

Samenwerken aan duurzaam waterbeheer, inzichten en aanbevelingen



Jasper R de Vries & Remko Voogd

Wageningen University and Research

Samenvatting

Het onderzoek

Samenwerken aan duurzaam waterbeheer is complex en vraagt om keuzes, wat samenwerken kan bemoeilijken. Daarom heeft Wageningen Universiteit in samenwerking met Stichting Stimuland onderzoek gedaan naar ervaringen met samenwerken aan duurzaam waterbeheer in een van de meest kritische regio's: gemeente Wierden.

Het gebied

Gemeente Wierden is een relatief kleine Twentse gemeente nabij Almelo en de Sallandse Heuvelrug. Door de eeuwen heen is het natuurlijk watersysteem in Wierden door de mens aangepast, enerzijds zijn beken en rivieren recht getrokken en anderzijds wordt er op grote schaal drinkwater gewonnen. Dit heeft geleid tot verdroging wat goed zichtbaar werd in recente zomers.

De vraagstelling

Om de verdroging te bestrijden wordt er in Wierden door veel partijen samengewerkt. Echter, hoe verloopt de samenwerking en hoe kan dit in de toekomst worden aangepakt om samenwerken voor duurzaam waterbeheer te versterken?

Inzichten

Een ongelijk speelveld

Actoren die direct de gevolgen merken van verdroging zijn niet degene die het meeste inzicht in en invloed hebben op de besluiten die worden genomen. Dit resulteert in een ongelijk speelveld en het gevoel dat problemen niet serieus worden genomen.

Afwegen van belangen in voorgaande projecten

De besluiten die door de jaren heen zijn genomen in de verschillende projecten of in parallelle projecten zijn niet altijd consistent, dit levert onzekerheid en frustratie op.

Betrokkenheid en communicatie

Er is een groot verschil tussen de manier waarop direct betrokken het projecten ervaren en zij die er professioneel bij betrokken zijn. Zo spreken zij een andere "taal" en lijken ze elkaars standpunt niet altijd te begrijpen.

Gegevens en kennis

Gegevens leveren vaak discussie op, vooral het verschil tussen meer generieke gegevens en specifieke gegevens op, bijvoorbeeld, perceelsniveau. Dit zet vertrouwen in kennis en de personen die dit leveren onder druk.

Korte versus lange termijn

Er is spanning tussen de oplossing op lange termijn en problemen die vandaag worden ervaren en op de korte termijn een oplossing vragen.

Aanbevelingen

- 1) Spreek bestaande onzekerheden uit en stel heldere kaders op
- 2) Hou de focus op het onderwerp van het proces
- 3) Organiseer een structuur van afstemming
- 4) Ontwijk moeilijke keuzes niet
- 5) Gezamenlijk onderzoek en het uitproberen van oplossingen
- 6) Bouw voort op kennis in het gebied.
- 7) Focus op luisteren.
- 8) Investeer in duidelijke communicatie en informatievoorziening.

Inzichten en aanbevelingen op basis van het WUR onderzoek rondom de gebiedsprocessen in Wierden

Het afgelopen twee jaar heeft Wageningen Universiteit het onderzoek 'Samenwerken voor duurzaam waterbeheer in en om de gemeente Wierden' uitgevoerd. Binnen dit onderzoek is gekeken naar hoe de samenwerking is ervaren door verschillende betrokkenen en hoe de samenwerking kan worden verbeterd. Daarom zijn in dit document inzichten en 8 aanbevelingen geformuleerd om bij te dragen aan een beter georganiseerd gebiedsproces en het ontwikkelen van wederzijds vertrouwen tussen de betrokken belanghebbenden. Daarnaast denken wij dat deze aanbevelingen als inspiratie kunnen dienen voor anderen die samenwerken aan duurzaam waterbeheer

Het onderzoek in het kort

In samenwerking met Stichting Stimuland heeft Wageningen Universiteit in 2021 en 2022 een onderzoek uitgevoerd naar samenwerken voor duurzaam waterbeheer met een focus op onderling vertrouwen. Voor dit onderzoek zijn media en beleidsdocumenten geanalyseerd en een serie interviews uitgevoerd met betrokkenen bij waterbeheer in de gemeente Wierden. Op basis van een systematische analyse zijn inzichten en aanbevelingen opgesteld relevant voor Wierden en daarbuiten.

Inzichten

Alle betrokkenen zijn er van doordrongen dat Wierden en zijn directe omgeving voor een grote wateropgave staan en dat het anders moet. Echter, hoe en op welke manier, daar staat men soms lijnrecht tegenover elkaar. Hierin speelt mee dat de wateropgave niet los kan worden gezien van andere opgaven zoals stikstof en nitraat. Hierdoor is er een complexe opgave ontstaan die eigenschappen heeft die specifiek zijn voor dit gebied, maar ook algemene kenmerken heeft die we kennen uit andere gebieden in Nederland.

Als eerste komt uit de interviews naar voren dat pogingen tot samenwerken in eerdere projecten (o.a. herinrichting Regge, Wierdense Veld) nog steeds van invloed zijn op de huidige relaties. Eerdere ervaringen hebben onder agrariërs tot onzekerheden geleid over de toekomst van het gebied, terwijl gemeente, Vitens, provincie, en het waterschap zoekende zijn naar de te nemen stappen richting integraal duurzaam waterbeheer. In combinatie met onduidelijkheid over landelijk beleid (o.a. eerder genoemde stikstof) is het gevolg dat vertrouwensrelaties tussen agrariërs enerzijds en, met name, provincie, waterschap en Vitens anderzijds soms onder druk staan.

Een ongelijk speelveld

Op basis van de interviews zien wij een ongelijk speelveld. Zij die voor beleid en uitvoering van waterbeheer verantwoordelijk zijn, zijn niet dezelfde als degenen die direct door droogte geraakt worden. Uit de interviews kwam naar voren dat verdroging niet alleen grote impact heeft op de (financiële) bedrijfsvoering van agrariërs, maar ook dat het invloed heeft op hun persoonlijk welzijn. Daarbij wordt ervaren dat agrarische belangen onderschikt lijken aan drinkwaterwinning en natuur. Hierdoor hebben agrariërs er minder vertrouwen in dat hun belangen goed worden meegenomen in projecten. Voor medewerkers van betrokken organisaties geldt dit in mindere mate omdat zij er vaak niet op privétitel bij betrokken zijn maar namens een organisatie. Hiermee is hun positie minder kwetsbaar terwijl deze spelers meer invloed ervaren op, en inzicht hebben in, besluitvormingsprocessen rondom de problematiek.

Afwegen van belangen in voorgaande projecten

Ervaringen tijdens projecten in het recente verleden komen terug als argument waarom bepaalde partijen wel of niet worden vertrouwd in huidige projecten. In deze argumenten wordt bijvoorbeeld gerefereerd aan de herinrichting van de Regge, de processen rond het Wierdense Veld en de waterwerkgroep. Zo levert het proces rond de Regge nog steeds kritische vragen op wanneer het vertrouwen in het waterschap wordt besproken: Hoe

handig is het dat we water moeten vasthouden maar alle stuwen verwijderen? En worden de steeds veranderende plannen rond het Wierdense Veld aangehaald als argument waarom er een gebrek is aan lange termijnperspectief en minder vertrouwen in de provincie. Aan de andere kant wordt de waterwerkgroep aangehaald om te laten zien dat goed samenwerken wel kan en dat dit tot meer interactie en positieve resultaten kan leiden. Het feit dat dit ook meteen heeft geleid tot een aangepaste schaderegeling draagt bij aan het herstellen van onderling vertrouwen.

Deze voorbeelden laten zien dat ervaringen kunnen blijven doorwerken en invloed hebben op hedendaags vertrouwen. Ook wordt ervaren dat projecten los van elkaar lijken te staan en een structuur ontbreekt voor integrale afstemming met het doel elkaar op de hoogte te houden en daarmee een basis voor vertrouwen in verschillende projecten te leggen.

Betrokkenheid en communicatie

In communicatie rond projecten laten de interviews twee duidelijke perspectieven zien. Er zijn partijen die met name een focus hebben op samenwerking tussen formele partijen (bv. Vitens, LTO, Provincie.) en daarnaast is er communicatie tussen individuele betrokkenen. Dit kunnen individuele agrariërs zijn maar ook medewerkers van een organisatie. Dit zorgt ervoor dat er in verschillende talen wordt gesproken: ambtelijk, bestuurlijk, maar ook economisch, agrarisch, natuur etc. Met name de manier van communiceren, maar ook beleid en besluiten, door provincie en waterschap worden niet altijd als een teken van vertrouwen in de agrariërs en andere bewoners ervaren. Dit wil overigens niet zeggen dat er door gemeente, provincie en waterschap niet geïnvesteerd wordt in direct contact met bewoners.

Een andere belangrijke bevinding die naar voren kwam is dat veel betrokkenen bij het waterbeheer al jaren aan deze processen meedoen. Zij verbazen zich vaak over wie er wel of niet betrokken worden bij een project. Hierdoor worden sommigen overvraagd, wat tot irritatie kan leiden. Dit geldt voor agrariërs en voor medewerkers van verschillende organisaties. Daarnaast verbazen actoren zich over de tegenstrijdigheid van berichten en maatregelen door de jaren heen. Dit draagt uiteraard niet bij aan onderling vertrouwen. Aanvullend ging het regelmatig ook over de inhuur van externe adviseurs. Dit wordt door geïnterviewden als ongemakkelijk ervaren door de tegenstelling tussen actoren die er in eigen tijd bij betrokken zijn (agrariërs) en de adviseurs die financieel gebaat zijn bij de processen, waarbij de toegevoegde waarde wordt betwijfeld.

Gegevens en kennis

Over het algemeen laten de interviews zien dat er een redelijk vertrouwen is in de kennis en expertise van betrokken organisaties. Echter, wil dit niet zeggen dat er geen discussie is over specifieke gegevens of cijfers. De discussies spitsen zich dan vooral toe op de meer generieke gegevens voor een (deelgebied) enerzijds en de specifieke gegevens op (bijvoorbeeld) perceelniveau anderzijds. In dergelijke discussies worden de specifieke kennis of gegevens gewantrouwd en soms ook de kennis en kunde van specifieke personen. Dit zorgt voor vertraging en zet vertrouwen onder druk. Gezamenlijk onderzoek doen en oplossingen uitproberen is dan essentieel.

Korte versus lange termijn

Gedurende de interviews kwam er vaak een spanning naar boven tussen korte en lange termijn, tussen acties die nu nodig zijn en de grotere transitie waar het gebied voor staat, tussen lokaal en landelijk. Hierin spelen verschillen in lange termijn visie op het gebied, de noodzaak van het oplossen van problemen waar men vandaag de dag tegenaan loopt en het gebrek aan kaders op een aantal grote landelijke dossiers in mee.

Beleidsverandering is een andere factor van onzekerheid, zo geeft het waterschap aan op de langere termijn toe te willen naar een situatie waarbij de functie van het gebied het natuurlijk watersysteem volgt en kijkt ook de provincie rond het Wierdense Veld vooral op de lange termijn. Omdat het onduidelijk blijkt hoe dit er uit gaat

zien geeft dit onzekerheid over de waterbeschikbaarheid (o.a. voor agrarische bedrijfsvoering) voor nu en de toekomst.

Conclusie

We concluderen dat de partijen in de gemeente Wierden voor een stevige en complexe opgave staan om tot duurzaam waterbeheer te komen. Hierbij zijn alle partijen zich bewust van de urgentie van het probleem en is er een grote wil om samen te werken, maar bestaan er uiteenlopende ideeën over de oplossingen. Kijkend naar de verschillende projecten is een belangrijke conclusie dat er een gebrek is aan onderlinge afstemming met als gevolg dat er een basis vertrouwen ontbreekt, actoren worden overvraagd en projecten als tegenstrijdig ervaren. In combinatie met het gevoel dat problemen van nu blijven liggen, onduidelijkheid over de lange termijn visie van waterschap en provincie en landelijke dossiers zorgt dit voor het ontbreken van heldere kaders en een groeiende onzekerheid.

Het onderling vertrouwen tussen agrariërs is over het algemeen sterk, net als het vertrouwen tussen de formele partijen of medewerkers daarvan. Waar het gaat om vertrouwen van agrariërs en bewoners in overheidsorganisaties en adviesbureaus is er nog terrein te winnen en wordt het handelen van deze organisaties ook niet altijd gezien als een blijk van wederzijds vertrouwen. Dit kan er toe leiden dat communicatie stroever verloopt en dat kennis in twijfel wordt getrokken. Dit komt deels voort uit ervaringen uit het verleden en onzekerheden over nu en de toekomst. Daarnaast worden er grote verschillen in werelden ervaren. Hierdoor ontstaat onduidelijkheid en zijn er verwachtingen die niet waar gemaakt kunnen worden. Ook worden plannen en communicatie niet altijd als consistent ervaren. Op plekken waar het goed gaat zien we dat de communicatie direct is en er naar elkaars standpunt wordt geluisterd en gezamenlijk naar oplossingen en informatie wordt gezocht.

Aanbevelingen

Omgaan met complexiteit en blijvende onzekerheden

Lokale en regionale gebiedsprocessen hebben vaak een sterke relatie met vraagstukken in andere regio's en op landelijk niveau. In Wierden geldt dit bijvoorbeeld voor stikstof, nitraatrichtlijnen, drinkwatervoorziening, de ontwikkeling van Natura 2000 gebieden (Wierdense Veld) en verkenning naar een Nationaal Park Sallandse Heuvelrug – Twents Reggedal nieuwe stijl. Omdat de uitkomsten hiervan (nog) niet duidelijk zijn zorgt dit voor onzekerheid onder boeren en ondernemers, wat lokale gebiedsprocessen complex maakt. Ondanks dat de verschillende belanghebbenden in het gebied graag alle onzekerheden weg zouden willen nemen, begrijpt iedereen dat dit niet kan. Hieruit volgen drie aanbevelingen:

1) Spreek bestaande onzekerheden uit en stel heldere kaders op.

Open gesprekken over onzekerheden die door verschillende betrokkenen worden ervaren zijn belangrijk aan het begin van gebiedsprocessen. Daarnaast is het van belang om te verduidelijken hoe verschillende problemen aan elkaar gerelateerd zijn en op welke vraagstukken het project of proces betrekking heeft en op welke niet. Het stellen van kaders is essentieel om latere teleurstellingen te voorkomen. Van hieruit kunnen de exacte doelstellingen worden besproken. Ondanks dat (met name bestuurlijke actoren) hierbij een focus hebben op de lange- en middellange termijn, moet hierbij niet uit het oog verloren worden dat met name direct betrokkenen behoefte hebben aan handvatten om meteen met bestaande onzekerheden om te kunnen gaan en dat hier hun motivatie ligt voor deelname. Doelen behalen op korte termijn draagt bij aan positieve ervaringen, het waarmaken van verwachtingen en dus aan onderling vertrouwen.

2) Hou de focus op het onderwerp van het proces.

Wanneer er een duidelijk kader is gesteld voor een specifiek gebiedsproces wordt aanbevolen om het verdere proces vooral te beperken tot datgene wat met het proces beoogd wordt te bereiken. In het onderzoek zagen we dat actoren bijeenkomsten gebruiken om andere problemen aan de orde te stellen

waardoor de primaire doelstellingen ondersneeuwd. Hierdoor kunnen processen gekaapt worden door specifieke groepen, terwijl anderen zich ongehoord voelen.

3) Organiseer een structuur van afstemming

Het focussen op meer specifieke problemen in gebiedsprocessen is alleen mogelijk wanneer er ook een structuur bestaat op regionaal niveau waarin actoren elkaar op de hoogte houden van ontwikkelingen binnen projecten. Uiteraard zien mensen elkaar op verschillende momenten, maar een structuur van afstemming kan bijdragen aan een basisvertrouwen tussen actoren, een plek zijn waar zaken die niet passen in een project worden besproken (zie 2) en het overvragen van actoren te verminderen. Provincies zou zo'n rol op zich kunnen nemen.

De invulling van toekomstbestendig waterbeheer

Veel vraagstukken bevatten lastige beslissingen, welke functies kunnen blijven, welk landgebruik moet veranderen? Echter, door de manier waarop veel van de huidige processen ingestoken zijn en verlopen worden echt moeilijke beslissingen vaak vermeden. Onder voorwaarden waarin de belangen van alle partijen in het proces niet geschaad worden kan een dergelijke win-win benadering inderdaad tot wenselijke resultaten leiden. Echter, de huidige uitdagingen waar het waterbeheer voor staat (o.a. beschikbaarheid drinkwater, goede waterkwaliteit, water voor natuur en landbouw) vraagt om duidelijke keuzes, wat verlies voor de een betekent en winst voor de ander. Processen die hieraan gerelateerde beslissingen voor zich uit schuiven doen daarmee vaker meer kwaad dan goed.

4) Ontwijk moeilijke keuzes niet

Duurzaam waterbeheer vraagt om duidelijke en soms harde keuzes. Maak dit soort keuzes vooraf bekend, stel ze op als randvoorwaarden. Daarmee wordt voorkomen dat er wordt geïnvesteerd in korte termijn oplossingen die niet bijdragen aan het einddoel. Oplossingen waar veel energie en geld in wordt gestoken op de korte termijn maar op de lange termijn niks oplossen. Door vooraf de scherpe en soms moeilijke keuzes als randvoorwaarden mee te geven voorkom je situaties die leiden tot teleurstellingen, groeiende onzekerheden en dalend vertrouwen.

5) Gezamenlijk onderzoek en het uitproberen van oplossingen

Samenwerken vraagt om integraal onderhandelen. Dit betekent gezamenlijk feiten onderzoek en het uitproberen van oplossingen. In Wierden is bijvoorbeeld door enkele boeren het initiatief genomen om water op te voeren uit de Regge om te onderzoeken of dit bijdraagt aan schadebeperking als gevolg van verdroging door drinkwaterwinning. Deze oplossingen kunnen voor de korte of lange termijn zijn, zolang ze maar bijdragen aan het einddoel. Op deze manier is het waarschijnlijker dat er op korte termijn successen worden behaald, wat bijdraagt aan vertrouwen en de bereidwilligheid tot participatie.

Hoe kunnen specifieke gebiedsprocessen organisatorisch het beste ingericht worden?

Met betrekking tot het organiseren van gebiedsprocessen kunnen er een aantal aanvullende aanbevelingen gedaan worden op basis van het onderzoek. Hieruit volgen de afsluitende drie aanbevelingen:

6) Bouw voort op kennis in het gebied.

Ga bij de uitvoering van processen binnen het gebied en het zoeken naar oplossingen primair uit van al bestaande kennis die in het gebied aanwezig is en werk hierbij samen in plaats van los van elkaar. In gebiedsprocessen is er veel inhuur van buitenaf (o.a. adviseurs), dit hoeft niet slecht te zijn maar roept wel vraagtekens op. Daarnaast is er binnen gebieden vaak veel kennis waar beter gebruik van gemaakt kan worden, bijvoorbeeld bij gemeenschappelijk feitenonderzoek naar waterstanden. Daarnaast kunnen betrokken een rol spelen in het uitwisselen van kennis, innovatieve methoden of het verzamelen van gegevens. Het budget wat voor inhuur van buitenaf is gereserveerd kan daar dan, gedeeltelijk, voor gebruikt worden.

7) Focus op luisteren.

Zet korte lijntjes en luisteren centraal. Bijeenkomsten werken makkelijker en leveren meer op wanneer er minder deelnemers zijn omdat onderlinge relaties dan hechter worden en er beter naar elkaar geluisterd kan worden. Bij een dergelijke opzet is het goed om niet altijd te focussen op elkaar overtuigen of consensus maar te focussen op luisteren en elkaar begrijpen, zonder het meteen met elkaar eens te hoeven zijn (zie ook de theory U methode). Vooral in het begin van processen is hieraan behoefte. Een voorwaarde is hierbij dat de deelnemers namens een duidelijke achterban spreken en representatief zijn voor deze achterban. In Wierden is bijvoorbeeld een waterwerkgroep nieuw leven ingeblazen waarin boeren met Vitens spreken over de gevolgen van verdroging door drinkwaterwinning en mogelijke oplossingen.

8) Investeer in duidelijke communicatie en informatievoorziening.

Communiceer als initiator of organisator van een project (vaak overheid of adviesbureau) consistent en leg veranderingen helder en concreet uit, geef ook aan als er geen nieuws is of zaken nog onduidelijk of onzeker zijn. Focus op nu, niet op alleen op oplossingen over 25 jaar. Maak daarin afspraken over wat wordt onderzocht en wanneer antwoorden wel beschikbaar zijn of vraag anderen (bv participanten) dit uit te zoeken en bevindingen te communiceren. Respecteer deze deadlines. Probeer verder om alle informatie ook beschikbaar te maken aan alle belanghebbenden in het gebied. Met name degene die niet zo nauw betrokken zijn bij de processen ervaren sneller een gebrekkige informatievoorziening. Als laatste, ook geen nieuws is nieuws. Hou mensen op de hoogte, ook als het betekent dat je moet uitleggen dat er geen vorderingen zijn of nieuws te melden is.