oordeel over de uitvoering en de houding tegenover meebetalen.

9.5.1 Perceptie van het waterbeheer

Waterkwaliteit

Aan de waterschapsmensen zijn dezelfde oorzaken en gevolgen van vervuiling van oppervlaktewater voorgelegd als in de publieksenquête, met de vraag om met een cijfer van 1 tot 3 aan te geven welke drie oorzaken en gevolgen volgens hen het meest genoemd zijn. In de publieksenquête mochten maximaal 3 oorzaken van vervuiling van oppervlaktewater gekozen worden. In tabel 9.7 is te zien welk deel van het publiek de verschillende oorzaken als een van de drie belangrijkste aangeeft; daarnaast staat welk deel van de waterschapsmensen deze oorzaken noemt als een van de drie belangrijkste volgens burgers. Uit de vergelijking tussen het publiek en de waterschappers blijkt dat de volgorde ongeveer overeen komt, dat wil zeggen de rangordes verschillen niet significant. Er zijn wel enkele percentages die van elkaar verschillen. Het publiek lijkt de oorzaken minder af te schuiven op landbouw en industrie dan waterschappers denken, en geven was/schoonmaakmiddelen uit huishoudens wat vaker de schuld. Dus: het publiek heeft meer besef van de eigen verantwoordelijkheid voor de oorzaak van het probleem dan waterschappers denken. Het publiek noemt minder vaak 'zure regen' als oorzaak dan waterschappers denken en vaker grondvervuiling, scheepvaart en afval op de bodem of in het water.

Tabel 9.7: *Vergelijking van de vraag naar de belangrijkste drie oorzaken van vervuiling van het oppervlaktewater*

	publiek:	waterschappen:
lozingen door de industrie	80%	87%
bestrijdingsmiddelen landbouw	48%	62%
mest en gier	45%	61%
was/schoonmaakmiddelen huishoudens	33%	22%
rioolwaterlozingen	27%	32%
grondvervuiling	16%	2%
scheepvaart	16%	6%
afval in het water/op de bodem	16%	6%
zure regen	9%	19%
weet niet	2%	2%

In tabel 9.8 wordt naast elkaar gezet welk deel van het publiek de verschillende gevolgen van vervuiling van het oppervlaktewater noemt als een van de drie belangrijkste en welk deel van de waterschappers deze gevolgen noemt als een van de drie belangrijkste volgens burgers. Uit de vergelijking tussen het publiek en de waterschappers blijkt dat de volgorde enigszins verschilt, maar dit is niet significant. 'Slecht voor de kwaliteit van het drinkwater' komt bij het publiek op de vierde plaats en bij waterschappers op de tweede. 'Ziet er vies uit' komt bij het publiek op de zevende plaats en bij waterschappers op de vierde. Er zijn enkele opmerkelijke verschillen in percentages. De percentages 'slecht voor de natuur/het milieu' en 'ziet er vies uit' worden door de waterschappers overschat en 'slecht voor de kwaliteit van het grondwater' wordt onderschat.

Tabel 9.8: *Vergelijking van de vraag naar de belangrijkste drie gevolgen van vervuiling van het oppervlaktewater*

	publiek:	waterschappen:
slecht voor de natuur/het milieu	77%	91%
slecht voor de volksgezondheid	57%	61%
slecht voor kwaliteit grondwater	55%	17%
slecht voor kwaliteit drinkwater	54%	65%
slecht voor landbouw	14%	15%
uiteindelijk gaat alle dood	13%	13%
ziet er vies uit	7%	33%
weet niet	2%	3%

Waterschappers is gevraagd welk percentage van het publiek volgens hen vindt dat het oppervlaktewater in hun eigen omgeving vervuild is en of men denkt dat burgers het oppervlaktewater de laatste jaren schoner vinden geworden. In tabel 9.9 worden de resultaten van de publieksenquête en de waterschapsenquête naast elkaar gezet. De waterschappers denken dat 40% van het publiek het oppervlaktewater in de omgeving niet vervuild vindt, terwijl dit in werkelijkheid 9% is. Ook overschatten zij het percentage dat vindt dat het oppervlaktewater de laatste jaren schoner is geworden (84%

vs. 57%). Het publiek is dus duidelijk negatiever over de waterkwaliteit dan waterschappers denken.

Tabel 9.9: *Vergelijking van de vragen over watervervuiling*

Welk deel van het publiek vindt het oppervlaktewater in de eigen omgeving vervuild?		
	publiek:	waterschappen:
ja	50%	36%
sommige plaatsen	38%	-
nee	9%	40%
er is geen oppervlaktewater	3%	-
weet niet	-	24%
Welk deel van het publiek vindt het oppervlaktewater de laatste jaren schoner geworden?		
	publiek:	waterschappen:
wel schoner	57%	84%
niet schoner	29%	17%
weet niet	14%	-

Waterkwaliteit

Aan de waterschapsmensen zijn dezelfde gevolgen van niet goed regelen van de waterstanden voorgelegd als in de publieksenquête, met de vraag om met een cijfer van 1 tot 3 aan te geven welke drie gevolgen men denkt dat het meest genoemd werden. Omdat de waterschapsenquête plaatsvond vlak na een periode van hoog water en overstromingen (eind 1998), zijn de waterschappers erop gewezen dat deze vragen aan het publiek gesteld zijn vóór de periode van hoog water. In tabel 9.10 worden de gegevens uit de publieksenquête en de waterschapsenquête naast elkaar gezet. Dit geeft het volgende beeld. Waterschappers denken dat het publiek bij gevolgen veel vaker denkt aan overstromingen (87% vs. 48%) en overlast voor burgers (64% vs. 42%) dan in werkelijkheid het geval is. Het publiek noemt het vaakst problemen met het grondwater (63% vs. 16%). Ook uitdroging wordt vaker genoemd (45% vs. 21%) dan waterschappers verwachten. Deze rangordes verschillen significant.

Tabel 9.10: *Vergelijking van de vraag naar de belangrijkste drie gevolgen van niet goed regelen van de waterstanden*

	publiek:	waterschappen:
problemen met het grondwater	63%	16%
problemen voor de landbouw	62%	73%
overstromingen	48%	87%
uitdroging	45%	21%
overlast voor burgers	42%	64%
problemen voor de scheepvaart	36%	18%
problemen met drinkwaterwinning	33%	10%
geen nadelige gevolgen	2%	12%

Ook is gevraagd welk deel van de burgers vindt dat de waterstand van het oppervlaktewater in hun eigen omgeving goed is, welk deel vindt dat de waterstanden goed beheerd worden en welk deel denkt zelf gevaar te lopen bij hoog water. De beoordeling door het publiek van de waterstand van het oppervlaktewater in de omgeving hebben de waterschappers gemiddeld goed ingeschat: 53% van het publiek vindt de waterstand in de omgeving goed, waterschappers denken gemiddeld dat dit 57% is. Dat geldt ook voor de beoordeling van het beheer van waterstanden in het algemeen: 60% van het publiek beoordeelt dit als goed, waterschappers schatten dit gemiddeld op 55%. Binnen de kwaliteitswaterschappen denkt men dat een groter deel van de burgers (gemiddeld 61%) vindt dat de waterstanden goed worden beheerd dan binnen de all-in waterschappen (51%). Dit verschil is significant ($F=5,05$, $p<0,05$). Tenslotte blijkt dat volgens waterschappers méér mensen denken zelf gevaar te lopen bij hoog water (gemiddeld 33%), dan uit de publieksenquête blijkt (10%).

9.5.2 De kosten van het waterbeheer

In de publieksenquête is voor drie onderdelen van het waterbeheer gevraagd wie men vindt dat zouden moeten bijdragen in de kosten, namelijk bestrijding van vervuiling van oppervlaktewater, onderhoud en versterking van dijken en kaden en het regelen van de waterstanden. Aan de waterschappers is gevraagd welke drie groepen zij denken dat door het publiek het meest genoemd zijn. In tabel 9.11 tot en met 9.13 wordt naast elkaar gezet welke groepen het publiek noemt als een van de drie belangrijkste en welke groepen door waterschappers worden genoemd als een van de drie belangrijkste volgens burgers. Ten eerste valt op dat het publiek voor elke kostenpost vaker vindt dat ze zelf moeten bijdragen dan de waterschappers denken en dat men minder vaak 'de overheid' noemt dan waterschappers denken. De landbouw (inclusief 'boeren die er land hebben') wordt veel minder vaak genoemd door het publiek. Hoewel niet alle verschillen evengroot zijn, wijzen zij wel in dezelfde richting. Blijkbaar is er meer bereidheid de kosten van het waterbeheer met z'n allen te dragen, meer solidariteit dan waterschappers vermoeden.

Tabel 9.11: *Vergelijking van de vraag welke groepen moeten bijdragen aan de kosten van het kwaliteitsbeheer*

	publiek:	waterschappen:
bedrijven/industrie	87%	98%
alle inwoners	71%	47%
landbouw	52%	80%
de overheid	49%	71%
nuts/drinkwaterbedrijf	8%	2%
stichtingen enz.	3%	1%

Tabel 9.12: *Vergelijking van de vraag welke groepen moeten bijdragen aan de kosten van onderhoud en versterking van dijken en kaden*

	publiek:	waterschappen:
de overheid	66%	71%
alle inwoners	65%	52%
bedrijven/industrie in gebied	41%	45%
mensen die er wonen	20%	78%
boeren die er land hebben	16%	52%
stichtingen enz.	7%	2%
scheepvaart	7%	0%

Tabel 9.13: *Vergelijking van de vraag welke groepen moeten bijdragen aan de kosten van het peilbeheer*

	publiek:	waterschappen:
alle inwoners	71%	64%
de overheid	62%	79%
bedrijven/industrie	49%	45%
landbouw	35%	90%
nuts/drinkwaterbedrijf	12%	13%
stichtingen enz.	5%	10%

9.5.3 Invloed op oordeel over de uitvoering en houding tegenover meebetalen

In de publieksenquête is voor verschillende factoren nagegaan of deze van invloed zijn op het oordeel van burgers over de uitvoering van het waterbeheer en de houding van burgers tegenover het moeten meebetalen aan het waterbeheer. De waterschappers is gevraagd of er volgens hen een invloed uitgaat van een aantal van deze factoren op het oordeel van burgers over de manier waarop het waterbeheer wordt uitgevoerd en de houding van burgers tegenover het zelf moeten meebetalen aan het waterbeheer door middel van de waterschapsbelastingen.

Invloed van de verschillende factoren op het oordeel over de uitvoering van het waterbeheer

In tabel 9.14 wordt weergegeven welke de onderzochte factoren volgens de waterschappers hebben op het oordeel over de uitvoering. Het percentage dat overeenkomt met de uitkomst van de publieksenquête is gemarkeerd met een sterretje. De factoren zijn geordend naar de geschatte mate van invloed (aflopend van het grootste naar het kleinste percentage dat denkt dat er wel positieve of negatieve invloed is). Uit de tabel blijkt dat waterschappers de factoren die te maken hebben met de waargenomen effectiviteit bovenaan plaatsen. Dit komt overeen met de resultaten uit de publieksenquête. De waterschappers maken over het geheel genomen een goede inschatting van de invloed van de gemeten factoren op het publieksoordeel. Er is echter ook een aantal factoren waarop ze afwijken. Ongeveer tweederde denkt dat 'besef van

de gevolgen van niet goed beheren waterstanden' en 'zelf gevaar lopen bij hoog water' van invloed zijn op het oordeel van burgers over de uitvoering, terwijl uit de publieksenquête blijkt dat dit geen invloed heeft. Voorlichters en beleidsmedewerkers denken minder vaak dat dit van invloed is op oordeel over de uitvoering dan hoofden en bestuurders (alle $F > 2,5$, $p < 0,05$). De waargenomen mogelijkheden tot ontduiking staan bij de waterschappers relatief onderaan in de rangorde. Uit de publieksenquête bleek echter dat dit een belangrijke factor is. Uit de vergelijking tussen verschillende soorten waterschappen blijkt dat kwaliteitswaterschappers vaker denken dat er een positieve invloed uitgaat van 'men denkt dat iedereen aan de verplichtingen wordt gehouden' ($X^2 = 7,06$, $p < 0,05$) dan de anderen. Waterschappers denken dat informatie over het beheer belangrijker is voor het oordeel over de uitvoering dan informatie over de belastingen. Uit de publieksenquête blijkt dat dit omgekeerd is. De invloed van de bekendheid met de waterschapsbelastingen op het oordeel over de uitvoering wordt door de waterschappers onderschat, evenals de waargenomen mogelijkheden tot ontduiking.

Tabel 9.14: *Invloed van diverse factoren op het oordeel van het publiek over de uitvoering van het waterbeheer volgens waterschappers*
 (* = komt overeen met de uitkomsten van de publieksenquête)

	geen invloed	negatieve invloed	positieve invloed
men vindt het oppervlaktewater in de omgeving vervuild	14%	76% *	11%
men vindt het oppervlaktewater de laatste jaren schoner geworden	20%	2%	79% *
men vindt dat de waterstanden in het algemeen goed beheerd worden	27%	2%	71% *
men vindt de waterstanden van het oppervlaktewater in de omgeving goed	30%	2%	69% *
men heeft besef van de gevolgen van niet goed beheren waterstanden	32%	15%	53%
men denkt zelf gevaar te lopen bij hoog water	33% *	18%	49%
men denkt dat de waterschapsbelastingen véél hoger zullen worden	35%	55% *	10%
men herinnert zich informatie over het waterbeheer	37%	2%	62% *
men heeft besef van de gevolgen van vervuiling van oppervlaktewater	39%	9%	52% *
men weet waarvoor de heffing dient	52%	5%	43% *
men denkt dat iedereen aan de betalings-verplichtingen wordt gehouden	61%	5%	35% *
men weet wat de omslag is	62%	6%	32% *
men herinnert zich informatie over de waterschapsbelastingen	65%	4%	31% *
men is bekend met de kwijtscheldingsregeling	83% *	11%	6%

Invloed van de verschillende factoren op de houding tegenover het zelf moeten meebetalen aan het waterbeheer

In tabel 9.15 wordt weergegeven welke invloed de onderzochte factoren volgens de waterschappers hebben op de houding van burgers tegenover het zelf moeten

meebetalen aan het waterbeheer. Het percentage dat overeenkomt met de uitkomst van de publieksenquête is gemarkeerd met een sterretje. De factoren zijn geordend naar de geschatte mate van invloed (aflopend van het grootste naar het kleinste percentage dat denkt dat er wel invloed is). Vergelijking van tabel 9.15 met tabel 9.14 toont aan dat de volgorde verschilt. Voor het oordeel over de uitvoering komen de factoren die te maken hebben met de waargenomen effectiviteit op de eerste plaats. Voor de houding tegenover meebetalen komen 'zelf gevaar lopen bij hoog water' en kennis van de heffing op de eerste plaats.

Tabel 9.15: *Invloed van diverse factoren op de houding van het publiek tegenover het zelf moeten meebetalen aan waterbeheer volgens waterschappers*
(* = komt overeen met de uitkomsten van de publieksenquête)

	geen invloed	negatieve invloed	positieve invloed
men denkt zelf gevaar te lopen bij hoog water	13% *	3%	84%
men weet waarvoor de heffing dient	14%	5%	82% *
men vindt het oppervlaktewater in de omgeving vervuild	14%	66%	20% *
men heeft besef van de gevolgen van niet goed beheren waterstanden	19%	11%	71% *
men denkt dat de waterschapsbelastingen véél hoger zullen worden	19%	74% *	7%
men heeft besef van de gevolgen van vervuiling van het oppervlaktewater	21%	3%	77% *
men vindt het oppervlaktewater de laatste jaren schoner geworden	21%	4%	75% *
men denkt dat iedereen aan de betalingsverplichtingen wordt gehouden	21%	4%	75% *
men weet wat de omslag is	25%	6%	69% *
men vindt dat de waterstanden in het algemeen goed beheerd worden	36%	2%	62% *
men herinnert zich informatie over het waterbeheer	36%	4%	60% *
men vindt de waterstanden van het oppervlaktewater in de omgeving goed	39%	2%	60% *
men herinnert zich informatie over de waterschapsbelastingen	43%	2%	55% *
men is bekend met de kwijtscheldingsregeling	61% *	15%	24%

Van de waterschappers denkt 40% dat informatie over waterbeheer géén of een negatieve invloed heeft op de houding van burgers tegenover meebetalen. Uit de publieksenquête bleek dat of men zich informatie over het beheer van oppervlaktewater herinnert een relatief belangrijke factor is voor de houding tegenover meebetalen; 60% van de waterschappers schat dat goed in. De meeste waterschappers denken dat 'men denkt zelf gevaar te lopen bij hoog water' een positieve invloed heeft op de houding tegenover het moeten meebetalen aan het waterbeheer, terwijl hiervan in de publieksenquête geen significant effect wordt aangetoond. Verder valt op dat tweederde deel van de waterschappers denkt dat mensen die het oppervlaktewater in de omgeving vervuild vinden, een negatievere houding tegenover meebetalen hebben, terwijl deze groep juist positiever blijkt te zijn. Beleidsmedewerkers verwachten vaker een positieve

invloed op de houding tegenover meebetalen van 'men vindt dat de waterstanden goed beheerd worden' (vergeleken met technici en bestuurders, $X^2=12,08$, $p<0,05$), van 'men vindt de waterstanden in de omgeving goed' (vergeleken met voorlichters en technici, $F>5$, $p<0,05$) en van de aanwezigheid van dijken en kaden in de omgeving (vergeleken met voorlichters en bestuurders, $F>6$, $p<0,05$). Kwantiteitswaterschappers denken minder vaak dat er een positieve invloed op de houding tegenover meebetalen is van bekendheid met de heffing ($F(2,129)=7,87$, $p<0,01$) en van of men zich informatie over het waterbeheer herinnert ($F>4$, $p<0,05$) dan mensen uit all-in en kwaliteitswaterschappen. Kwaliteitswaterschappers denken vaker dat er een positieve invloed op de houding tegenover meebetalen is van 'men vindt het oppervlaktewater de laatste jaren schoner geworden' ($X^2=6,93$, $p<0,05$).

Verschillen naar functie en soort waterschap

De 16 factoren (ook de aanwezigheid van oppervlaktewater en de aanwezigheid van dijken of kaden in de woonomgeving zijn in deze analyse meegenomen) waarvan gevraagd is of men denkt dat hiervan een invloed uitgaat op de manier waarop burgers het waterbeheer beoordelen en op de houding van burgers tegenover het zelf moeten meebetalen aan het waterbeheer kennen een zekere onderlinge samenhang. Cronbachs alpha voor de vragen naar de invloed op het oordeel over de uitvoering is 0,65 en voor de vragen naar de invloed op de houding tegenover meebetalen 0,74. Er zijn daarom 2 variabelen gemaakt (een voor oordeel over de uitvoering en een voor houding tegenover meebetalen) die de 'gemiddelde invloed' weergeven. Met de aldus berekende variabelen zijn variantieanalyses uitgevoerd met functie en soort waterschap. Voor 'gemiddelde invloed op het oordeel over de uitvoering' wordt noch van soort waterschap noch van functie een significant effect gevonden.

Er worden wel significante verschillen gevonden voor 'gemiddelde invloed op de houding tegenover meebetalen'. Er is een effect van functie ($F(4,119)=2,969$, $p<0,05$): beleidsmedewerkers kennen gemiddeld een positievere invloed op de houding toe aan de 16 factoren dan de andere functiegroepen (alle $F>4,4$, $p<0,05$). De gemiddelden staan in tabel 9.16. Voor soort waterschap is het effect net niet significant ($F(2,123)=2,984$, $p<0,0543$). Indien de groepen 2 aan 2 worden getoetst blijkt het verschil tussen kwaliteits- en kwantiteitswaterschappers significant te zijn ($F=4,22$, $p<0,05$). De gemiddelden staan in tabel 9.17.

Tabel 9.16: *Gemiddelde invloed van de 16 factoren op houding tegenover meebetalen, naar functie*

bestuur/directie	0,53
voorlichter	0,56
technisch (beleids)medewerker	0,62
hoofden diensten enz.	0,64
beleidsmedewerker	0,75
Totaal	0,63

Tabel 9.17: *Gemiddelde invloed van de 16 factoren op houding tegenover meebetalen, naar soort waterschap*

kwantiteit	0,56
all-in	0,65
kwaliteit	0,70
Totaal	0,63

Mensen uit kwaliteitswaterschappen verwachten dus vaker een positieve invloed van de verschillende factoren op houding tegenover meebetalen dan kwantiteitswaterschappers. Beleidsmedewerkers verwachten vaker een positieve invloed van de verschillende factoren op houding tegenover meebetalen dan de andere functionarissen.

9.5.4 Belangrijkste factoren volgens waterschappers

Aan het eind van de vragenlijst is een open vraag gesteld: 'Wat is volgens u de belangrijkste factor voor het **draagvlak voor het waterbeheer** bij burgers?' Van de 133 respondenten hebben er 127 één of meer aspecten genoemd.

In totaal geven 68 waterschappers (54%) een antwoord dat met informatie en/of met kennis te maken heeft. Hieronder valt onder meer:

- waterschappen moeten voorlichting geven (informereren over, communiceren, uitleggen dat, herkenbaar maken dat, zichtbaar maken dat, enz.) aan burgers (26%);
- burgers moeten weten, begrijpen, kennis hebben, inzicht hebben, herkennen, zien, bekend zijn met, bewustzijn hebben van enz. (31%).

Kennis en informatie zijn factoren die elaboratie bevorderen. Blijkbaar verwachten waterschappers veel invloed op het draagvlak van de factoren die elaboratie bevorderen. Opvallend is dat voorlichters minder vaak een antwoord geven dat met informatie of kennis te maken heeft en beleidmedewerkers vaker.

Van de factoren die een rol spelen bij beredeneerde opinievorming worden het meest genoemd:

- waargenomen effectiviteit (41%): o.a. zien wat er bereikt is, resultaat zien, de positieve gevolgen zien, droge voeten, schoon water, veiligheid.
- waargenomen efficiëntie (11%): o.a. zien hoe het geld wordt besteed, goede verhouding tussen kosten en baten enz.
- besef van de ernst van het probleem (9%): besef van de gevolgen als .. , risicoperceptie en dergelijke.

Van de waterschappers antwoordt 21% dat draagvlak met (algemeen of specifiek) belang te maken heeft. Aspecten die verband houden met legitimiteit en imago zijn bekendheid van het waterschap en bekendheid met de taken van het waterschap. Deze

zijn genoemd door 8% resp. 13% van de waterschappers als belangrijkste factor voor het publieke draagvlak voor het waterbeheer.

Samenvattend

Het publiek is negatiever over de kwaliteit van het oppervlaktewater dan waterschappers denken. De publieke perceptie van de waterstanden wordt door waterschappers wel goed ingeschat, maar het aantal mensen dat denkt zelf gevaar te lopen bij hoog water schatten zij te hoog in. Het publiek is meer bereid bij te dragen in de kosten van het waterbeheer dan waterschappers vermoeden. Voor het oordeel over de uitvoering van het waterbeheer verwachten de waterschappers vooral veel invloed van de waargenomen effectiviteit. Dat is inderdaad het geval, zo blijkt uit de publieksenquête. Wat betreft de houding tegenover meebetalen denken de meeste waterschappers dat deze samenhangt met de risicoperceptie bij hoog water. In de publieksenquête wordt hier echter geen significant verband gevonden.

9.6 Conclusies en discussie

In deze paragraaf worden de belangrijkste conclusies van de waterschapsenquête samengevat en worden de meest opvallende verschillen besproken.

Conclusies

Algemeen

Waterschappers schatten het publieke oordeel over de uitvoering van het waterbeheer gemiddeld wat positiever in dan uit de publieksenquête blijkt. De houding tegenover meebetalen schat men over het algemeen iets negatiever in. De invloed van sommige factoren (zoals informatie over de belastingen en waargenomen mogelijkheden tot ontduiking) op het oordeel over de uitvoering wordt vaak onderschat. Het lijkt erop dat men vaak eerder een invloed op de houding tegenover meebetalen dan op het oordeel over de uitvoering verwacht.

Niet op alle punten kan gesproken worden van het beeld van 'de waterschappers' over het publiek. Er zijn enkele significante verschillen gevonden naar functie. Beleidsmedewerkers verwachten vaker een positieve invloed van de verschillende factoren op de houding tegenover meebetalen aan het waterbeheer dan de overige respondenten. Ook zijn enkele significante verschillen gevonden naar soort waterschap. Kwaliteitswaterschappers denken vaker dat er een positieve invloed van de verschillende factoren is op de houding tegenover meebetalen dan kwantiteitswaterschappers.

Informatie

Herinnering van informatie over de belastingen van het waterschap is bij het publiek groter dan binnen de waterschappen gedacht wordt. Voorlichters en beleidsmedewerkers zijn hierover optimistischer dan de andere functiegroepen maar wijken nog steeds af van het in de publieksenquête gevonden percentage. Bovendien wordt de invloed van herinnering van de informatie op oordeel over de uitvoering en houding tegenover meebetalen door een groot deel van de waterschappers onderschat. Informatie is dus belangrijker dan waterschappers denken.

Waterschapsbelastingen

De kennis van het publiek over de waterschapsbelastingen wordt door waterschappers redelijk ingeschat. De invloed hiervan op het oordeel over de uitvoering wordt evenwel onderschat. De bekendheid van de kwijtscheldingsregeling wordt onderschat terwijl de invloed hiervan wordt overschat. Ook wordt de invloed van de waargenomen mogelijkheden tot ontduiking op het oordeel over de uitvoering door de waterschappers niet voldoende onderkend. De groepen die volgens het publiek moeten bijdragen aan de kosten van het waterbeheer worden door waterschappers op enkele punten anders ingeschat. Waterschappers denken vaker dat het publiek vindt dat industrie en landbouw moeten betalen. De bereidheid om de kosten van het waterbeheer met zijn allen te dragen is bij het publiek groter dan waterschappers denken.

Waterkwaliteit

Waterschappers schatten de publieke perceptie van de waterkwaliteit gemiddeld te positief in. Ook schatten zij het belang van de verschillende oorzaken van watervervuiling niet goed in. Het publiek geeft minder vaak landbouw en industrie en vaker zichzelf ('was- en schoonmaakmiddelen uit huishoudens') hiervan de schuld dan waterschappers denken. Burgers die het oppervlaktewater in de omgeving vervuild vinden, hebben gemiddeld een positievere houding tegenover meebetalen aan het waterbeheer. Een meerderheid van de waterschappers (66%) denkt dat dit andersom is.

Waterkwantiteit

De publieke beoordeling van het peilbeheer wordt door waterschappers gemiddeld redelijk goed ingeschat. Het percentage mensen dat meent zelf gevaar te lopen bij hoog water ligt echter veel lager dan waterschappers denken. Men voelt zich veiliger dan waterschappers denken. Bovendien blijkt uit de publieksenquête dat hiervan geen invloed uitgaat op het oordeel over de uitvoering en de houding tegenover meebetalen. Veel waterschappers denken dat dit wel het geval is.

Grondwater

Het publiek legt vaker verband tussen oppervlaktewater en grondwater dan waterschappers denken. Dit blijkt uit de antwoorden op de vragen naar oorzaken en gevolgen van watervervuiling en van niet goed beheren van de waterstanden. Het

publiek noemt vaker grondvervuiling als oorzaak van vervuiling van het oppervlaktewater dan waterschappers denken. Ook denkt het publiek veel vaker dat vervuiling van het oppervlaktewater slecht is voor de kwaliteit van het grondwater en dat niet goed regelen van de waterstanden van oppervlaktewater problemen met het grondwater en/of uitdroging tot gevolg heeft.

Invloed van diverse factoren op oordeel over de uitvoering en houding tegenover meebetalen

Uit de publieksenquête blijkt dat de meeste onderzochte factoren zowel een invloed hebben op het oordeel over de uitvoering als op de houding tegenover meebetalen. Er is ook samenhang tussen oordeel over de uitvoering en houding tegenover meebetalen. Binnen de waterschappen verwacht men evenwel over het algemeen vaker een invloed van deze factoren op de houding tegenover meebetalen dan op het oordeel over de uitvoering. Men verwacht dat het oordeel over de uitvoering vooral sterk samenhangt met de waargenomen effectiviteit, dus met wat mensen zien aan tastbare resultaten. Blijkbaar denken waterschappers dat het oordeel over de uitvoering vooral afhankelijk is van 'objectieve' maatstaven. Bij de houding tegenover meebetalen denken waterschappers in eerste instantie aan waargenomen gevaar bij hoog water.

Betrokkenheid en achtergrondkenmerken

Het belang van stedelijkheid voor het oordeel over de uitvoering en de houding tegenover meebetalen wordt door waterschappers overschat. Dat het lidmaatschap van natuur- of milieuorganisaties een positieve invloed heeft op de houding tegenover meebetalen denkt ook driekwart van de waterschappers, maar dat dit ook geldt voor het oordeel over de uitvoering wordt door de helft goed geantwoord. Voor alle onderzochte variabelen geldt dat er steeds een deel van de waterschappers is dat de verschillen tussen bepaalde groepen niet goed inschat.

Bespreking van de meest opvallende verschillen

Het publiek vindt het oppervlaktewater vuiler en de waterkwaliteit minder verbeterd in de afgelopen jaren, dan waterschappers denken.

Uit het kwalitatieve publieksonderzoek bleek dat de meestgenoemde argumenten op grond waarvan men de waterkwaliteit beoordeelt, samenhangen met de waargenomen toestand van waternatuur en -milieu en dat waarneembare aspecten hierbij een grote rol spelen. Slecht 10% van de respondenten baseert dit oordeel (bewust) op informatie. De meestgenoemde redenen van degenen die de waterkwaliteit negatief beoordelen zijn: drijfvuil, troebelheid, vreemde geur of kleur (20% van de negatieven); de kwaliteit in het algemeen is slecht of verslechterd, zonder nadere toelichting (18%); de eigen waarneming (15%); te veel vervuiling: lozingen, chemicaliën, bestrijdingsmiddelen, mest en gier, wasmiddelen, fosfaat, enz. (13%); achteruitgang van waternatuur en -milieu: vissen, dieren, planten, begroeiing, leven in

en om het water, enz. (10%) en er wordt onvoldoende aan gewerkt, onvoldoende aandacht aan besteed (10%) (zie 7.5 en Lijklema en Koelen, 2000). Het lijkt erop dat de beoordeling van de waterkwaliteit tamelijk heuristisch gebeurt: men ziet bijvoorbeeld afval of een fiets in het water liggen, men heeft een vaag idee van watervervuiling door fabrieken, waarop slecht wordt gecontroleerd, of van de achteruitgang van natuur en milieu in het algemeen en concludeert dat het met de waterkwaliteit niet zo goed gesteld is. Waterschappers, die weet hebben van de enorme bedragen die omgaan in het kwaliteitsbeheer en de successen die hiermee zijn geboekt, onderschatten blijkbaar het belang van dergelijke heuristieken voor de publieke perceptie van de waterkwaliteit.

De bereidheid van het publiek om zelf bij te dragen aan de kosten van het waterbeheer is groter dan waterschappers denken.

De gemiddelden op 'redelijkheid van meebetalen aan waterbeheer in het algemeen' en op de andere houdingsvariabelen zijn (op één na) hoger dan waterschappers denken. Bovendien antwoordt men vaker dat men vindt dat 'alle inwoners van Nederland' moeten bijdragen aan de kosten van het waterbeheer dan de waterschappers denken en minder vaak 'de overheid' en 'landbouw'. Op dit punt hebben waterschappers dus een te negatief beeld van burgers.

Dat stedelijkheid géén significant verschil maakt voor oordeel over de uitvoering en houding tegeover meebetalen wordt door weinig waterschappers goed ingeschat.

De meeste waterschappers verwachten dat mensen die in minder stedelijke gebieden wonen een positiever oordeel over de uitvoering (84%) en een positievere houding tegenover meebetalen (94%) zullen hebben dan mensen die in meer verstedelijkte gebieden wonen. In de publieksenquête bleken geen significante verschillen te bestaan tussen deze groepen. Ook denken waterschappers dat agrariërs positiever zijn. Mogelijk gaan waterschappers uit van de veronderstelling dat boeren en mensen die op het platteland wonen zich meer betrokken voelen bij het waterbeheer en daardoor positiever zijn. Het lijkt waarschijnlijk dat dit vroeger ook het geval was, toen waterschappen nog klein en sterk agrarisch georiënteerd waren (zie 2.3.1: historische ontwikkeling). Uit de publieksenquête blijkt wel, dat verschillende soorten betrokkenheid (algemene, materiële en ideële betrokkenheid) over het algemeen samenhangen met een positievere beoordeling van het waterbeheer. Maar stedelijkheid is hoogstwaarschijnlijk geen goede maatstaf voor betrokkenheid bij het waterbeheer. Het is ook denkbaar dat deze verschillen zijn afgenomen door de toegenomen mobiliteit tussen stad en platteland.

Waterschappers onderkennen onvoldoende dat mannen gemiddeld positiever zijn dan vrouwen.

Over het algemeen zijn vrouwen bezorgder over milieuproblemen dan mannen en uit onderzoek blijkt dat zij verschillende risico's meer bedreigend vinden dan mannen (Gutteling en Wiegman, 1996, zie 5.3). Daarom is het niet verbazingwekkend dat ook uit dit onderzoek blijkt dat vrouwen gemiddeld minder positief zijn dan mannen. Dat dit door een groot deel van de waterschappers niet wordt onderkend hangt mogelijk samen met het feit dat de waterschapswereld grotendeels een mannenwereld is, waardoor waterschappers dit verschil in perceptie tussen mannen en vrouwen niet opvalt.

Zelf gevaar lopen bij hoog water heeft geen significant effect op oordeel over de uitvoering en houding tegenover meebetalen.

Waterschappers denken gemiddeld dat 33% van de burgers zich onveilig voelt bij hoog water (publieksenquête: 10%). Bovendien denkt 49% van de waterschappers dat dit een positieve invloed heeft op het oordeel over de uitvoering en 84% op de houding tegenover meebetalen. Uit de publieksenquête bleek dat er geen significante verschillen zijn tussen degenen die zich wel resp. niet veilig voelen bij hoog water. Ook blijkt uit het kwalitatieve publieksonderzoek dat slechts 3% van de respondenten argumenten met betrekking tot veiligheid of waterkering aanvoert als reden voor de beoordeling van het waterbeheer. De waterkwaliteit speelt een veel grotere rol bij de beoordeling van het waterbeheer (zie 7.5.2). Het belang van 'zelf gevaar denken te lopen' wordt door de waterschappers dus erg overschat.

Kwaliteitswaterschappers denken gemiddeld vaker dat de onderzochte factoren een positieve invloed hebben op de houding tegenover meebetalen dan kwantiteitswaterschappers.

Het is niet duidelijk waar dit aan ligt. Mogelijk spelen cultuurverschillen hier een rol: kwantiteitwaterschappen zijn over het algemeen veel ouder, vaak ook traditioneler (en meer technisch georiënteerd) dan de zuiveringsschappen, waardoor de kwantiteitswaterschappers minder oog hebben voor het belang van maatschappelijke aspecten. Een mogelijke verklaring voor het feit dat kwaliteitswaterschappers vaker dan kwantiteitswaterschappers denken dat leden van natuur- en milieuorganisaties een positievere houding hebben, is dat kwaliteitswaterschappen meer en andere relaties met natuur- en milieuorganisaties hebben. Doordat er binnen kwaliteitswaterschappen meer contacten zijn met deze organisaties of doordat de medewerkers vaker een soortgelijke achtergrond hebben (biologen, ecologen) hebben zij een andere inschatting van de percepties van de leden van deze organisaties dan de kwantiteitswaterschappers.

Op de open vraag wat de belangrijkste factor voor het draagvlak is, geven beleidsmedewerkers vaker een antwoord dat met informatie en kennis te maken heeft en voorlichters minder vaak.

Uit de kwantitatieve gegevens blijkt dat voorlichters denken dat méér burgers zich informatie over de belastingen herinneren. Wellicht denken voorlichters vaker dat burgers al voldoende geïnformeerd zijn. Beleidsmedewerkers geven op de open vraag vaker een antwoord dat met informatie of kennis te maken heeft. Zij verwachten ook wat vaker een positieve invloed van informatie op de houding tegenover meebetalen (niet significant). Blijkbaar schatten beleidsmedewerkers de rol van informatie voor het draagvlak groter in.

Terugkomend op de theorie kan worden gezegd dat het duidelijk is dat waterschappers een bepaald beeld hebben van 'het publiek' en van de publieke perceptie van het waterbeheer. Op veel punten komt dit beeld redelijk overeen met de uitkomsten van de publieksenquête. Op andere punten klopt het beeld minder. De bereidheid van burgers om mee te betalen aan het waterbeheer is groter dan waterschappers vermoeden. Op dit punt hebben waterschappers mogelijk een vooroordeel over burgers, bijvoorbeeld: 'Als het ze geld kost, zullen ze daar wel negatief over zijn.' De uitkomsten betreffende agrariërs en stedelijkheid lijken erop te duiden dat waterschappen nog erg gericht zijn op hun 'traditionele' achterban. Ook wordt aan de meest traditionele taak, veiligheid, een veel grotere invloed op het draagvlak toegeschreven dan deze blijkt te hebben. Mogelijk heeft men hierdoor te weinig oog voor andere factoren die van invloed zijn op de publieke perceptie en het draagvlak. In het waterkwaliteitsbeheer gaan enorme bedragen om en er is ook veel bereikt. Waterschappers weten dat en gaan er van uit dat het publiek hier ook enigszins van op de hoogte is. Maar hier loopt de publieke perceptie achter bij de feitelijke werkelijkheid, en waterschappers zijn zich daarvan onvoldoende bewust. Doordat men zelf weet hoeveel er bereikt is, heeft men er onvoldoende oog voor dat het publiek (nog) uitgaat van een ander beeld. De gevonden verschillen tussen kwaliteits- en kwantiteitswaterschappers tenslotte wijzen er op dat de cultuur van de organisatie mede het beeld van de buitenwereld kan bepalen.

DEEL 4: WAT BETEKENT DIT VOOR DE WATERSCHAPPEN?

In het eerste deel van deze studie stond de vraag centraal: Waarom moet er draagvlak zijn? In het tweede deel is nagegaan wat het draagvlak voor het waterbeheer bepaalt. In het derde deel is onderzocht of waterschappers een goed beeld hebben van de publieke perceptie en beoordeling van het waterbeheer.

In dit deel, dat uit één hoofdstuk bestaat, wordt nagegaan wat de betekenis hiervan is voor de waterschappen. Er wordt ingegaan op de belangrijkste conclusies uit de voorgaande delen en enkele opvallende punten worden nader uitgewerkt. Tenslotte worden strategische aanbevelingen voor de waterbeheerders en aanbevelingen voor verder onderzoek gedaan.

Hoofdstuk 10 Conclusies, discussie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden eerst algemene conclusies uit deze studie getrokken. Gedetailleerde conclusies zijn te vinden aan het eind van elk hoofdstuk. Vervolgens wordt ingegaan op enkele punten die aanleiding zijn tot nadere discussie. Het hoofdstuk sluit af met aanbevelingen voor het waterbeheer en voor nader onderzoek.

10.1 Conclusies

In deze studie is draagvlak gedefinieerd als 'acceptatie door de belangrijkste relatiegroepen', waarbij acceptatie ontstaat door een mengvorm van legitimiteit en meer of minder beredeneerde beoordeling. Acceptatie is gedefinieerd als een positieve of neutrale houding. Het onderzoek spitst zich toe op draagvlak bij burgers. Er zijn verschillende redenen waarom het belangrijk is dat er bij burgers draagvlak is voor het waterbeheer. In het algemeen geldt, dat acceptatie van beleid minder vanzelf spreekt dan vroeger. Daarom is voor overheidsorganisaties de relatie met de omgeving steeds belangrijker geworden. De afhankelijkheden zijn toegenomen. Dit geldt ook voor waterschappen.

Voor de waterschappen is sinds de jaren '60 veel veranderd. De waterschappen zijn veel groter geworden en van directe betrokkenheid met de achterban is nauwelijks meer sprake. Maar alle burgers (ingezetenen) betalen wel mee, zowel aan het kwantiteits- als aan het kwaliteitsbeheer en ingezetenen krijgen plaats in de besturen. Door integraal waterbeheer en de 'brede kijk' zijn waterschappen ook afhankelijker geworden van andere organisaties. Het is door al deze ontwikkelingen voor waterschappen niet meer mogelijk 'in stilte' hun werk te doen. Zij moeten de steeds complexere problemen aanpakken in dialoog met de maatschappij en in samenwerking met andere instanties, overheden en gebruikers. Draagvlak, zowel bij burgers als bij andere organisaties, is hierbij onontbeerlijk.

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat het publiek over het algemeen positief oordeelt over de uitvoering van het waterbeheer. Ook is men gemiddeld positief over het zelf moeten meebetalen aan het waterbeheer via de waterschapsbelastingen. Dit betekent dat men over het algemeen een positieve houding heeft tegenover het waterbeheer en dat er dus draagvlak is bij burgers voor het waterbeheer.

Uit het onderzoek blijkt dat hier diverse factoren op van invloed zijn. Betrokkenheid, informatie, neiging tot nadenken en kennis hebben over het algemeen een positieve invloed. Deze factoren, die positief inwerken op het draagvlak, zijn volgens het ELM

tegelijk ook bevorderlijk voor elaboratie. Daarom kan worden verondersteld dat er door het verwerken van argumenten draagvlak is ontstaan. Het is dus aannemelijk dat elaboratie van belang is voor het draagvlak.

De waargenomen effectiviteit van het waterbeheer, de gevoelde rechtvaardigheid van meebetalen, de mate van besef van de ernst van het probleem en de verwachtingen omtrent toekomstige ontwikkeling van de waterschapslasten zijn ook van invloed op het draagvlak. Dit zijn factoren die een rol spelen bij een beredeneerde afweging van voor- en nadelen.

Uit het kwalitatieve deel van het onderzoek blijkt dat men voor de beoordeling van de uitvoering van het waterbeheer in het algemeen, vooral argumenten gebruikt die met waterkwaliteit te maken hebben. De waterkwaliteit beoordeelt men grotendeels aan de hand van wat men zelf waarneemt aan waternatuur (vissen, planten, vogels, kikkers en dergelijke) en waarneembare kenmerken van het water (kleur, geur, helderheid, drijf- en zwerfvuil, algen, enz.). Anderen noemen de toestand van de (water)natuur en het (water)milieu in het algemeen of de -in hun ogen- toegenomen dan wel afgenomen vervuiling als reden voor hun oordeel over de waterkwaliteit. Ook is belangrijk of men de indruk heeft dat er aan wordt gewerkt, dat er aandacht, tijd en geld aan worden besteed. De beoordeling van het waterbeheer verloopt dus zowel langs de perifere als langs de centrale route. Waarschijnlijk zal het meestal een mengvorm zijn.

Draagvlak kan dus zowel ontstaan door elaboratie, door voor- en nadelen tegen elkaar af te wegen, als door oppervlakkige informatieverwerking en perifere prikkels. Maar een draagvlak dat door elaboratie tot stand komt, zal stabielere zijn dan een draagvlak dat gebaseerd is op heuristische vormen van informatieverwerking.

De waterschappers hebben gemiddeld een redelijk goed beeld van de publieke perceptie en beoordeling van het waterbeheer. Op sommige punten zitten ze er echter -gemiddeld-naast. De bereidheid van het publiek om zelf mee te betalen aan het waterbeheer is groter dan waterschappers denken. Men is daarentegen negatiever over de waterkwaliteit dan waterschappers menen. Niet alle factoren die van invloed zijn op het oordeel over de uitvoering en/of de houding tegenover meebetalen van het publiek, worden door de waterschappers op hun juiste waarde geschat. Opvallend is het grote belang dat waterschappers toeschrijven aan stedelijkheid en of men zich veilig voelt bij hoog water. Deze twee factoren blijken bij het publiek echter geen significante rol te spelen voor het oordeel over de uitvoering van het waterbeheer en de houding tegenover meebetalen.

Draagvlak is dus belangrijk. In principe is er bij burgers wel draagvlak voor het waterbeheer, al is dat misschien niet altijd even stevig. Het is voor waterschappen belangrijk goed contact te houden met de omgeving. Enerzijds kan contact met de

omgeving bijdragen aan een stevig draagvlak, doordat dit van invloed is op factoren die elaboratie bevorderen: betrokkenheid, informatie en kennis. Anderzijds kan communicatie met de omgeving zelfreferentialiteit bij de waterschappen tegengaan.

10.2 Discussie

Percepties zijn subjectief

Voor verschillende onderwerpen geldt, dat de respondenten hun mening vormen op grond van dezelfde aspecten, maar dat zij deze aspecten verschillend beoordelen en daardoor tot een andere mening komen. Voor sommige respondenten is 'ik woon achter een dijk' de reden waarom zij zich veilig voelen bij hoog water, voor anderen is dat juist de reden dat zij zich niet veilig voelen. Mogelijk denkt de eerste groep dat de dijk stevig genoeg is en voelt zij zich voldoende beschermd door de dijk, terwijl de tweede groep juist denkt dat de dijk niet sterk genoeg is of de conclusie trekt dat daar waar een dijk is, ook altijd overstromingsgevaar is. Bij het oordeel over de uitvoering van het waterbeheer blijkt dat zowel onder degenen met een negatief oordeel als onder degenen met een positief oordeel, de meestgenoemde argumenten voor dit oordeel samenhangen met de waargenomen waterkwaliteit. Het verschil is dat de respondenten die negatief zijn over de uitvoering van het waterbeheer de waterkwaliteit negatief beoordelen, terwijl degenen die positief zijn in hun oordeel over de uitvoering vinden dat de waterkwaliteit is verbeterd.

Verschillende bronnen van informatie

Volgens het Elaboration Likelihood Model is een boodschap effectiever als deze uit verschillende bronnen komt: de kans op elaboratie neemt dan toe. De informatie moet dan wel in dezelfde richting wijzen en niet tegenstrijdig zijn. In paragraaf 7.4.2 bleek dat degenen die informatie over waterbeheer uit één bron hadden ontvangen gemiddeld positiever zijn over de uitvoering van het waterbeheer dan degenen die informatie hierover uit meer bronnen hebben ontvangen. Dit is tegen de verwachting. Als mogelijke oorzaak wordt genoemd dat de verschillende bronnen tegenstrijdige informatie geven, maar hierover kan op basis van dit onderzoek geen uitspraak worden gedaan.

Het is echter de vraag of tegenstrijdige informatie niet juist de elaboratie kan bevorderen. Hiervoor moet onderscheid worden gemaakt tussen twee soorten strijdigheid: strijdigheid tussen argumenten en strijdigheid van argumenten met heuristische prikkels. Als mensen verschillende soorten informatie krijgen waarvan de inhoud elkaar tegensprekt, kan dit de elaboratie bemoeilijken. Maar als heuristische prikkels en argumenten met elkaar strijdig zijn, kan dat elaboratie bevorderen. Dit laatste blijkt uit onderzoek van Maheswaran en Chaiken (1991): strijdige informatie kan in sommige gevallen tot elaboratie leiden. Wanneer mensen met weinig motivatie

tot elaboratie, die dus normaal gesproken op heuristische wijze tot hun oordeel zouden komen, aan informatie worden blootgesteld die strijdig is met heuristische 'cues', worden zij onzeker over de juistheid van hun -in eerste instantie heuristische- oordeel. Daardoor gaan zij méér nadenken over het onderwerp. Mensen met een hoge motivatie voor elaboratie denken toch al veel na over het onderwerp, of de prikkels tegenstrijdig zijn of niet. Mensen met een lage motivatie tot elaboratie, die blootgesteld worden aan niet-strijdige prikkels, vormen hun oordeel op heuristische wijze (Maheswaran en Chaiken, 1991). Dit onderzoek gaat over heuristische 'cues' die al dan niet strijdig zijn met de inhoud van de informatie die wordt gegeven. Of de respondenten die in ons onderzoek informatie uit meer bronnen hebben ontvangen, afgaan op heuristieken en/of op inhoudelijke argumenten die de informatie biedt, is echter niet te achterhalen. Daarvoor zou bekend moeten zijn om wat voor informatie het precies gaat.

Waargenomen gevaar bij hoog water

Het lijkt logisch te veronderstellen dat het gevoel van veiligheid een belangrijke factor is voor het draagvlak. Ook veel waterschappers gaan hiervan uit. Toch blijkt uit het onderzoek dat waargenomen gevaar bij hoog water geen significante rol speelt bij het oordeel over de uitvoering van het waterbeheer en bij de houding tegenover meebetalen. Hiervoor zijn verschillende verklaringen denkbaar.

Uit de antwoorden op de open vraag naar het 'waarom' van het *oordeel over de uitvoering van het waterbeheer* blijkt dit vooral samen te hangen met de waterkwaliteit. Waterbeheer is voor velen: *waterkwaliteitsbeheer*. Antwoorden die met waterkering te maken hebben worden slechts door 3% van de respondenten genoemd. Blijkbaar valt bij de meningsvorming over waterbeheer de invloed van het aspect 'veiligheid' in het niet bij de invloed van het aspect 'waterkwaliteit'.

Als men zich onveilig voelt zijn wat betreft de *houding tegenover meebetalen* twee mogelijke reacties denkbaar. Sommigen zullen een negatieve houding tegenover meebetalen aannemen maar anderen zullen misschien juist meer 'willingness to pay' vertonen, omdat het geld blijkbaar hard nodig is. Als een deel van de respondenten die zich onveilig voelen een positievere houding tegenover meebetalen heeft en een ander deel een negatievere, heffen deze tegengestelde reacties elkaar wellicht op.

Een andere mogelijke verklaring is dat juist de nabijheid van gevaar kan leiden tot het bagatelliseren ervan. Dit kan worden verklaard vanuit de cognitieve dissonantietheorie. Wanneer verschillende cognities met elkaar conflicteren is dat onplezierig en streeft men ernaar deze dissonantie te verminderen. Indien men ergens graag woont, maar er is iets aanwezig in de omgeving wat mogelijk gevaar oplevert, kan men deze dissonantie verminderen door te redeneren dat het wel meevalt met het gevaar. Tenslotte is het ook denkbaar dat iemand die woont in de nabijheid van iets

wat mogelijk gevaar oplevert zich hierin gaat verdiepen, er van alles over leest en tot de conclusie komt dat het wel veilig blijkt te zijn.

10.3 Aanbevelingen

Instabiel draagvlak

In de gehanteerde definitie van draagvlak wordt gezegd dat als er veel mensen zijn die zich niet betrokken voelen en/of een neutrale houding hebben, het draagvlak wel breed is maar niet stabiel. De houding van mensen die weinig betrokken zijn kan gemakkelijk omslaan onder invloed van perifere prikkels. Het is de vraag of wel gesproken kan worden van 'draagvlak' als dit niet stabiel is. In deze studie is er bewust voor gekozen degenen met een neutrale houding en degenen die weinig betrokken zijn en op heuristische wijze tot een positieve beoordeling komen, mee te tellen bij het draagvlak. Het is niet reëel te verwachten dat mensen zich bij alle onderwerpen in de maatschappij even betrokken voelen en over alle onderwerpen uitgebreid nadenken om tot een mening te komen. Maar zij betalen doorgaans wel de waterschapslasten en zijn daar ook niet op tegen, vandaar dat gesproken wordt van draagvlak. De term 'instabiel' is toegevoegd als waarschuwing: mensen die minder betrokken zijn kunnen gemakkelijk van gedachten veranderen. Het gemiddeld positieve oordeel van burgers over het waterbeheer betekent dus niet dat waterbeheerders zelfgenoegzaam achterover kunnen leunen. Veranderingen in de publieke opinie kunnen plotseling zijn (zie 3.4.3) wanneer door een samenloop van omstandigheden bepaalde invloeden elkaar gaan versterken. Van Ginneken (1999) beschrijft hoe processen van synchronisatie, convergentie en resonantie ervoor kunnen zorgen dat 'synergie' ontstaat, waardoor systemen uit hun evenwicht raken en processen uit hun grenzen breken. Een recent voorbeeld is de opeenvolging van varkenspest, BSE en MKZ waardoor een sfeer is ontstaan dat de Nederlandse landbouw geheel anders ingericht moet worden. Daarom moeten communicatiemanagers blijvend letten op wat er in de omgeving gebeurt en gevoel hebben voor processen en veranderingen die mogelijk op zichzelf niet zo belangrijk zijn, maar in combinatie grote gevolgen kunnen hebben.

Lage betrokkenheid, de perifere route en elaboratie

Ook al heeft in principe iedereen -objectief gezien- belang bij het waterbeheer, toch *voelt* niet iedereen zich erbij betrokken. Hoewel het wenselijk is dat iedereen het belang van waterbeheer zou voelen, is het een realiteit dat dat niet kan. Het is niet mogelijk om betrokkenheid te 'creëren' bij alle burgers. Er zijn echter wel mogelijkheden voor het benaderen van groepen die geen of weinig betrokkenheid voelen. Deze kunnen via de perifere route op (het werk van) waterschappen geattendeerd worden. Hierbij is de manier waarop informatie aangeboden wordt in eerste instantie belangrijker dan de inhoud van de informatie. Het gaat er in de eerste plaats om, de aandacht van deze mensen te trekken. Als eenmaal de aandacht

getrokken is kan gepoogd worden de elaboratie te bevorderen. Het Elaboration Likelihood Model noemt een aantal factoren die de kans op elaboratie vergroten.

In het ELM wordt de *neiging tot nadenken* gezien als een persoonlijkheidskenmerk dat niet kan worden veranderd. Het is echter waarschijnlijk dat, afgezien van een algemene neiging tot nadenken die per persoon kan verschillen, deze neiging voor een persoon ook per onderwerp verschilt. Dat zal samenhangen met de *betrokkenheid* bij het thema en de interesse voor het betreffende onderwerp. Betrokkenheid bij een onderwerp kan niet zomaar 'gecreëerd' worden. Wel kan men een onderwerp zó presenteren dat het eigen belang zichtbaar wordt gemaakt, zodat men inziet dat men er persoonlijk mee te maken heeft (of kan krijgen). Door informatie intrigerend te maken kan een appèl worden gedaan op de neiging tot nadenken. Zo wordt de neiging om over het onderwerp na te denken geprikkeld. De *omstandigheden* waaronder men informatie ontvangt zijn meestal niet te beïnvloeden, maar er kan wel rekening mee worden gehouden. Een artikel in de lokale pers bijvoorbeeld wordt doorgaans vluchtig gelezen; dat gegeven kan de manier bepalen waarop een onderwerp wordt gepresenteerd. Ook de andere factoren geven aanknopingspunten om de kans op elaboratie te vergroten: het aantal *bronnen* van informatie, het aantal verschillende *argumenten* dat de informatie bevat en de *duidelijkheid* van de informatie.

Ook de legitimiteit van de overheid in het algemeen kan van invloed zijn op de acceptatie van beleid. Dat kan worden gezien als een vorm van heuristische opinievorming. Het imago is dan belangrijk. Waterschappen zien dit in: er wordt veel onderzoek gedaan naar het imago van waterschappen (zie hoofdstuk 4).

Het nadeel van het benaderen van mensen via de perifere route is dat het effect vaak tijdelijk is en minder stabiel. Het zal dus steeds 'bijgehouden' moeten worden. Een ander, meer principieel bezwaar is dat vanuit democratisch oogpunt een overheid niet aan 'propaganda' kan doen. Een overheid is geen bedrijf, dat door 'imago-building' of vlotte kreten probeert mensen aan haar kant te krijgen. Het uitzenden van perifere prikkels kan daarom niet op zichzelf staan. Het is een *middel* om de aandacht van burgers vestigen op het waterbeheer. Het *doel* is dat men (meer) gaat nadenken over het onderwerp (elaboratie) en in vrijheid tot een mening komt.

Incidentele betrokkenheid

Ook al accepteert men dat er niet bij iedereen evenveel betrokkenheid is, waterbeheerders moeten er wel op voorbereid zijn als er ineens betrokkenheid ontstaat. In het algemeen geldt dat mensen steeds vaker incidenteel betrokken zijn, bijvoorbeeld naar aanleiding van een crisis, over één bepaald onderwerp. Wat mensen bezighoudt fluctueert tegenwoordig steeds meer. Er is veel instabiliteit in houdingen en opvattingen. Mensen zijn vaak tijdelijk met iets bezig. Daarom zouden waterschappen er klaar voor moeten zijn als er bij een bepaalde groep betrokkenheid

ontstaat. Men moet beschikbaar en bereikbaar zijn als er vragen komen. Op dit moment is het onzeker of mensen met een vraag over water bedenken dat ze het waterschap kunnen bellen en het gevoel hebben dat het rendeert om deze vraag aan het waterschap te stellen, dat wil zeggen dat ze verwachten een begrijpelijk antwoord te krijgen binnen een normale termijn. Klaarstaan voor eventuele nieuwe (tijdelijk) betrokkenen heeft ook te maken met hoe er wordt omgegaan met vragen, hoe de bereikbaarheid is, wie men te spreken krijgt, of er wordt meegedacht over vragen en hoe er met klachten wordt omgegaan.

'Be good and tell it'

Binnen waterschappen is 'be good and tell it' geen onbekende kreet wanneer gesproken wordt over draagvlak en communicatie. Hiermee wordt bedoeld dat het belangrijk is je werk goed te doen en hieraan bekendheid te geven. Deze studie ondersteunt dit: de waargenomen effectiviteit is een heel belangrijke factor voor het draagvlak, vooral voor het oordeel over de uitvoering (zie ook Lijklema en Koelen, 1999). De eigen waarneming is hierbij belangrijk en of men het idee heeft dat er aandacht aan wordt besteed, aan wordt gewerkt. Dat biedt aanknopingspunten voor de communicatie. Naast het geven van *informatie* over wat er bereikt is, over wat goed gaat, is het van belang om dit *zichtbaar* te maken ('be good and show it'), bijvoorbeeld door middel van informatieborden op plaatsen waar werkzaamheden of projecten worden uitgevoerd of waar bepaalde dier- of plantensoorten zijn teruggekeerd. Zo kan de aandacht van minder betrokken personen op (de resultaten van) het werk van waterbeheerders worden gevestigd.

'Be good and tell it' en ook 'be good and show it' suggereren echter éénrichtingsverkeer. Voor een meer interactieve benadering zou dit voorafgegaan moeten worden door luisteren naar de omgeving: 'listen to know what is good'. Wat vindt het publiek eigenlijk goed? In samenspraak met de omgeving wordt bepaald wat goed is. Dat betekent natuurlijk niet dat leken zich gaan bemoeien met de technische uitvoering van het waterbeheer maar wel dat over grote lijnen van het beleid gecommuniceerd wordt met de omgeving.

Verskillende soorten water worden in samenhang gezien

Mensen zien water vaak als één geheel of als een kringloop en maken geen strikt onderscheid tussen bijvoorbeeld grondwater, oppervlaktewater en drinkwater. In voorlichting en communicatie moet hier rekening mee worden gehouden. Het is niet zinnig de communicatie sectoraal aan te pakken, als het publiek zo'n geïntegreerd beeld heeft van water(beheer). In de communicatie met het publiek zouden alle 'waterorganisaties' zich moeten richten op het bevorderen van 'waterbewustzijn' en 'waterkennis' in het algemeen. Natuurlijk betekent dit niet dat waterschappen geen uitleg meer hoeven te geven over de besteding van de opbrengst van de waterschapsbelastingen. Maar dat moet niet het hoofddoel zijn. Het hoofddoel moet

zijn: een stevig, op elaboratie gebaseerd draagvlak voor waterbeheer in de brede zin van het woord. Dat is vooral van belang nu er de komende tijd zoveel op stapel staat op het gebied van waterbeheer. Denk alleen al aan de ruimte die nodig zal zijn voor water, omdat de dijken niet eindeloos verhoogd kunnen worden. Dit zal steeds vaker met andere belangen botsen.

Media

Waterschappen kunnen, naast het maken van eigen media, ook de bestaande media gebruiken (free publicity). Het is belangrijk voor waterschappen om van zich te laten horen via de media. Dat is niet alleen een strategie om bekend te worden. De kans op elaboratie wordt ook groter als informatie uit verschillende bronnen komt. Waterschappen zouden hun geluid kunnen laten horen in allerlei discussies zoals bijvoorbeeld over natuurontwikkeling waarbij water een rol speelt. Het gebruiken van de bestaande media kan pro-actief of reactief gebeuren. In het eerste geval draagt men zelf thema's aan, in het tweede geval reageert men alert op wat zich voordoet. Het gebruik maken van de media moet echter niet in de plaats komen van het zelf onderhouden van contact met het publiek.

Zelfreferentialiteit

Waterschappen krijgen steeds meer besef van de noodzaak tot afstemming op de omgeving. Hiervoor zijn verschillende oorzaken. Door de veranderde financiering zijn 'gewone' burgers in besturen van waterschappen terecht gekomen. Bovendien zijn burgers mondiger dan vroeger. Door schaalvergroting, integraal waterbeheer, de 'brede kijk' en de toegenomen verwevenheid van waterbeheer met andere beleidsterreinen kunnen waterschappen niet meer alleen technisch bezig zijn maar moeten zij hun blikveld verruimen en moet steeds meer worden samengewerkt met andere (overheids)organisaties. De ontwikkeling naar steeds grotere 'all-in' waterschappen heeft er bovendien toe geleid dat binnen waterschappen steeds meer verschillende disciplines samenwerken. Het is denkbaar dat dit leidt tot een verruiming van het blikveld.

Deze processen spelen al langer. Maar recente veranderingen geven nog meer aanleiding tot besef van de noodzaak open te staan voor de omgeving. Volgens de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, die is ingesteld naar aanleiding van de wateroverlast van eind jaren '90, moet er extra geld worden uitgetrokken voor bescherming tegen water (de komende 50 jaar gemiddeld 500 miljoen per jaar, bovenop de huidige 2,6 miljard per jaar) en dat gaat niet zonder draagvlak. Daarom moeten politiek en burger veel directer worden betrokken bij het vormgeven van het nieuwe waterbeleid (Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, in: Het Waterschap 2000/17). Er zal de komende jaren echter niet alleen veel geld, maar ook veel ruimte nodig zijn voor het vasthouden en bergen van water, wil de veiligheid niet in het gedrang komen. Er is tot 2030 behoefte aan 300.000 hectare voor onder meer

overstromingsvlaktes, veerkracht in de riviersystemen, het veiligstellen van de voorraad zoet water, het weer laten meanderen van beken enz. Ruimtelijke functies zullen dus steeds meer moeten worden gecombineerd. Hiervoor is in een vol land veel overleg en communicatie nodig (van Rooy en Clewits, 2000).

Al deze veranderingen dragen eraan bij dat waterschappen de noodzaak inzien om te zoeken naar “.. een dialoog met de maatschappij omdat het beeld van de doelcorporatie, die op afroep een belang in waterhuishoudkundige zin bedient, niet meer past.” En: “ ... één ding staat vast: de waterwereld kan niet verder als intern gerichte sector. Het water heeft zelf duidelijk gemaakt dat water een maatschappelijke aangelegenheid is. Omgaan met water is iets van mensen en niet alleen van organisaties die daarvoor zijn ingesteld.” (STOWA, 2000). Waterschappen beseffen dus dat zij niet meer geïsoleerd en in stilte hun werk kunnen doen. Het is goed dat dat besef er bij de waterschappen is. Openheid naar de omgeving is iets waar men blijvend attent op moet zijn. Zoals eerder beschreven, kunnen er omslagen in de publieke opinie ontstaan, ook al lijkt het lange tijd of er niets aan de hand is. Dit zijn geen lineaire processen. Als er een crisis is kunnen politiek en media de waterschappen ineens heel hard aanpakken en kan de publieke opinie omslaan.

Aan het eind van 8.1 worden enkele theoretische oorzaken van zelfreferentialiteit genoemd. Een andere, meer praktische gedachtenlijn is dat de waterwereld organisatorisch in een moeilijker situatie is gekomen doordat er zeer veel organisaties zijn die zich met water bezig houden. Hierdoor voelen waterschappen zich genoodzaakt zich ten opzichte van andere ‘waterorganisaties’ te profileren. Dat kan aanleiding geven zich eerder op te stellen als een ‘bolwerk’ (verdedigend) dan als een netwerk (samenwerkend). Deze verdedigende houding kan zelfreferentialiteit in de hand werken.

Omdat de verschillende soorten water en watersystemen met elkaar samenhangen zullen zij ook steeds meer integraal beheerd worden. Als problemen meer geïntegreerd en in samenwerking met andere organisaties worden aangepakt is het goed de grenzen van de eigen organisatie minder absoluut te maken. De verschillen tussen binnen en buiten de organisatie moeten enigszins vervagen en er moet een zekere ‘institutionele vervlechting’ plaatsvinden: organisaties gaan in elkaar overlopen doordat men bijvoorbeeld samen in projectgroepen zit, personeel detacheert of met dubbele aanstellingen werkt. Dit kan betekenen dat organisaties sommige taken samen gaan vervullen. Op deze manier wordt het ook makkelijker voeling te houden met de omgeving.

Risico-acceptatie en imago

In 5.3 is beschreven dat voor de *acceptatie* van risico's de beheersbaarheid van de gevolgen van het risico van belang is. Als een risicovolle activiteit als beheersbaar

wordt waargenomen, neemt de acceptatie toe. Dit geldt als men zelf mogelijkheden heeft het risico te reduceren maar ook als men *vertrouwen in de verantwoordelijke instanties* heeft. Vertrouwen in de instantie vergroot de ervaren beheersbaarheid (Uijtdewilligen e.a., 1993). Van der Pligt (1996) stelt dat een probleem bij de risicocommunicatie is, dat het publiek soms weinig vertrouwen heeft in overheidsorganisaties. Dat kan veroorzaakt worden doordat eerder, uit angst voor emotionele reacties en paniek, beperkte informatie is gegeven of informatie is achtergehouden. Dit beschadigt het publieke geloof en vertrouwen in deze overheidsorganisaties (van der Pligt, 1996). Een voorbeeld hiervan werd in hoofdstuk 1 genoemd: de ontdekking van chemisch afval in de Volgermeerpolder. Dit betekent ook dat het imago van de waterschappen van belang is voor de risico-acceptatie. Heeft men er vertrouwen in dat waterschappen in geval van een calamiteit het risico kunnen beheersen en de gevolgen binnen de perken kunnen houden? Hiervoor is het van belang dat men de waterschappen kent, dat men weet wie men aan kan spreken en wat er gedaan wordt om de belangen die men heeft te beschermen. Maar het belangrijkste is natuurlijk dat een imago van betrouwbaarheid op de realiteit moet zijn gebaseerd: dat de waterbeheerders de risico's en de eventuele gevolgen inderdaad voldoende kunnen beheersen. Het vertrouwen en geloof in de relevante instanties kunnen afnemen als er een ongeluk of ramp gebeurt en het publiek niet kan worden overtuigd dat er een duidelijke en consistente strategie is om de gevolgen van het risico te bestrijden. Dit wordt verder gecompliceerd wanneer de verantwoordelijkheden van de verschillende relevante autoriteiten overlappen en deze allemaal informatie en adviezen geven (van der Pligt, 1996). Risico-acceptatie is dus ook een bestuurlijk probleem. Het is in het geval van een calamiteit, zoals een dreigende overstroming, niet altijd duidelijk wie verantwoordelijk is: het waterschap, Rijkswaterstaat, de provincie of de gemeente. Deze onduidelijkheid kan angst oproepen. Daarom zou duidelijk moeten zijn wie de regie in handen heeft. Dit wordt bevorderd indien er één instantie is die een coördinerende rol heeft voor alle wateraangelegenheden en waar het publiek met alle vragen over water terecht kan.

Kortom, het is van belang dat het draagvlak voor *waterbeheer in de brede betekenis* stevig is. Dat kunnen waterschappen niet alleen bewerkstelligen. Zij moeten uit hun isolement komen -daar zijn ze al mee bezig- en hun plaats innemen in de grote discussie over water. Mensen die weinig betrokkenheid voelen met water kunnen op verschillende manieren toch tot meer elaboratie worden 'verleid'. Tenslotte is ook belangrijk dat duidelijk is hoe het waterbeheer is georganiseerd, wie verantwoordelijk is en waar men, vooral in het geval van een (dreigende) calamiteit, met vragen terecht kan.

Aanbevelingen voor verder onderzoek

De wijze van beoordelen en de stabiliteit van het draagvlak

Volgens het theoretisch model ontstaat acceptatie door een mengvorm van legitimiteit en meer of minder beredeneerde beoordeling. Zowel elaboratie, het afwegen van voor- en nadelen, als oppervlakkige, heuristische informatieverwerking en legitimiteit en het imago van waterschappen kunnen dus tot acceptatie van het waterbeheer leiden. Het draagvlak zal echter stabiel zijn als het via elaboratie ontstaat. Uit het kwantitatieve onderzoek is gebleken dat factoren die volgens het ELM elaboratie bevorderen, een positieve invloed hebben. Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt dat ook perifere argumenten worden genoemd als reden voor een positieve beoordeling van het waterbeheer. Uit het onderzoek is echter niet af te leiden hoe de verhouding tussen de in het theoretisch model genoemde invloeden is. Wat is het relatieve belang van legitimiteit, imago, heuristieken en de factoren die beredeneerde afweging van argumenten beïnvloeden, zoals de waargenomen effectiviteit, de gevoelde rechtvaardigheid, het besef van de ernst van het probleem en de verwachtingen over toekomstige beperkingen?

Ook het verband tussen de mate van elaboratie en de stabiliteit van het draagvlak verdient nader onderzoek. In deze studie is geconcludeerd dat er draagvlak is omdat men over het algemeen positief oordeelt over de uitvoering van het waterbeheer en ook gemiddeld positief staat tegenover het moeten meebetalen aan het waterbeheer. Maar is er een bepaald omslagpunt waaronder niet meer gesproken kan worden van draagvlak? Voor welk deel moet de houding op elaboratie gebaseerd zijn voor er kan worden gesproken van een stabiel draagvlak?

Risicoperceptie

Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt dat de perceptie van de waterkwaliteit belangrijker is voor de beoordeling van het waterbeheer dan waterkering. Uit het kwantitatieve onderzoek blijkt dat de risicoperceptie bij hoog water geen significante invloed heeft. Hierboven zijn enkele mogelijke verklaringen voor deze onverwachte uitkomsten gegeven. Onderzocht zou kunnen worden of men de risico's van watervervuiling anders waarneemt dan de risico's van overstromingen. Mogelijk is bezorgdheid over waterkwantiteit tamelijk incidenteel, bijvoorbeeld na dreigende overstromingen, en ebt deze bezorgdheid snel weg als de zaak weer onder controle blijkt te zijn. De beschikbaarheid van het risico is dan groot, maar slechts gedurende beperkte tijd. Het risico watervervuiling daarentegen heeft een meer blijvend karakter. Diverse kenmerken die de acceptatie van risico's beïnvloeden (zie 5.3.2), verschillen voor overstromingen en watervervuiling, zoals bijvoorbeeld de catastrofaliteit, de uitgesteldheid van de gevolgen, de beheersbaarheid van de gevolgen en het soort risico: door de natuur veroorzaakt of door mensen gemaakt. Onderzoek zou aan moeten tonen of deze problemen in de publieke perceptie een ander type risico vormen en of daarin de

verklaring ligt van de relatief grote rol die waterkwaliteit speelt bij de beoordeling van het waterbeheer in het algemeen.

Literatuur

Aarts, C.W.A.M., H. Pellikaan en R.J. van der Veen, 1995, *Sociale dilemma's in het milieubeleid*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Aarts, M.N.C., 1998, *Een kwestie van natuur; een studie naar de aard en het verloop van communicatie over natuur en natuurbeleid*. Proefschrift. Wageningen: Landbouwuniversiteit, vakgroep Voorlichtingskunde.

Allport, G.W., 1954, *The nature of prejudice*. Cambridge, Massachusetts: Addison-Wesley publishing company.

Anderson, T.L. and P. Snyder, 1997, *Water Markets: priming the invisible pump*. Washington: Cato Institute.

Bearden, O., R.G. Netemeyer en M.F. Mobley, 1993, *Handbook of marketing scales. Multi-item measures for marketing and consumer behavior research*. Thousand Oaks: Sage Publications Inc.

Beauche Public Relations, 1993, *Onderzoeksresultaten met strategische aanbevelingen Extern Imago-onderzoek Hoogheemraadschap West-Brabant*. Breda: Beauche Public Relations.

Becker, J.W., A. v.d. Broek, P. Dekker en M. Nas, 1996, *Publieke opinie en milieu. Een verkenning van het sociale draagvlak voor het milieubeleid op grond van survey-gegevens*. SCP-cahier 124. Den Haag: VUGA.

Bekkers, V., 1994, Nieuwe vormen van sturing en informatisering: over het ambivalente karakter van transparantie. In: Zuurmond e.a. (red.): *Informatisering in het openbaar bestuur* (p. 161-176). Den Haag: VUGA.

Brouwers, Rottink en Partners, 1993, *Imago-onderzoek Waterschappen Rivierengebied*. Apeldoorn: BRP.

Brouwers, Rottink en Partners, 1994, *Onderzoek naar Kennisniveau ingezetenen uit Water/Zuiveringsschappen Gelderland*. Apeldoorn: BRP.

Bruijn, H. de, E. ten Heuvelhof en M. Kuit, 1999, Watermanagement: van projectaanpak naar procesgerichte benadering. *Tijdschrift voor wetenschap en samenleving*, 1999, jaargang 7 nr. 1, p. 10-14.

Burchi, S., 1999, National Regulations for Groundwater: Options, Issues and Best Practices. *FAO Legal Papers Online*, #5. Rome: FAO.

Cairns, J., 1995, Urban runoff in an integrated landscape context. In: Herricks, E.E. (Ed.): *Stormwater runoff and receiving systems; Impacts, monitoring and assesment*, p. 9-20. New York: Lewis publ.

Chaiken, S. and D. Maheswaran, 1994, Heuristic processing can bias systematic processing: Effects of source credibility, argument ambiguity and task importance on attitude judgement. *Journal of Personality and Social Psychology*, 66, 460-473.

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Maandstatistiek van de bevolking*. Diverse nummers uit 1997 en 1998.

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Bevolking der gemeenten van Nederland op 1 januari 1997*.

Coeterier, J.F., M.A. van der Haar en A.M. Langezaal-van Swaay, 1986, *De beleving van water in de Krimpenerwaard*. Utrecht: Studiecommissie Waterbeheer Natuur Bos en Landschap.

Coeterier, J.F., B. Ploeger, M.B. Schöne, en A. Buijs, 1997, *Beleving van de Wadden (Samenvatting) Onderzoek naar waarden van bezoekers en bewoners*. Wageningen: DLO-Staring Centrum/Harlingen: Waddenvereniging.

Commissie Lange Termijn Ontwikkelingen Milieubeleid, 1983, *De lange termijn begint vandaag*. Advies met bijlagen en deelrapporten. Den Haag: Ministerie van VROM, Directoraat-Generaal Milieubeheer.

Committee on Valuing Ground Water, Water Science and Technology Board, Commission on Geosciences, Environment, and Resources, and National Research Council, 1997, *Valuing ground water: economic concepts and approaches*. Washington: National Academy Press.

Doelen, F.C.J. van der, 1991, Legitiem en effectief overheidsbeleid: geven en nemen. *Beleid en maatschappij*, 18, 1991/2, 90-99.

Dolfing, B., 1993, Vroegste ontwikkelingen in het Waterschap. In: Raadschelders, J.C.N. en Th. A.J. Toonen (red.), *Waterschappen in Nederland: een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling*. Hilversum: Verloren.

Emmink, A.C.H.J. en G.S. Verheuvél, 1998, *Nieuwe partners en oude vrienden. Communicatie-onderzoek Waterschap Veluwe*. (Stageopdracht.) Apeldoorn: Waterschap Veluwe.

Fauconnier, G., 1990, *Mens en Media. Een introductie tot de massacommunicatie*. Leuven/Apeldoorn: Garant.

Fleur, E., H. Hufen en M. Korfage, 1993, *Inventarisatie Meningsvorming Dijkverbetering in het Rivierengebied*. Den Haag: B&A Groep.

Gemeente Almelo, 1994, *Bekendheid Waterschap Regge en Dinkel in Almelo*. Gedeelte van gemeentelijke omnibusenquête.

Ginneken, J. van, 1999, *Brein-bevingen. Snelle omslagen in opinie en communicatie*. Amsterdam: Boom.

Glasbergen, P., 1990, Besturingsproblemen rond watersystemen: ervaringen met beleidsnetwerkbenadering. *Bestuurswetenschappen*, 1990, nr. 1, p. 41-52.

Grünig, J.E. (ed.), 1992, *Excellence in public relations and communication Management*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.

Gunsteren, H.N. van, 1992, DOS (de ongekennde samenleving). *Beleid en maatschappij*, 1992/4, 157-158.

Gutteling, J. en O. Wiegman, 1996, *Exploring risk communication*. Dordrecht: Kluwer academie publicaties.

Hall, A. van, 1996, De bestuurder en zijn maatschappelijke omgeving. *Het Waterschap*, 1996 nr. 20, 658-662.

Heer, P. de, 1995, *De externe communicatie van Schieland. Onderzoek naar de bekendheid van en de mening over Schieland*. Afstudeerscriptie Rijksuniversiteit Utrecht.

Hoogerwerf, A., 1984, Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie. *Acta Politica*, 84/4, Jrg. 19, p. 493-531.

Hoogerwerf, A., M.J. Arentsen en P.J. Klok, 1993, *Om een aanvaardbaar beleid; een studie over de maatschappelijke acceptatie van overheidsbeleid*. Enschede: Universiteit Twente, Centrum voor Bestuurskundig Onderzoek en Onderwijs (CBOO nr. 82).

House, M.A., 1995, *Aesthetic Pollution and the Management of Sewage-Derived waste*. Middlesex University, School of Geography and Environmental Management, Flood hazard Research Centre.

House, M.A. and M. Herring, 1996, *Aesthetic Pollution. Public Perception Survey*. Middlesex University, School of Geography and Environmental Management, Flood hazard Research Centre.

Hovenier, C., *Imago-onderzoek waterleidingbedrijven*. H2O, 10-1997, 310-312.

Hufen, H., M. de Kruijk en P. Rekkers, 1996, *Monitor Deltaplan Grote Rivieren. Eindrapport*. Den Haag: B&A Groep.

Jong, H. de en E. Koolhaas, 1995, *Een eigen gezicht in een veranderend beleidsveld. Imago-onderzoek Waterschappen. Eindrapport*. Den Haag: B&A Groep.

Kienhuis, J.H.M., 1989, Functioneel en territoriaal bestuur tegelijk: de waterschappen. *Bestuurswetenschappen*, 1989 nr. 6, p.376-384.

Klaassen, C. en S. van der Velde, 1999, *Communicatieonderzoek*. Rapport van onderzoek naar bekendheid en imago van Waterschap Zeeuwse eilanden. (Stageopdracht.) Goes: Waterschap Zeeuwse Eilanden.

Koelen, M. en N.G. Röling, 1994, Sociale dilemma's. In: Röling, N.G. e.a.: *Basisboek Voorlichtingskunde*. Meppel: Boom.

Koelen, M. en C. Martijn, 1994, Persuasieve voorlichting. In: Röling, N.G. e.a.: *Basisboek Voorlichtingskunde*. Meppel: Boom.

Koelen, M. en L. Vaandrager, 1994, Voorlichtingskundig onderzoek. In: Röling, N.G. e.a.: *Basisboek Voorlichtingskunde*. Meppel: Boom.

Kok, G.J., A. van Knippenberg en H. Wilke (red.), 1979, *Vooroordeel en discriminatie*. Alphen a/d. Rijn: Samson.

Lijklema, L., 1995, Water quality standards: sense and nonsense. *Water Science & Technology*, 31: 321-327.

Lijklema, S. en M.A. Koelen, 1999, *Draagvlak voor het waterbeheer*. STOWA-rapport 99-09. Utrecht: STOWA.

Lijklema, S. en M.A. Koelen, 2000, *Draagvlak voor het waterbeheer. Deel 2: Argumenten achter de beoordeling van het waterbeheer door het publiek*. STOWA-rapport 2000-17. Utrecht: STOWA.

Maes, S., 1986, Modellen voor gezondheidsvoorlichting: van angst naar cognitie. In: Visser, A.Ph. en W.F.M. de Haes (red.): *Angst en gezondheidsvoorlichting en -opvoeding (gvo)*. Amsterdam: VU Uitgeverij.

Maheswaran, D., and Chaiken, S., 1991, Promoting systematic processing in low-motivation settings: Effect of incongruent information on processing and judgement. *Journal of Personality and Social Psychology*, 61, 13-25.

Martijn, C, M. de Rooy en E. Piriou, 1998, *Beleving van water. Adviezen voor effectieve communicatiestrategieën bij de aanpak van diffuse bronnen gebaseerd op interviews met leken*. Wageningen: Landbouwuniversiteit/Amsterdam: Stichting Reinwater.

Meegeren, P. van, 1995a, *Milieuvoorlichting. Model voor een planmatige voorbereiding*. Meppel: Boom.

Meegeren, P. van, 1995b, Communicatie en maatschappelijke acceptatie van milieumaatregelen: de 'dure zak' in Barendrecht. *Milieu*, 10 (3), 147-155.

Meegeren, P. van, 1997, *Communicatie en maatschappelijke acceptatie van milieubeleid; een onderzoek naar de houding ten aanzien van de 'dure afvalzak' in Barendrecht*. Proefschrift. Wageningen: Landbouwuniversiteit, vakgroep voorlichtingskunde.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, 1995, *Integraal waterbeheer: schoner water, 25 jaar Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren*.

Ministerie van verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, 1996, *Nota Watersysteemverkenning: Toekomst voor Water*.

Ministerie van verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, 1996, *Achtergrondnota Toekomst voor Water*.

Ministeries van Verkeer en Waterstaat, VROM en L&V, 1989, *Derde Nota Waterhuishouding*. Den Haag: SDU.

Ministeries van Verkeer en Waterstaat, Landbouw, Natuurbeheer & Visserij, VROM en de Unie van Waterschappen, 1998, *Vierde Nota Waterhuishouding: regeringsbeslissing*. Den Haag: Ministerie van V&W.

Minzberg, H., 1979, *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Molder, H.F.M. te, 1995, *Discourse of dilemmas; an analysis of government communicators' talk*. Proefschrift. Wageningen: Landbouwuniversiteit, vakgroep voorlichtingskunde.

Noort, R. van en H. van Dijk, 1998, *Beleving van het Amsterdamse oppervlaktewater. Een kwantitatief onderzoek*. Leiden: SWOKA.

Petty, R.E. and J.T. Cacioppo, 1981, *Attitudes and persuasion: classic and contemporary approaches*. Dubuque, Iowa: Wm. C. Brown Company Publishers.

Petty, R.E. en J.T. Cacioppo, 1986, *Communication and persuasion: central and peripheral routes to attitude change*. New York: Springer-Verlag.

Pirou, E., 1998, *Beleving van water*. Afstudeerscriptie. Leerstoelgroep Communicatie en Innovatiestudies, Landbouwuniversiteit Wageningen.

Pligt, J. van der, 1996, *Social Psychology and Environmental Issues*. In: Semin and Fiedler: *Applied Social Psychology*. London: Sage Publications Ltd.

Potman, H.P., 1989, *Acceptatie van beleid; Onderzoek naar de wet geluidshinder ter verkenning van een bestuurskundig begrip*. Zeist: Kerckebosch.

Raadschelders, J.C.N. en Th. A. J. Toonen, 1993, Waterland en waterschap bestuurskundig bekeken. In: Raadschelders, J.C.N. en Th. A.J. Toonen (red.), *Waterschappen in Nederland: een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling*. Hilversum: Verloren.

Raad voor het Milieubeheer, 1995, *Advies draagvlak voor het milieubeleid*. Den Haag: Raad voor het Milieubeheer (RMB 95-05).

Rogers, E.M., 1995, *Diffusion of innovations*. New York: The Free Press.

Rooy, P.T.J.C. van, 2000, *Mens en Water. Onderzoek naar wat er leeft als water leeft*. Bronnenstudie in opdracht van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw. Hilversum: Accanto.

Rooy, P.T.J.C. van en M.R.A. Clewits, 2000, *Communicatie voor beleidsprocessen. IPEA als denklijn voor maatwerk*. STOWA-boekenreeks nr. 12a. Utrecht: STOWA.

Schoonman, E., 1995, De publieke opinie. *Het Waterschap*, 1995 nr. 21.

Slooten, W. van, 1998, *Onderzoeksrapport Waterschap De Groote Waard*. (Stageverslag.) Oud-Beijerland: Trend reclamemakers.

Spinnewijn, C.L.M. en T.A. de Boer, 1997, *Water trekt. Een kwalitatief onderzoek naar gebruik en beleving van het water in de Waterwijk in Almere*. (IBN-rapport nr. 278.) Wageningen: IBN-DLO.

STOWA, 2000, *IPEA als denklijn voor creatief en resultaatgericht werken*. Utrecht: STOWA Ter Info over IPEA.

Team Vier, 1995, *Onderzoek inzake Flevoland Waterschapsnieuws*. Amsterdam: Team Vier, Markt- en Opinieonderzoek.

Uitdewilligen, E., P. van Meegeren en C. Martijn, 1993, De perceptie, acceptatie en communicatie van milieurisico's. *Publikatiereeks Stoffen, veiligheid, Straling*, nr. 1993/6. Den Haag: Ministerie van VROM, Directoraat-Generaal Milieubeheer.

Unie van Waterschappen, 1996, *Water Centraal: waterbeheer in de volgende eeuw*. Den Haag: Unie van Waterschappen.

Unie van Waterschappen, 1998, *Handboek Communicatieonderzoek Waterschappen*. Den Haag: Unie van Waterschappen.

Unie van waterschappen, diverse folders:

- 'Waterschappen' (1995)
- 'Water, een kwestie van kwaliteit' (1994)
- 'Waterschapswet en waterschapsbestuur' (1993)
- 'De waterschapswet en de kostentoedeling' (1993)
- 'De waterschapswet en de ingezetenen' (1994)
- 'De waterschapswet in de praktijk' (1993)

VEWIN/NIPO, 1997, *Imago-onderzoek waterbedrijven. Algemeen rapport*. Amsterdam: NIPO.

Vlek, C.A.J. en P.J.M. Stallen, 1979, *Persoonlijke beoordeling van risico's. Over risico's, voordeligheid en aanvaardbaarheid van individuele, maatschappelijke en industriële activiteiten*. Rijksuniversiteit Groningen.

Vliet-Kuiper, A. van, 1995, Omgaan met verschillende publieksgroepen. *Het Waterschap*, 1995 nr. 21.

Vonhoff, L., 1999, *Onbekend maakt onbemind? De bekendheid, de waardering van de communicatiemiddelen en het imago van Waterschap Vallei & Eem bij belastingplichtigen en functionele relaties.* (Afstudeerscriptie.) Enschede: Universiteit Twente.

Wagemans, M., 1994, De definiërende overheid: Een beschouwing over beleidsnetwerken, zingevingen en communicatie. *Beleidswetenschap*, 1994/4, p. 317-326.

Waterschap de Brielse Dijkkring, 1999, *Communicatieonderzoek functionele relaties.* Verkorte versie van het onderzoeksrapport De Brielse Dijkkring in de peiling. Brielle: Waterschap De Brielse Dijkkring.

Weick, K.E., 1995, *Sensemaking in Organizations.* Thousand Oaks: Sage Publications Inc.

Werkgroep Communicatie Deltaplan Grote Rivieren, 1996, *Het Deltaplan Grote Rivieren en de rol van de wet op de waterkering*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Wilke, H.A.M., 1989, Oplossingen van sociale dilemma's. *Nederlands Tijdschrift voor de Psychologie*, 44, 1989, 201-207.

Woerkum, C.M.J. van, 1991, De emotionele benadering in de voorlichting. *Massacommunicatie*, 19, 265-277.

Woerkum, C.M.J. van, 1994, Doelgroepanalyse. In: C.B.M. van Riel (red.), 1994, *Corporate Communication, geselecteerde artikelen voor het hoger onderwijs*, hoofdstuk B18.1, p. 541-555. Houten/Zaventhem: Bohn Stafleu Van Loghum.

Woerkum, C.M.J. van, 1995a, *Draagvlak: een gevaarlijk begrip.* Lezing bij de nieuwjaarsbijeenkomst van de Landinrichtingsdienst. Wageningen: Landbouwuniversiteit, vakgroep Voorlichtingskunde.

Woerkum, C.M.J. van, 1995b, *Naar een draagvlak voor milieubeleid?* Lezing op bestuurlijke conferentie. Wageningen: Landbouwuniversiteit, vakgroep Voorlichtingskunde.

Woerkum, C. van, 1997, *Communicatie en interactieve beleidsvorming.* Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Woerkum, C. van, D. Kuiper en E. Bos, 1999, *Communicatie en innovatie. Een inleiding.* Alphen aan den Rijn: Samson.

Wolfslag, G., 1999, *Waterschappen Hollands Noorderkwartier: een dijk van een merk.* (Evaluatie communicatie verkiezingen.) Waterschappen Hollands Noorderkwartier.

Ijff, J., 1993, Omwentelingen in het waterschapsbestel 1968-1993. In: Raadschelders, J.C.N. en Th. A.J. Toonen (red.), *Waterschappen in Nederland: een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling.* Hilversum: Verloren.

Zandstra, B., H. Hufen en J. Geerlof, 1996, *Monitoronderzoek Deltaplan Grote Rivieren.* Den Haag: B&A Groep.

Zeeuw, M.D. de, 1999, *Communicatieonderzoek Waterschap De Brielse Dijkkring*. Verkorte versie van het onderzoeksrapport Stroomversnelling. Brielle: Waterschap De Brielse Dijkkring.

Samenvatting

Voorlichting en communicatie met het publiek zijn voor waterschappen tegenwoordig vanzelfsprekend. Het doel hiervan wordt vaak geformuleerd als 'het creëren of versterken van draagvlak' voor het waterbeheer of voor de waterschappen. Hieraan wordt veel tijd en geld besteed, terwijl niet altijd duidelijk wordt gemaakt waarom het noodzakelijk is draagvlak te hebben. De probleemstelling van deze studie is: "Waarom is draagvlak nodig, hoe komt draagvlak tot stand en welke factoren zijn hierop van invloed?". De doelstelling is het optimaliseren van de communicatie tussen waterschappen en het publiek, zodat dit bijdraagt aan het draagvlak voor het waterbeheer.

In het eerste deel van deze studie is de centrale vraag: "*Waarom moet er draagvlak zijn?*". Wat zijn wetenschappelijke redenen voor het belang van draagvlak voor het waterbeheer? *Hoofdstuk 2* schetst de historische ontwikkeling van de waterschappen. Waterschappen waren tot ongeveer 1950 kleinschalige, voornamelijk agrarisch georiënteerde organisaties met een duidelijk afgebakend takenpakket. De achterban, agrariërs, kende het waterschap en voelde zich erbij betrokken. Tegenwoordig moeten waterschappen in veel grotere gebieden het watersysteem integraal beheren en hebben zij te maken met diverse categorieën belanghebbenden en met veel andere organisaties waarmee moet worden samengewerkt. Alle inwoners van Nederland betalen door middel van de waterschapsbelastingen mee aan het waterbeheer, maar lang niet iedereen is bekend met (het werk van) het waterschap, laat staan dat zij zich erbij betrokken voelen. Om het draagvlak te bevorderen doen waterschappen aan voorlichting en communicatie met het publiek.

In *hoofdstuk 3* wordt het begrip 'draagvlak' theoretisch uitgewerkt, draagvlak voor beleid(smaatregelen) wordt gedefinieerd als acceptatie hiervan door voldoende aantallen. Onder acceptatie wordt verstaan: een positieve of neutrale houding. Deze houding komt tot stand op basis van enerzijds legitimiteit en anderzijds de beoordeling van het betreffende beleid of de beleidsmaatregel. Volgens het Elaboration Likelihood Model kan de beoordeling plaatsvinden door een beredeneerde afweging van voor- en nadelen (elaboratie: de 'centrale route') en/of op grond van affectieve reacties en eenvoudige beslisregels (heuristieken: de 'perifere route'). Hoe meer men betrokken is en via elaboratie tot acceptatie komt, hoe stabiel het draagvlak zal zijn. Mensen die weinig betrokken zijn en via de perifere route tot een oordeel komen, kunnen immers gemakkelijker van mening veranderen. Vervolgens wordt ingegaan op het belang van draagvlak voor beleid. Beleid wordt tegenwoordig minder vanzelfsprekend geaccepteerd door burgers. Men aanvaardt beleid niet automatisch, omdat het van de overheid komt, maar vormt zich vaker een

inhoudelijk oordeel over het beleid op zichzelf. Met ander woorden, 'klassieke' vormen van legitimiteit en gezag zijn relatief minder belangrijk geworden terwijl het belang van een beoordeling van beleidsmaatregelen op hun merites is toegenomen. Het is voor organisaties belangrijk een goede relatie met hun omgeving te hebben omdat zij van deze omgeving afhankelijk zijn. Overheidsorganisaties die goed op de omgeving zijn afgestemd kunnen effectiever en efficiënter functioneren, kunnen nieuw beleid makkelijker implementeren en lopen minder risico taken te verliezen of te worden opgeheven.

Er zijn in de omgeving van organisaties verschillende soorten relatiegroepen aan te wijzen. Criteria voor de prioritering van de relatiegroepen waarbij het belangrijk is aan het draagvlak te werken, zijn betrokkenheid (materieel en ideel), invloed (formeel en informeel) en taakverwantschap. Als er draagvlak is bij de belangrijkste relatiegroepen en als het instabiele draagvlak bij de vaak grotere groep die wel *materieel* betrokken is maar geen betrokkenheid *voelt* goed wordt onderhouden kan gezegd worden dat er draagvlak is in de samenleving. Onvoldoende draagvlak kan negatieve gevolgen hebben voor de relatie met burgers en met andere organisaties en voor het functioneren en voortbestaan van de organisatie.

In deel 2 komt de vraag aan de orde: "*Wat bepaalt het draagvlak voor het waterbeheer?*". Het gaat hierbij om het publieke draagvlak, dus het draagvlak bij burgers. Eerst wordt besproken welke factoren volgens de literatuur van invloed zijn op acceptatie van beleid. Ten eerste kan de beoordeling gebaseerd zijn op specifieke kenmerken van de beleidsmaatregelen zelf. Deze beoordeling kan variëren van oppervlakkig, op basis van heuristieken tot diepgaand, op basis van cognitieve verwerking van argumenten: elaboratie. Ten tweede kan acceptatie van beleid ontstaan op basis van de houding ten opzichte van de overheid in het algemeen: legitimiteit van de overheid. In de praktijk zal de houding tot stand komen door een mengvorm van legitimiteit en heuristische en beredeneerde opinievorming. Het begrip legitimiteit wordt in deze studie gebruikt wanneer het gaat over de houding tegenover de overheid of tegenover beleid in het algemeen. Als het gaat over concreet beleid of beleidsmaatregelen, wordt gesproken van beoordeling.

In *hoofdstuk 4* worden de begrippen legitimiteit, gezag en imago uitgewerkt. Het belang van 'klassieke' vormen van legitimiteit en gezag voor de acceptatie van beleid, dat wil zeggen dat men het beleid accepteert 'omdat het van de overheid komt', zonder dit inhoudelijk te beoordelen op basis van voor- en nadelen, is afgenomen. Andere vormen van gezag zijn relatief belangrijker geworden, zoals het functionele gezagstype: men kent gezag toe omdat het beleid doeltreffend of doelmatig is voor het oplossen van problemen; professioneel gezag: op basis van de deskundigheid van de gezagdrager; en charismatisch gezag: op basis van eigenschappen van de leider. Het beeld dat men van de overheid heeft kan dus mede bepalen of men aan de overheid gezag toekent en haar

beleid als legitiem ervaart. Hierbij is het imago van belang. Het imago is het beeld dat mensen van een organisatie hebben construeerd. Voor waterschappen geldt dat, met de toegenomen afstand tussen waterschappen en burgers en de relatieve onbekendheid van waterschappen, het belang van het imago is toegenomen.

Hoofdstuk 5 gaat in op heuristische opinievorming. Veel mensen zijn weinig betrokken bij waterbeheer. Daarom wordt verondersteld dat de houding tegenover het waterbeheer vaak (deels) via de perifere route tot stand komt. Hierbij speelt mee hoe men water beleeft en hoe men risico's waarneemt. Water op zichzelf roept positieve associaties op. Oppervlaktewater wordt gezien in samenhang met de oevers, de flora en fauna, de omgeving en het landschap en met grondwater en drinkwater. Bij de perceptie van risico's van hoog water en van watervervuiling kunnen verschillende heuristieken een rol spelen, maar vooral de beschikbaarheidsheuristiek lijkt belangrijk: hoe gemakkelijk men zich het risico voor kan stellen. Door de (dreigende) overstromingen sinds 1993 is de beschikbaarheid hiervan toegenomen. Water wordt vooral als vervuild waargenomen als er iets aan te zien is.

In *hoofdstuk 6* worden de factoren besproken die van belang kunnen zijn voor de beoordeling van het waterbeheer op grond van een beredeneerde afweging van voor- en nadelen.

1. *De mate van besef van de ernst van het probleem.* Ziet men in dat een collectief belang in gevaar komt als niet wordt ingegrepen? Ziet men wat de gevolgen zijn als het waterbeheer niet zou gebeuren?
2. *De waargenomen effectiviteit van de maatregel.* Ziet men dat waterbeheer effect heeft?
3. *De offerbereidheid.* Wat kost het mensen persoonlijk (geld, tijd, moeite)?
4. *De gevoelde rechtvaardigheid van het gevraagde offer.* Voelt men zich (mede) verantwoordelijk voor de oorzaken en voor de oplossing van het probleem? Ziet men dat andere doelgroepen ook hun bijdrage leveren? Wordt iedereen aan deze verplichtingen gehouden of denkt men dat er mogelijkheden voor ontduiking zijn?
5. *De verwachting omtrent toekomstige beperkingen.* Verwacht men dat er in de toekomst steeds weer (hogere) offers gevraagd zullen worden, dat de waterschapslasten erg zullen stijgen?
6. *De mate waarin de doelgroep tegelijkertijd met ander beperkingen wordt geconfronteerd.* Komen verschillende beperkende beleidsmaatregelen tegelijk bij de burger samen?
7. *De mate waarin de doelgroep tegelijkertijd met verruimende maatregelen wordt geconfronteerd.* Wordt er niet alleen een offer gevraagd maar ook iets voor teruggegeven? Is men bekend met de kwijtscheldingsregeling?
8. *De waargenomen efficiëntie van de maatregel.* Kan met andere maatregelen gemakkelijker of goedkoper hetzelfde worden bereikt?

Deze factoren spelen een rol bij de beredeneerde afweging van voor- en nadelen van beperkende maatregelen. Er zijn dus individuele nadelen, terwijl de voordelen collectief zijn. Wanneer individuele belangen strijdig zijn met collectieve belangen kunnen sociale dilemma's optreden.

Op basis van hoofdstuk 3 tot en met 6 is een theoretisch model voor het publieke draagvlak voor het waterbeheer opgesteld. Hierin zijn enerzijds factoren opgenomen die volgens het Elaboration Likelihood Model bepalen of de beoordeling meer heuristisch of meer beredeneerd zal verlopen: betrokkenheid bij het onderwerp, neiging tot nadenken, voorkennis, aantal bronnen waaruit men informatie heeft gekregen, aantal argumenten dat de informatie bevat, omstandigheden waaronder men informatie kreeg en duidelijkheid van de informatie. Anderzijds staan in het model de hierboven genoemde factoren die van invloed zijn in het geval van beredeneerde afweging van voor- en nadelen en factoren die van invloed zijn bij heuristische beoordeling: de beleving van water en risicoperceptie.

In empirisch onderzoek is vervolgens voor een groot deel van deze factoren nagegaan of zij inderdaad van invloed zijn op de beoordeling van het waterbeheer door burgers (*hoofdstuk 7*). De beoordeling van het waterbeheer is geoperationaliseerd als (1) het oordeel over de uitvoering van het waterbeheer en (2) de houding tegenover het zelf moeten meebetalen aan het waterbeheer, door middel van de waterschapsbelastingen. De belastingheffing door de waterschappen is namelijk de enige maatregel op het gebied van waterbeheer die burgers direct raakt. Door middel van een kwantitatief onderzoek onder een representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking is onderzocht of genoemde factoren invloed hebben op het oordeel over de uitvoering en op de houding tegenover meebetalen. Bovendien is in een kwalitatief onderzoek gevraagd redenen te geven *waarom* men een bepaald oordeel over de uitvoering van het waterbeheer heeft.

Gemiddeld is men positief over de uitvoering van het waterbeheer en staat men ook positief tegenover het moeten meebetalen aan het waterbeheer. De beoordeling van het waterbeheer is dus over het algemeen positief. Omdat volgens het theoretische model de beoordeling in grote mate de houding bepaalt en daarmee het draagvlak, wordt geconcludeerd dat er draagvlak is. Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt dat de beoordeling zowel heuristisch als beredeneerd verloopt. Legitimiteit en imago van de waterschappen spelen voor sommigen ook mee bij de houding tegenover het waterbeheer. Van de onderzochte factoren die de wijze van beoordelen beïnvloeden, blijken betrokkenheid, neiging tot nadenken en (voor)kennis van belang te zijn voor de beoordeling van het waterbeheer. Deze factoren hebben over het algemeen een positieve invloed op het oordeel over de uitvoering van het waterbeheer en de houding tegenover meebetalen. Dit maakt het waarschijnlijk dat elaboratie belangrijk is voor het draagvlak. Van de factoren die van invloed zijn op de afweging van voor- en nadelen van een maatregel, blijken de volgende van belang te zijn voor de beoordeling van het

waterbeheer: het besef van de ernst van het probleem, de waargenomen effectiviteit, de gevoelde rechtvaardigheid (het besef van verantwoordelijkheid, de waargenomen bijdrage van andere doelgroepen en de waargenomen mogelijkheden tot ontduiking) en de verwachtingen omtrent toekomstige beperkingen.

Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt dat het oordeel over de uitvoering van het waterbeheer in sterke mate is gebaseerd op de perceptie van de waterkwaliteit. De beoordeling van de waterkwaliteit is vooral gebaseerd op wat men waarneemt aan waternatuur en -milieu. Ook is belangrijk of men het idee heeft dat er voldoende aandacht aan wordt besteed of dat er voldoende aan wordt gewerkt. De risicoperceptie bij hoog water heeft geen significant effect op oordeel over de uitvoering en houding tegenover meebetalen, zo blijkt uit het kwantitatieve onderzoek. Aspecten met betrekking tot veiligheid en waterkering worden in het kwalitatieve onderzoek ook weinig genoemd als reden voor het oordeel over de uitvoering van het waterbeheer.

In deel 3 is de centrale vraag: *“Hebben waterschappen een goed beeld van de publieke perceptie van het waterbeheer?”*. De manier waarop mensen binnen een overheidsorganisatie de werkelijkheid waarnemen is van belang bij zowel het formuleren als het communiceren van beleid. In *hoofdstuk 8* wordt de literatuur over publieksoriëntatie en zelfreferentialiteit besproken. Beleidsmakers kunnen uitgaan van verkeerde veronderstellingen over de omgeving waarin de organisatie functioneert. Wanneer een organisatie en haar omgeving verschillen in perceptie en interpretatie van de werkelijkheid, kan dit de communicatie zeer bemoeilijken. Als organisaties hun werkelijkheidsdefinitie niet steeds terugkoppelen naar de altijd veranderende omgeving, kunnen zij zelfreferentieel worden. Dat houdt in dat zij de omgeving waarnemen vanuit hun eigen perspectief en vanuit wat voor hen zelf belangrijk is en aldus een beeld van de omgeving construeren dat ‘past’ bij de eigen organisatie. Voor het doorbreken van zelfreferentialiteit is het nodig open te staan voor de percepties van de omgeving. Men moet vanuit de omgeving naar zichzelf kunnen kijken in plaats van alleen andersom. Dan wordt zinvolle communicatie met de omgeving (weer) mogelijk. Waterschappen waren tot voor kort relatief gesloten, zelfreferentiële organisaties. De noodzaak tot meer openheid en gerichtheid op de omgeving lijkt echter steeds meer beseft te worden.

Om het beeld te onderzoeken dat waterschappen hebben van de publieke perceptie van het waterbeheer en van het draagvlak voor het waterbeheer, is een zogenaamde ‘spiegelenquête’ gehouden onder medewerkers en bestuurders van waterschappen (*hoofdstuk 9*). De publieksenquête is voorgelegd aan waterschappers, met de vraag hoe zij denken dat ‘de gemiddelde burger’ de vragen heeft ingevuld. De resultaten zijn vergeleken met de resultaten van de publieksenquête. Dit geeft een beeld van de onderwerpen waarop waterschappers de publieke perceptie goed dan wel minder goed inschatten. Het blijkt dat de waterschappers gemiddeld een redelijk goed beeld hebben

van de publieke perceptie en beoordeling van het waterbeheer. Op sommige punten zitten ze er echter -gemiddeld- naast. Het publieke oordeel over de uitvoering van het waterbeheer is wat minder positief dan waterschappers menen. Maar de bereidheid van het publiek om zelf mee te betalen aan het waterbeheer is groter dan waterschappers denken. Het publiek beoordeelt de waterkwaliteit echter minder positief dan waterschappers inschatten. Niet alle factoren die van invloed zijn op het oordeel over de uitvoering en/of de houding tegenover meebetalen van het publiek, worden door de waterschappers op hun juiste waarde geschat. Opvallend is het grote belang dat waterschappers toeschrijven aan stedelijkheid en of men zich veilig voelt bij hoog water. Deze twee factoren blijken bij het publiek echter geen significante rol te spelen voor het oordeel over de uitvoering van het waterbeheer en de houding tegenover meebetalen.

In deel 4 tenslotte is de centrale vraag: *"Wat betekent dit voor de waterschappen?"*. Hier worden conclusies getrokken uit de eerste drie delen. Ook wordt ingegaan op enkele punten die aanleiding geven tot discussie en worden aanbevelingen voor beleid en voor nader onderzoek gedaan (*hoofdstuk 10*). Geconcludeerd kan worden dat er in principe bij burgers wel draagvlak is voor het waterbeheer. Voor de stabiliteit van het draagvlak is het van belang de elaboratie te bevorderen, omdat een houding die via elaboratie tot stand komt stabiel is. Als waterschappen goed contact houden met de omgeving kan dit enerzijds bijdragen aan een stevig draagvlak en anderzijds zelfreferentialiteit tegengaan.

Verder wordt ingegaan op het verband tussen betrokkenheid, elaboratie en communicatie. Betrokkenheid kan elaboratie bevorderen en is daarmee van belang voor een stevig draagvlak. Maar er zijn veel mensen die weinig betrokken zijn bij het waterbeheer. Hoe kan daarmee worden omgegaan? Ook wordt nagedacht over zelfreferentialiteit. Door verschillende ontwikkelingen komt er steeds meer besef bij de waterschappen dat openheid naar de omgeving belangrijk is. Samenwerking met andere (water)organisaties en openstaan voor de percepties van het publiek zijn middelen om zelfreferentialiteit te bestrijden. Voor de publieke perceptie is de waargenomen effectiviteit belangrijk. Dit biedt aanknopingspunten voor de communicatie met het publiek. Ook blijkt dat mensen verschillende soorten water (oppervlaktewater, grondwater, drinkwater) in samenhang zien. De communicatie over water is echter vaak een sectoraal gebeuren.

Tenslotte worden enkele mogelijke verklaringen gegeven voor het feit dat waargenomen gevaar bij hoog water geen significante rol speelt bij het oordeel over de uitvoering en de houding tegenover meebetalen aan het waterbeheer. Ook wordt ingegaan op het verband tussen risico-acceptatie en imago.

Summary

Nowadays, information and communication with the public are self-evident for water authorities. Its aim is often formulated as 'creating or strengthening public support' for water management or for the water authorities¹. A lot of time and money is being spent on this, while the necessity of having public support is not always made clear. The problem this thesis addresses is: "Why is public support necessary, how does public support develop, and what factors influence public support?". The aim is to optimize communication between water authorities and the public, in order to contribute to the public support for water management.

Central question in the first part of this study is: "*Why is public support necessary?*". Which scientific evidence supports the importance of public support for water management? *Chapter 2* describes the historical development of the water authorities in the Netherlands. Until about 1950, the water authorities were small-scale organizations, primarily focusing on agriculture, and having a clearly defined set of tasks. Of the farmers who formed their grass-roots, each knew his own water authority and felt involved with it. Nowadays water authorities have to manage water systems integrally, and in much larger areas. In addition, they have to deal with a variety of groups with specific interests in water management, and they have to cooperate with several other organizations. Although each household in the Netherlands contributes to water management by paying water taxes, many citizens do not know their water authority, and quite often they do not feel involved with the organization or its policy. In order to establish public support, water authorities give information to and communicate with the public.

In *chapter 3*, the concept 'public support' is elaborated theoretically. Public support for policy (measures) is defined as acceptance by sufficient numbers. Acceptance is a positive or neutral attitude. This attitude is based on legitimacy as well as the judgement of the policy (measures). According to the Elaboration Likelihood Model, a judgement can be made by a reasoned evaluation of pros and cons (elaboration: the 'central route') and/or by affective reactions and simple decision making rules (heuristic cues: the 'peripheral route'). With more involvement and elaboration, public support will be more stable, whereas the attitude of people feeling little involvement and basing their judgement mainly on heuristic cues, is more or less instable (i.e. can more easily be changed).

¹ This study is about 'draagvlak', which is translated into english as 'public support'. But the dutch word 'draagvlak' is not completely covered by the english concept 'public support'. 'Draagvlak' is more vague and can be applied not only to the public but also to other organizations.

Following this, the importance of public support for policy is discussed. These days, the acceptance of policy by citizens can no longer be taken for granted. People no longer accept policy automatically, simply because it comes from the government, but more often the policy is judged by its merits. In other words, the importance of 'classical' forms of legitimacy and authority has decreased while the importance of judging policy measures by their merits has increased. For organizations, it is important to have a good relationship with their environment, because they are dependent upon their environment. Government organizations that are well attuned to their environment, will be able to function more effectively and efficiently, can more easily implement new policies, and run less risk of losing tasks or discontinuation.

In the environment of organizations, several kinds of 'relation groups' can be discerned. Criteria for those relation groups with whom it is most important to work at (public) support, are involvement (material or idealistic), influence (formal or informal), and similarity in tasks. If there is support among the most important relation groups, and if the instable support of the often larger group of people having a material interest but not feeling much involvement is well maintained, it can be said that there is support in society. Insufficient support can have negative consequences for the relationship with citizens and for the functioning and continuing existence of the organization.

In part two the question of: "*What determines public support for water management?*" is discussed. This part focusses on support by citizens. First the factors that influence acceptance of policy according to the literature are discussed. In the first place, acceptance can be based upon specific characteristics of the policy measures themselves. This judgement can vary from superficial, based on heuristic cues, to profound, based on cognitive elaboration of arguments. In the second place, acceptance of policy can be based on the attitude towards the government in general: legitimacy of the government. In practice, the attitude will be based on a mixture of legitimacy and heuristic and reasoned judgement. In this study, the concept 'legitimacy' is used for the attitude towards the government or policy in general. 'Judgement' concerns a specific policy or policy measure.

In *chapter 4* the concepts legitimacy, authority and image are worked out. The importance of classical forms of legitimacy and authority for the acceptance of policy, that is acceptance of policy because it comes from the government, without evaluating its pros and cons, has decreased. Other forms of authority have become relatively more important, such as functional authority: authority that is granted because the policy is functional in solving problems; professional authority: based on the abilities of the authority; and charismatic authority: based on personal qualities of the leader. The way people see the government can determine whether they grant the government authority and see its policy as legitimate. Here the image plays an

important part. The image is the mental picture people construct of an organization. For the water authorities, the image has become more important because of the distance between water authorities and citizens, and the authorities being relatively unknown.

Chapter 5 is about heuristic attitude formation. Many people feel little involvement with water management. Therefore it is supposed that the attitude towards water management is often formed via the peripheral route. This is influenced by the way people experience water and how they perceive risks. Water in itself has positive associations. Surface water is seen in coherence with its banks, the flora and fauna, the surroundings and the landscape, and with groundwater and drinking water. For risk perception of high water and of water pollution several heuristics can occur, but especially the availability heuristic seems important: how easily people can imagine the risk. Due to the (threat of) floods since 1993 the availability has increased. Water is perceived as polluted mainly when something is visible about the water.

In *chapter 6* the factors influencing a reasoned judgement of water management by means of evaluating its pros and cons are discussed.

1. *The awareness of the seriousness of the problem.* Do people see that a collective interest will be harmed if nothing is done? Do people see the consequences if water management were not to be performed?
2. *The perceived effectiveness of the measure.* Do people see the effects of water management?
3. *The willingness to pay.* What are the personal costs (time, money, efforts)?
4. *The perceived fairness of the sacrifice requested.* Do people feel responsible for causing and for solving the problem? Do they know that other target groups contribute as well? Do they think there are possibilities for evading the obligations?
5. *The expectations of future restrictions.* Do people expect more restrictions or sacrifices in the future, do they expect the water taxes to rise a lot?
6. *The extent to which the target group is confronted with other restrictions.* Do different restricting policy measures affect citizens simultaneously?
7. *The extent to which the target group is confronted with simultaneous liberalisation.* Is not only a sacrifice requested, but is something else given in return? Do people know about the possibility for tax relief?
8. *The perceived efficiency of the measure.* Could alternative measures achieve the same results more easily or cheaper?

These factors influence the reasoned evaluation of the pros and cons of restricting policy measures. Most of the factors include individual disadvantages, while the advantages are collective. A conflict between individual and collective interests may give rise to social dilemma's.

Based on the chapters three to six a theoretical model is developed for the public support for water management. On the one side, the model contains the factors that, according to the Elaboration Likelihood Model, determine whether the judgement will be heuristic or reasoned: involvement with the subject, need for cognition, knowledge, number of sources of information, number of arguments in the information, circumstances in which information is received, and clearness of the information. On the other side, the model contains the aforementioned factors influencing the reasoned judgement of pros and cons, and factors influencing heuristic judgement: the perception of water and of risks.

In empirical research the influence of most of these factors on the judgement of water management is analysed (*chapter 7*). The judgement of water management is operationalised as (1) the judgement of the performance of water management and (2) the attitude towards having to pay for water management, by means of the water taxes. It should be noted that the taxation by the water authorities is the only measure in the field of water management directly affecting citizens. By means of a quantitative survey among a representative sample of the Dutch population, it is examined whether these factors influence the judgement of the performance of water management and the attitude towards having to pay. In addition to this, a qualitative research has been conducted in which respondents were asked to describe the reasons underlying their judgement of the performance of water management.

On the average, Dutch citizens judge the performance of water management positively and they have a positive attitude towards having to pay for water management. This means that the judgement of water management is generally positive. Since judgement largely determines acceptance, it can be stated that there is public support for water management in the Netherlands. The qualitative research shows that the judgement is formed heuristically as well as by elaboration. Some respondents also include legitimacy and the image of the water authorities in their judgement of water management. Of the investigated factors influencing the way judgment comes into being (heuristic vs. reasoned), involvement, need for cognition, and knowledge are shown to be of importance. These factors generally have a positive influence on the judgement of the performance of water management and on the attitude towards having to pay. This indicates that elaboration is likely to be important for public support. Of the factors influencing the reasoned evaluation of pros and cons of policy measures, the following are shown to affect the judgement of water management: awareness of the seriousness of the problem, perceived effectiveness, perceived fairness of the sacrifice required (sense of responsibility, perceived contribution of other groups and perceived possibilities for evasion), and expectations of future restrictions.

The qualitative research shows that the judgement of the performance of water management is based largely on the perception of water quality, which in turn is based on the perception of water nature and water environment. Also important is the belief that sufficient attention is being given to, or enough work is being done for surface water (management). The quantitative survey shows that risk perception in times of high water levels does not significantly affect the judgement of water management. In the qualitative research, aspects related to safety and dikes are seldom mentioned.

In part 3 the central question is: "*Do the water authorities have a good insight in the public perception of water management?*" This is important for both the formulation and the communication of policy. In *chapter 8* the literature about orientation towards the public and literature about self-referentiality is discussed. Policymakers can have wrong assumptions about the environment in which the organization functions. An organization and its environment having different perceptions and interpretations of reality can seriously hamper communication. If organizations do not continuously take feed-back from the environment, which is always changing, they may become self-referential. This means that they perceive the environment from their own perspective and from what is important to themselves, and thus create an image of the environment that 'suits' the organization. For breaking through the self-referentiality, it is necessary to be open to the perceptions of the environment. To enable meaningful communication with the environment, policy-makers must be able to see themselves through the eyes of that environment, not only the other way around. Until recently, water authorities were relatively closed, self-referential organizations. However, the awareness that more openness and orientation towards the environment is necessary is increasing.

To investigate the insight of water authorities in the public perception and public support of water management, a so-called 'mirror survey' has been conducted among employees of water authorities and members of water boards. They received questions similar to the public survey, and were asked how they think 'the average citizen' would have answered these questions. The results were compared to the results from the public survey. This gives an indication of the areas of public perception in which water authorities have a good or a poor insight. It is shown that on the average water authorities have a reasonable insight in the public perception and judgment of water management, although not in all areas. The public judges the performance of water management less positively than water authorities do suppose. The public is also less positive about water quality than water authorities think. However, the willingness to pay for water management is greater than the water authorities estimate. Not all the factors influencing the judgement of the performance of water management and the attitude towards having to pay are appreciated to the right extent by the water authorities. The great importance water authorities ascribe to

urbanization and to risk perception in times of high water levels is striking. From the public survey it appeared that these two factors did not have a significant influence on the judgement of water management.

Finally, in part 4 the central question is: "*What are the consequences for the water authorities?*". Conclusions are drawn from the first three parts. Also, some points giving cause for discussion are elaborated upon, and recommendations for policy and further research are formulated (*chapter 10*). It can be concluded that generally, there is public support for water management. For the stability of public support it is important to stimulate elaboration, because an attitude formed through elaboration is more stable. If water authorities maintain good contacts with their environment, this can contribute to a stable public support, at the same time checking self-referentiality.

Next, the relationship between involvement, elaboration and communication is discussed. Involvement can stimulate elaboration and thus is important for the stability of public support. But there are many people who feel little involvement with water management. Some ways to handle this are discussed. Some more thought is given to self-referentiality. Because of several developments, water authorities become more and more aware that openness to the environment is important. Cooperation with other (water) organizations and openness to the perceptions of the public are means of controlling self-referentiality. For public perception, the perceived effectiveness is important. This opens possibilities for communication with the public. It is also shown that people see the different kinds of water (surface water, groundwater and drinking water) in coherence. However, communication about water is often organized sectorally.

Some possible explanations are given for the finding that risk perception did not have a significant impact on the judgement of the performance of water management and the attitude towards having to pay for water management. Finally, the relation between risk-acceptance and image is discussed.

Curriculum vitae

Suzanne Lijklema werd in 1963 in Zwolle geboren. Zij studeerde in 1988 af aan de Landbouwwuniversiteit Wageningen, in de studierichting Huishoudwetenschappen, oriëntatie gezinssociologie.

Van 1987 tot 1990 woonde en werkte zij in Mozambique. Eerst heeft zij daar onderzoek gedaan voor haar afstudeerscriptie over overlevingsstrategieën van agrarische huishoudens. Na haar afstuderen heeft zij voor de UNFPA en ILO onderzoek gedaan naar family planning. Vervolgens heeft zij een voorlichtingsproject van de NOVIB over kindervoeding gecoördineerd.

Na terugkeer in Nederland was zij als wetenschappelijk onderzoeker werkzaam bij Van Leeuwen Consultancy te Bennekom. Hier heeft zij verschillende onderzoeken naar voorzieningengebruik en de beoordeling van de kwaliteit van dienstverlening uitgevoerd.

Sinds 1 januari 1997 is zij als wetenschappelijk onderzoeker in dienst van de Water Quality Management Foundation, waar zij onderzoek doet naar de perceptie van en draagvlak voor het waterbeheer in Nederland.

Tekening omslag: Joshua de Kroes

