

Analyse van draagvlak voor waterberging

Analyse van draagvlak voor waterberging

Vorbereidend onderzoek naar vragen uit het veld en geschikte analysekaders

**J.E.M. Klostermann,
A. Blankena
A. Gerritsen**

Alterra-rapport 1134

Alterra, Wageningen, 2005

REFERAAT

J.E.M. Klostermann, A. Blankena, A. Gerritsen, 2004. *Analyse van draagvlak voor waterberging. Voorbereidend onderzoek naar vragen uit het veld en geschikte analysekaders*. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1134. 129 blz.; 21 fig.; 18 tab.; 107 ref.

In het waterbeleid staan veel veranderingen op stapel. Daarover moet worden gecommuniceerd met de samenleving. Aan dit proces moet Programma 417 bijdragen door middel van sociaal-wetenschappelijk onderzoek. In dit rapport wordt daarom gezocht naar actuele maatschappelijke vragen rond draagvlak voor waterberging en naar geschikte theoretische analysekaders. Uit het veld kwamen weinig directe vragen, maar uit de verhalen van respondenten over draagvlak konden wel vragen afgeleid worden. Daarna volgt een review van sociaal-wetenschappelijke rapporten van Alterra en van de externe bestuurskundige literatuur. Tenslotte wordt een voorstel voor geschikte kaders gedaan. Deze zullen worden ingezet in vervolgonderzoek.

Trefwoorden: Bestuurskunde, analysekader, review, draagvlak, waterberging, beleid, proces.

Illustratie omslag: Schets van noodoverloopgebied de Beerse Overlaat zoals weergegeven in het rapport van de commissie Luteijn

ISSN 1566-7197

Dit rapport kunt u bestellen door € 20,- over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Alterra-rapport 1134. Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

© 2005 Alterra

Postbus 47; 6700 AA Wageningen; Nederland

Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: info.alterra@wur.nl

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Inhoud

Woord vooraf	9
Samenvatting	11
1 Inleiding	13
1.1 Waarom een project over waterberging?	13
1.2 Zoeken naar bestuurskundige analysekaders	13
1.3 Opzet van het onderzoek	15
2 Wat zijn de maatschappelijke vragen?	17
2.1 Methode veldonderzoek	17
2.2 Resultaten interviews	18
2.2.1 Hun vragen: geen vragen?	18
2.2.2 Vraag: probleemperceptie	19
2.2.3 Vraag: omgaan met stakeholders	22
2.2.4 Vraag: strategie terreinbeheerders	23
2.2.5 Vraag: financiële regelingen	24
2.2.6 Overige vragen	24
2.3 Samenvattend: vragen uit het veld	24
3 Welke analysekaders worden binnen Alterra reeds gebruikt?	27
3.1 Selectie van rapporten	27
3.2 Algemene bestuurskundige onderbouwing	29
3.2.1 Bestuurlijke graadmeters	29
3.2.2 Concept maatschappelijk draagvlak natuur	33
3.2.3 Naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie	35
3.2.4 Beleidsevaluatie voor de Natuurbalans	36
3.2.5 Bestuurlijke trends en het natuurbeleid	39
3.2.6 De betrouwbare overheid	43
3.2.7 Tussenconclusie over bestuurskundige onderbouwing	44
3.3 Toegepaste studies	45
3.3.1 Doe maar weer een hoogwatertje!	45
3.3.2 Een zee aan actoren	46
3.3.3 Kennismaken met de burens	47
3.3.4 Lozingen vanaf de wal	47
3.3.5 Kwaliteitsimpuls beleidsprocessen Integraal Waterbeheer	48
3.3.6 Implementatie van de Habitat- en Vogelrichtlijn	49
3.3.7 Natuur en landschap in het beleid	51
3.3.8 Bestuurlijke trends bij LNV	51
3.3.9 Draagvlak voor waterberging	52
3.3.10 Tussenconclusie over toegepaste studies	53
3.4 Innovatie en leerprocessen	53
3.4.1 Op zoek naar Magische Momenten	53

3.4.2	CoP op Alterra	55
3.4.3	Open vizier op de Groene Ruimte	56
3.4.4	Tussenconclusie over innovatietheorie	57
3.5	Beleving van natuur	57
3.5.1	Graadmeters sociaal draagvlak en beleving	58
3.5.2	Graadmeters beleving	59
3.5.3	De maat van de natuur	60
3.5.4	De beleving van watertypen	61
3.5.5	Waterbeelden	62
3.5.6	Meetproblematiek natuurhouding	63
3.5.7	Tussenconclusie belevingsonderzoek	63
3.6	Bruikbare Alterra-kaders	63
4	Welke analysekaders zijn te vinden in de wetenschappelijke literatuur?	65
4.1	Selectie van literatuur	65
4.2	Theorie over beleid en maatschappelijke sturing	65
4.2.1	Dunn, Winsemius, Geurts en Vennix: beleidslevenscyclus	65
4.2.2	Van Gunsteren: a theory of citizenship	68
4.2.3	Hisschemöller: gestructureerde en ongestructureerde problemen	71
4.2.4	Hoppe: argumentatieve beleidsanalyse	74
4.2.5	Frissen: sturing en publiek domein	76
4.2.6	Tatenhove, Arts en Leroy: beleidsarrangementen	78
4.2.7	Abma en In 't Veld: beleidswetenschappelijke perspectieven	79
4.2.8	Goosen et al: analysekader voor watergerelateerde projecten	80
4.2.9	Van Wijk et al: beoordeling van beleidsinstrumenten	82
4.3	Theorie over procesmanagement	85
4.3.1	De Bruijn, ten Heuvelhof en in 't Veld: procesmanagement	85
4.3.2	Verbeek: Tussen ongestoorde sturing en ongestuurde sturing	86
4.3.3	Corvellec en Rosengren: Rhetorica	88
4.3.4	Methodeklapper participatieve methoden	89
4.3.5	Handreiking interactieve planvorming	90
4.4	Sociaal-constructivistische theorie en kennisleer	91
4.4.1	Gilovich, Simon, Giddens, Weick: betrouwbaarheid van kennis	91
4.4.2	Berger en Luckman, Shotter, Latour: consensus-vorming	92
4.4.3	Czarniawska: narratieve analyse	93
4.4.4	Gusfield: The culture of public problems	94
4.4.5	Hannigan: claims en claimsmakers	95
4.5	Theorie over cultuur en organisatie	95
4.5.1	Schein: organisatieculturen	96
4.5.2	Mintzberg: zeven organisatiehoofdtypen	97
4.5.3	Douglas: fundamentele verschillen tussen mensen	99
4.5.4	Cultuuranalyses in de publieke sector	100
4.6	Overzichtsartikelen beleidsonderzoek en bestuurskunde	101
4.6.1	Trends in beleidsadviesing	101
4.6.2	Tien jaar tijdschrift Bestuurskunde	102
4.6.3	Wetenschappelijke oogst bestuurskunde	103
4.7	Welke analysekaders zijn geschikt?	104

5	Conclusie: hoe verder met analyse van draagvlak?	107
5.1	Geen vragen uit het veld, of toch?	107
5.2	Hoe verder met de analysekaders?	109
5.3	Samenvattende conclusies en ideeën voor vervolgonderzoek	110
	Literatuur	113
	<i>Bijlagen</i>	
1	Brainstorm analysekaders voor draagvlak veranderend waterbeleid 28 nov 2003	123
2	Verslag bijeenkomst over waterberging en maatschappij 22 juni 2004	125
3	Waterberging als maatschappelijk proces: voorstellen onderwerpen	127

Woord vooraf

Het doel van dit onderzoek was het vinden van geschikte theoretische kaders voor de analyse van draagvlak-problemen. Draagvlak is nodig voor het waterbeleid dat verandert als gevolg van nieuwe wetenschappelijke inzichten (klimaatverandering) en nieuwe maatschappelijke inzichten (een minder technische, meer natuurlijke aanpak). Vooral bij de implementatie van nieuwe ideeën treden draagvlak-problemen op. Burgers keren zich plotseling tegen de plannen, boeren blijken verdeeld en natuurorganisaties gedragen zich ambivalent. Is dit puur een kwestie van communicatie door de overheid, of spelen er nog andere factoren, zoals geld, macht en/of kennis? Het veldonderzoek bracht nieuwe vragen aan het licht en het zoeken naar analytische kaders heeft geschikte theorieën opgeleverd. In vervolgonderzoek zal de waarde moeten blijken.

Samenvatting

Dit project is ingegeven door het veranderende waterbeleid, met als belangrijk demarcatiepunt het uitkomen van het rapport van de Commissie WB21 in 2000: *Waterbeleid voor de 21e eeuw. Geef water de ruimte en de aandacht die het verdient*. Het project maakt deel uit van het programma 417 “Veranderend waterbeheer voor een duurzame Groene Ruimte” voor 2003 en 2004 en is erop gericht om geschikte analysekaders te vinden.

Het onderzoek bestaat uit drie delen:

1. Wat voor vragen moeten er met het analysekader kunnen worden beantwoord?

Aan deze vraag is gewerkt door het interviewen van actoren die betrokken zijn bij het veranderende waterbeleid. Er kwamen weinig directe sociaal-wetenschappelijke vragen uit het veld. Enkele respondenten zeiden zelfs expliciet dat ze aan gamma-onderzoek geen behoefte hadden. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat de respondenten een beta-achtergrond hadden (bv hydrologen) en zij zich voorafgaand aan het interview weinig met gamma-vraagstukken bezig hadden gehouden. Uit de interviews konden desondanks wel gamma-vraagstukken gedestilleerd worden. In hoofdstuk 5 worden deze vragen herhaald, gesorteerd en beoordeeld op hun bruikbaarheid voor een vervolgstudie.

2. Welke analysekaders zijn binnen Alterra al in gebruik?

Hieraan is gewerkt door gesprekken met bestuurskundige onderzoekers binnen Alterra en door het verzamelen en bestuderen van relevante Alterra-rapporten. Wat betreft de theoretische kaders bij Alterra zijn vier scholen gevonden:

- Een bestuurskundig-theoretische school met klassieke opvattingen (doel-middelen), aangevuld met proces-aspecten (interactief, multi-actor governance);
- Een toegepaste school met vluchtige kaders, de opdrachtgever krijgt prioriteit, er is meer aandacht voor processen;
- Een innovatieschool: met een postmoderne opvatting, theorie over de lerende organisatie en Communities of Practice, maakt gebruik van creatieve technieken;
- De belevingschool: maakt gebruik van psychologische kaders, heeft eigen theorie ontwikkeld in langlopend onderzoek.

Van de gangbare theorie binnen Alterra kunnen de volgende onderdelen bruikbaar zijn:

- De checklist met bestuurlijke graadmeters (3.2.1);
- De indeling in inhoud, netwerk en proces (3.3.6);
- Het op empirie gebaseerde model over draagvlak (3.3.9).

3. Welke theoretische kaders zijn voorhanden in de wetenschappelijke literatuur, en in hoeverre zijn deze geschikt voor het beantwoorden van vragen over draagvlak?

Deze vraag is beantwoord door middel van literatuuronderzoek. Geschikte theorieën voor analyse van veranderend waterbeleid zijn weergegeven in onderstaande tabel. Deze analysekaders bekijken het gehele beleidsproces, al is dat steeds vanuit een iets andere invalshoek. De eerste drie zijn meer descriptief, de laatste drie leiden tot beleidsaanbevelingen.

Tabel Bruikbare theorie voor de analyse van veranderend waterbeleid

<i>Theorie</i>	<i>Waarvoor</i>	<i>Auteur(s)</i>	<i>Subparagraaf</i>
Beleidslevenscyclus	Indelen van processen in de tijd	Geurts en Vennix	4.2.1
Vier typen beleidsproblemen	Analyse van het beleidsprobleem	Hisschemöller	4.2.3
Argumentatieve beleidsanalyse	Analyse van debat	Hoppe	4.2.4
Beleidsarrangementen	Ontwikkelen van beleidsopties	Tatenhove, Arts en Leroy	4.2.6
Analysekader watergerelateerde projecten	Analyse van voortgang in beleidsproces	Goosen et al	4.2.7
Procesmanagement	Ontwerpen van een proces	De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld	4.3.1

Er liggen nog veel vragen op het gebied van draagvlak, ook al is door het beperkte veldonderzoek niet zeker of in dit onderzoek de juiste vragen zijn opgespoord. Dit zal in een vervolgstudie aan de orde moeten komen in overleg met de afnemers van dit onderzoek. Wat betreft het inzetten van theorie in het empirische onderzoek van Alterra is de conclusie dat daar diverse kaders aan toe te voegen zijn vanuit de bestuurskundige literatuur. Er zijn geschikte analysekaders gevonden op het gebied van netwerksturing en sociaal-constructivisme. Ze geven nog onvoldoende inzicht in de mechanismen achter draagvlak. De zes gevonden kaders kunnen gebruikt worden in empirisch vervolgonderzoek waarin verder wordt gewerkt aan het voorlopige model over draagvlak.

1 Inleiding

1.1 Waarom een project over waterberging?

Dit project is ingegeven door het veranderende waterbeleid, met als belangrijk demarcatiepunt het uitkomen van het rapport van de Commissie WB21 in 2000: *Waterbeleid voor de 21e eeuw. Geef water de ruimte en de aandacht die het verdient*. Daarnaast zijn enkele Europese richtlijnen van kracht geworden die de Nederlandse overheden tot actie dwingen, met de Kaderrichtlijn Water (KRW) als meest in het oog springende verandering. Het veranderende beleid brengt veel vragen met zich mee, reden voor het Ministerie van LNV en Alterra om een programma 417 "Veranderend waterbeheer voor een duurzame Groene Ruimte" op te zetten. Het programma loopt van 2003 tot en met 2006.

Het veranderend waterbeleid roept ook sociaal-wetenschappelijke vragen op. Samengevat luiden de bestuurlijke vragen voor de beleidsmakers zelf: hoe krijgen we dit beleid geaccepteerd en hoe krijgen we het betaald? Vanuit wetenschappelijk oogpunt is het daarnaast interessant om te onderzoeken hoe dit beleid tot stand komt, en wat andere actoren ervan vinden. In een oriënterend SEO onderzoek 'Draagvlak voor waterberging' (Blankena et al, 2004, in voorbereiding) bleek dat bestuurskundige analysekaders van nut konden zijn voor een meer systematische benadering van de concrete maatschappelijke problemen. Dit project maakt deel uit van het programma voor 2003 en 2004 en is erop gericht om geschikte analysekaders te vinden.

1.2 Zoeken naar bestuurskundige analysekaders

We zoeken naar een analysekader, maar voor wat? Het is onderdeel van het project om ook dat duidelijker te krijgen, maar een eerste ruwe schets van het probleemveld is wel te geven.

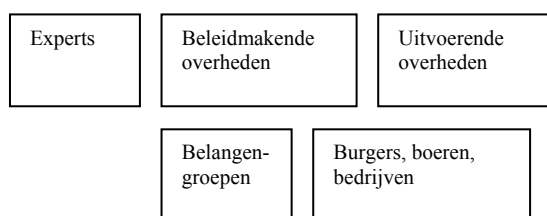
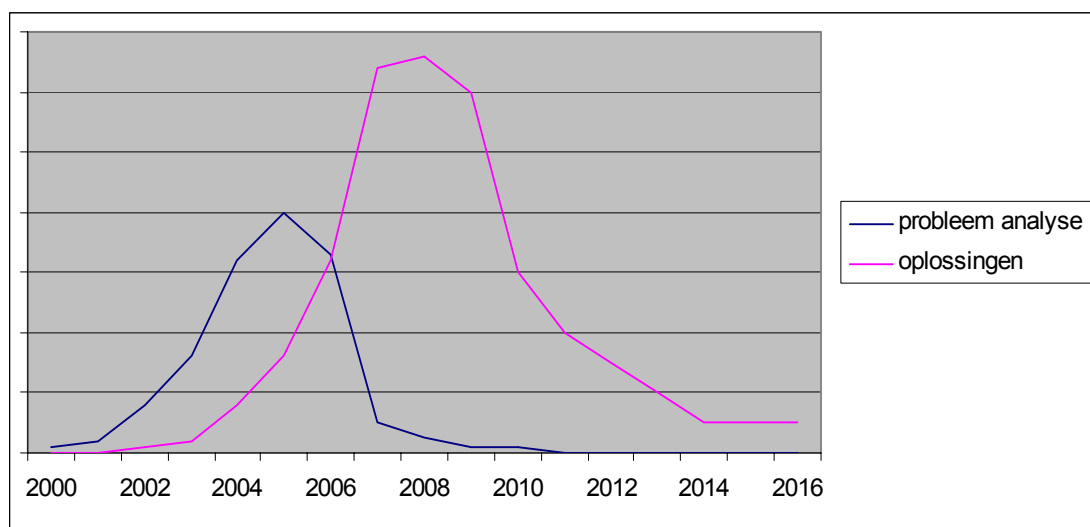
De vier uitgangspunten zijn:

a. Het gaat om het analyseren van een *proces*. Meer specifiek gaat het om een maatschappelijk besluitvormingsproces. Voor ons onderwerp 'veranderend waterbeleid' houdt dit in dat we naar proces-aspecten willen kijken, zoals communicatie, onderhandeling, kennis-ontwikkeling en innovatie. We zoeken dus naar analysekaders waarmee maatschappelijke besluitvormingsprocessen kunnen worden onderzocht en beschreven.

b. Op de tweede plaats is het uitgangspunt dat het om een *complex* probleem gaat. Bij veranderend waterbeleid zijn veel actoren betrokken (diverse overheden, burgers, boeren en bedrijven, belangenorganisaties, kennisinstellingen) die verschillende rollen kunnen aannemen (bv burger en consument, vergunningverlener en uitvoerder).

Daardoor spelen veel verschillende belangen, bestaan veel verschillende visies, en hebben de problemen veel verschillende aspecten (economisch, sociaal, ecologisch, technologisch). Al deze aspecten veranderen ook nog voortdurend. De complexe werkelijkheid roept bij de mens automatisch de wens op tot versimpeling: wat zijn de hoofdlijnen, wat zijn de prioriteiten? Er is veel sociaal-wetenschappelijk onderzoek gedaan naar dit ‘sensemaking’ proces waarin mensen proberen de werkelijkheid om hen heen te doorgronden. Zijn de versimpelingen die men gebruikt heeft achteraf gezien terecht? En bestaan er methoden om het ‘sensemaking’ proces te verbeteren?

c. Een volgend uitgangspunt is dat er *onzekerheid* bestaat over zowel de problemen als de oplossingen. In deze onzekerheid zijn twee niveau’s aan te geven. Ten eerste de algemeen bekende onzekerheden. Het veranderende waterbeleid is gebaseerd op toekomstvoorspellingen ten aanzien van klimaatverandering. De toekomst is per definitie onzeker, dus de meeste mensen zien in dat het hier gaat om inschattingen en extrapolaties. Van dit type onzekerheden maken sommige partijen gebruik om voorgestelde maatregelen ter discussie te stellen en op de lange baan te schuiven. Misschien ook terecht. Daarmee komen we op het tweede, meer fundamentele niveau van onzekerheid: in hoeverre is de mens überhaupt in staat om zijn omgeving werkelijk te begrijpen? In de sociaal-constructivistische (‘postmoderne’) stroming wordt de hardheid van menselijke kennis onderzocht, en wordt geclaimd dat harde feiten in principe niet bestaan. Voor het probleemveld ‘veranderend waterbeleid’ betekent dit onder andere dat voor alle actoren een bescheiden opstelling op zijn plaats is.



Figuur 1.1 Mate van aandacht in het maatschappelijk besluitvormingsproces

d. Tenslotte is *democratie* het uitgangspunt. Het analysekader moet functioneren in de huidige Nederlandse politieke en culturele context. In deze context gelden principes als gelijkwaardigheid van alle menselijke individuen en eerlijkheid in het zoeken naar consensus. Achterstelling van bepaalde maatschappelijke groepen vindt misschien wel plaats, maar dit gebeurt niet doelbewust van staatswege. De consequentie voor het analysekader is dat streven naar een beter begrip van andere actoren belangrijker is dan Machiavellistische machtsstrategieën.

Met deze uitgangspunten kan het probleem waarvoor we een analysekader zoeken als volgt worden getekend (zie Figuur 1.1). Het is een proces in de tijd (x-as). Het proces waar we naar kijken is een debat, of een communicatie-proces, dat hoogtepunten en dieptepunten kent in maatschappelijke aandacht (de y-as). In de figuur zijn twee hoogtepunten getekend, een voor het debat over het probleem en een voor het debat over de oplossingen. In de praktijk zal het proces een iteratief karakter hebben, dus heen en weer gaan. Op de lange termijn is het een cyclisch proces, onder andere door voortschrijdend wetenschappelijk inzicht. Aan dit proces nemen maatschappelijke actoren deel. In de figuur zijn ze in een bepaalde volgorde toegevoegd, maar om welke actoren het gaat en wanneer ze deelnemen moet voor de analyse van een concreet beleidsproces onderdeel zijn van de onderzoeksvraag.

1.3 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek bestaat uit drie delen:

1. Wat voor vragen moeten er met het analysekader kunnen worden beantwoord?

Aan deze vraag is gewerkt door het interviewen van actoren die betrokken zijn bij het veranderende waterbeleid. Interviews zijn gehouden met vertegenwoordigers van waterschappen, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Rijkswaterstaat Directie Oost-Nederland en de Dienst Landelijk Gebied.

2. Welke analysekaders zijn binnen Alterra al in gebruik?

Hieraan is gewerkt door gesprekken met bestuurskundige onderzoekers binnen Alterra en door het verzamelen en bestuderen van relevante Alterra-rapporten. Er is bekeken welke theorieën nu al worden gebruikt binnen Alterra en welke daarvan toepasbaar zijn voor het waterbeleid.

3. Welke theoretische kaders zijn voorhanden in de wetenschappelijke literatuur, en in hoeverre zijn deze geschikt voor het beantwoorden van vragen over draagvlak?

Deze vraag is beantwoord door middel van literatuuronderzoek. Er is in de eerste plaats gezocht naar gangbare Nederlandse bestuurskundige theorie en daarnaast is sociaal-constructivistische en organisatiekundige literatuur behandeld.

In de conclusies zal worden aangegeven hoe kan worden omgegaan met de verschillende wetenschappelijke scholen, voor zover zij niet 'compatible' zijn. Ook wordt in de conclusies getoetst in hoeverre de analysekaders voldoen aan wetenschappelijke criteria zoals empirische onderbouwing en methodologische gedegenheid, en meer praktische criteria zoals efficiency en geschiktheid om concrete, actuele maatschappelijke vragen te beantwoorden. In de conclusie wordt tenslotte aangegeven of de gevonden analysekaders voldoende zijn en waar vervolgonderzoek nodig is.

2 Wat zijn de maatschappelijke vragen?

2.1 Methode veldonderzoek

Het is niet moeilijk voor een sociaal-wetenschappelijk onderzoeker om vragen te formuleren op het gebied van draagvlak voor waterbeleid. Het is echter de taak van Alterra om antwoorden te geven op maatschappelijke vragen. Het gezochte analysekader moet daar geschikt voor zijn. Daarom is in een interviewronde geprobeerd zicht te krijgen op de vragen die leven bij maatschappelijke actoren die betrokken zijn bij het implementeren van nieuw waterbeleid.

Interviews zijn gehouden met:

- LNV-DLG
- Rijkswaterstaat Reg dir Oost-Nederland
- Staatsbosbeheer
- Natuurmonumenten
- Friese waterschappen plus terreinbeheerder (groeps-interview)

Vragen waren onder andere:

- Wat is waterberging volgens jullie?
- Wat is draagvlak?
- Welke kennis ontbreekt ten aanzien van draagvlak?

De interviews en de mini-workshop zijn op band opgenomen en letterlijk uitgewerkt. Van het groepsinterview stond helaas maar een deel op de band. Daarna zijn de vijf uitgewerkte interviews (primary documents) gecodeerd met software Atlas-ti voor kwalitatieve analyse. Dit is een methode om tekstuele data op thema's (codes) te sorteren. Naast codes die met de interviewvragen samenhangen ('wat is draagvlak', 'wat is waterberging', 'zij zien vragen') zijn ook codes aangemaakt voor vraagstukken die de onderzoeker zelf in de verhalen zag (gecodeerd met 'vraag:.....').

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de codes en de aantallen citaten (quotations) die daarmee zijn gevonden. In dit overzicht zijn de codes gesorteerd op het aantal quotations (zie onder 'Totals'). De code 'vraag: probleempceptie' is dus het meest toegepast, daarna de code 'vraag: omgaan met stakeholders', enzovoorts. Het aantal quotations is een indicatie voor het belang van een code; zowel het belang dat de geïnterviewden eraan hechten, als de onderzoeker zelf.

Op basis van deze indeling zijn de data verder op inhoud geanalyseerd. De codes worden in de paragraaf met resultaten een voor een behandeld. De codes met weinig quotations zijn samengenomen in één subparagraaf. Het softwareprogramma kent aan elke quotation een nummer toe (bijvoorbeeld 3:6), waarbij het eerste getal naar het primary document verwijst (dus naar een bepaald interview) en het tweede naar

de betreffende quotation. In dit hoofdstuk zijn deze nummers bij de resultaten vermeld in verband met de terugzoekbaarheid (voor een eventueel peer review of een kwaliteitscontrole).

Tabel 2.1 Rapportage van Atlas-ti over codes en quotations

Codes-Primary-Documents-Table						
Date/Time: 17-08-04 16:42:04						
PRIMARY DOCS						
CODES	2	3	4	5	6	Totals
vraag: probleemperce	2	10	3	3	17	35
vraag: omgaan met st	0	12	3	11	6	32
wat is waterberging	6	5	5	3	6	25
vraag: strategie nat	0	11	0	4	5	20
vraag: financiële kw	0	1	4	4	5	14
wat is draagvlak	3	4	2	1	4	14
zij zien vragen	4	2	4	0	4	14
documenten zoeken	3	0	0	0	0	3
vraag: effect van bu	1	1	0	0	0	2
vraag: draagvlak OK?	1	0	0	0	0	1
vraag: vastleggen in	0	0	0	1	0	1
vraag: vertrouwen in	0	0	1	0	0	1
vraag: zachte /harde	1	0	0	0	0	1
Totals	21	46	22	27	47	163

Met de interviewresultaten als inspiratiebron zijn twee brainstorm-sessies georganiseerd binnen Alterra (op 3 december 2003 en op 22 juni 2004) (zie bijlagen 1 en 2). Twee ideeën zijn door Alwin Gerritsen verder uitgewerkt (bijlage 3). Dit alles is meegenomen in een sorteer- en selecteer-sessies op 19 augustus 2004. De conclusies daaruit zijn weergegeven in hoofdstuk 5 (paragraaf 5.4).

2.2 Resultaten interviews

In de interviews is direct gevraagd naar de behoefte aan gamma-kennis ten aanzien van draagvlak voor waterberging. De suggesties die respondenten deden zijn te vinden in tabel 2.2. De interviews zijn ook geanalyseerd op mogelijke gamma-kennisvragen die tussen de regels door te vinden zijn. Dit zijn interpretaties van de onderzoeker en ze zijn daarom apart gecodeerd.

2.2.1 Hun vragen: geen vragen?

Uit de interviews zijn weinig directe, bruikbare gamma-vragen gekomen. Het was geen probleem om met de respondenten een uur of meer vol te praten over waterberging, draagvlak en maatschappelijke processen daaromheen, maar na de vraag “welke sociaal-wetenschappelijke kennis ontbreekt er over draagvlak?” was het interview vaak snel afgelopen. Drie respondenten (van Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten) gaven zelfs expliciet aan dat ze eigenlijk weinig zien in sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar draagvlak voor waterberging. Argumenten daarvoor:

- Er is geen draagvlak nodig: bestuurders moeten de moed hebben om een besluit te nemen (NM)
- Draagvlak is meer iets voor Stowa (NM)
- Er is geen onderzoek nodig maar geld (RWS)
- Er is al een proefschrift van Verbeek over draagvlak (SBB)

Mogelijke verklaringen zijn:

1. dat er inderdaad nauwelijks sociaal-wetenschappelijke vragen zijn in het veld (dus dat iedereen al voldoende inzicht heeft in maatschappelijke processen),
2. dat die vragen er wel zijn, maar dat de bezochte respondenten er te weinig zicht op hebben om ze goed te formuleren of dat niet als hun taak zien, bijvoorbeeld omdat zij zelf een beta-achtergrond hebben.

Alleen de respondenten van DLG en de waterschappen hadden interesse in dit type onderzoek. De vragen die hij en andere respondenten hebben geopperd staan in tabel 2.2. De gegevens van de miniworkshop stonden helaas niet op de band en zijn dus op beperkte aantekeningen gebaseerd.

Tabel 2.2 kennisvragen ten aanzien van waterberging en draagvlak

Een draagvlakmonitor	RWS
De juridische kant van schaderegelingen	DLG
Open en gesloten processen bij verschillende waterschappen: wat loopt goed en wat niet?	DLG
Casussen waar toepassing van het proefschrift van Verbeek wel en niet goed is gegaan	SBB
Het bestaansrecht van waterschappen	NM
Hoe interesseer en informeer je de grote groep burgers die je niet hoort?	waterschappen
De rol van het gemeentelijk Waterplan in het verkrijgen van draagvlak	waterschappen

2.2.2 Vraag: probleempceptie

In de interviews is duidelijk te zien dat natuur-actoren en waterschappen verschillende percepties hebben van het probleem. Voor de waterbeheerders zijn veiligheid en wateroverlast de belangrijkste problemen, voor de natuurorganisaties zijn dat verdroging en waterkwaliteit. Twee typerende uitspraken (RWS=Rijkswaterstaat, NM= Natuurmonumenten):

RWS: Op basis van historische voorkomens weet je hoeveel water bij Lobith de grens overkomt, en door daar een statistische analyse op uit te voeren, kun je zien dat in die exponentiële staart, he, van de verdeling, dat je op een gegeven moment zegt, OK, hier kap ik hem af bij 16.000, en de kans dat er nog een grotere afvoer is, is een op 1250. 0,08%. Dat is eigenlijk het verhaal. In Nederland gaan we met wat we noemen: de structurele aanpak, zorgen dat we die 16.000 veilig kunnen afvoeren. (2:3)

NM: In de meeste natuurterreinen hebben wij heel weinig sloten dus van nature houdt je daar water vast en als het nat wordt dan vult dat nog eens laagtes in het maaiveld. Ook als je die natuurterreinen op het zand vergelijkt met ontgonnen gebieden, dan zit er gewoon niet zoveel vlak in. Ik bedoel dat hele wasbord is weg. Ook het hele vermogen om water op het maaiveld vast te houden in landbouwgebieden is compleet verdwenen, dat is nog wel in natuurgebieden aanwezig. (6:5)

Andere actoren zoals boeren, burgers en gemeenten zullen weer andere percepties hebben van het probleem. Uit de citaten blijkt dat natuurorganisaties wel inzicht hebben in de percepties van de waterbeheerders, maar waterbeheerders niet in die van natuurbeheerders. Uitspraken van de natuurorganisaties daarover (SBB=Staatsbosbeheer, NM=Natuurmonumenten):

SBB: een provincie Limburg, waar ik heb gepraat bij het Waterschapsbestuur, waar ik dus inzichtelijk heb gemaakt welke kansen er voor water vasthouden liggen, dat ik dan ronduit krijg te horen: ja, dat lost het probleem van de Maas maar in heel beperkte mate op en daarom doen we dat niet. (3:9)

NM: Die waterschappenscene ziet er heel anders uit dan de natuurlijke waterberging zoals wij die bij zo'n landschap inpassen. Die waterschappen hebben zeg maar, waterberging is lucht, als je geen lucht hebt, kun je er geen water instoppen. Dus die willen graag dat zo'n beekdal zo lang mogelijk droog blijft en op het moment dat ze die ruimte nodig hebben willen ze hem kunnen gebruiken. (6:3)

Ook met de code 'wat is waterberging' zijn de verschillen in percepties onderzocht. De resultaten zijn weergegeven in tabel 2.3. Hieruit blijkt dat actoren aan de koepelterm 'waterberging' verschillende invullingen geven. Iedere actor wil daar zijn eigen doelen onderbrengen. Voor Rijkswaterstaat is dat vooral veiligheid, en voor de natuurorganisaties is dat verdrogingsbestrijding en waterkwaliteit. De natuurorganisaties beklagen zich dat waterbeheerders niets aan water vasthouden doen, en de waterbeheerders praten daar inderdaad helemaal niet over. Over de andere termen is verbazend veel overeenstemming, waarschijnlijk door veel publiciteit en onderlinge communicatie. Bij 'noodoverloop' is dit heel duidelijk, bij retentie bestaat meer verschil in betekenis.

Op basis van deze resultaten hebben we de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- Hoe zien de percepties van de belangrijkste betrokken actoren eruit ten aanzien van de trits vasthouden, bergen, afvoeren zoals bedoeld in WB21?
- Waarom blijft water vasthouden buiten beeld bij waterbeheerders?
- Welke van deze actoren kennen elkaars perceptie, welke niet, en hoe is dat patroon ontstaan?
- Helpt het aantoonbaar in het proces van realisatie van beleid als actoren elkaar verstaan?

Tabel 2.3: Betekenissen van 'waterberging' en daarmee gelieerde termen

	RWS	Waterschap	DLG	SBB	Natuurmon
Waterberging	Hoog water in rivieren leidt tot veiligheidsprobleem, topafvoer afvlakken. Ook: rivier verruimen, meestromende berging	tijdelijk parkeren van water van elders (tegenover retentie)	Water vasthouden en geleidelijk laten afstromen zodat geen wateroverlast, evt uit putten in droge perioden	Bakje moet leeg zijn voor piekafvoer, oplossen wateroverlast, maar ook verdroging en kwaliteit	Bijproduct van natuurlijk waterregime bv beekoverstroming, tegenwoordig meer door mens gewild proces
Noodoverloopgebied	Geen structurele maatregel, extreme piek (calamiteit), laag-frequent, 3 gebieden door kabinet aangewezen		Ruimtelijke reservering in rivierengebied, voor extreme pieksituaties, eens in 100 jaar? gecontroleerde overstroming	Lage frequentie	macro-economische afweging, voor grote rivieren, lage frequentie
Retentiegebied of -bekken	Tijdens stijgen water parkeren in polder of zijtak. Structureel, frequent	Vasthouden gebiedseigen water; gemaal half of uit, stuwen dicht	Hogere frequentie: paar maal per jaar, benut om water tijdelijk op te slaan, rivieren en grotere beken	Hoge frequentie	Bedoeld als zoet water voor landbouw, kost landbouwers teveel ruimte
Calamiteitenpolder	Oude naam voor noodoverloop		Noodoverloop op kleine schaal in west-Nederland	Lage frequentie	Zelfde als noodoverloop
Piekberging	Zowel retentie als noodoverloop		Verwarrende term, retentie en noodoverloop	Zowel lage als hoge frequentie	
Spaarbekken				Drinkwaterfunctie	geen piekberging: dan moet het leeg
Waterconservering			Water vasthouden in gebied, zowel in de bodem als op maaiveld	in de zomer, voor landbouw vasthouden waar het hoort, vernatten, water op maaiveld accepteren	Water vasthouden: geen sloten, wasbordreliëf

2.2.3 Vraag: omgaan met stakeholders

De natuurorganisaties proberen bij waterschappen binnen te komen, maar als dat niet lukt schakelen ze de provincies in. De contacten tussen waterschappen en boeren zijn al oud en goed georganiseerd. Ook na de vernieuwing in de waterschapsbesturen zijn de relaties hecht gebleven (bv elkaar bij de naam kennen). Waterschappen willen ook graag contact met burgers, maar het lukt niet goed. Daarom werken ze soms liever via de gemeenten als ze burgers willen bereiken.

Deze resultaten suggereren dat er bepaalde veel voorkomende actor-coalities zijn:

- Provincies en natuurorganisaties;
- Waterschappen en boeren;
- Gemeenten en burgers.

Ten aanzien van het proces is in de interviews eerder een getouwtrek om de macht te zien, dan een breed gedragen behoefte aan open, democratische besluitvorming. Natuurorganisaties willen zelf graag door overheden betrokken worden in besluitvorming. Ten aanzien van andere belangen spreken ze echter over 'draagvlakgeneuzel': bestuurders moeten ook maar eens een besluit durven nemen. Volgens de waterschappen hebben burgers geen belangstelling voor beleid, tot de plannen heel concreet worden. Dan ontstaat een 'napraatcircuit' met overdreven claims (bv. over malaria), en vervolgens helpt een beetje toegeven veel voor het draagvlak. Hieruit spreekt een houding van beta-experts die leken als weinig rationeel zien en daar dus weinig respect voor hebben.

Voor dit thema 'omgaan met stakeholders' is ook de code 'wat is draagvlak' interessant. De respondenten geven verrassend bruikbare, op ervaring gebaseerde definities die de positie van de verschillende actoren reflecteren:

- RWS: *draagvlak* = acceptatie van een maatregelenpakket; is geen noodzakelijke voorwaarde vanuit het Kabinet gezien, maar wel belangrijk; moet verkregen worden bij lagere overheden en belangengroepen; kan verkregen worden door samen met andere partijen onderzoek te doen (2:12, 2:10, 2:11).
- SBB: *draagvlak* = een soort steun van een andere partij voor jouw visie of plan; is niet passief aanwezig maar moet actief aan gewerkt worden; kan verkregen worden door je visie inhoudelijk inzichtelijk te maken en samen praktische oplossingen te zoeken (3:11, 3:26);
- DLG: *geen draagvlak* = gebrek aan enthousiasme bij agrariers en terreinbeheerders door onzekerheden in plannen; kun je aan werken door onzekerheden op te lossen; *draagvlak* = het gezamenlijk eens zijn over doelen en het zich willen inzetten voor de realisatie daarvan; deze doelen zijn deels afkomstig uit beleidskaders en deels uit onderhandelingen met partijen (4:8, 4:9);
- NM: *draagvlak* = instemmen met een plan omdat je er voordeel bij hebt; gaat uit van vrijwilligheid bij betrokkenen en ontslaat dus bestuurders van het

nemen van impopulaire besluiten; draagvlak niet tot elke prijs, want er moet altijd iemand pijn lijden (6:28, 6:29, 6:30).

Ondanks de verschillende invalshoeken is een gemeenschappelijke noemer dat met draagvlak niet passief moet worden omgegaan, maar actief: informeren, luisteren naar bezwaren, kennis genereren, onderhandelen en besluiten nemen. Regionale overheden hebben in dit proces een spilfunctie.

Uit deze resultaten blijkt dat de besluitvormingsprocessen in het netwerk rond waterberging moeizaam verlopen. Verder blijkt dat draagvlak toch een belangrijk probleem is en dat de overheid er een spilfunctie in heeft. Hierover hebben we de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- Zijn er veel voorkomende actorcoalities: natuurorganisaties & provincies, waterschappen & boeren, gemeenten & burgers; zo ja, wat is daarvan het effect?
- Wat voor spanningsvelden zitten er in het proces, bv zelf willen meepraten en anderen willen buitensluiten?

2.2.4 Vraag: strategie terreinbeheerders

Uit de interviews komt naar voren dat de strategie van natuurorganisaties bestaat uit:

- Een visie op waterberging ontwikkelen en uitdragen;
- Kennis ontwikkelen en beschikbaar maken;
- Experts inschakelen;
- Coalities met overheden zoeken;
- Zich beroepen op vastgesteld beleid;
- Praktische oplossingen bedenken, voorbeelden laten zien.

Zij zetten dus vooral rationele en morele argumenten in. Strategieën die zij niet volgen (en boeren wel):

- Financiële claims;
- Hard onderhandelen, met een extra ruim openingsbod komen.

Een mooi voorbeeld kwam naar voren tijdens het groepsinterview in Friesland. De natuurorganisaties hadden in een visiedocument waterberging in natuurgebieden aangeboden, mits de landbouw ook de helft zou realiseren. Op de helft gaan zitten: dat was dus eigenlijk al een eindbod. De boeren wilden echter helemaal niet aan berging bijdragen en vroegen een extra gemaal. Nu hebben de waterschappen de ruimte in natuurgebieden in dank aanvaard, en de landbouw laat men tot 2015 met rust. Dan reageert de natuurorganisatie: 'we gaan het niet heel hard spelen'. Ze zijn al tevreden omdat er geen extra gemaal komt.

Hierop zijn de volgende onderzoeksvragen gebaseerd:

- Is het gevonden strategische gedrag van natuurorganisaties (wel kennis inbrengen en moreel standpunt innemen, niet schade claimen of hard

- onderhandelen) algemeen binnen de natuur-actoren? Zo ja, Waarop is het gebaseerd?
- Zijn er voor deze organisaties ook andere onderhandelingsstrategieën denkbaar?

2.2.5 Vraag: financiële regelingen

Uit de interviews komen allerlei financiële vraagstukken naar boven:

- Welke consequentie heeft een van tevoren vastgesteld budget op het zoekproces naar gedragen oplossingen in het rivierengebied?
- Schaderegelingen in verband met waterbergingsplannen.
- Natuurorganisaties hebben te weinig budget voor onderzoek dat zij nodig vinden.

Aan het tweede punt wordt al volop gewerkt, onder andere door DLG en provincies. De andere twee punten kunnen wellicht als onderdeel van een breder onderzoek terugkomen.

2.2.6 Overige vragen

Overige vragen die zinnig leken:

- Hoe peil je draagvlak? (een interesse van Rijkswaterstaat, maar het is de vraag of de metafoor 'monitoring' toepasbaar is op sociaal-wetenschappelijk gebied);
- Moet waterberging wel of niet via een bestemmingsplan worden geregeld? (waterschappen en natuurorganisaties regelen het liever onderling);
- Wat is het effect van een vertrouwen-cultuur of een wantrouwen-cultuur op het besluitvormingsproces over waterberging? (gesignaleerd als factor door DLG).

2.3 Samenvattend: vragen uit het veld

Er kwamen weinig directe sociaal-wetenschappelijke vragen uit het veld. Enkele respondenten zeiden zelfs expliciet dat ze aan gamma-onderzoek geen behoefte hadden. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat de respondenten waarschijnlijk allen een beta-achtergrond hadden (bv hydrologen) en zij zich voorafgaand aan het interview weinig met gamma-vraagstukken bezig hadden gehouden.

Uit de interviews konden desondanks wel gamma-vraagstukken gedestilleerd worden. Alle vragen worden in tabel 2.4 weergegeven. In hoofdstuk 5 worden deze vragen herhaald, gesorteerd en beoordeeld op hun bruikbaarheid voor een vervolgstudie.

Bij het aan de man brengen van vervolgonderzoek moet wel rekening gehouden worden met deze mogelijke desinteresse. Wat kunnen we doen voor mensen die het 'gamma-geneuzel' vinden? En wie zouden wel geïnteresseerd zijn?

Tabel 2.4 Vragen van actoren uit het veld gebaseerd op de interviews

Directe vragen vanuit veld	<ol style="list-style-type: none"> 1. Een draagvlakmonitor 2. De juridische kant van schaderegelingen 3. Open en gesloten processen bij verschillende waterschappen: wat loopt goed en wat niet? 4. Casussen waar toepassing van het proefschrift van Verbeek wel en niet goed is gegaan 5. Het bestaansrecht van waterschappen 6. Hoe interesseer en informeer je de grote groep burgers die je niet hoort? 7. De rol van het gemeentelijk Waterplan in het verkrijgen van draagvlak
Vragen na analyse van interviews	<ol style="list-style-type: none"> 8. Hoe zien de percepties van de belangrijkste betrokken actoren eruit ten aanzien van de trits vasthouden, bergen, afvoeren zoals bedoeld in WB21? 9. Waarom blijft water vasthouden buiten beeld bij waterbeheerders? 10. Welke van deze actoren kennen elkaars perceptie, welke niet, en hoe is dat patroon ontstaan? 11. Helpt het in het proces van realisatie van beleid als actoren elkaar verstaan? 12. Zijn er veel voorkomende actorcoalities: natuurorganisaties & provincies, waterschappen & boeren, gemeenten & burgers; zo ja, wat is daarvan het effect? 13. Wat voor spanningsvelden zitten er in het proces, bv zelf willen meepraten en anderen willen buitensluiten? 14. Is het gevonden strategische gedrag van natuurorganisaties (wel kennis inbrengen en moreel standpunt innemen, niet schade claimen of hard onderhandelen) algemeen binnen de natuur-actoren? Zo ja, waarop is het gebaseerd? 15. Zijn er voor natuurorganisaties ook andere onderhandelingsstrategieën denkbaar? 16. Hoe peil je draagvlak? 17. Moet waterberging wel of niet via een bestemmingsplan worden geregeld? (de waterschappen en natuurorganisaties regelen het liever onderling); 18. Wat is het effect van een vertrouwen-cultuur of een wantrouwen-cultuur op het besluitvormingsproces over waterberging?

3 Welke analysekaders worden binnen Alterra reeds gebruikt?

3.1 Selectie van rapporten

In dit hoofdstuk wordt geïnventariseerd welke sociaal-wetenschappelijke theorie al binnen Alterra in gebruik is. De bruikbaarheid van de verschillende benaderingen voor onderzoek naar veranderend waterbeleid wordt ingeschat.

In gesprekken met bestuurskundige en/of sociaalwetenschappelijke collega's binnen Alterra is gevraagd welke rapporten representatief zijn voor de bestuurskundige praktijk binnen Alterra. Daarnaast is bij het Natuurplanbureau een aantal relevante werkdocumenten gevonden. Op deze manier is een set van 23 rapporten en werkdocumenten verzameld, die niet uitputtend is, maar wel een redelijk beeld geeft van de theorie en methoden die binnen Alterra worden gebruikt.

De rapporten kunnen in vier categorieën worden ingedeeld:

- Algemene bestuurskundige onderbouwing: Studies om bredere kaders te scheppen voor bestuurskundig onderzoek binnen Alterra;
- Toegepaste studies: Toepassing van bestuurskundige kaders op concrete beleidsproblemen en/ of case studies;
- Innovatie en leerprocessen: Methoden om leerprocessen en innovatie te bevorderen in de ruimtelijke planvorming;
- Beleving van natuur: Ontwikkeling van methoden voor het meten van natuurbeleving en toepassing daarvan op beleving van natuur en water.

Uiteraard waren er twijfelgevallen die in meerdere categorieën pasten. Zoals zichtbaar wordt in tabel 3.1 hoort bij iedere categorie een min of meer vaste set van auteurs. Ook in de tijd lijken de categorieën min of meer geclusterd. In de volgende paragrafen wordt geïnventariseerd wat deze rapporten te bieden hebben aan bestuurskundige theorie en methoden.

Tabel 3.1 Geselecteerde Alterra-rapporten en werkdocumenten

Categorie	Rapport titels	Auteurs	Jaar
Algemene bestuurskundige onderbouwing	Bestuurlijke graadmeters. Een inventarisatie van bestuurlijke graadmeters voor de Natuurverkenning 2001	W. Kuindersma, P. Kersten, M. Pleijte	1998
	Concept maatschappelijk draagvlak natuur. Tussenrapportage van een exploratief onderzoek naar indicering van het concept 'strategische preferenties'.	I. Neven, B. van der Ploeg, K. Volker	1999
	Naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het Natuurplanbureau? Een overzicht van evaluatiemethoden en de toepasbaarheid daarvan.	W. Kuindersma, M. Pleijte	1999
	Beleidsvaluatie voor de Natuurbalans. Een handleiding voor medewerkers aan de Natuurbalans.	W. Kuindersma	1999
	Bestuurlijke trends en het natuurbeleid	W. Kuindersma (red)	2002
	'De betrouwbare overheid' Maatschappelijk vertrouwen in de overheid.	C. Balduk	2003
Toegepaste studies	Doe maar weer een hoogwatertje! Studie naar de invloed van maatschappelijke arrangementen op het realiseren van natte natuur in combinatie met rivierverruiming	J. Luttik, M. Prüst, E. Verbij, M. Pleijte	2000
	Een zee aan actoren. Een analyse van de relaties tussen actoren in het emissiebeheer van de Noordzee en een verkenning van sturingsmogelijkheden.	S. Ligthart, E. Ovaa, C. Balduk, E. Verbij	2001
	Kennismaken met de burens. Onderzoek naar de mogelijkheden voor versterking van de afstemming van het emissiebeleid tussen regionale directies van Rijkswaterstaat.	E. Ovaa	2001
	Lozingen vanaf de Wal, van juridische sturing naar sturing in de keten?	C. Balduk, S. Ligthart	2001
	Kwaliteitsimpuls beleidsprocessen Integraal Waterbeheer. Casus onderzoek naar de condities voor de kwaliteit van besluitvorming ten aanzien van de uitvoering Waterbeheer 21 ^e eeuw.	C. Balduk, W. Buunk, I. Neven	2002
	Implementatie van de Habitat- en Vogelrichtlijn op de Waddeneilanden. Naar een procesmethodiek op maat –tussenrapportage-	S. Ligthart, I. Neven	1999
	'Natuur en landschap in het beleid voor de grote rivieren'	S. Ligthart	2002

<i>Categorie</i>	<i>Rapport titels</i>	<i>Auteurs</i>	<i>Jaar</i>
	Bestuurlijke trends. Beleidsdocumenten-analyse naar veranderingen in percepties over sturing bij het Ministerie van LNV	C. Balduk	2003
Innovatie en leerprocessen	Op zoek naar Magische Momenten in de ruimtelijke planvorming	P. Kersten, M. Eekhout, R. Kranendonk, K de Poel, J. Geenen	2001
	CoP op Alterra. 'Use the world as a learning resource and be a learning resource for the world'	P. Kersten, R. Kranendonk	2002
	Open vizier op de Groene Ruimte. Kennisontwikkeling en bestuurlijke inbedding van kennis bij plattelandsontwikkeling in West-Nederland.	M. Pleijte, R. Kranendonk	2003
Beleving van natuur	Graadmeters sociaal draagvlak en beleving	A. Buijs, J. Coeterier, P. Filius, M. Schöne	1998
	Graadmeters beleving. Theoretische uitwerking en validatie van het begrip 'afwisseling'	A. Buijs, M. Jacobs, P. Verweij, S. de Vries	1999
	De maat van de natuur. Een onderzoek naar de waarderingsgrondslagen in graadmeters voor natuur	J. van de Vegte, E. Turnhout	2000
	De beleving van watertypen. Literatuuroverzicht en validatie van de indicator 'water' uit het BelevingsGIS	A. van den Berg, M. Bloemmen, T. de Boer, J. Roos-Klein Lankhorst	2002
	Waterbeelden. Studie naar de belden van water onder de Nederlandse bevolking	F. Langers, M. Jacobs, R. van Kralingen	2002
	Meetproblematiek natuurhouding. Problemen en suggesties voor het meten van de natuurhouding van actoren	M. van Winsum-Westra, A. van den Berg, A. Buijs, J. Vreke	2003

3.2 Algemene bestuurskundige onderbouwing

Onder deze categorie vallen rapporten en werkdocumenten die bredere kaders scheppen voor bestuurskundig onderzoek binnen Alterra op de langere termijn. Ze nemen soms de vorm aan van een definitiestudie maar soms ook die van een handleiding.

3.2.1 Bestuurlijke graadmeters

Het rapport 'Bestuurlijke graadmeters. Een inventarisatie van bestuurlijke graadmeters voor de Natuurverkenning 2001' (W. Kuindersma, P. Kersten, M.

Pleijte, 1998) inventariseert breed de mogelijkheden voor indicatoren voor het monitoren van beleid.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen graadmeters en bestuurlijke evaluatie, wat soms weer moeilijk te scheiden blijkt. Graadmeters zijn bedoeld als harde achtergronddata, zoals je die ook over het debiet van de Rijn zou kunnen verzamelen, maar dan over bestuurlijke (in een ander rapport ‘maatschappelijke’) aspecten. Welke data dat zijn is onwillekeurig gekoppeld aan beleidsdoelen en zo komt een onderzoeker in het vaarwater van een evaluatie terecht. Beleidsdoelen veranderen snel waardoor het tot nu toe moeilijk is gebleken graadmeters met ‘eeuwigheidswaarde’ te vinden.

In het rapport wordt voornamelijk top-down geredeneerd (met uitzondering van hoofdstuk 6 en bijbehorende bijlage van Paul Kersten). Bv pag 9: Internationaal > Rijksbeleid > Streekplan > Besluit op micro niveau > Ecologisch proces > Toestand van de natuur. We zoeken echter een model dat ook bottom up beleidsprocessen kan analyseren.

In het tweede hoofdstuk worden de graadmeters volgens een matrix ingedeeld (zie figuur 3.1) in respectievelijk inhoud en proces, en algemeen en individueel. Met ‘algemeen’ wordt het niveau van organisaties bedoeld en met ‘individueel’ het niveau van individuen binnen die organisaties. De vier categorieën die zo ontstaan worden in vier aparte hoofdstukken 3 t/m 6 behandeld.

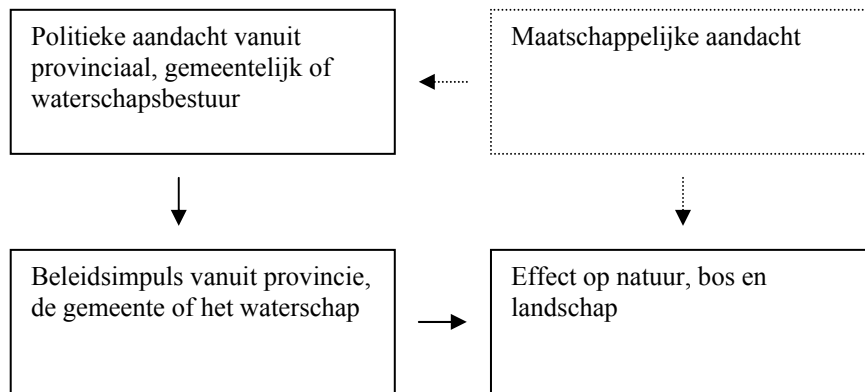
	Inhoud	Proces
Algemeen	Natuur op de beleidsagenda (H3)	Doorwerking (H4)
Individueel	Bestuurlijk draagvlak (H5)	Individuele procesgraadmeters (H6)

Figuur 3.1 Vier clusters van bestuurlijke graadmeters (Kuindersma, 1998)

Voor deze indeling wordt weinig theoretische achtergrond gegeven. In hoofdstuk 2 wordt wel gesteld dat een verklarend model om graadmeters aan te relateren niet mogelijk is (p12).

Het derde hoofdstuk gaat over natuur op de agenda en het meten van aandacht. Er wordt een schema gebruikt dat door de Universiteit Twente is ontwikkeld voor de Milieubalans (zie figuur 3.2). De politieke aandacht wordt door Kuindersma *et al* niet-inhoudelijk geoperationaliseerd als ‘het % van het totaal aantal punten op de agendas’ van de genoemde overheidslagen. De beleidsimpuls wordt eveneens niet-inhoudelijk geoperationaliseerd als ‘geaccumuleerde intensiteiten van de beleidsimpuls’, uitgewerkt in

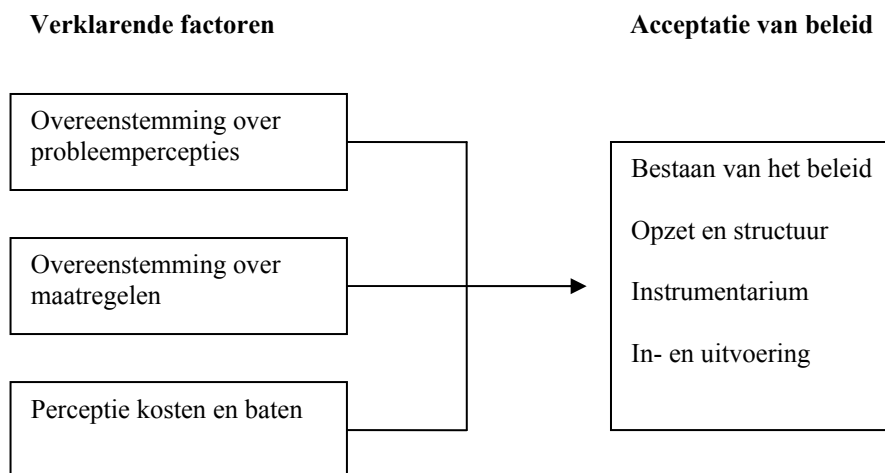
- de mate van dwingendheid van de gekozen instrumenten;
- het toepassingsbereik van de gekozen instrumenten;
- de meerwaarde van nieuwe beleidsinstrumenten.



Figuur 3.2 Relatie tussen aandacht en beleid (Van de Peppel, 1998)

De redenering in het model van Van de Peppel *et al* is: hoe groter de aandacht, hoe groter het positieve effect op de natuur. Het valt te betwijfelen of maatschappelijke en politieke aandacht wel communicerende vaten zijn (p16). Wat leeft onder de bevolking is heel divers, en een hoop daarvan is wellicht onzin. Daarnaast is het goed mogelijk dat de bestuurlijke elite langdurig negeert wat onder de bevolking leeft. Vooral bij onzekere, controversiele, prille onderwerpen is het moeilijk er aandacht voor te krijgen.

In hoofdstuk 4 wordt bestuurlijk draagvlak behandeld; volgens het schema in hoofdstuk 2 een proces-variabele. Het wordt gesplitst in politiek (parlement, Provinciale Staten etc), bestuurlijk (Regering, B&W, etc) en ambtelijk draagvlak. Op pagina 20 staat een schema van Potman (1989), met verklarende factoren voor acceptatie van beleid (zie figuur 3.3).



Figuur 3.3 Verklarende factoren voor de acceptatie van beleid (Potman, 1989)

Het herinnert aan ‘The culture of public problems’ van Gusfield (zie ook subparagraaf 4.4.4). Aan het omzetten van een probleem in beleid gaat een bepaalde perceptie van het probleem vooraf, die iedereen moet aanvaarden. Dan moet er ook een oplossing beschikbaar zijn, en dan moet het probleem ook nog gezien worden als een publiek, en geen privaat probleem. Vanuit dit raamwerk is het duidelijk dat je niet zo maar onderscheid kunt maken tussen politiek, bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak. Natuurvisie, beleidsimpuls, doelen en middelen hangen nauw met elkaar samen omdat het hele complex een visie op de werkelijkheid weergeeft. Een interessante vraag is dan: zijn er ook alternatieve visies?

De factoren van Potman kunnen inhoudsvrij worden geoperationaliseerd, maar in hoofdstuk 4 wordt vervolgens toch weer een vraag over de inhoud aan de orde gesteld: ‘bestuurlijk draagvlak ten aanzien van wat?’ De opsomming van beleidsinstrumenten die wordt gegeven is niet inhoudsvrij:

1. Beheer en inrichting
2. Verwerving
3. Veiligstelling
4. Gebiedsgericht beleid
5. Soortenbeleid
6. Internationaal natuurbeleid
7. Natuur- en milieu-educatie

Hieruit spreekt een visie op natuur waarbij natuur moet worden afgegrensd van menselijke activiteiten (verwerving), maar waarbij menselijk ingrijpen in die natuur wel is geoorloofd (beheer en inrichting). Naast het discours over soortenbeleid bestaat er intussen ook een discours over grootschalige, dynamische natuur. Deze verschillende inhoudelijke visies op natuur staan in de graadmeters dus niet ter discussie. In paragraaf 4.3 wordt wel opgemerkt dat natuurvisies van elkaar kunnen verschillen, maar dit wordt vooral als een communicatieprobleem beschouwd.

Hoofdstuk 5 over bestuurlijke doorwerking gaat over de inhoud op individueel niveau. De klassieke definitie “*de mate waarin de nageschakelde plan- en besluitvorming overeenkomt met het initiële rijksplan*” (p23) wordt ter discussie gesteld; men gebruikt de beslissingsgerichte benadering waarbij het “dan niet meer om de conformiteit, maar om het gebruik van het initiële plan” gaat (p24). In de gekozen operationalisatie komt de klassieke definitie deels terug (‘bepalen conformiteit van het nageschakelde beleid’, p 27). Daar wordt een oordeel aan toegevoegd over de bruikbaarheid van het beleid in de ogen van de aangesproken actoren.

Hoofdstuk 6 geeft vooral proces-graadmeters, met als achtergrond de bijlage ‘Notitie bestuurlijke graadmeters’ van Paul Kersten. De checklist (zie tabel 3.2) is erg volledig maar toelichting bij de termen ontbreekt (ook in de notitie). Er is wat overlap binnen deze checklist, maar verder is het inspirerend omdat naar dynamische factoren wordt gekeken, bv. innovativiteit.

Tabel 3.2 checklist bestuurlijke graadmeters van Paul Kersten

1. Inhoudelijke en relationele visie van actoren:
a. Formele verantwoordelijkheid naar structuur en cultuur
b. Kwalificatie als actor (zelfde als 1c?)
c. Individuele positionering: statuur, identiteit en imago
d. Kernpunten voor persoonlijk beleid en missiecontour (zelfde als 1a?)
e. Persoonlijke management stijl (welke indeling?)
f. Persoonlijke relatie omgeving (zelfde als 2b?)

2. Typering van de structuur van het compartiment en de externe relaties:
a. Positionering van de compartimentgroep intern en extern
b. Stelsel van netwerk relaties
c. Stelsel van verknoopte verantwoordelijkheden (zelfde als 1a?)
d. Stelsel van informatie-instrumentarium
e. Typering van verandermacht
f. Typering van de groepsmissie, open en verborgen agenda (zelfde als 2a?)

3. Communicatieve interactie:
a. Systematiek van interactie
b. Samenstelling van communicatie- en media-mix
c. Intensiteit van interne en externe communicatie
d. Effectiviteit van communicatie uitingen (is dat ontvangen of accepteren?)
e. Normwaarde van interactie (wat zou dit zijn)
f. Interactieve dynamiek en management van informatiestromen (ICT) (zelfde als 3a+3b)

4. Innovatie en creativiteit:
a. Toelevering instrumentele bagage
b. Fundamentele vernieuwing en oorspronkelijkheid in denken
c. Transformatie van vernieuwing to instrument (vervolg op 4a)
d. Gebruik van nieuwe generatie (bestuurs) instrumenten (zelfde als 4a)
e. Formele vastlegging van beslissingen (zelfde als 5c)
f. Inschakeling van vernieuwing naar externe relaties

5. Inbedding:
a. Openbaarheid van debat
b. Interne besluitvorming
c. Formele verankering van besluitvorming
d. Verantwoordelijkheid voor besluitvorming (zelfde als 1a)
e. Dynamiek in termijn beslissingen (heeft dit met tijd te maken?)
f. Dynamiek in resultaatevaluatie
g. Bijdrage in missierealisatie (is meer inhoud dan proces)
h. Bijdrage in doelrealisatie (is meer inhoud dan proces)

Tenslotte passeren in hoofdstuk 7 alle opties van wetenschappelijke onzekerheid, discussie etc de revue. Uiteindelijk kiezen de auteurs toch voor het meten van hardere aspecten zoals totale uitgaven voor natuur en aantal fte. Daarmee blijft de inhoudelijke visievorming op natuur buiten beeld.

3.2.2 Concept maatschappelijk draagvlak natuur

Het rapport 'Concept maatschappelijk draagvlak voor natuur' (I. Neven, B. van der Ploeg, K. Volker, 1999) is een tussenrapportage over het concept 'strategische preferenties'. Het is een onderdeel van het ontwikkelen van indicatoren voor maatschappelijk draagvlak voor natuur.

Het begrip strategische preferenties komt uit de speltheorie en is bedoeld om menselijke keuzes beter voorspelbaar te maken, zodat die keuzes bv in een matrix met maar 4 vakken passen. De redenering is dat bij milieu en natuur de lasten worden afgewenteld van het individu op het collectief (p14). Het is dus een sociaal dilemma, een conflict tussen het maximaliseren van het eigenbelang op korte termijn en het maximaliseren van het algemene belang op langere termijn.

De auteurs zien vooral iets in het vertrouwensdilemma: wie zijn eigen nut maximaliseert, zal voor cooperatie kiezen bij voldoende vertrouwen in de cooperatie van anderen. Daarmee is de verdeling tussen mensen die voor cooperatie kiezen en zij die dat niet doen van belang. Dit geeft een beleidsperspectief, je kunt namelijk mensen bewerken zodat ze meer vertrouwen krijgen. Vaak geldt dat mensen zeer wel bereid zijn zich cooperatief op te stellen, en er zelfs een voorkeur voor hebben (p15). Zo'n voorkeur wordt pas in daden omgezet wanneer mensen er voldoende zeker van zijn dat de rest ook meewerkt. RMB en RMNO willen het sociale dilemma oplossen door burgers met regulering te dwingen (p39). De WRR is weer meer voor sociale regulering, communicatie, educatie en bewustwording.

Speltheorie gaat van één visie op de werkelijkheid uit en iedereen heeft dezelfde informatie (p16,17). Wat nu als dat verschilt? Een ander bezwaar: als je kijkt naar de klassieke beschrijvingen van de sociale dilemma's: prisoners dilemma, chicken dilemma en trust dilemma, dan is karakteristiek dat de beslissers in het spel niet meer met elkaar kunnen communiceren. Ze zitten alleen in een cel of een hardrijdende auto of thuis. Doorbreken van zo'n dilemma is dus makkelijk met een telefoontje. Met andere woorden, communicatie als oplossing voor sociale dilemma's valt helemaal buiten beeld als je speltheorie gebruikt. Zie p38 waar Wolsink en Keulaartz er ook zo over lijken te denken. Nog een kanttekening die in het rapport staat (p19): bij gewoontegedrag vindt helemaal geen bewuste besluitvorming meer plaats.

Een deskundige (p24) stelt dat je ook gewoon op de man af kunt vragen of mensen zich iets gelegen laten liggen aan anderen ten aanzien van hun gedrag, en wat hun voorkeuren zijn. Een andere deskundige geeft de voorkeur aan het begrijpen van het proces van preferentie-vorming (p25). Preferenties zijn volgens hem veel te dynamisch om ze in zo'n indicator vast te leggen. Hij zegt: je kan wel met een sociaal dilemma beginnen als framework maar ga dan na of je aannames kloppen: is het wel een sociaal dilemma?

Er volgt een verwijzing naar van der Windt over driedeling natuurbeelden die te maken hebben met fundamentele behoeften van de mens (p28):

- de wilde natuur (stimulering)
- de pastorale natuur (streekidentiteit en vertrouwdheid)
- de dienstbare natuur (veiligheid)

Dan het bottom-up onderzoek op Walcheren, waarbij het schema in figuur 3.4 is gemaakt met twee dimensies en 4 preferenties (p30):

Functionele natuurwaarden	
Spontane natuur	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;"> <p>1. Natuurbeeld = natuur als positive externality van economisch handelen. Draagvlak = bereidheid te zoeken naar natuurvriendelijke bedrijfssystemen</p> </div> <div style="width: 45%;"> <p>2. Natuurbeeld = natuur als economische hulpbron Draagvlak = bereidheid natuurbeheer op te pakken als bedrijfsactiviteit</p> </div> </div>
	Gecreëerde / verzorgde natuur
	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;"> <p>3. Natuurbeeld = vrije natuur Draagvlak = bereidheid natuur ongemoeid te laten</p> </div> <div style="width: 45%;"> <p>4. Natuurbeeld = natuur als collectief goed Draagvlak = natuurbeheer oppakken vanuit hobby, rentmeesterschap of sociale verplichting</p> </div> </div>

Intrinsieke natuurwaarden

Figuur 3.4: empirisch vast te stellen strategische preferenties

Dimensies suggereren een schaal van veel naar weinig, laag naar hoog, maar in het schema wordt het in vier blokken gesplitst, als gevolg van speltheorie. De werkelijkheid is waarschijnlijk diffuser. Een persoon kan meer beelden hebben, bijvoorbeeld hulpbron, rentmeesterschap, en ook een stukje ongemoeid laten. Op zich een inspirerend schema maar het laat de speltheorie achter zich. Daarbij gaat het namelijk maar om 2 strategische preferenties: cooperatie of non-cooperatie. Al met al lijken vooral de algemene noties over cooperatie en non-cooperatie bruikbaar.

3.2.3 Naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie

In het werkdocument van Wiebren Kuindersma en Marcel Pleijte 'Naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het Natuurplanbureau?' (1999) is een raamwerk ontwikkeld waarin doel- en middelen-evaluaties vrij ver zijn uitgewerkt, en de uitvoeringsevaluatie enigszins. Het is bruikbaar voor een procesevaluatie, hoewel dit in het document niet specifiek wordt uitgewerkt. Mogelijke vragen gebaseerd op deze uitwerkingen zijn bijvoorbeeld:

Doelstellingen:

- hoeveel beleidsvrijheid hebben actoren bij het formuleren van projecten?
- hoe hoog is het ambitieniveau?
- in hoeverre zijn de doelen een oplossing voor het beleidsprobleem?
- verschillen andere actoren in probleemformulering en/of doelen?
- hoe is hierover met andere actoren gecommuniceerd?
- welke actoren hebben geparticipeerd in de doelformulering?

Middelen:

- wat is de kostenraming voor het project?
- welke overige middelen zijn belangrijk / ontbreken (rechten, menskracht, fysieke goederen, informatie, tijd en vertrouwen)
- is de instrumentenmix adequaat?
- is de instrumentenmix flexibel genoeg bij veranderende omstandigheden?

Uitvoering:

- doorwerking naar uitvoerende overheden
- bekendheid beleid bij doelgroep
- adequaatheid beleidsstijl
- beleidsprestaties / inspanningen?

Externe factoren:

- Economie?
- Politiek?
- combineerbaarheid met andere doelen?

Om de evaluatie een constructivistische invalshoek te geven kun je met bovenstaande vragen niet zozeer proberen de 'harde werkelijkheid' te achterhalen, maar te onderzoeken hoe verschillende geïnterviewden het zien. Bijvoorbeeld het ambitieniveau: "vond ik te hoog", en niet: "xx hectare".

Wat ontbreekt in dit raamwerk:

- onzekerheden in kennis: in hoeverre is het beleid op zekere/onzekere kennis gebouwd, in hoeverre is men zich bewust van de onzekerheden, in hoeverre communiceert men over onzekerheden?
- verschillen in wereldbeelden tussen actoren en vertaalslagen die men probeert te maken (bv zoeken naar een aaibare soort).
- evolutie van visies: ook bij de ecologen zelf is het ideaal veranderd van soortenbehoud naar levende ecosystemen en dynamiek. Dit staat nooit stil en hoe diffunderen zulke beelden naar diverse actoren?

Dit werkdocument laat de harde taakstellingen min of meer los en bediscussieert hoe juist ruime, integrale doelen een functie kunnen vervullen in het beleid. De aanname blijft wel, dat het beleid als geheel in principe goed is, en alleen op onderdelen moet worden bijgesteld (zie bijvoorbeeld het schema op p.25).

3.2.4 Beleidsevaluatie voor de Natuurbalans

Het rapport 'Beleidsevaluatie voor de Natuurbalans' is volgens de ondertitel 'Een handleiding voor medewerkers aan de Natuurbalans' (Kuindersma, 1999). Volgens Kuindersma is dit strakke schema bedoeld voor niet-bestuurswetenschappers. De handleiding bevat een stappenplan dat lijkt op een belastingformulier: duidelijke ja/nee keuzes die al of niet naar een volgende analysestap leiden. Stap 1, wat zijn

beleidsdoelen, waarbij wordt uitgegaan van de formele doelen van het beleid. Er ligt intussen een discussienotitie van Saskia Ligthart (Ligthart, 13 aug 2002), waarin ze signaleert dat in de Natuurbalans soms ook extra criteria worden gebruikt, bedacht door de onderzoekers.

Stap 2, wat zijn taakstellingen. Taakstellingen lijken veel op doelstellingen, staat er uitgelegd, maar ze zijn concreter, bevatten een kwantitatief doel en een datum. Zijn er geen taakstellingen, *stop dan de analyse*. Dit is een uitvloeisel van New Public Management, de moderne bestuursstijl van output meten. Wat dan buiten beeld blijft is:

- Het rommelige proces dat sommige actoren toch al wat gaan doen, al is het beleid nog niet 100% vastgesteld, en zijn er geen concrete taakstellingen. Dat doen ze omdat ze er wat in zien en omdat het hun goed uitkomt. Een voorschot nemen op nog niet vastgesteld beleid is een onderdeel van het maatschappelijke duw- en trekwerk. Dat proces is ook interessant om te onderzoeken.
- Met zogenaamde harde doelen sluit je de weg af voor een gezamenlijk, open zoekproces naar nieuwe oplossingen. Men zet elkaar meteen de pin op de neus, terwijl de kennis om de uitvoering goed te beoordelen nog ontbreekt. Er ontstaan redenen om om gebrek aan kennis te verbergen, en te liegen over slechte resultaten.

Maar concrete taakstellingen bestaan vaak wel, dus Stap 3, zijn de taakstellingen gerealiseerd? Zo nee, ligt dat aan onvoldoende middelen en/of de verkeerde middelen? Middelen zijn behalve geld ook rechten, menskracht, informatie en het opzetten van een organisatie. De inzet van deze middelen heet de beleidsprestatie, of ook de beleidsinspanning. Wat ontbreekt in ontbreekt in deze opsomming:

- Het leereffect: worden uitvoerders geacht de middelen domweg toe te passen, of vindt ook 'double loop learning' plaats (Argyris en Schön, 1996)? Wordt er gespeeld met het arsenaal aan middelen, geevalueerd, teruggekoppeld naar hogere beleidsniveau's, kortom, is het een lerend systeem?

Stap 4, zijn de doelstellingen gerealiseerd?, en Stap 5, is dit toe te rekenen aan het beleid? Hier duikt pas het thema onzekerheid op. Is het beleid reëel, wat voor ongewenste neveneffecten zijn er, is er een causale relatie tussen het beleid en de effecten/ bereikte doelen? Wat hier ontbreekt:

- Analyse van het voortschrijdend inzicht sinds de doelen werden geformuleerd. De maatschappelijke inzichten evolueren voortdurend, het begrip neemt toe, en er wordt veel achteraf gerationaliseerd. Poets je dat weg als beleidsonderzoeker omwille van de helderheid, of beschrijf je juist dat proces?

Na het belastingformulier volgt een hoofdstuk over 'Oorzaakanalyse', dat volgens de tekst minder strak is opgezet dan het voorgaande. Een oorzaakanalyse moet worden

gedaan als ergens een ‘nee’ uit het belastingformulier rolt: nee, de taakstellingen zijn niet gerealiseerd, de doelstellingen niet bereikt, of de middelen zijn voor niets ingezet omdat de doelen langs een andere weg zijn bereikt (bv de emissies zijn verlaagd omdat een industrie failliet is gegaan).

In dit hoofdstuk ‘Oorzaakanalyse’ duikt een derde reden op voor het niet halen van de taakstellingen (naast te weinig en verkeerde middelen), namelijk een gebrek aan draagvlak. Dit wordt op pagina 12 vrij goed uitgewerkt: verschillende opvattingen, doelen en belangen bij diverse overheden, doelgroepen, bevolking en/of maatschappelijke organisaties. Wat hier ontbreekt:

- het besef van verschillende culturen of wereldbeelden. De beleidsmakers worden teveel als de deskundigen beschouwd, die beschikken over de waarheid en het gezag, en die de andere maatschappelijke actoren in het gareel moeten krijgen. Door zo’n standpunt in te nemen als beleidsonderzoeker werk je het ‘going native’ in de hand: je wordt een verlengstuk van de beleidsambtenaren en pleit mee voor hun beleid. De analyse heeft meer diepgang en analytische kracht als je het beleid zelf ook als één van de opvattingen beschouwt, waar een gevecht over plaatsvindt.

Dan volgt nog een uiteenzetting over oorzaakanalyse omtrent de middelen, en daaruit blijkt dat dit vaak moeilijk te scheiden is van het draagvlak. Een gebrek aan middelen kan een politieke keuze zijn, maar dan is dit bekend. Het kan ook een verkeerde inschatting zijn, of zelfs een bewust verkeerde inschatting waarmee de beslissing wordt versneld, waarna projecten uit de hand lopen (bv bij Rijkswaterstaat en Defensie). Hier kunnen ook culturele verschillen onder zitten: het platteland versus de Randstad, academici versus lager opgeleide gemeenteambtenaren, verschillen tussen noordelijke en zuidelijke provincies. Daarnaast kunnen er ook ‘hardere’ verschillen zijn zoals verschil in economische bestaansgrond en verschil in lokaal en nationaal belang. Het is kortom een complex aan samenhangende factoren die moeilijker van elkaar te scheiden zijn dan je als onderzoeker of beleidsambtenaar zou wensen. Deze onderzoeksproblemen moeten expliciet aan de orde komen in een analyse.

Tenslotte de effecten-analyse: in dit stadium kun je er niet langer onderuit: misschien was het hele beleid wel op verkeerde veronderstellingen over de werkelijkheid gebaseerd. Volgens de theorie van Giddens is dat per definitie het geval, omdat wij mensen over beperkte kennis ten aanzien van de werkelijkheid beschikken. Een interessant onderscheid is nog het baseren van beleid op een theorie versus ervaringskennis. Voorbeelden van theorie zijn de eilanden-theorie in de ecologie (waarop de ecologische hoofdstructuur is gebaseerd) en de theorie van de ‘onzichtbare hand’ (waarop liberalisering van nutssectoren is gebaseerd). Deze theorieën worden vooral vanuit Haagse departementen en hun onderzoeksinstituten ingezet, terwijl de ervaringskennis vooral bij de uitvoerders zit.

Tussen deze niveaus van abstract beleid en praktische uitvoering vindt een voortdurende interactie plaats van denken, doen en onderlinge communicatie. De

top-down communicatie verloopt gesmeerder dan de bottom-up communicatie. Dat heeft met macht te maken maar ook met de eenvoud van de boodschappen. Een interessante vraag is hoe je constructief met die complexe werkelijkheid kunt omgaan. Dus niet de uitvoerders het zwijgen opleggen met een generieke theorie, maar naar ze luisteren en dit verwerken in intelligent, gevoelig, flexibel, lerend beleid.

3.2.5 Bestuurlijke trends en het natuurbeleid

Het rapport 'Bestuurlijke trends en het natuurbeleid' (Kuindersma, 2002) beschrijft algemene trends in Nederland en Europa: multi-actor governance, regionalisering en europeïsering. Het rapport reflecteert vervolgens op de consequenties daarvan voor het Nederlandse natuurbeleid (waardoor het ook onder categorie van toegepaste rapporten geplaatst had kunnen worden). Aan dit rapport hebben naast collega's van Alterra ook mensen van de universiteiten in Nijmegen, Amsterdam en Utrecht meegewerkt.

De drie bovengenoemde trends zijn *gekozen* door de projectleiding omdat ze 'in verschillende wetenschappelijke publicaties zijn gesignaleerd' (p5). Volgens Van Tatenhove et al (2000) en Leroy et al (2001) (die regelmatig samen publiceren) is er een bestuurlijke ontwikkeling gaande van government naar governance (=van hiërarchische naar netwerksturing) als gevolg van meer algemene maatschappelijke trends als politieke modernisering, globalisering, transnationalisering en individualisering (p7). De auteurs kregen de opdracht geen 'zomaar uit de lucht gegrepen' trends te beschrijven maar trends die 'gestoeld zijn op bestaande wetenschappelijke inzichten en een degelijke argumentatie' (p6-7).

In het rapport wordt de maatschappij wordt opgedeeld in overheid, markt en civil society (p7), een indeling zonder welke het concept van de multi-actor governance niet uitgewerkt kan worden. Voor de indeling worden geen bronvermeldingen gegeven; blijkbaar is de indeling intussen een geaccepteerd feit. Maar ook dit zijn theoretische concepten met deels een normatieve waarde die in de loop van de afgelopen twee eeuwen ontwikkeld zijn (o.a. Hegel, rond 1800; Gramsci, rond 1930; Habermas, rond 1989) en die vervolgens zijn 'ingevoerd' in de maatschappij. Nu signaleren auteurs als Pestman en Tatenhove (p8) dat deze drie maatschappelijke gebieden meer en meer met elkaar vervlochten raken. Maar iedere persoon neemt al in alledrie de gebieden deel: aan de staat door belasting te betalen en te stemmen, aan de markt door te kopen en te werken, en aan de civil society door naar de kerk te gaan of in een oudercommissie plaats te nemen.

Op p 7-8 wordt de definitie van Van der Zouwen en Tatenhove aangehaald: Governance is "een op samenwerking gerichte stijl van regeren waarin overheidsinstellingen en niet-overheidsinstellingen deelnemen aan gemengde openbare en private netwerken." Er is zowel sprake van multi-actor governance, waarmee actoren uit de drie verschillende maatschappelijke gebieden worden bedoeld (dus naast overheid ook markt en civil society) als van multi-level governance,

waarmee bedoeld wordt dat actoren van verschillende schaalniveaus betrokken zijn, van internationaal tot lokaal.

In hoofdstuk 2 wordt het gedachtegoed van Paul Frissen over archipelsturing geïntroduceerd (p14). De klassieke pyramidesturing is volgens hem top down, command and control, meer weten is beter sturen, de perfecte bureaucratie, regulering en voorlichting, hiërarchisch, sectoraal en generiek. Als gevolg van individualiserings- en emancipatieprocessen past deze sturing niet meer, en wordt deze vervangen (of moet deze vervangen worden) door archipelsturing. Trefwoorden daarbij zijn: een complexe, gevarieerde, turbulente omgeving, kleinschalige, autonome overheidsorganisaties, zelfsturende capaciteit van de samenleving. De overgang van hiërarchisch, sectoraal en generiek naar interactief, integraal en gebiedsgericht wordt in de rest van het hoofdstuk verder uitgewerkt. Dit is samengevat in Tabel 3.3.

Tabel 3.3 Nadere uitwerking van de drie begrippenparen (p16-36)

Ontwikkeling	Bouwstenen	Inhoud	Auteurs o.a.
Van hiërarchisch naar interactief	Van eenzijdige naar meerzijdige sturing	Minder de doel-middelverhouding eenzijdig vanuit de overheid vaststellen, overheid gaat meer samenwerken, processen faciliteren, stimuleren en onderhandelen	De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991
	Van gesloten naar open planprocessen	Het algemeen belang niet achter gesloten deuren uitwerken, maar registreren van een gedeeld belang, een gezamenlijke aanpak en werken aan consensus	
	Van bureaucratische organisaties naar lerende organisaties	Geen hiërarchie, centralisatie, formalisatie, specialisatie en standaardisatie, maar informele, decentrale interactie met de buitenwereld, flexibiliteit, projectmatig werken, teamvorming.	Senge, 1992
	Van instrumenteel naar institutioneel	Niet de interactie gebruiken om eigen doelen te bereiken, maar anderen echte invloed geven op de inhoud van het probleem, het doel en de middelen	Senge, 1992
Van sectoraal naar integraal	Van verkokering naar transparant 'New Public Management'	Van een verkokerde besluitvormingsmachine, waar problemen op andere sectoren worden afgewenteld, naar 'New public Management' met marktachtige mechanismen als decentralisering, klantgerichtheid en afrekenbare doelen	Pollit, 1996; Noordegraaf, 2000
	Van bureaucratie naar infocratie	Van een rationele, legale bureaucratie naar digitalisering van de overheid: kennisenheden, integraal, stimuleren van creativiteit...?	Zuurmond, 1994

	Van opleggende naar samenwerkende overheden	Van een top down beleidsdouché tussen overheidslagen naar een Bestuursakkoord Nieuwe Stijl met systematische samenwerking op beleidsterreinen	
	Van afstemming tot samenwerking tussen departementen	Van gebrekkige integratie van ministeries naar betere afstemming via fuserende commissies en informele netwerken	
	Van integrerende plannen naar ontwikkelingsstrategie	Van papieren plannen op Rijksniveau naar bundeling van middelen en instrumenten op regio-niveau	Huitema en Needham, 1999; Selnes, 2003
Van generiek naar gebiedsspecifiek	Van traditionele naar nieuwe regionalisering	Traditioneel is: een regio als bron voor zelfsturing. Nieuw: nieuwe vormen van organisatie van lagere overheden bv Bestuurlijk Platform Groene hart, Deltametropool. Geen consensus over eindplaatje, maar gedeelde opvattingen over de strategie en de manier waarop partijen samen optrekken	Veggeland, 2000; Teisman, 2001
	Van gestuurde regio naar zelfsturende regio	Van sturing via grote rijksnota's naar regio's die zichzelf sturen via programmagerichte partnerships, waarbij het Rijk randvoorwaarden schept, processen faciliteert en stimuleert	Kuindersma en Selnes, 1999
	Van producerende actoren naar innoverende netwerken	Van maximalisatie van de agrarische productiefunctie naar systeeminnovatie in netwerken van overheden, bedrijven en burgers	
	Van sturing naar allianties	Van regie via Rijksbeleid en regels naar onderhandeling	

Dit tweede hoofdstuk past het meest binnen de categorie onderbouwende rapporten. Latere hoofdstukken zijn meer toegepast en worden hieronder kort beschreven.

Hoofdstuk 3 door Liefverink, van Tatenhove en Hajer schetst vier scenario's voor de verdere ontwikkeling van de Europese Unie. Afhankelijk van twee dimensies, de mate van integratie en de mate van schaalvergroting (meer lidstaten), ontstaan vier opties: in Stadion Europa (groot) en Fort Europa (klein) vindt voortgaande integratie plaats, en in Duiventil Europa (groot) en Fawltly Europa (klein) ligt de nadruk op differentiatie en conflicten. In alle gevallen achten de auteurs een voortrekkersrol van Nederlands natuurbeleid en voldoende 'backstage' invloed in Europa van belang.

Hoofdstuk 4 door Buunk beschrijft de geschiedenis van het Nederlandse natuurbeleid en oordeelt dat we op dit moment te maken hebben met een spagaat in het beleid tussen nationale decentralisering en internationalisering (Europeanisering). Hij identificeert vier 'afwegingsmechanismen' (een soort criteria) voor natuurwaarden, die in de loop van de tijd zijn ontwikkeld. In de praktijk worden deze afwegingen op verschillende schaalniveau's (voornamelijk) toegepast: zeldzaamheid op Europees niveau; biodiversiteit op mondiaal niveau, natuurdoeltypen op Nederlands niveau en 'wise use' (functiecombinatie zonder natuurschade) op regionaal niveau. Buunk pleit voor een volledige afweging over natuur op het regionale niveau, waarbij dus de afweging op de hogere schaalniveaus wordt meegenomen.

Hoofdstuk 5 door Volker beschrijft de geschiedenis van het 'maatschappelijk middenveld' (dus eigenlijk de civil society) op het gebied van natuur. Hij maakt een onderscheid tussen publiek draagvlak (de inzet van de burgers voor natuur) en institutioneel draagvlak (de maatschappelijke organisaties). Publiek draagvlak is wel belangrijk voor het institutionele draagvlak, maar de uitwerking van het begrip natuur binnen de instituties hoeft volgens Volker niet overeen te komen met de visies van de burgers (p98). Hieruit (en uit andere opmerkingen) blijkt dat Volker een meer sociaal-constructivistische benadering gebruikt. Hij concludeert dat de natuurbeweging in Nederland groot en succesvol is, maar dat het maatschappelijk middenveld tegelijk geprofessionaliseerd en conventioneel is (p110). Er vindt geen fundamenteel maatschappelijk debat over natuur plaats. De achterban is passief en steunt vooral financieel. Volgens Volker is het maar de vraag in hoeverre de natuur bij dit maatschappelijk middenveld gebaat is.

In hoofdstuk 6 gaat Pleijte in op strategische allianties tussen maatschappelijke organisaties uit de civil society, de markt en de overheid. Hij gebruikt daarbij een theoretische typologie over 'circuits van besluitvorming' door Easton e.a. (p113). De vier gebruikte circuits zijn het parlementaire (ofwel de representatieve democratie), het interactieve (betrokkenheid van belangengroepen bij de organen van het openbaar bestuur), het juridische (via de rechter) en het zelforganiserende circuit van besluitvorming (een spontane civil society met allerlei coalities in een niet-hierarchische netwerksamenleving, o.a. via het internet). In al deze circuits vindt de auteur voorbeelden die zich afspelen in de natuur- en milieusector. Daarbij is vaak een interferentie te zien tussen het functioneren van de verschillende circuits: bijvoorbeeld het niet serieus nemen van het interactieve circuit als men het in het parlementaire circuit beter kan regelen; het teruggaan op het juridische circuit als overleg in het interactieve circuit niet bevredigend verloopt (p132). Soms moeten organisaties simultaan schaken, soms volgtijdelijk, maar in alle gevallen is het voor succesvol functioneren nodig om de samenhang tussen de circuits van besluitvorming te overzien (p132). Pleijte's conclusie dat de besluitvorming zich verplaatst van het parlementaire naar het interactieve en het zelf-organiserende (p133) is wellicht wat voorbarig, gezien de toenemende invloed van het Europese parlementaire circuit.

In het laatste hoofdstuk 7 volgt nog een resumé van de gevolgen van alle gesignaleerde trends voor het natuurbeleid. Kuindersma concludeert dat de Nederlandse nationale overheid gemangeld gaat worden tussen Europa, dat steeds meer een nieuwe bestuurslaag wordt met ook nog een opleggende stijl, en de Nederlandse samenleving, die steeds meer besluitvorming naar het interactieve circuit verplaatst en dus steeds minder opgelegd beleid accepteert (p148). De auteur beveelt vervolgens aan dat Nederland probeert voorop te lopen in Europa, en binnen Nederland meer de regie op zich probeert te nemen (zonder eenzijdig de doelen te bepalen). Dat lijkt een zinvol advies en ook het enig mogelijke. Maar als Europa vanuit een positivistische kijk beleid hard oplegt, terwijl in het binnenlandse bestuur de uitgangspunten van Frissen over 'meerdere werkelijkheidsdefinities' gehanteerd moeten worden (p151), dan is er meer nodig. Dan moet ook door de Europese Unie het boek van Frissen gelezen worden.

Bruikbaarheid van de gevonden theorie voor veranderend waterbeleid: deze trends zijn op zijn minst een self-fulfilling prophecy en kunnen dus in de maatschappij worden aangetroffen. Daar om is het relevant als achtergrondkennis.

3.2.6 De betrouwbare overheid

Dit rapport inventariseert literatuur over maatschappelijk vertrouwen in de overheid als basis voor een interviewvragenlijst voor actoren betrokken bij reconstructieprocessen in de landbouw (C. Balduk, 2003). De eerste aangehaalde auteur is Suijkerbuijk (1983) (p11) die specifiek op vertrouwen in de overheid ingaat. Hij noemt vier factoren of beoordelingscriteria:

- Deskundigheid (competentie om beleid te maken en uit te voeren)
- Integriteit (handelen in het algemeen belang)
- Ontvankelijkheid (rekening houden met wensen van de burgers)
- Rechtvaardigheid (beleid ook uitvoeren en kosten en baten eerlijk verdelen)

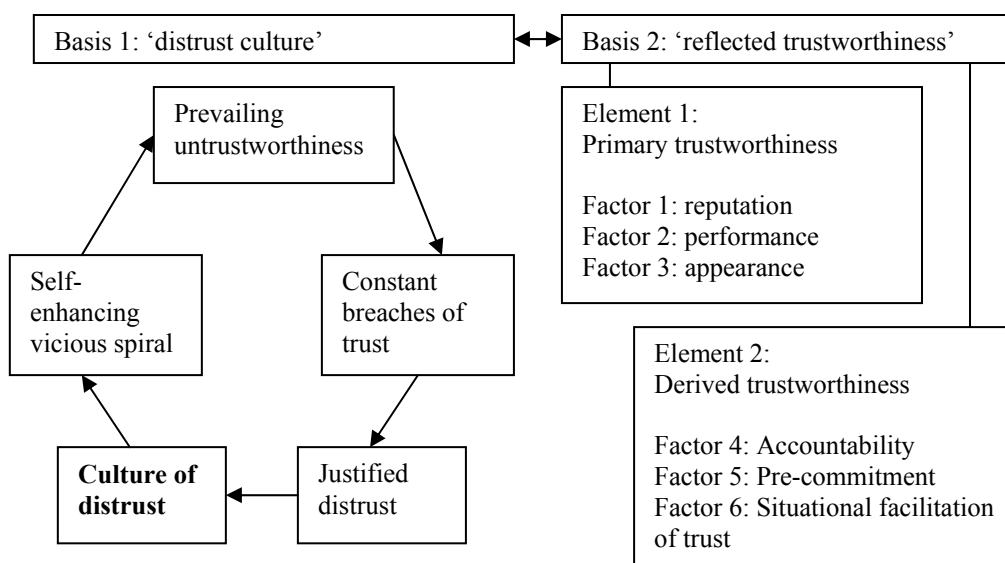
Suijkerbuijk vermoedt dat het laatste criterium van rechtvaardigheid het belangrijkste is voor de burgers. Dit lijkt een theoretische opsomming die niet empirisch is getoetst. Vandaar ook Suijkerbuijk's benaming 'beoordelingscriteria'.

De tweede auteur, Sztompka (1999) (p11-13) beschrijft een vrij ingewikkeld complex aan factoren dat juist meer op empirie gebaseerd lijkt. We hebben het in een schema weergegeven (figuur 3.5, deels dus voor onze rekening) en zullen de afzonderlijke factoren toelichten.

1. Reflected trustworthiness: de mate waarin iemand heeft bewezen betrouwbaar te zijn
 - Primary trustworthiness: eerste indruk van betrouwbaarheid van een actor;
 - Reputation (zonder uitleg);
 - Performance: oordeel over huidige (wan)prestaties;

- Appearance: hoe komt een actor over: eerlijk, betrouwbaar?
- Derived trustworthiness: externe invloeden die de betrouwbaarheid van een actor bepalen;
 - Accountability: aanwezigheid van organisaties die de actor monitoren en kunnen bestraffen;
 - Pre-commitment: hoogte van voorafgaande investeringen door verschillende actoren in tijd, energie en geld;
 - Situational facilitation of trust: autonome ontwikkelingen die actoren dwingen mee te doen of juist keuzevrijheid geven.
2. 'Trust culture' or 'distrust culture': Door bovenstaande factoren ontstaat vertrouwen of wantrouwen: een positieve of een negatieve verwachting van de acties van een andere actor, leidend tot een positieve of negatieve houding met bijbehorende acties (bijvoorbeeld vermijdend, defensief). In het geval van 'justified distrust' kan een vicieuze cirkel ontstaan van wantrouwen en beschaamd vertrouwen die zichzelf versterkt. Sztompka postuleert verder dat een cirkel van wantrouwen makkelijker ontstaat dan een cirkel van vertrouwen.

Deze theoretische modellen kunnen van nut zijn voor onderzoek naar het deelaspect 'vertrouwen'.



Figuur 3.5 Factors influencing trust (Sztompka, 1999)

3.2.7 Tussenconclusie over bestuurskundige onderbouwing

Alle rapporten overziend is de indruk dat er veel theorie is gebruikt uit verschillende hoeken: zowel klassieke beleidsanalyse (top-down, doelen, middelen) als meer postmoderne stromingen (netwerksturing, overeenstemming over percepties). Ook is met speltheorie geëxperimenteerd.

Sommige theorieën hebben een positivistische en andere een sociaal-constructivistische achtergrond. Het gevaar van een te positivistische benadering is dat het rijksbeleid niet ter discussie wordt gesteld. Met behulp van sociaal-constructivistische uitgangspunten kan ook het vigerende beleid zelf in de analyse worden betrokken.

3.3 Toegepaste studies

Onder deze categorie vallen rapporten en werkdocumenten die bestuurskundige kaders toepassen op concrete beleidsproblemen en/ of case studies. De grens tussen de vorige en deze categorie is soms moeilijk te trekken en is gebaseerd op de inschatting of het scheppen van een kader een hoofddoel of minstens een belangrijk nevendoeel was, of dat het een ondergeschikt doel was om een concrete beleidsvraag te beantwoorden.

3.3.1 Doe maar weer een hoogwatertje!

Het rapport “Doe maar weer een hoogwatertje!” is volgens de ondertitel een “Studie naar de invloed van maatschappelijke arrangementen op het realiseren van natte natuur in combinatie met rivierverruiming” (J. Luttik, M. Prüst, E. Verbij, M. Pleijte, 2000). Het rapport bevat definities van ‘maatschappelijke arrangementen’ en ‘duurzaamheid’. Op duurzaamheid wordt hier verder niet ingegaan.

Maatschappelijke arrangementen zijn in principe hetzelfde als instituties: ‘arrangementen die het gedrag van actoren reguleren en structureren’ (p15). De regels worden onbewust aanvaard, en het voordeel is dat dit leidt tot orde en voorspelbaarheid in de maatschappij (p16). In het proces van institutionalisering worden instituties gevormd en in stand gehouden (p15). Het is een ‘proces van verduurzaming van waarden, normen en sociale handelingen, die hun neerslag vinden in een structuur van regels en hulpbronnen’. Gebruikte auteurs zijn oa. Van Tatenhove, Peper, van Voorden en Muijen.

Verder wordt een theorie van Westendorp en Röling (1993) gebruikt over twee basisstrategieën voor verandering: deelbehartiging (sectoraal beleid) en directe integratie. Deelbehartiging wordt sneller gekozen, wat leidt tot het ontstaan van een eigen cultuur met ‘interne koppelingen’ zoals een eigen opleiding, eigen middelen etc. Het gaat zich als een systeem gedragen dat zichzelf in stand houdt en dit staat integratie in de weg (p18).

Deze theorieën worden in het rapport gebruikt om hypothesen te genereren en deze te toetsen in de wereld van de rivierverruiming (p19). Uiteindelijk concluderen de auteurs dat er met het begrip maatschappelijke arrangementen niet veel te beginnen viel, omdat het een casus in een te pril stadium betrof (p44).

3.3.2 Een zee aan actoren

Het rapport 'Een zee aan actoren. Een analyse van de relaties tussen actoren in het emissiebeheer van de Noordzee en een verkenning van sturingsmogelijkheden' (S. Ligthart, E. Ova, C. Balduk, E. Verbij, 2001) bevat vier delen, waarvan de delen III en IV ook als aparte Alterra-rapporten zijn verschenen: de verdiepende casusstudies Kennismaken met de burens (zie paragraaf 3.3.3) en Lozingen vanaf de wal (zie paragraaf 3.3.4). In deze paragraaf worden alleen delen I en II beschreven.

Het doel van het totale rapport is een actorenanalyse ten behoeve van de Directie Noordzee van Rijkswaterstaat. De Directie heeft daarnaast een opdracht voor een bronnenanalyse verleend (aan een andere instelling) en met deze combinatie hoopt men het emissiebeleid beter vorm te geven (p9).

Deel I geeft de onderzoeksopzet weer. De casus wordt afgebakend, oa door een beperkte set probleemstoffen te onderzoeken (p18). In de onderzoeksopzet komen diverse termen voor die erop duiden dat er volgens een bepaalde theorie (of bestuurskundige traditie) is gewerkt:

- ... het geheel aan maatregelen en sturingsrelaties per bron. (p20)
- ... een krachtenveldanalyse per bron. (p20)
- ... waardoor rollen en machtsposities kunnen verschillen (p21)
- ... welke netwerken van actoren rondom een bepaalde thematiek... (p21)

Maar de theorie wordt in dit deel niet expliciet gemaakt.

In deel II wordt een definitie van *sturing* gegeven gebaseerd op een proefschrift van Smits (1995): 'het manifest richting geven, dat wil zeggen het versnellen, afremmen of ombuigen van (...) relevante maatschappelijke processen en van (...) relevante externe bestuurlijke processen, interacties, gedragingen en houdingen' (p25). Sturing wordt geoperationaliseerd in directe (op de actor gerichte) en indirecte sturing, die via een intermediaire organisatie plaatsvindt (p29-30). Verder worden sturingsinstrumenten in drie (klassieke) categorieën verdeeld: juridische, economische en communicatieve (p30).

De auteurs constateren dat het emissiebeleid voor de Noordzee gefragmenteerd en complex is en daarom zal de Directie Noordzee prioriteiten moeten stellen. Dat doet zij ook, in dit rapport door aan te geven welke *actoren* van belang zijn voor de krachtenveldanalyse (p26). Op p28 wordt verwezen naar de theorie van De Bruijn en Ten Heuvelhof over complexe netwerken (1994): de auteurs willen de theoretische mogelijkheid dat actoren pluriform zijn in deel II verwaarlozen vanwege het grote aantal te behandelen actoren, maar er in de verdiepende delen III en IV wel aandacht aan besteden.

Op p27 wordt opgemerkt dat bij de selectie van actoren ook de beleidsfasen van belang zijn. Op pagina's 31-33 wordt uitgelegd waarom in dit rapport gebruik wordt

gemaakt van de theorie van Winsemius met respectievelijk de beleidsfasen ‘signalering en erkenning’, ‘beleidsformulering/beleidsvoorbereiding’, ‘oplossing/beleidsuitvoering’, en ‘beheer’.

Het rapport als geheel heeft voornamelijk een empirisch karakter. Theorie wordt impliciet vanuit een bepaalde bestuurskundige traditie gebruikt, en vooral om in het begin de gedachten te bepalen en wellicht ook aan de opdrachtgever uit te leggen wat er gaat gebeuren.

3.3.3 Kennismaken met de burens

Het rapport “Kennismaken met de burens” (E. Ovaa, 2001) is een deelonderzoek van het rapport in de vorige subparagraaf, waarin een casus verder wordt uitgediept. Het is, aldus de ondertitel, een ‘onderzoek naar de (...) de afstemming (...) tussen regionale directies van Rijkswaterstaat’. In dit deel wordt niet naar theorie verwezen.

3.3.4 Lozingen vanaf de wal

Het rapport ‘Lozingen vanaf de Wal, van juridische sturing naar sturing in de keten?’ (C. Balduk, S. Ligthart, 2001) is zoals opgemerkt in paragraaf 3.3.2 een deelrapport waarin een casus nader wordt uitgediept. Het betreft een analyse van het Hoogheemraadschap Delfland, dat afvalwater loost op zee, en andere sturende overheden die voor deze afvalwaterproblematiek van belang zijn. In deze studie wordt wel naar bestuurskundige literatuur verwezen (p45): ‘Netwerkmanagement’ van De Bruijn en Ten Heuvelhof (1995) en ‘Vergunning verleend’ van Van der Tak (1988). Daarnaast ook naar ‘Milieumanagement’ van Bressers (1995) en ‘Milieubeleid’ van Glasbergen (1989).

In het rapport wordt de klassieke methode voor beleidsevaluatie gebruikt in doelen en doelbereiking (p15). Halverwege de casus beschrijving wordt het Interactiemodel van Van der Tak geïntroduceerd om de gevonden ‘beperkte doelbereiking’ te verklaren. Volgens dat model spelen drie factoren een rol bij discrepantie tussen verwachtingen en werkelijkheid van vergunningverlening:

- Andere belangen dan milieubelang, bv economische belangen;
- Relatie tussen vergunningverlener en –houder: al of niet aanwezig zijn van het besef dat men ook na het vergunningtraject met elkaar te maken heeft;
- Onderlinge afhankelijkheid: oa omdat een bedrijf de informatie heeft.

Deze factoren worden in de casus inderdaad aangetroffen.

Een verwijzing naar De Bruijn en Ten Heuvelhof vinden we terug op pagina 39 met betrekking tot een definitie van het begrip ‘ketenbenadering’: ‘... een actor die in meerdere ketens actief is, beschikt over meer machtsmiddelen en dus een grotere invloed op de rest van de keten, en bovendien ook meer informatie die hij strategisch

kan inzetten...'. Hierop baseren de auteurs de aanbeveling dat de opdrachtgever Directie Noordzee zich meer op de hele afvalwaterketen gaat richten.

3.3.5 Kwaliteitsimpuls beleidsprocessen Integraal Waterbeheer

Het rapport 'Kwaliteitsimpuls beleidsprocessen Integraal Waterbeheer. Casus onderzoek naar de condities voor de kwaliteit van besluitvorming ten aanzien van de uitvoering Waterbeheer 21^e eeuw' (C. Balduk, W. Buunk, I. Neven, 2002) is geschreven in het kader van een SEO project (Strategisch Expertise Onderzoek). Het doel was een onderzoeksagenda te ontwikkelen voor de middellange termijn met betrekking tot beleid voor integraal waterbeheer (p11).

Hoofdstuk 3 beschrijft het analysekader. Het geheel wordt een 'contextanalyse' genoemd (p29) waarbij gekeken wordt naar drie dimensies (p30):

- *Inhoud*: beleidsdoelen, ambities, opvattingen en percepties;
- *Netwerk*: betrokken partijen, onderlinge relaties, machtsverhoudingen en afhankelijkheden;
- *Proces*: wijze waarop beleid wordt uitgewerkt, uitgedragen en uitgevoerd, samenwerking, afstemming en instrumentatie.

Deze dimensies zijn verhelderend, maar kunnen soms moeilijk van elkaar te scheiden zijn.

Voor dit analysekader verwijzen de auteurs deels naar eigen onderzoek uit 2000 en deels naar Healey (1998), die het niet over dimensies heeft maar over 'hulpbronnen' (p30):

- cognitieve hulpbronnen: kennis, data, visies, concepten
- relationele hulpbronnen: institutionele context en netwerk van actoren
- interactieve hulpbronnen: interacties met andere partijen richting gezamenlijke actie.

Blijkbaar is het analysekader dus een bewerking van dat van Healey door een van de auteurs in eerdere publicaties.

Met behulp van netwerktheorie van Kickert (1997) en Klijn (1996) wordt aan het analysekader een hypothese gekoppeld, namelijk dat er bij partijen verschillende visies kunnen bestaan, maar dat ze van elkaar afhankelijk zijn voor het bereiken van de eigen doelen en dat overheden dus niet alleen op institutionele context en regels kunnen terugvallen voor realisatie van beleid (p30). Daar worden nog twee theoretische begrippen aan toegevoegd (p31): *congruentie*, wat wil zeggen dat partijen het eens kunnen worden over een bepaalde oplossing, ook al houden ze er verschillende visies op na (met verwijzing naar Lukassen, 1999); en *governance*, wat verwijst naar een nieuwe bestuursvorm die minder van hiërarchie en meer van netwerksturing uitgaat (met verwijzing naar Healey, 1997). Hieruit volgt de hypothese: als de drie dimensies goed op elkaar afgestemd zijn verhoogt dat de kwaliteit van het beleid (p31). Wat volgens de auteurs overigens niet hetzelfde is als

het realiseren van de beleidsdoelen (p32). Tenslotte wordt het begrip ‘doorwerking’ op een sociaal-constructivistische manier geoperationaliseerd (p33): ‘niet zozeer een top-down aansturing (...) maar de mate waarin de principes van WB21 een rol spelen in de betekenisverlening (...) in reeds lopende beleidsprocessen’, met verwijzing naar o.a. Mastop en Needham (1997).

De conclusie van het rapport is dat implementatie van ideeën uit Waterbeheer 21^e eeuw (WB21) traag verloopt (p11). Oorzaken (p11-12):

- Bij WB21 waren vooral centrale overheden betrokken waardoor daar vooral commitment is ontstaan. De uitvoering moet echter vooral door regionale overheden en niet-overheden worden gedaan.
- Er zijn geen top-down of bottom-up feedback mechanismen in gebruik.
- Maatschappelijke organisaties worden pas in uitvoeringsstadium betrokken.
- Er vindt geen integratieslag met andere beleidsterreinen plaats door gebrek aan kennis/inzicht en capaciteit.
- Provincies en waterschappen kijken verschillend tegen het tempo van invoering en de beschikbare kennis aan.
- Gemeenten zijn niet betrokken en passief.

De onderzoekers vinden ook positieve punten (p12):

- toenemende koppeling van WB21 aan de praktijk van integraal waterbeheer;
- de roep om een interregionale aanpak;
- de waarde van de trits ‘vasthouden-bergen-afvoeren’ wordt breed onderkend;
- gezamenlijk leren is gestart.

Thema’s die in aanmerking komen voor vervolgonderzoek (p12):

- processen op het interregionale niveau;
- wat voor actief trekkerschap is mogelijk op regionaal niveau?
- welke initiatieven stimuleren de samenwerking?
- wat voor trade-offs zijn er tussen beneden- en bovenstroomse gebieden?

3.3.6 Implementatie van de Habitat- en Vogelrichtlijn

Het rapport ‘Implementatie van de Habitat- en Vogelrichtlijn op de Waddeneilanden. Naar een procesmethodiek op maat - tussenrapportage’ (S. Ligthart, I. Neven, 1999) is gemaakt voor opdrachtgever LNV-Noord. De context: sinds 1992 bieden de Waddeneilanden al weerstand tegen invoering van de Nationale Natuurbeschermingswet. De discussie heeft in 1998 een nieuwe impuls gekregen door de aanwijzing van het Waddengebied in het kader van de HVR. Vanwege het moeizame verleden heeft LNV interesse in een alternatief proces (samenvatting).

Hoofdstuk 2 geeft het theoretisch kader. Eerst wordt het belang van interactieve beleidsvorming benadrukt: Er is een situatie van wederzijdse afhankelijkheid, wat tot een netwerkachtige situatie leidt, die gemeenschappelijke implementatie noodzakelijk maakt (met verwijzing naar een artikel in *Bestuurskunde* van Koppenjan en Joldersma uit 1997). Dus is interactief management nodig en moet worden gewerkt aan

acceptatie en medewerking. In hoofdstuk 2 wordt gesignaleerd dat interactief beleid in de mode is. Daarbij ontstaat automatisch het gevaar dat het als panacee wordt ingezet.

Dan volgt een definitie van het begrip interactieve beleidsvorming uit het tijdschrift *Bestuurskunde*: ‘een wijze van beleidsvoeren waarbij de overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft, om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen’. Andere benamingen zijn o.a. participatieve planvorming en open planproces. Doelen van interactieve beleidsvorming zijn emancipatie/ democratie, innovatie/inbreng van meer kennissystemen, en efficiency/ doelmatigheid (Caalders en Hagelaar, 1999). In het ene proces ligt het accent daarbij wat anders dan in het andere proces.

Dan wordt in het rapport verwezen naar een theoretisch kader van ‘sturen op inhoud, sturen op netwerk, sturen op proces’, volgens een voetnoot ontwikkeld door Ligthart en Neven en Peterse en Neven. Het is hetzelfde theoretisch kader als het in 3.3.5 besproken rapport van Buunk, Balduk en Neven, maar het is wat verder uitgewerkt. Voor het vergroten van draagvlak moet een overheid:

- *Sturen op inhoud*: afstemming van de probleemdefinitie op de probleempercepties en belangen van de betrokkenen. (communicatie over inhoud, issue-coalities, vervlechting van issues en coalities)
- *Sturen op netwerk*: bepalen wie deel dient te nemen aan het beleidsproces, met erkenning van wederzijdse afhankelijkheden. (interactie met achterban, mandaat, participatiebereidheid, vertrouwen)
- *Sturen op proces*: spelregels expliciet maken over fasering, deelname, openheid/beleidsruimte, informatievoorziening, interne besluitvorming en relatie tot formele besluitvorming.

Operationalisering van dit raamwerk in onderzoeksvragen gebeurt als volgt:

- Hoe partijen aankijken tegen implementatie van de HVR;
 - Afstemming ecologie en samenleving;
 - Rechtvaardigheid van HVR;
 - Belang van draagvlak;
 - Onduidelijkheid over afwegingskader HVR;
- Hoe partijen anderen zien en met wie zij contact onderhouden;
- Hoe zij betrokken wensen te zijn bij het proces.

Een sterk punt van dat analysekader is dat het zowel inhoud als proces bij de analyse betreft. Conclusies (uit de samenvatting):

Er is geen gezamenlijke probleemdefinitie, met de grootste verschillen ten aanzien van de afstemming ecologie en samenleving.
Men is zich weinig bewust van een gemeenschappelijk belang.
De communicatie is gebrekkig geweest wat heeft geleid tot een ongelijk informatieniveau en wantrouwen.

3.3.7 Natuur en landschap in het beleid

Het concept werkdocument 'Natuur en landschap in het beleid voor de grote rivieren' (Ligthart, 2002) gebruikt de volgende analysemethoden:

- schematisch weergeven van beleidsdoelen en maatregelen uit zowel natuur- als waterbeheersingsbeleid
- analyse van drie cases met de volgende vragen, door ons ingedeeld naar inhoud & proces in tabel 3.4.

In de casussen die volgen ligt de nadruk op de linkerhelft van de vragen, dus op de inhoud. De procesmatige conclusies die uit de analyse van de casussen volgen zijn:

- door verschillende trekkerschap is er een verschil ontstaan in prioriteit ten aanzien van natuurwaarden;
- boeren hebben nog wat invloed gehad in de Gelderse Poort om natuur wat meer prioriteit te geven.

Tabel 3.4 Analyse kader Ligthart

Inhoud	Proces
<ul style="list-style-type: none">- aanleiding voor doelverschuiving van natuurontwikkeling naar ruimte voor rivier- type rivierverruimende maatregelen die worden voorgesteld- gevolgen voor geplande natuur- en landschapswaarden	<ul style="list-style-type: none">- onderhandelingsproces over doelverschuiving- projectorganisatie en veranderingen daarin door doelverschuiving- gevolgen van doelverschuiving voor financiering en knelpunten daarbij

3.3.8 Bestuurlijke trends bij LNV

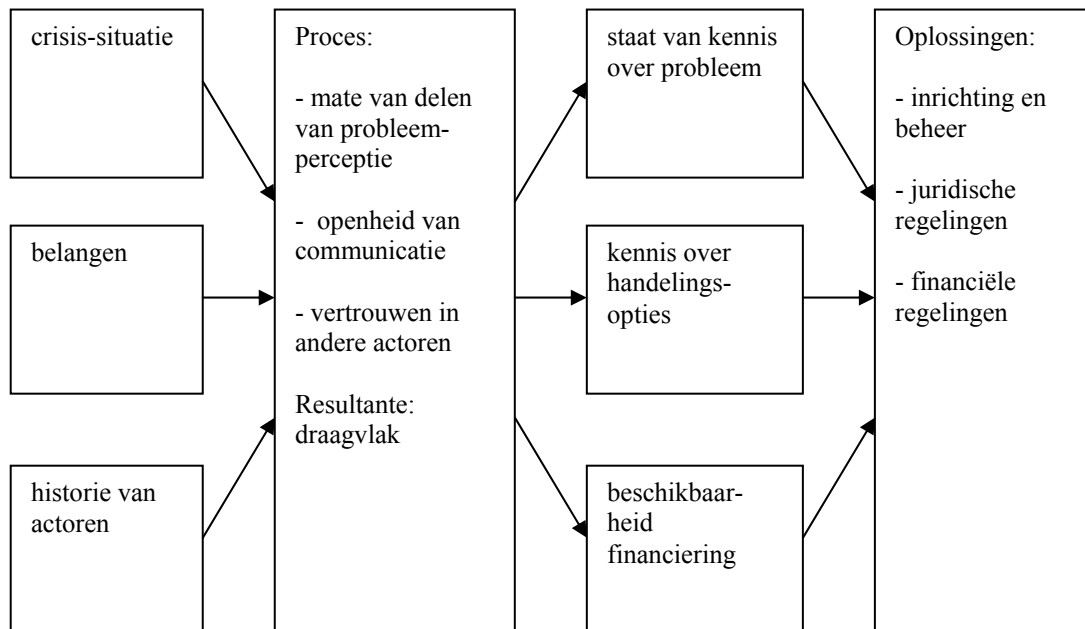
Het rapport 'Bestuurlijke trends. Beleidsdocumenten-analyse naar veranderingen in percepties over sturing bij het Ministerie van LNV' (C. Balduk, 2003) is een vervolg op de bundel van Kuindersma *et al* over bestuurlijke trends (2002, zie subparagraaf 3.2.5). De bevinding in die bundel was dat het maken van beleid in toenemende mate zal moeten in de vorm van 'multi-actor en multi-level governance'. Dit wordt in Balduks rapport getoetst wat betreft het beleid van LNV.

Het rapport heeft vooral een empirisch karakter en bevat aan theorie alleen twee definities van Van der Zouwen en Tatenhove (2001) van multi-actor governance en multi-level governance (p11). De conclusies zijn interessant, namelijk dat het besef van de ontwikkeling naar 'governance' wel aanwezig is in de Rijksnota's over natuurbeleid van LNV, maar dat het heel matig in de praktijk wordt gebracht. Welke actoren erbij worden betrokken wordt vanuit het Rijk bepaald, en er is nauwelijks contact vanuit het Rijk met gemeenten (p8).

3.3.9 Draagvlak voor waterberging

In een SEO¹ project 'draagvlak voor waterberging' zijn drie cases onderzocht waar men een waterbergingslokatie wilde aanwijzen (Blankena, Buijs, Klostermann en Ovaa, in voorbereiding). In dit onderzoek is geen theorie vooraf gebruikt maar is door middel van de 'grounded theory' methode een theoretisch model ontwikkeld.

De onderzoeksvragen: Bij het verkrijgen van meer ruimte voor water zijn veel partijen betrokken, voorstanders en tegenstanders, die er uiteindelijk voor zorgen dat waterberging gerealiseerd wordt of juist niet. Hoe verloopt dat proces van voor- en tegenstand, wanneer spreken we van draagvlak? Welke factoren zorgen dat draagvlak ontstaat of juist wordt afgebroken? Interviewvragen werden gesteld over het verloop van het proces en de succes- en faalfactoren. Analyse en vergelijking van drie casussen heeft het model opgeleverd in figuur 3.6.



Figuur 3.6 Hypothetisch model van factoren die draagvlak beïnvloeden

Dit model geeft aan dat er bepaalde antecedenten bestaan die invloed uitoefenen op het verloop van een besluitvormingsproces rond een waterberging. Een recente crisissituatie versnelt het proces en leidt tot een meer gedeelde probleemperceptie. Naarmate belangen van actoren meer of minder verenigbaar zijn, loopt het proces soepeler of minder soepel. De historie die actoren in een regio met elkaar hebben heeft invloed op het vertrouwen tijdens het proces: zijn er grote conflicten geweest (over andere onderwerpen) in het verleden, of is er juist een historie van loyale samenwerking? Tijdens het proces zelf heeft de openheid van de communicatie invloed op het vertrouwen van actoren in elkaar. Dit alles leidt tot een mate van draagvlak die in de loop van het proces kan variëren. Als gevolg van het proces

¹ SEO: Strategisch Expertise Onderzoek

worden kennis van het probleem, kennis over handelingsopties en financiële mogelijkheden geïnventariseerd en gegeneerd. Dat kan uiteindelijk uitmonden in realisatie van oplossingen op technisch, juridisch en economisch gebied.

Wellicht is dit theoretische model bruikbaar voor vervolgonderzoek.

3.3.10 Tussenconclusie over toegepaste studies

Het op empirie gebaseerd model voor draagvlak (3.3.9) is bruikbaar voor vervolgonderzoek. Daarnaast voegt de indeling in inhoud, netwerk en proces, die in meerdere rapporten wordt gebruikt, wellicht iets toe aan onderzoek naar draagvlak.

3.4 Innovatie en leerprocessen

Onder deze categorie vallen rapporten en werkdocumenten over leerprocessen en innovatie. Ze worden toegepast in het beleid voor de ruimtelijke ordening.

3.4.1 Op zoek naar Magische Momenten

Het rapport 'Op zoek naar Magische Momenten in de ruimtelijke planvorming' (P. Kersten, M. Eekhout, R. Kranendonk, K de Poel, J. Geenen, 2001) zoekt naar nieuwe methoden voor ruimtelijke planvorming ter ondersteuning van het natuurbeleid van LNV (p8). Het doel is de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren en tot gedragen meervoudig ruimtegebruik te komen.

Het rapport begint met een bestuurskundige uitleg over veranderingen in de maatschappij (p12): er ontstaat een netwerksamenleving (Castells, 1996; Frissen, 1996); er vindt horizontalisering van de samenleving plaats (Peper, 1999); er wordt erkend dat de samenleving ongekend is (van Gunsteren en van Ruyven, 1993); en tenslotte is er de invloed van het postmodernisme (De Haas, 2000). Hierdoor verschuift de aandacht in het ruimtelijk ontwerpproces van het fysiek-ruimtelijke resultaat naar het menselijke proces. Als gevolg daarvan zijn nieuwe ontwerptechnieken ontstaan. Daarbij is gebruik gemaakt van management theorie van Senge (2000) (de lerende organisatie) en Wenger (1998) (Communities of Practice) (p13).

In het rapport worden 11 vernieuwende cases onderzocht. Ze zijn ingedeeld in de een 'Ansoff' matrix (Kotler, 1988) met het doel een goede verdeling over de vier vakken te krijgen (zie figuur 3.7) (p14). In de matrix is het eerste vak het meest conservatief, en het vierde het meest vernieuwend. In iedere casus wordt gezocht naar 'magische momenten': bijzondere momenten in het proces die tot een onverwacht resultaat leiden (p16).

	Bestaande mensen	Nieuwe mensen
Bestaande planvormen	1	2
Nieuwe planvormen	3	4

Figuur 3.7 Ansoff matrix

Om binnen iedere casus de data te structureren wordt een indeling in object, proces en mens gebruikt (p17). Deze 'kentheorie' is in eerder Alterra onderzoek ontwikkeld en wordt volgens het rapport ook bij Arcadis gebruikt om cases te onderzoeken. Het is in principe hetzelfde kader als in de rapporten van Neven *et al* in de vorige paragraaf, alleen nu op mens-niveau in plaats van op organisatie (netwerk) niveau. De categorieën worden als volgt uitgewerkt:

- *Object*: ontwerp, concepten, vormgeving, ambacht, benadering (p17), inhoudelijk probleem, discours, ambities, doelen en randvoorwaarden, ontwerpmethodologie, ontwerpstyl (p18).
- *Proces*: planvorming, ontwerpproces (p17), procesmodel van Propper en Steenbeek (1999): kader, managementstyl, inhoud, communicatie, resultaat (p19).
- *Mens*: betrokkenen, trekkers, goeroes (dat zijn toonzettende en smaakmakende trekkers), emoties (p17), ontwerpers, bestuurders, maatschappelijke organisaties, nieuwe beroepen (p21).

De relaties tussen deze kolommen zijn belangrijk, uiteenlopend en contextafhankelijk (p18). De managementstijlen die onder 'proces' werden genoemd zijn (p21):

- Faciliterende styl
- Samenwerkende styl
- Delegerende styl
- Participatieve styl
- Consultatieve styl
- Open autoritaire styl
- Gesloten autoritaire styl

De conclusies zijn o.a. dat ieder proces uniek is en er dus maatwerk nodig is (p62); dat vernieuwend bezig zijn an sich al wervend is (p63), dat een duidelijke en consequent doorgevoerde metafoer wervend is (p63) en dat ondanks de complexiteit van iedere praktijksituatie in de ruimtelijke planvorming, magische momenten wel degelijk te plannen zijn (p64). Tenslotte wordt in een stripverhaal de ideale aanpak getoond (p69). Op deze manier brengen de auteurs het gepresenteerde gedachtegoed in de praktijk.

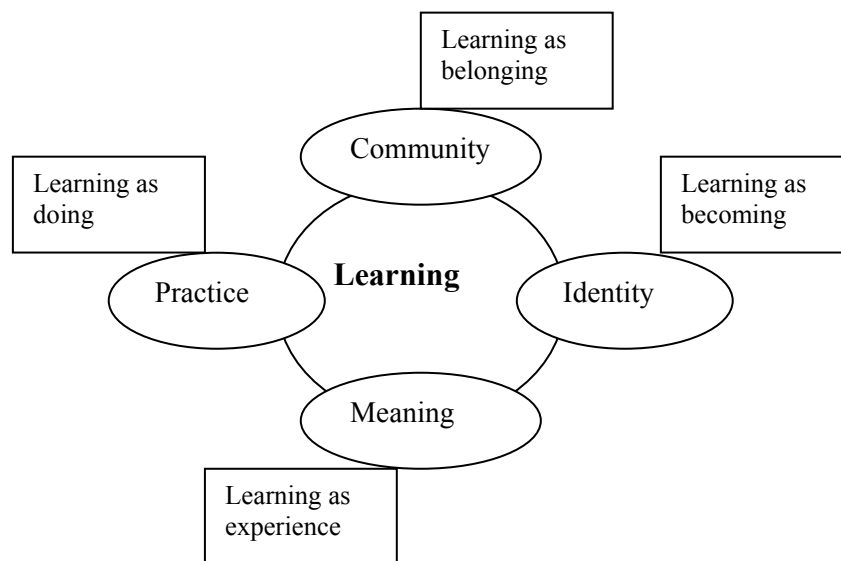
3.4.2 CoP op Alterra

Het rapport ‘CoP op Alterra. ‘Use the world as a learning resource and be a learning resource for the world’ (P. Kersten, R. Kranendonk, 2002) is opgezet als een leerboek voor Alterra zelf. Het is vooral een uitgebreide uitleg over de theorie van Etienne Wenger over ‘Communities of Practice’.

Wenger (1998) heeft een sociale theorie over leren ontwikkeld: leren geschiedt in groepen, en in een bepaalde context (p19). Een mooie definitie van een ‘community of practice’ van Wenger *et al* (2000): ‘groups of people informally bound together by shared expertise and passion for a joint enterprise’ (p17). In een CoP spelen zich iteratieve processen af die leiden tot leren (zie model in 3.8) Een CoP is geschikt voor (p23):

- Het doorbreken van grenzen (institutioneel, disciplinair)
- Complexe vraagstukken, aanpakken vanuit meer disciplines
- Hogere doelen als emancipatie, schoonheid en duurzaamheid.

Op p21 wordt een andere theorie over leren aangehaald: van Nonaka en Takeuchi (1995). Volgens deze auteurs vindt leren plaats door een cyclus van wetenschappelijke kennis aanvullen met impliciete ervaringskennis en het in praktijk brengen daarvan (zie ook figuur 3.9).



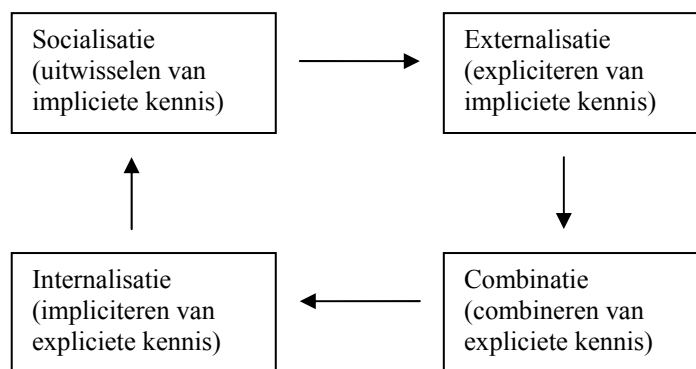
Figuur 3.8 model van een Community of Practice (p44)

Verder wordt management theorie gebruikt van o.a. Mintzberg, Hamel en Prahalad en Senge (p29-37). Deze auteurs pleiten vanaf 1985 steeds meer voor dynamisch leren in plaats van statisch management.

Ook in dit boekje komt het schema Inhoud-Proces-Actoren voor (p40). Op p123 wordt een theorie over teamrollen aangehaald (zonder literatuurverwijzing):

- Inspirator: verbeeldingskracht en enthousiasmeren
- Conservator: orde, systematiek en herhaalbaarheid
- Denker: analytisch vermogen, helderheid, volledigheid
- Practicus: slagvaardig, toetsend, chaotisch
- Ondernemer: regelaar, organisator, beslisser
- Ondersteuner: verbinder, luisteren, vragen stellen

Op pag.124 staat een herkenbare indeling van groepsleden in de Core group (10-15%, organiseren mee), active adopters (70%, passen toe) en lurkers (dus ook 10-15%, passief erbij zitten om te kijken of er iets te halen valt). Voorwaarden voor engagement in een CoP zijn o.a. (p141): interactie / taken; uitdaging en creativiteit; continuïteit.



Figuur 3.9 Kennisspiraal van Nonaka en Takeuchi (p39)

3.4.3 Open vizier op de Groene Ruimte

Het rapport 'Open vizier op de Groene Ruimte. Kennisontwikkeling en bestuurlijke inbedding van kennis bij plattelandsontwikkeling in West-Nederland' (M. Pleijte, R. Kranendonk, 2003) onderzoekt wat er terecht komt van de pogingen tot vernieuwing van ruimtelijke ordeningsprocessen (p7). Door de ruimtelijke druk streeft men naar functiecombinaties en daarvoor is integratie nodig. Als oplossing proberen overheden netwerken op te zetten waarin naast overheden ook markt en civil society participeren. Een vraag die daarbij kan worden gesteld is of men genoeg aandacht besteedt aan theorie over leerprocessen (p9).

Vervolgens wordt een theoretisch kader ontwikkeld waaraan cases moeten worden getoetst:

- Er moet een diversiteit aan kennisdragers participeren om tot transdisciplinaire kennis te komen, dus kennisinstellingen, overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers (p10);
- Er moeten diverse kennissoorten worden ingebracht: alfa, beta en gamma, formele en informele kennis (p10);
- Volgens Nonaka en Takeuchi moeten de fasen in het model van kennisconversie worden doorlopen (zie vorige paragraaf), en moet zowel expliciete als impliciete kennis worden ingebracht (p10);
- Voor innovatie is kennis nodig over object, proces en mensen/organisaties (p11);
- In een Community of Practice (Wenger) kunnen sociale leerprocessen op gang komen als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan: betrokkenheid (door kennis en doelen), verbeelding (creatie) en richting (acceptatie en implementatie) (p11).
- Uit de drie macro-sociologische domeinen staat, markt en civil society moeten hybride netwerken worden samengesteld (p11);
- Alle constitutionele schaalniveau's van rijk, provincie en gemeente moeten betrokken zijn (p11).

Er worden acht cases onderzocht. De conclusie uit het onderzoek is dat aan veel voorwaarden uit dit kader niet wordt voldaan (p12,13):

- weinig diversiteit in kennisdragers
- vooral formele beta kennis
- geen innovatiespiraal
- geen gedeelde groeps-kennis
- weinig aandacht voor mensen en organisaties
- er wordt nooit aan de drie voorwaarden voor sociale leerprocessen voldaan, vooral weinig verbeelding.

3.4.4 Tussenconclusie over innovatietheorie

In deze documenten worden vooral theorieën gebruikt van Wenger en Nonaka & Takeuchi. Deze worden soms aangevuld met theorie over multi-actor multi-level governance.

3.5 Beleving van natuur

Onder deze categorie vallen rapporten en werkdocumenten die methoden ontwikkelen voor het meten van natuurbeleving. Ook zijn er enkele die het toepassen op beleving van natuur en water.

3.5.1 Graadmeters sociaal draagvlak en beleving

Het rapport 'Graadmeters sociaal draagvlak en beleving' (A. Buijs, J. Coetier, P. Filius, M. Schöne, 1998) is onderdeel van een reeks rapporten waarin graadmeters voor draagvlak en beleving worden ontwikkeld. Het is niet het eerste in die reeks, maar wel de eerste die hier wordt behandeld. De graadmeters worden ontwikkeld voor de vierjaarlijkse Natuurverkenningen. Daarin wil men meer informatie over de relatie maatschappij-natuur opnemen (p11).

Het onderzoek is gericht op het niveau van individuele burgers en niet op bestuurlijke of niet-gouvernementele organisaties. De opzet is eerst een literatuurstudie, dan workshops met o.a. de opdrachtgever, dan een keuze voor voorlopige graadmeters, een toetsing daarvan in een proefenquête en tenslotte een voorstel voor graadmeters (p12). Er is ook gekeken of graadmeters per landschapstype verschillen. Om dat te toetsen zijn vier landschappen gekozen (p13).

Het theoretisch kader begint met de stelling dat draagvlak een complex containerbegrip is (p17). De auteurs onderscheiden in totaal zes soorten draagvlak:

- Sociaal draagvlak (burgers)
- Publiek draagvlak (publieke opinie)
- Institutioneel draagvlak (maatschappelijke organisaties)
- Ambtelijk (ambtenaren)
- Bestuurlijk (lagere overheden)
- Politiek (Rijksbestuurders)

Dan wordt theorie van Leroy (1996) en Walgraeve (1996) aangehaald over het belang van maatschappelijke organisaties, zij zouden zelfs belangrijker zijn dan de meerderheid van de bevolking (p18). Vervolgens merken de auteurs op dat dit rapport niet gaat over het organisatie-niveau.

Daarna wordt het begrip draagvlak vakkundig uiteengezet:

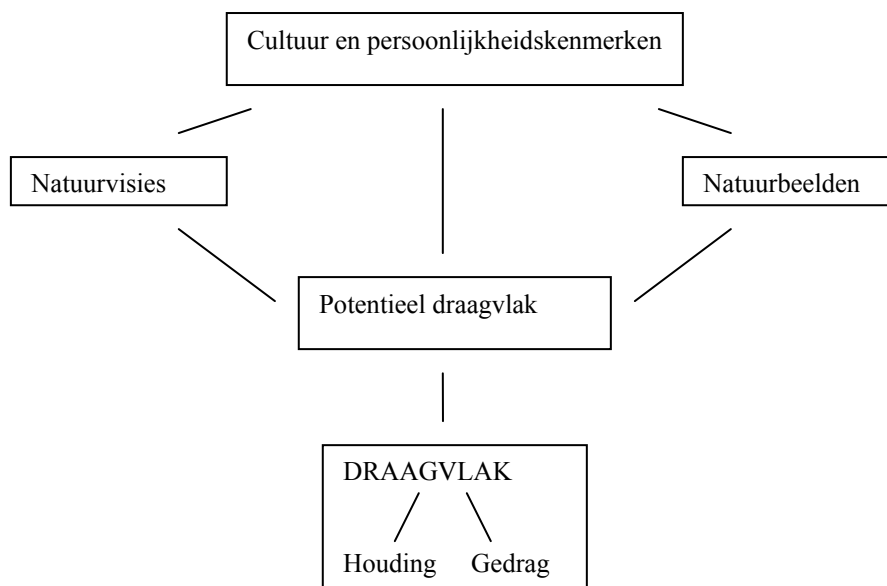
- Er bestaat een voorkeur voor ruige natuur, maar dat wil niet zeggen dat men het in de achtertuin wil (p19);
- Draagvlak voor natuur an sich staat voor veel mensen los van het dagelijks leven, terwijl draagvlak voor natuurbeleid mensen juist wel direct kan raken (p19);
- De beleidsfasen van Hoogerwerf worden aangehaald, en dan een conclusie dat draagvlak per fase kan verschillen (p19);
- Volgens De Molenaar zijn condities voor draagvlak: zich iets kunnen voorstellen en herkennen, betrokkenheid en het idee een zaak te kunnen beïnvloeden; de auteurs willen echter ook passief draagvlak meerekenen (p19);
- Draagvlak is dynamisch: voor de meeste mensen is de relatie met natuur veranderd van een productierelatie (boeren) in een consumptierelatie (recreatie), en het draagvlak is ook met beleid te beïnvloeden (p20).

De auteurs signaleren dat er geen consensus is over de definitie van draagvlak, met name ten aanzien van het passieve en het actieve aspect. De auteurs kiezen zelf voor

een brede omschrijving: zij willen zowel de mening over natuur, de instemming met beleid als actieve participatie meten (p20). Op p 21 volgt dan een eigen model voor draagvlak (zie figuur 3.10). Omdat de relatie tussen potentieel draagvlak en uiteindelijk draagvlak onduidelijk is, dragen de auteurs voor beide graadmeters aan (p22).

Wat betreft de natuurbeelden voldoen de theorieën niet, dus gebruiken de auteurs beelden die zij zelf in kwalitatief vooronderzoek hebben ontwikkeld (p23). Dit zijn de volgende natuurvisies: ideële, recreatieve, esthetische, emotionele, compensatie, en functionele natuur (p24). Wat betreft natuurbeleid zijn de criteria volgens Aarts en van Woerkum: effectiviteit, inpasbaarheid en rechtvaardigheid (p28). Dat wat betreft het draagvlak-onderzoek.

Dan volgt nog een hoofdstuk over beleving. Volgens de klassieke psychologie moet beleving te splitsen zijn in willen, voelen en denken (p43). De auteurs willen ook gebruik maken van de satisfiers en dissatisfiers uit de organisatiepsychologie (p43). Uiteindelijk formuleren ze 24 voorlopige positieve graadmeters (satisfiers) die de kwaliteit van een landschap weergeven, en 19 storingsfactoren of voorlopige negatieve graadmeters (dissatisfiers) (p44-45). Na de empirische toetsing blijven 16 positieve en 15 negatieve graadmeters over.



Figuur 3.10 elementen van draagvlak

3.5.2 Graadmeters beleving

Het rapport ‘Graadmeters beleving. Theoretische uitwerking en validatie van het begrip ‘afwisseling’ (A. Buijs, M. Jacobs, P. Verweij, S. de Vries, 1999) is een vervolg

op het hierboven beschreven rapport. Men wil de beleving van natuur en landschap kwantitatief meetbaar maken, en op grond van eerder (eigen) onderzoek kan dat op basis van fysieke kenmerken van het landschap. Het uiteindelijke doel is een 'belevingsGIS' (p1). Het rapport geeft beknopt de theoretische achtergrond van een belevingsGIS en werkt daarna het begrip 'afwisseling' uit (p3).

In de literatuur wordt o.a. gesproken over 'landscape perception' (p4). Er is eerst een fysiek paradigma geweest waarbij experts oordeelden op grond van geomorfologie en historische geografie. De mens kwam niet in het paradigma voor en daarom vinden de auteurs dit paradigma niet bruikbaar. Daarnaast is veel empirisch onderzoek gedaan naar de opinies van burgers (stedelingen, boeren, recreanten). Er is nog geen algemeen aanvaarde theorie ontstaan over landschapsbeleving (p5). Uit de Nederlandse literatuur over belevingskwaliteit van landschap hebben de auteurs 10 criteria gehaald (p7). De criteria zijn (p8-10):

- Stilte (rust en stilte)
- Afwisseling (open en gesloten, kleinschalig)
- Horizonvervuiling (aanwezigheid van hoge menselijk artefacten)
- Water (aanwezigheid van water)
- Dominant grondgebruik (bos, duin, hei, wei, akker; in latere rapporten 'vegetatie' genoemd?)
- Natuurlijkheid (niet door mens gemaakt, ecologische waarde)
- Identiteit (ouderdom, herkenbare patronen, uniciteit)
- Openheid (karakteristieke openheid)
- Reliëf (hoogteverschil leidt tot mysterie)
- Drukte (omgekeerde van rust)

Voor het belevingsGIS wordt de volgende methodiek gevolgd (p11):

- fysiek aanwezige objecten worden vertaald naar objectief waarneembare;
- de objectief waarneembare naar indicator-kenmerken;
- en de indicatoren naar waardering.

Dit leidt tot een model voor de berekende landschapswaardering (p15). Een voorbeeld van zo'n berekening is te vinden op p 21 voor het begrip afwisseling.

3.5.3 De maat van de natuur

Ook het rapport 'De maat van de natuur. Een onderzoek naar de waarderingsgrondslagen in graadmeters voor natuur' (J. van de Vegte, E. Turnhout, 2000) is gemaakt als onderdeel van de reeks over graadmeters.

In het rapport zijn de waarderingsgrondslagen van vier ecologische graadmeters onderzocht: de Rode Lijst indicator, de CLM natuurmeetlat, de GONZ graadmeters en de Natuurwijzer Water (p9). Met de beleidsreconstructie-methode van Leeuw (1987) zijn expliciete en impliciete hypothesen en normatieve aannames uit

documenten gehaald (zie ook Box 3.1). De bevindingen zijn aangevuld met interviews met de makers van de vier meetlatten.

Box 3.1 De beleidsreconstructie methode van Leem (1987)

Construeren van een beleidstheorie: <ul style="list-style-type: none">- opsporen van beoogde effecten- veronderstelde doel-middelrelaties (hypothesen over oorzaken)- expliciete politieke en normatieve relaties (normatief kader)- expliciteren van impliciet gebleven schakels in redeneringen
Criteria voor beoordeling van de beleidstheorie: <ul style="list-style-type: none">- wetenschapstheoretische criteria: begripsprecisie, wetenschappelijk informatiegehalte, interne consistentie en empirisch gehalte- implementaire criteria: praktisch informatiegehalte en onderscheid tussen wel- en niet-manipuleerbare criteria- strategische criteria: mate van congruentie tussen geïmpliceerde maatschappelijke randvoorwaarden en feitelijke timing.

Op p 21 worden graadmeters gekoppeld aan de beleidslevenscyclus:

- taakstellend gebruik van graadmeters in de fase van beleidsformulering
- toetsend gebruik in de fase van evaluatie
- probleemstellend gebruik in de fase van probleemsignalering (en handhaving)

Op p 28 staat het DPSIR model van de European Environmental Agency (1999):
Driving force > Pressure > State > Impact > Societal response.

Als resultaat van het onderzoek zijn de volgende waarderingsgrondslagen gevonden (p9):

- biodiversiteit
- zeldzaamheid
- inheemsheid
- belevingswaarde
- productiviteit
- stabiliteit

Vooral de eerste twee worden veel gebruikt. De conclusie van de auteurs is dat deze waarderingsgrondslagen niet goed worden onderbouwd, en dat er te weinig aandacht is voor ecologische processen (p10).

3.5.4 De beleving van watertypen

Ook het rapport 'De beleving van watertypen. Literatuuroverzicht en validatie van de indicator 'water' uit het BelevingsGIS' (A. van den Berg, M. Bloemmen, T. de Boer, J. Roos-Klein Lankhorst, 2002) maakt onderdeel uit van het onderzoek naar graadmeters. Het doel ervan is de indicator 'water' verder uit te werken. Deze indicator wordt als niet al te moeilijk ingeschat (p9).

Uit veel empirisch onderzoek blijkt dat landschappen met water meer worden gewaardeerd (p11). Er is echter nog weinig bekend over de waardering voor verschillende watertypen: lijnvormige wateren zoals sloten, beken, rivieren, en vlakvormige wateren zoals vennen, plassen en zeeën. De theoretische verklaring voor het waarderen van water is dat water een overlevingsfunctie heeft en daardoor rust geeft (p13).

Voor het onderzoek zijn dia's met verschillende watertypen voorgelegd aan respondenten. Daaruit bleek dat beken het hoogst worden gewaardeerd (p15).

3.5.5 Waterbeelden

Het onderzoek 'Waterbeelden. Studie naar de beelden van water onder de Nederlandse bevolking' (F. Langers, M. Jacobs, R. van Kralingen, 2002) lijkt op het eerste gezicht op het vorige. In het vorige rapport werd de waardering echter gemeten voor concreet voorgeschotelde waterlandschappen en in dit onderzoek wordt gezocht naar de ideaalbeelden die mensen hebben van water, dus meer hun visie op water.

Op grond van het onderzoek kunnen burgers ingedeeld worden in vijf groepen wat betreft hun denkbeelden over water (p11, p53-55):

- *Spontaan wilde waterbeeld*: als je geen invloed van de mens ervaart; veiligheid speelt geen rol, geen vis uitzetten;
- *Gecontroleerd wilde waterbeeld*: water is het mooist als je geen sporen van de mens ervaart, maar ingrepen mogen toch wel;
- *Harmonische waterbeeld*: weinig sporen van de mens zijn mooi maar een rivier met stuwen is ook een beetje natuur, veiligheid is belangrijk;
- *Gemoedelijke waterbeeld*: menselijke sporen zijn geen hard criterium, maar ook niet teveel ingrijpen;
- *Multifunctionele waterbeeld*: ongereptheid is geen criterium, water moet beheerst worden, veilig en mag gebruikt worden.

Deze waterbeelden hangen samen met de grondhouding van de burgers ten opzichte van natuur: de natuur staat boven de mens (spontaan wild) of de mens staat boven de natuur (multifunctioneel) en gradaties daartussen (p11).

Op p19 staat een synthese van de natuurbeelden, hieronder weergegeven in tabel 3.6, die diverse auteurs hebben gevonden (waaronder ook de Alterra-auteurs). De natuurbeelden zijn gewaardeerd op de volgende drie psychologische dimensies (Keulartz, 2000):

- Cognitief: empirisch, causaal
- Normatief: moreel, ethisch
- Expressief: esthetisch, emotioneel.

Tabel 3.6 *Natuurbeelden synthese*

Buijs en Filius	Keulartz	Natuurbescher- mingsraad	Cognitieve dimensie	Normatieve dimensie	Expressieve dimensie
1. wildernis	Wildernis	Wilde regulerende	Spontaniteit *****	**	Uitdaging *****
2. autonomie		Bedreigende intrigerende	*****	****	*****
3. breed	Arcadisch	Volgende informatief	*****	*****	*****
4. decor		Decor heilzaam	****	*****	****
5. functioneel	Functioneel	Gebruik productie gemodificeerd	**	***** Nut voor de mens	**

3.5.6 Meetproblematiek natuurhouding

Ook het laatste rapport in deze reeks, 'Meetproblematiek natuurhouding. Problemen en suggesties voor het meten van de natuurhouding van actoren' (M. van Winsum-Westra, A. van den Berg, A. Buijs, J. Vreke, 2003) is gemaakt in het kader van monitoring voor de Natuurverkenningen (p7). Men wil de natuurhouding van actoren meten. Daarvoor zijn verschillende mogelijkheden (p7):

- een attitudeschaal
- categorieën actoren (p12):
 - gebruikende mens (heerser)
 - beschermende mens (rentmeester)
 - natuurmens (participant)
- dimensies van natuurhoudingen;
 - relatieve belang ten opzichte van andere maatschappelijke belangen
 - functie van natuur
 - definitie van natuur
 - relatie mens-natuur
 - verantwoordelijkheidsgevoel voor natuur

Volgens de auteurs is verantwoordelijkheidsgevoel de beste voorspeller van de natuurhouding van actoren (p7).

3.5.7 Tussenconclusie belevingsonderzoek

De conclusies van deze rapporten zijn relevant als achtergrond voor bestuurskundig onderzoek. De theoretische kaders komen vooral uit de sociaal-psychologische hoek, zijn gericht op het begrijpen van individuen en zijn minder bruikbaar voor bestuurskundig onderzoek.

3.6 Bruikbare Alterra-kaders

Wat betreft de theoretische kaders bij Alterra zijn vier scholen gevonden:

- Een bestuurskundig-theoretische school met klassieke opvattingen (doel-middelen), aangevuld met proces-aspecten (interactief, multi-actor governance);
- Een toegepaste school met weinig theoretische kaders, de opdrachtgever krijgt prioriteit, er is meer aandacht voor processen;
- Een innovatieschool: met een postmoderne opvatting, theorie over de lerende organisatie en Communities of Practice, maakt gebruik van creatieve technieken;
- De belevingsschool: maakt gebruik van psychologische kaders, heeft eigen theorie ontwikkeld in langlopend onderzoek.

Met name in de eerste twee scholen zijn bruikbare kaders te vinden:

- De checklist met bestuurlijke graadmeters (3.2.1) als inspiratiebron;
- De bestuurlijke trends (3.2.5) als achtergrond;
- De modellen over vertrouwen (3.2.6) als deelaspect;
- De indeling in inhoud, netwerk en proces (3.3.6);
- Het op empirie gebaseerde model over draagvlak (3.3.9)

Van de overige twee scholen binnen Alterra kunnen de volgende onderdelen bruikbaar zijn:

- De theorieën over leren (3.4.2) als deelaspect;
- De uitkomsten van het belevingsonderzoek (3.5.1) als achtergrond.

Uit de analyse in dit hoofdstuk blijkt dat theoretische kaders wel aandacht hebben binnen Alterra, maar dat ze nog niet voldoen om het fenomeen draagvlak goed te beschrijven. Daarom wordt in hoofdstuk vier in de bestuurskundige literatuur verder gezocht naar geschikte kaders.

4 Welke analysekaders zijn te vinden in de wetenschappelijke literatuur?

4.1 Selectie van literatuur

In dit hoofdstuk worden theorieën besproken die mogelijk van nut kunnen zijn voor bestuurskundige analyses van het waterbeleid. In iedere paragraaf wordt beschreven wat de theorie inhoudt en hoe bruikbaar de theorie is voor onderzoek naar veranderend waterbeleid.

De literatuurkeuze is tot stand gekomen op basis van eigen ervaring van de auteurs en gesprekken met andere bestuurskundigen binnen Alterra. De literatuur is in de volgende categorieën ingedeeld:

- Beleid en maatschappelijke sturing
- Procesmanagement
- Sociaal-constructivistische theorie en kennisleer
- Cultuur en organisatie

Soms is de indeling van literatuur een twijfelgeval. Verbeek gebruikt bijvoorbeeld de theoretische kaders van Hisschemöller, terwijl deze auteurs in twee verschillende categorieën terecht zijn gekomen (Verbeek bij procesmanagement, Hisschemöller bij beleid en maatschappelijke sturing). Winsemius' theorie gaat over het beleidsproces, maar is toch onder beleid en maatschappelijke sturing ingedeeld, en zo zijn er meer voorbeelden. Op zich is deze neiging tot overlappende categorieën een positief teken: er is verbinding tussen de categorieën en wellicht kan er zelfs een overkoepelend schema uit deze selectie gedestilleerd worden.

4.2 Theorie over beleid en maatschappelijke sturing

Nadere omschrijving van deze categorie literatuur: theorie uit de bestuurskundige hoek over beleidsprocessen en maatschappelijke sturing. Het betreft grotendeels theorie van Nederlandse bodem.

4.2.1 Dunn, Winsemius, Geurts en Vennix: beleidslevenscyclus

Dunn (1981) heeft een model ontwikkeld voor het beschrijven van beleidsprocessen (zie figuur 4.1). Dit is een vrij gecompliceerd model met vier regelkringen. Het daarvan afgeleide model van Geurts en Vennix (1989) ziet er simpeler uit omdat het middengedeelte is samengevat in de term 'evaluatie' (figuur 4.2).

Geurts en Vennix onderscheiden vijf fasen:

1. Probleemstructurering
2. Genereren, formuleren en evalueren van alternatieven
3. Vergelijken van alternatieven en doen van aanbevelingen
4. Besluitvorming, implementatie en monitoring
5. Evaluatie en terugkoppeling

Wat opvalt aan het model van Geurts en Vennix is de ruime aandacht voor de eerste fasen van het beleidsproces, maar verdienen besluitvorming, implementatie en monitoring niet ieder hun eigen cel in het model?

In zijn boek 'Gast in eigen huis' (Winsemius, 1986) geeft Pieter Winsemius vorming en uitvoering van beleid weer als een beleidslevenscyclus. Het is een aansprekend model dat dan ook veel wordt gebruikt in de Nederlandse literatuur over milieubeleid. De beleidslevenscyclus omvat bij hem vier fasen (zie figuur 4.3):

1. de erkenningsfase, waarin signalen uit de maatschappij door de politiek worden herkend als een beleidsprobleem (wat soms decennia kan duren);
2. de beleidsformuleringsfase, waarin aan consensus wordt gewerkt over de aard van het probleem, beleidsdoelen en mogelijke maatregelen;
3. de oplossingsfase, waarin een oplossing wordt gekozen en ingevoerd;
4. de beheersfase, waarin de doelbereiking wordt gemonitord en het uitgevoerde beleid wordt gehandhaafd en geëvalueerd.

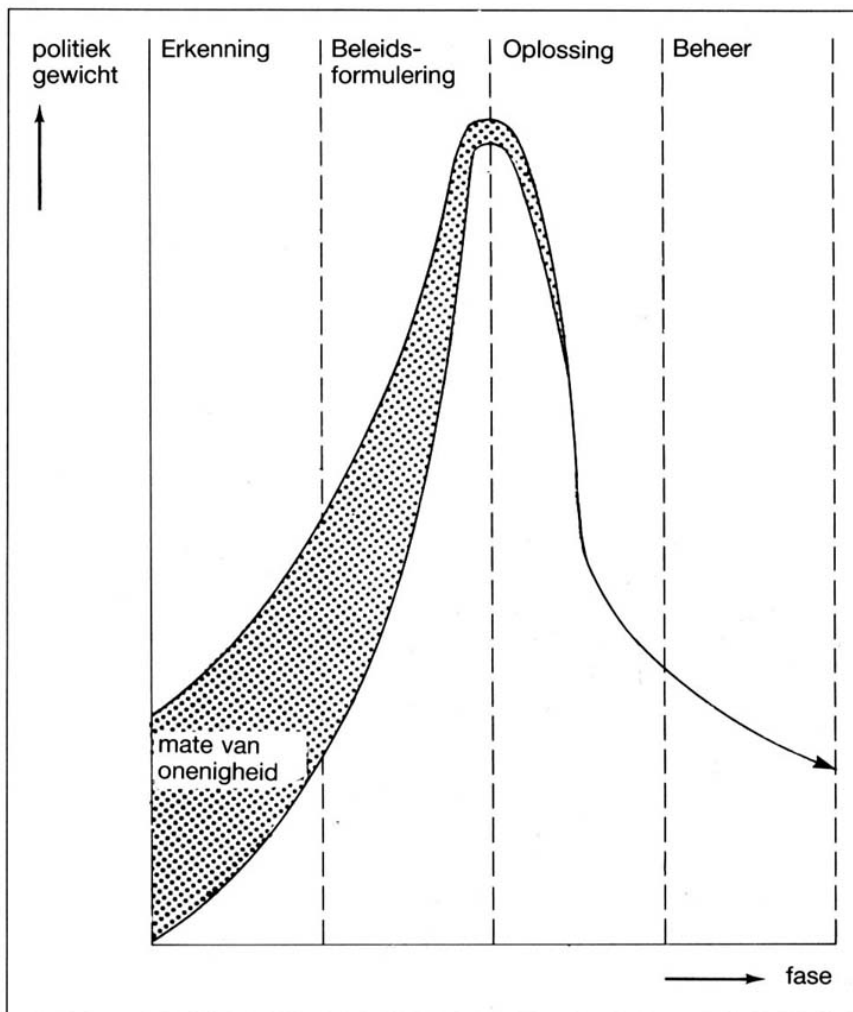
In de eerste twee fasen neemt de mate van onenigheid af en groeit de politieke belangstelling snel, om aan het eind van de tweede fase een hoogtepunt te bereiken. Tijdens de uitvoering neemt de aandacht af en tijdens de evaluatiefase is de aandacht nog maar beperkt, zeker als de maatregelen het probleem hebben verholpen. Zo niet, dan kan een nieuwe cyclus gestart worden voor nieuw beleid.

Makkelijke kritiek is dat deze modellen te simpel zijn, beleidsprocessen verlopen meestal rommeliger en met meer iteraties. Een theorie als die van Hisschemöller over ongestructureerde problemen verklaart waarom dat zo is. De modellen zijn ook nogal rationeel, vergelijk bijvoorbeeld de fasen van Niessen in zijn oratie aan de UvA in 2001:

1. de ontkenning van het probleem
2. de redeloze paniek
3. het zoeken van schuldigen
4. het straffen van onschuldigen
5. het belonen van hen die er niets mee te maken hebben.

Over het algemeen lijkt in de literatuur het bestaan van deze beleidsfasen een geaccepteerd feit te zijn geworden, en is de vraag verschoven naar wat je binnen deze

fasen zou moeten doen. Bijvoorbeeld op verschillende manieren aan communicatie werken (Enthoven en Alberda, 2001).



Figuur 4.3 Beleidsfasen en maatschappelijke aandacht volgens Winsemius (1986)

4.2.2 Van Gunsteren: a theory of citizenship

Herman van Gunsteren bespreekt in zijn boek (1997) eerst drie oude theorieën over burgerschap (citizenship):

- Liberaal-individualistische theorie (p16): de calculerende burger met individuele voorkeuren en rechten, die erop uit is zijn persoonlijke winst te maximaliseren. De maatschappij is opgebouwd uit uitsluitend gelijkwaardige burgers van dit type die al onderhandelend tegen elkaar opboksen. Deze theorie kan echter verschijnselen van gemeenschapszin zoals religie en onderwijs niet verklaren.
- Communitaristische theorie (p19): er bestaan historisch ontwikkelde 'communities' met regels hoe leden daarvan met elkaar omgaan. Het gedrag van de leden wordt gevormd door de community en leden zijn dus maar tot op

zekere hoogte onafhankelijke individuen. Beperking van deze theorie is dat de communities zich niet verder kunnen ontwikkelen en dat emancipatie van personen of achtergestelde groepen niet mogelijk is.

- Republikeinse theorie (p21): in plaats van de communities wordt een overkoepelende 'public community' gecreëerd, de staat, die een zeker niveau van individualisme mogelijk maakt. Militaire discipline en staatsmanschap zijn belangrijke waarden. Kritiek op deze theorie is dat er te weinig aandacht is voor economie, handel en de zachtere waarden van het privéleven.

Van Gunsteren betoogt dat deze theorieën sinds 1989 (door het vallen van het IJzeren Gordijn) niet meer voldoen omdat:

- er te weinig aandacht is voor het intermediaire niveau van organisaties
- mensen deel uitmaken van meerdere communities
- de autoriteit van de staat erodeert
- de grote middenklasse, de eigenlijke citizens, aan het verdwijnen is (p 22: "not rich enough to buy the support of others and not poor enough to have to sell their vote")
- de maatschappij onbestuurbaar is geworden (p23: "the unknown society").

Daarom is volgens van Gunsteren een nieuw concept van de burger nodig: de 'neorepublican'. In dit concept worden de communities niet door de staat vervangen, maar reguleert de staat deze communities. Burgers krijgen de vrijheid communities te vormen maar ook daar weer uit te stappen (p24). Een burger is in dit concept niet hetzelfde als een persoon: het is een functie ('office' p 25) die een persoon op zich kan nemen. De staat bevordert de ontwikkeling van mensen tot onafhankelijke en verantwoordelijke burgers. De burgers zijn politiek gelijk. Daarnaast maken ze deel uit van allerlei communities die niet gelijk zijn; het burgerschap is dus een platform voor al deze communities om met elkaar om te gaan: een manier om pluraliteit te organiseren in een 'community of fate' (p26). In een 'community of fate' kunnen mensen elkaar niet ontlopen; aan de burgers de taak om er een republiek van te maken waar alle individuen en communities tot hun recht komen.

Dit alles is bedoeld om pluraliteit te organiseren. Pluraliteit beschouwt van Gunsteren als een gegeven (p28). Er is nooit zomaar consensus. Er kan wel een streven naar consensus zijn, en als gevolg daarvan kan overeenstemming worden bereikt, wat consensus genoemd kan worden, maar het is beperkt in tijd en plaats (p56-57). Vrijheid, rechtvaardigheid en burgers zijn niet perfect. Vrijheid en rechtvaardigheid zijn geen absolute entiteiten, maar zijn een bijproduct van de acties van 'neorepublikeinse' burgers (p28).

Pluraliteit is een automatisch gevolg van een liberale democratie. Die geeft individuele burgers vrijheid (p34-35). Pluraliteit wordt gewaardeerd vanwege de creativiteit en keuzes die het mogelijk maakt. Ook wordt diversiteit als voorwaarde gezien voor vitaliteit en veerkracht. Tegelijkertijd kan pluraliteit beangstigend zijn en tot sociale problemen leiden (p35). De ultieme taak van de politiek is de pluraliteit in goede banen te leiden (p34). Van Gunsteren conceptualiseert pluraliteit vervolgens als een sociale constructie (p39). In de maatschappij zijn grove categorieën gemaakt

die te makkelijk worden toegepast (rassen, klassen, religies etc), en de neorepublikein moet signaleren wanneer deze klassificaties de toegang tot burgerschap belemmeren. Een zinvollere visie dan deze categorieën van bovenaf is pluraliteit te bekijken vanuit de interactie tussen twee individuen van binnenuit (p39-40). Individuen ervaren de verschillen en zoeken naar manieren om daarmee om te gaan. Een neorepublikein erkent de verschillen en blijft de ander als een gelijke zien.

In hoofdstuk 6 gaat Van Gunsteren in op openbare functies (“Citizens in Public Office”, p67) De basis van de liberale democratie is de trias politica, de onderscheiding in drie overheidsfuncties - wetgeving, bestuur en rechtspraak. De burger kiest politieke vertegenwoordigers die wetten mogen maken, bestuurders en ambtenaren voeren ze uit, en burgers kunnen naar de rechter als bestuurders, ambtenaren of medeburgers zich niet aan de wet houden. De trias politica is volgens van Gunsteren niet genoeg om de rechten van burgers te beschermen (p68). De ‘officeholders’ mogen dingen die ‘gewone’ burgers niet mogen, bv de wet veranderen of geweld toepassen. Om zorgvuldig met hun positie om te kunnen gaan moeten de ‘officeholders’ ook burger blijven (neorepublikeins burger). De ‘officeholder’ moet zich namelijk blijven realiseren wat het is om bestuurd te worden, om geen misbruik te maken van zijn/haar macht. Als voorbeelden haalt hij soldaten en politieagenten aan (p73-74), die zich moeten blijven herinneren dat de mensen tegenover wie zij staan ook burgers zijn; dit helpt hun zich te verzetten tegen eventuele inhumane of ondemocratische besluiten van hun meerderen. Noch de regels van het ambt, nog de regels van burgerschap hebben prioriteit, mensen moeten steeds blijven kiezen (p76). In sommige gevallen is de keus moeilijk, niet alleen omdat het onduidelijk is wat de beste keus is, maar ook omdat ‘klokkenluiders’ vaak hun carrière moeten opofferen als ze voor het ‘burgerschap’ kiezen (p77).

In de hoofdstukken 7, 8 en 9 verfijnt hij zijn uitwerking van neorepublikeins burgerschap met vragen over o.a. opvoeding, voorkomen van sociale uitsluiting en werkgelegenheid. De vraag die hij in deze hoofdstukken beantwoordt is hoe mensen voldoende toegang kunnen krijgen tot burgerschap. In hoofdstuk 10 beantwoordt hij een tweede belangrijke vraag: of mensen, als ze eenmaal toegang hebben gekregen, wel op een verantwoordelijke manier van het burgerschap gebruik zullen maken (p111). Nemen ze deel in voldoende aantallen, en op een niet te zelfzuchtige manier?

Pluraliteit en emancipatie kunnen leiden tot desintegratie, en dat is inderdaad een bedreiging voor de ‘civil society’. Een ‘oplossing’ daarvoor is de roep om meer publieke moraal door conservatieve politici. Van Gunsteren constateert echter a) dat calculeren juist een zinvolle strategie is (p119) b) dat zulke speeches niet zinvol zijn omdat degenen die komen luisteren juist wel verantwoordelijkheid nemen en dat het enige wat gebeurt is, dat de aanwezigen worden opgezet tegen de afwezigen (p120), en c) dat burgers het recht hebben om ongeïnteresseerd te zijn, en dat dat niet betekent ‘wie niet voor ons is is tegen ons’ maar dat daar een hele range aan oorzaken en meningen achter schuil gaat (p123-124).

Een andere ‘oplossing’ voor desintegratie is nationalisme. Dit biedt de illusie van eenheid, maar wiens eenheid dan? Doorgaan op deze weg kan alleen leiden tot het

vermoorden van andersdenkenden (p129). Probleem bij dit soort oplossingen is dat zij de rommelige realiteit ontkennen. Een alternatieve vorm beschreven door Robert Putnam is de civil society: een maatschappij van zichzelf organiserende burgers met instituties om met verschillen om te gaan zonder ze te willen wegnemen (p131). Hij signaleert twee zichzelf versterkende patronen, de eerste een sociaal evenwicht met veel samenwerking, vertrouwen, wederkerigheid en engagement, de tweede een vicieuze cirkel van disfunctioneren, wantrouwen, ontduiken van verantwoordelijkheid, isolatie en wanorde. Om de eerste variant te behouden mag de overheid niet te bemoeizuchtig zijn. Overigens lijkt zo'n civil society niet zomaar maakbaar. Beslissende factor is volgens van Gunsteren toch weer de (vorming van de) individuele burger.

In hoofdstuk 11 gaat hij verder in op het individuele niveau. Het wordt mogelijk gemaakt door de bekende democratische waarden (vrijheid van meningsuiting, etc) om te concluderen dat burgerschap gecreëerd wordt in actie (p148). Kan burgerschap zonder de natie-staat? Van Gunsteren gelooft niet in wereldburgerschap: daarvoor verschillen visies op de mens wereldwijd teveel (p151). Hij pleit voor een focus op imperfect participerende burgers in lokale culturen. Door hen te ondersteunen genereer je vanzelf meer van dit type burgers.

Evaluatie van dit boek: de argumentatie dat we sinds 1989 in een nieuw soort (postmoderne) samenleving leven is niet overtuigend. Een alternatieve verklaring: de middenklasse is geleidelijk sterker geworden (in Nederland) doordat meer mensen toegang tot hoger onderwijs hebben gekregen. Ze begrijpen steeds beter hoe ze zich moeten verenigen en hoe ze het beleid kunnen beïnvloeden. Het is precies deze emancipatie die het besturen moeilijker maakt. Het is daarmee niet onmogelijk geworden, maar kost meer tijd dan bestuurders verwachten.

Het concept burgerschap van Van Gunsteren is interessant als achtergrond. Het blijft wel wat theoretisch, het is waarschijnlijk niet onderbouwd met empirie. In hoofdstukken 10 en 11 verloopt het verhaal wat. Bruikbaar is in ieder geval het stuk over de ongeïnteresseerde burger.

4.2.3 Hisschemöller: gestructureerde en ongestructureerde problemen

Hisschemöller (1993) pleit in zijn proefschrift voor meer aandacht voor de fase van probleemdefiniëring, omdat volgens hem in de politieke debatten teveel aandacht aan de oplossingen wordt besteed. Een bepaalde probleemdefiniëring leidt tot een daarbij passende set oplossingen, en een andere definiëring leidt tot andere oplossingen. Problemen zijn sociale constructies en de vraag die daar uit volgt is: wie participeren in dat proces van probleemdefiniëring, en wie niet? Wie zijn belanghebbend, wie zijn competent, en hoe kun je zonder macht toch iets op de agenda krijgen?

Problemen zijn volgens Hisschemöller in te delen in vier groepen, met behulp van de dimensies 'waarden' en 'feiten' (figuur 4.4). Is er consensus over zowel waarden als feiten, dan is het een gestructureerd probleem dat met weinig beslissers technisch

opgelost kan worden. Als er geen consensus is over feiten en/of waarden is sprake van matig gestructureerde of ongestructureerde problemen, en is in ieder geval veel interactie tussen betrokkenen nodig.

Bij beleidsmakers bestaat doorgaans de neiging om zo snel mogelijk naar een gestructureerd probleem toe te werken. Interactie met betrokkenen wordt dan vermeden en men sluit zich af voor nieuwe kennis. Als een probleem onterecht als gestructureerd wordt beschouwd, wordt een op zich functionerende oplossing toegepast op het verkeerde probleem, iets wat in de literatuur een ‘type III fout’ wordt genoemd.

Consensus over relevante normen en waarden

		Nee	Ja
Zekerheid over benodigde kennis	Nee	Ongestructureerd probleem	Matig gestructureerd probleem
	Ja	Matig gestructureerd probleem	Gestructureerd probleem

Figuur 4.4 Vier typen beleidsproblemen

Methodische stappen in het werk van Hisschemöller:

- reconstructie van de beleidstheorie: het geheel aan veronderstellingen en normatieve uitgangspunten dat aan het beleid ten grondslag ligt, dus de causale relaties, de beschikbare instrumenten en spelregels;
- concurrerende beleidstheorieën;
- dit kan gebaseerd worden op beleidsnota's en diepte-interviews met beleidsmakers en andere betrokkenen.

Dan gaat Hisschemöller verder met een typering van de mogelijke reacties van beleidsmakers op maatschappelijk problemen:

- de technische benadering: een beperkte groep van beleidsmakers, uitvoerende bedrijven of diensten en wetenschappers bepalen samen wat er gebeurt;
- de marktbenadering: burgers worden in de gelegenheid gesteld een kosten-baten-afweging te maken bij de voorstellen. Dit speelt vooral bij collectieve oplossingen die lokaal tot schade leiden; vooral de lokale stakeholders worden dan in staat gesteld een bepaalde compensatie te vragen. Dit past bij de politieke opvatting dat burgers alleen (competent zijn om te) participeren in

beleid als ze direct in hun belangen aangetast worden. Voor de onderhandeling is een bepaalde mate van vertrouwen nodig tussen overheid en stakeholders.

- de rechtvaardigheidsbenadering: gaat ervan uit dat zwakke groepen in de samenleving eerder te lijden hebben van de oplossingen dan dat ze ervan profiteren; de taak van de overheid is om deze groepen te beschermen en de lasten en lusten eerlijk te verdelen. Hierbij hoort het actief werken aan een breed maatschappelijk draagvlak. Methoden hiervoor zijn publieke participatie en raadplegen van deskundigen, maar beide methoden garanderen niet dat de zwakste groepen ook werkelijk worden gehoord.
- de participatiebenadering: alle mensen zijn in staat tot een beargumenteerd oordeel, dat is niet voorbehouden aan experts. Ook leken beschikken over een soort expertise en iedereen die dat wil moet kunnen deelnemen aan het maken van beleid. Dit verbetert de kwaliteit van de besluitvorming

Overheidsinterventie

		<i>Hoog:</i> rechtvaardigheidsbenadering	<i>Laag:</i> marktbenadering
Participatie	<i>Hoog:</i> participatiebenadering	Ongestructureerd probleem Beleid als leerproces	Matig gestructureerd probleem Beleid als onderhandelen
	<i>Laag:</i> technische benadering	Matig gestructureerd probleem Beleid als pacificeren	Gestructureerd probleem Beleid als regelen

Figuur 4.5 Vier bestuurlijke strategieën die gekoppeld (zouden moeten) zijn aan beleidsproblemen

De vier typen beleid of bestuurlijke strategieën die volgens Hisschemöller toegepast moeten worden op de vier typen beleidsproblemen (figuur 4.5):

- Beleid als regelen: er is consensus over waarden en feiten; dan voldoet een bureaucratische organisatie met vooral inbreng van specialisten, weinig participatie en het uitvaardigen van een eenduidige regeling.
- Beleid als onderhandelen: er is consensus over de waarden maar er is een kennisgebrek en een verschil van mening over de oplossingen; dan kunnen belangenbehartigers onderhandelen bij een grote mate van openbaarheid, en dit zal leiden tot een meerderheidsbeslissing of een contract.
- Beleid als pacificeren: er is onenigheid over het probleem, en over de achterliggende waarden; om te voorkomen dat dit escaleert wordt gezocht naar

consensus over een oplossing; die oplossing heeft het karakter van een compromis. Participatie wordt afgeremd om de zakelijkheid van het proces te bevorderen. Een tijdrovend proces waar echter geen alternatief voor is, behalve het nog langzamere proces van culturele integratie.

- Beleid als leerproces: zowel waarden als feiten staan ter discussie; dan is een creatief proces nodig om nieuwe visies te produceren; het is nodig om elkaars belangen te erkennen; openbaarheid is groot en mensen zijn persoonlijk betrokken. Het mondt uit in politieke actie: de nieuwe inzichten in de praktijk brengen.

Het eerste deel van de theorie van Hisschemöller wordt veel gebruikt, de rest is nogal complex voor concrete toepassingen.

4.2.4 Hoppe: argumentatieve beleidsanalyse

In zijn oratie beschrijft Rob Hoppe (1998) een methodiek voor argumentatieve beleidsanalyse. Zijn doel is de rol van beleidsanalist in de maatschappij te beschrijven: hoe kan een beleidsanalist de post-parlementaire democratie beter laten functioneren (p31)?

Hij geeft eerst zijn uitgangspunten:

- de representatieve democratie moet blijven (p33)
- een kwalitatief goede argumentatie leidt tot draagvlak (p33)

Dan beschrijft hij de geschiedenis van het Nederlandse bestuur vanaf de Tweede Wereldoorlog. Volgens hem is er een maatschappelijk proces gaande van government naar governance:

- eerste naoorlogse periode (p4): een verzuilde representatieve democratie, waarin een politieke elite de achterban passief hield en samen met werkgevers en natuurwetenschappers de dienst uitmaakte.
- tweede periode (p5-6): opkomst van vakbeweging en actiegroepen, ontwikkeling van de verzorgingsstaat en professionalisering van ambtenaren; dit leidt tot een post-parlementaire functionele democratie waarin belangenbehartigers en experts steeds meer bepalen; het is een dubbel stelsel waarin ook de verzwakte elite uit de eerste periode nog functioneert (p39); burgers worden nog teveel buitengesloten, ze worden meer verzorgd maar moeten ook meer regels gehoorzamen.
- derde periode (p8): liberalisering, de macht gaat van ambtenaren terug naar werkgevers, er komen commerciële omroepen, de burgers worden steeds meer zwevend. Dit alles leidt tot erosie van het publieke en politieke debat tot een ad hoc mediastrijd zonder diepgang. Terwijl de maatschappij complexer wordt, worden de boodschappen simpeler.

De maatschappelijke besluitvorming wordt bemoeilijkt door (p1-3):

- veranderingen in de macht: diffuse politiek, een uitgedijd zorgbestel, multinationals

- veranderingen in kennis: teveel om te integreren, onenigheid in wetenschap (scholen), postmodernisme: alles is relatief?

Daardoor is de maatschappij post-parlementair geworden (p33).

Parallel aan de maatschappelijke ontwikkelingen zijn de volgende beleidsanalytische benaderingen ontstaan (p18-30):

- rationalistisch - positivistisch: klakkeloos in dienst van politieke elite;
- relativisme: moraal-loos dus immoreel, niet sturend;
- kritisch: contra-expertise, polariserend dus minder dialoog;
- argumentatieve analyse: eerst de moralen in kaart, daarna zoeken naar consensus met kwaliteitscriteria. Zwakte: op grond van wat? Daarbij blijven twee keuzes over: in dienst van de burger of toch van de politieke elite?

Criteria voor succesvol beleid in een post-parlementaire netwerkdemocratie zijn volgens Hoppe (p38):

- een politieke meerderheid in vertegenwoordigende organen;
- uitvoeringstechnische haalbaarheid;
- voldoende draagvlak en geloofwaardigheid onder doelgroepen met veto- en exit-opties.

Dan komt het framework met twee pijlers in de analyse (p32, 33):

1. Diversiteit van de actoren: de verschillende inhouden van hun argumentatie moeten worden geïnventariseerd en beoordeeld op kwaliteit. Ook de staat zelf moet worden geanalyseerd!
2. Het communicatie-proces: verhoudingen tussen actoren, toepassing van retoriek, en veronderstellingen wie wel en niet mogen deelnemen. Het buitensluiten van actoren leidt tot resultaat op korte termijn maar is volgens Hoppe op lange termijn contraproductief.

De procedure (p34):

- analyse van het publieke debat in de tijd: zowel historische strijdpunten als verhoudingen tussen partijen;
- helpen scheppen van een democratische context: bestaande of nieuwe debatfora ondersteunen voor een interactieve en lerende beleidsvoorbereiding;
- rapporteren waar consensus bestaat en waar onenigheid; voorstellen doen voor verder onderzoek en dialoog voor het omvormen van onenigheid naar consensus.

Zwakte van de methode is dat er maar beperkt zicht ontstaat op meer structurele, door hulpmiddelafhankelijkheid bepaalde machtsverhoudingen in netwerken, waardoor het kan blijven steken in goedbedoeld idealisme.

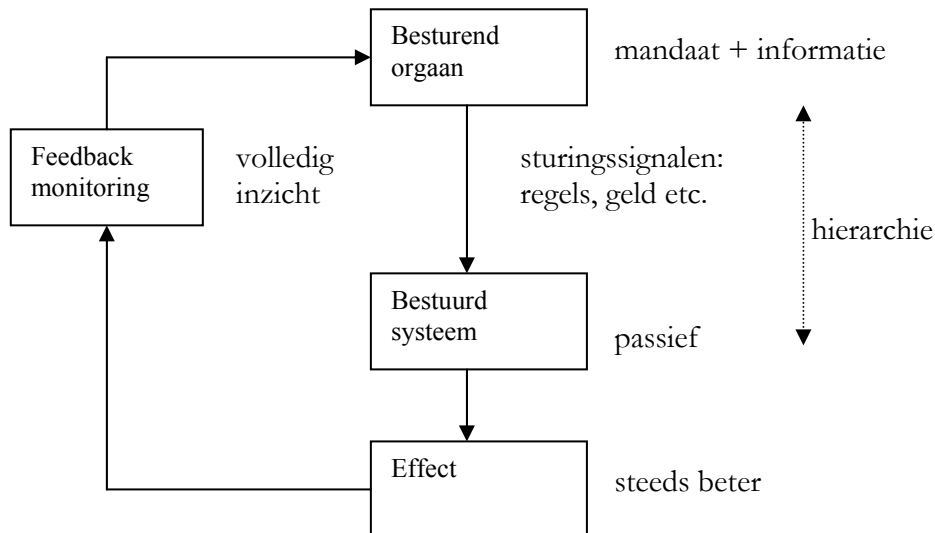
Deze methode van argumentatieve beleidsanalyse is goed onderbouwd en kan gebruikt worden voor analyse van debatten.

4.2.5 Frissen: sturing en publiek domein

Frissen geeft in het boek ‘Sturing en publiek domein’ (2000) niet echt een analysekader, maar somt maatschappelijke trends op waardoor het besturen zal moeten veranderen van centralistisch naar decentraal. Bijvoorbeeld: “We zijn getuige van een ingrijpend transformatieproces, vergelijkbaar met de industriële revolutie” (p6) Hij koppelt paarse investeringen in infrastructuur, onderwijsbeleid, gezondheidszorg en liberalisering aan elkaar als onderdelen van een grotere trend van centralistisch willen aansturen en tegelijk liberaal verzelfstandigen waardoor het minder bestuurbaar wordt (p8,9). De sociaal-democratie probeert de variëteit met stelselveranderingen en controle terug te brengen. Maar de complexiteit neemt toe door de hoge veranderingssnelheid. Centrale sturing wordt triviaal door kennisgebrek, of zelfs schadelijk door het reduceren van de variëteit (p10). De publieke besluitvorming is verdeeld over steeds meer instituties die geen geheel vormen, en er is reflexiviteit: sociale domeinen verzetten zich tegen centraal beleid.

De sociaal-democratie is centralistisch. Haar uitgangspunt is: hoe kan de staat een goede en rechtvaardige samenleving creëren? Maar de staat zou ook de vijand van de samenleving kunnen zijn (p11). We moeten erkennen dat de verzorgingsstaat is doorgeschoten, en dat het in de praktijk getemperd kapitalisme is (p14). Het Nederlandse bestuur wordt gekenmerkt door drie aspecten (p19):

- rationale planning van economie en zorg, centralistische politiek;
- besluitvorming als coproductie van uiteenlopende actoren: consultatie, consensus en compromis (dus stroperig);
- een omvangrijk stelsel van rechtsbescherming (juridisering) dus verdragend.



Figuur 4.6 Het klassieke sturingsparadigma (Frissen, 2000, p20-21)

Kritiek van Frissen op het klassieke model (p22-23, zie ook figuur 4.6):

- kennis is fundamenteel gebrekkig en tegenstrijdig;
- de objecten praten terug en zijn eigenwijs;
- er zijn onbedoelde gevolgen.

De maatschappelijk realiteit volgens Frissen (p26, 27, 30):

- culturele fragmentatie leidt tot relativisme in de politiek;
- de ICT revolutie gaat buiten de grenzen van de staat;
- de nieuwe economie kent geen schaarste.

De reactie van het openbaar bestuur is verzelfstandiging en decentralisatie, die beide de fragmentatie versterken (p34), en interactieve beleidsvorming en netwerksturing (p35). Door al deze ontwikkelingen is het Huis van Thorbecke met drie bestuurslagen een mythe om orde te scheppen in de chaos. Het is niet meer de realiteit: er zijn geen structuren, lagen en bevoegdheden, maar vooral processen, arrangementen en taakvervulling (p37). Frissen pleit voor (p39):

- hybridisering: geen scherpe grenzen tussen privaat en publiek;
- horizontalisering: burgerpanels, clientraden;
- functionalisering, direct gekoppeld aan maatschappelijke vraagstukken, in plaats van territoriaal bestuur.

Samenvattend: de koers van de samenleving is de toevallige uitkomst van allerlei maatschappelijk processen, en democratische besluitvorming is er één van (p43). Wat is dan nog democratie (p44): enerzijds het verkrijgen van een politieke meerderheid die het recht als uitvoeringsinstrument gebruikt; anderzijds rechtsbescherming van burgers tegen de macht, met name bedoeld voor de minderheden.

Liberale vrijheid verdraagt geen blauwdruk, dus tegenmacht, juridisering en stroperigheid zijn middelen tegen een te krachtdadige overheid. Met het begrip 'de lege staat' doelt Frissen op het feit dat de inhoud van het beleid elders wordt geformuleerd op een gefragmenteerde manier, en dat is de verdienste van de sociaal-democratie die voor emancipatie van de burgers heeft gezorgd (p46). Nu moet de sociaal-democratie volgens Frissen niet meer centralistisch willen besturen, maar meer een mentaliteit / vorm / stijl van besturen ontwikkelen waarbij andere maatschappelijke actoren de inhoud verzorgen (p47-50).

In zijn geheel dus een postmoderne aanval op het klassieke sturingsparadigma. En een pleidooi voor het accepteren van meer chaos als realiteit en hindermacht als nuttige functie. Zo'n uitspraak over de industriële revolutie is wat pretentius, is het niet veel meer zo dat we de diversiteit vanwege emancipatieprocessen tegenwoordig meer erkennen, in plaats van dat die diversiteit echt groter is geworden? Door de massamedia en de globalisering is de totale diversiteit misschien wel aan het afnemen.

4.2.6 Tatenhove, Arts en Leroy: beleidsarrangementen

De beleidsarrangementenbenadering is ontwikkeld door van Tatenhove, Arts en Leroy. De methode is een uitkomst van een dialectisch proces (these > antithese > synthese), met als ene pool het instrumentele paradigma voor beleidsanalyse, en als andere pool het reflexieve paradigma (Arts, 2001). Het instrumentele paradigma ging uit van een rationeel en geordend beleidsproces. Beleid is het realiseren van doelen met bepaalde middelen in een duidelijk, gefaseerd proces. Het reflexieve paradigma was een reactie daarop, en wilde benadrukken dat in werkelijkheid beleidsprocessen veel chaotischer verlopen. Probleemdefinities zijn divers en veranderlijk, en de overheid heeft geen monopolie op de probleemdefinitie. Ook het sturingsoptimisme wordt in de reflexieve benadering losgelaten.

Enerzijds zien de auteurs van de beleidsarrangementen theorie wel, dat beleidsprocessen inderdaad chaotischer zijn dan beleidsmakers zouden willen. Anderzijds willen zij zich er niet bij neerleggen dat sturing onmogelijk zou zijn. In hun model proberen ze daarom eerst zoveel mogelijk kennis te verzamelen, met medeneming van alle verschillende probleemdefinities (discoursen) en alle relaties tussen actoren. Gewapend met deze kennis proberen ze interventievoorstellen ('nieuwe beleidsarrangementen') te ontwikkelen.

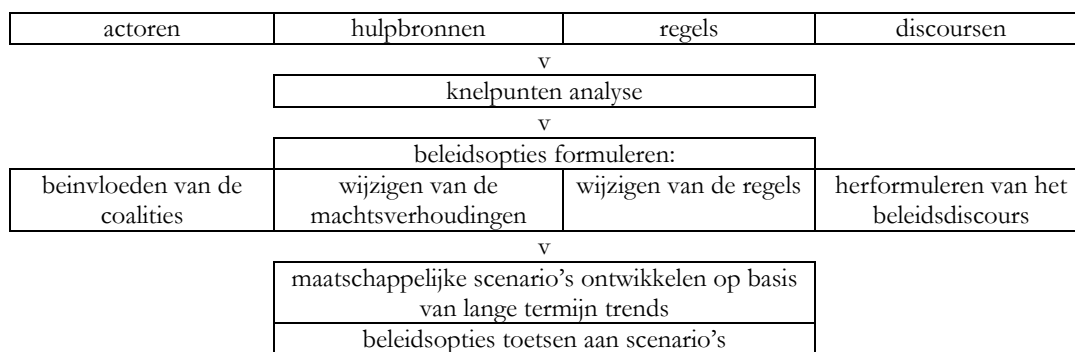
Een beleidsarrangement definiëren de auteurs als *de tijdelijke stabilisering van de inhoud en organisatie van een beleidsdomein op een bepaald niveau van beleidsvoering* (Arts, 2001). De begrippen inhoud en organisatie werken ze uit in een zogenaamde tetraëder met vier dimensies, die het hart van hun methode vormt:

- *actoren*: de spelers in een bepaald beleidsdomein, hun coalities, het netwerk;
- *hulpbronnen*: de verdeling van macht en invloed;
- *regels*: de procedures voor beleidsvoering en besluitvorming, en de inhoudelijke regelgeving;
- *discoursen*: de vigerende opvattingen en verhalen van de betrokken actoren in termen van normen en waarden, probleemdefinities en oplossingsrichtingen, en de programma's in beleidsnota's en maatregelen.

Door onderzoek te doen naar deze vier dimensies kan een beleidsdomein in kaart worden gebracht. Op beschrijving die daaruit voortvloeit voeren de auteurs een knelpuntenanalyse uit, samen met experts uit het beleidsdomein. Vervolgens probeert men beleidsopties te formuleren die daarop een antwoord zouden kunnen zijn. Deze interventies zijn weer gebaseerd op de tetraëder: beïnvloeden van de coalities, wijzigen van de machtsverhoudingen of de regels, herformuleren van het beleidsdiscours. De laatste stap is dat de beleidsopties worden getoetst aan een set van lange termijn trends:

- *politieke modernisering / ontstatelijking*: minder overheidscentrisme en top-down sturing, privatiserings- en dereguleringsprocessen, de staat biedt meer ruimte voor de markt en de civiele samenleving om de publieke zaak te dienen;
- *internationalisering*: toenemende invloed van internationale actoren zoals de EU en de VN, transnationale ondernemingen en internationale NGO's;
- *verwetenschappelijking*: beleid wordt steeds kennis-intensiever en dus afhankelijker van experts en expert-systemen, kennis is één van de belangrijkste politieke hulpbronnen geworden;
- *ecologische modernisering*: de opkomst van een ecologische rationaliteit binnen de markteconomie, die leidt tot milieutechnologische innovaties en tot een andere opstelling van producenten en consumenten in ecologische kwesties;
- *de opkomst van post-materiële waarden*: als gevolg van de welvaart in het westen zou het waardepatroon zijn veranderd van materialistisch naar post-materialistisch: waarden als welzijn, democratie en milieu staan voorop.

Op ieder van deze thema's zou een discoursanalyse op zijn plaats zijn, maar de auteurs nemen deze trends voorlopig voor waar aan. Op basis van de trends kunnen enkele maatschappelijke scenario's worden uitgewerkt. Daarna wordt beoordeeld welke beleidsopties bij welke scenario's zouden passen, cq welke haalbaar zouden zijn. Het geheel is schematisch weergegeven in figuur 4.7.



Figuur 4.7 Overzicht van de werkwijze volgens de beleidsarrangementen theorie

4.2.7 Abma en In 't Veld: beleidswetenschappelijke perspectieven

In hun 'Handboek beleidswetenschap' (2001) schetsen de redacteurs Tineke Abma en Roel in 't Veld vijf beleidswetenschappelijke perspectieven:

- Het rationalistische perspectief: beleid is een middel om doelen te realiseren. Beleidsvorming is een centraal aangestuurd rationeel proces waarin men eerst een degelijke 'beleidstheorie' ontwikkelt op basis van empirisch sociaal- (en natuur-?) wetenschappelijk onderzoek. Als beleid faalt dan ligt dat aan gebrekkige informatie, planning en controle, een falende beleidstheorie, tekortschietende uitvoering of tegenwerking door bepaalde partijen. Een belangrijke vertegenwoordiger van dit perspectief is Hoogerwerf (p29)

- Het beleidsnetwerkenperspectief: beleid is een product van onderhandelingen tussen partijen die van elkaar afhankelijk zijn. Dit proces is niet helemaal rationeel, maar ook sociaal en politiek. Auteurs in deze traditie zijn Klijn, Koppenjan, De Bruijn en Ten Heuvelhof. Zij zijn minder prescriptief ingesteld; hoogstens adviseren zij over een beter te organiseren onderhandelingsproces, en manieren voor actoren om zich beter in elkaars posities in te leven (p29-30).
- Het institutionele perspectief: beleid is een traditie die is neergelegd in waarden, normen en regels. Het is een sociaal verschijnsel in een historisch gegroeide context en is maar in beperkte mate rationeel. Auteurs in deze traditie (o.a. Hemerijck, Van der Grinten en Van der Veen) zoeken naar de gegroeide logica in de instituties, waarbij historie en context belangrijke verklaringen vormen (p30-31).
- Het normatieve perspectief: beleid is een instrument ter legitimering van bestuurlijk handelen. In een debat wisselen actoren argumenten uit en beleid is daar de uitkomst van. Voor de analyse van beleid gebruiken auteurs als Hoppe, Bovens en Pröpper algemene criteria als legitimiteit, effectiviteit en efficiency, maar ook specifiekere ethische criteria (p32-33). Het gaat om de kwaliteit van de argumenten en de kwaliteit van het debat.
- Het sociaal-constructivistische perspectief: beleid is een discursieve praktijk. Een discours wordt door actoren met behulp van taal en verhalen geconstrueerd. Onderzoekers in deze traditie (o.a. Hajer, Van Eeten en Wagenaar) zijn vooral geïnteresseerd hoe actoren met meervoudige en divergerende betekenisconstructies omgaan. Verhogen van inzicht in alternatieve betekenisconstructies is het doel. (p32-33).

Op grond van deze indeling hebben de redacteuren de bijbehorende coryfeeën hoofdstukken laten schrijven. Voor nu volstaat deze korte beschrijving van de perspectieven. Ze staan nu al min of meer gerangschikt in een volgorde van harde kennis naar zachte betekenissen. Het eerste perspectief en de andere vier sluiten elkaar min of meer uit. De laatste vier perspectieven lopen vloeiend in elkaar over, kijken als het ware naar verschillende aspecten en zijn wel te combineren. Alleen het normatieve perspectief is wat twijfelachtig: een geloof in een beperkte set uniforme waarden past niet in het sociaal-constructivistische perspectief.

4.2.8 Goosen et al: analysekader voor watergerelateerde projecten

Er is een analysekader voor watergerelateerde projecten ontwikkeld door Goosen, Lasage, Hisschemöller en van der Grijp van het IVM (2002). In tabel 4.1 is het analysekader weergegeven. In dit kader zijn inhoud en proces min of meer gesplitst, en komt het blok kennis tweemaal voor.

Tabel 4.1 Analyse kader IVM (Goosen et al, 2002)

Technisch-inhoudelijke aspecten	
<i>Variabele</i>	<i>Vragen</i>
Aard van de conflicten	Is er sprake van competitie, exclusie, win-win of indifferentie van gebruiksfuncties? Gaat dit om fysieke belemmeringen? Spelen verstoorde relaties een rol? Zijn er nieuwe coalities gevormd?
Uitgangssituatie	Hoe functioneert het gebied in de uitgangssituatie? Wie is eigenaar van de grond? Hoe zijn de toekomstperspectieven?
Kennis	Wat is op voorhand bekend over de bedoelde en onbedoelde effecten van het beleid? Gaat het om gemeten of verwachte effecten? Is er zicht op relaties tussen de belangen? Is er overeenstemming over deze kennis, of zijn inzichten omstreden? Is de kennis toegankelijk, wordt deze uitgewisseld?
Doelen en waarden	Zijn doelen en waarden helder geformuleerd of blijven ze impliciet? Zijn er verschillende interpretaties gegeven aan doelen en waarden? Zijn er gaande het proces wijzigingen geweest in de doelstellingen?
Procesmatig bestuurlijke aspecten	
<i>Variabele</i>	<i>Vragen</i>
Kennis	Wat is op voorhand bekend over de bedoelde en onbedoelde effecten van het beleid? Is er overeenstemming over deze kennis, of zijn inzichten omstreden? Is de kennis toegankelijk, wordt deze uitgewisseld?
Machtsposities	Wie zijn de betrokken actoren in de loop van de tijd? Wat zijn hun formele bevoegdheden? Maken ze ook gebruik van hun bevoegdheden? Waren de beslissingen politiek gelegitimeerd? Wie is eigenaar van de grond? Hebben de trekkers van het proces gezag in het veld? En hun tegenspelers?
Participatie	Wat is de wettelijke grondslag voor informatieverstrekking en participatie? Hoe kan de feitelijke participatie worden getypeerd? (informer/inspraak/coproductie) Is de participatie constructief verlopen in de ogen van de verschillende betrokkenen?
Bestuurlijke samenwerking	Bestaat er duidelijkheid ten aanzien van de verantwoordelijkheden? Hoe verloopt de samenwerking tussen overheidslagen en departementen? Bestaat duidelijkheid over de financieringsstructuur? Is het juridisch-planologisch instrumentarium toereikend?
Internationale aspecten	Spelen grensoverschrijdende aspecten een rol: is beheer in het buitenland van invloed op de Nederlandse situatie of vice versa? Spelen internationale verdragen of richtlijnen een rol?

Cultuurverschillen	Spelen verschillen in denkwijze en benadering een rol in het proces? Houden actoren rekening met deze verschillen? Kennen de actoren elkaar lang/goed of nauwelijks?
Schaalaspecten	Hoe zijn kosten en baten verdeeld over ruimte- en tijdschalen? Leidt dat tot conflicten? Is het bestuurlijke schaalniveau in overeenstemming met de schaal van het probleem?
Flexibiliteit	Laat het proces ruimte voor aanpassingen in aanpak en doelstellingen?

Toch nog wat kritiek op dit overigens volledige en doordachte analysekader:

- Het is soms moeilijk om de elementen van het analysekader van elkaar te scheiden, er lijkt hier en daar overlap te bestaan. Kennis komt onder beide hoofdkoppen voor als rubriek, met deels ook dezelfde vragen. Onder technisch-inhoudelijk staat genoemd: “verstoorde relaties”; dit lijkt eerder een procesmatig aspect. Onder technisch-inhoudelijk vallen ook ‘waarden’, maar dit zou ook onder ‘cultuur’ kunnen vallen. Het geheel aan elementen wordt niet met elkaar in verband gebracht in een groter model. Dit gebrek aan helderheid kan het analyseproces bemoeilijken.
- Hoe voorkom je dat er steeds weer dezelfde litanie van generieke factoren komt: gebrek aan geld, slechte organisatie... Dit heeft te weinig diepgang, biedt te weinig aanknopingspunten voor verbetering. Waarom was die organisatie dan niet goed: teveel verloop, te bureaucratisch, teveel schijven, te weinig mandaat?
- als je meer diepgang wilt, dan is de lijst van elementen te lang. Welke zijn het meest veelbelovend, meest intrigerend, meest stuurbaar?

4.2.9 Van Wijk et al: beoordeling van beleidsinstrumenten

In een artikel ‘Beleidsinstrumenten en energiebesparing door bedrijven’ door van Wijk, Engelen en Ros van het RIVM (2001) wordt een bestuurskundig model uitgewerkt om de effectiviteit van beleidsinstrumenten in te schatten. Dit onderzoek vindt plaats in het kader van de Milieubalans. De auteurs onderscheiden 7 ‘drijvende krachten’ en 12 ‘instrument-kenmerken’ (zie tabel 4.2). Drijvende krachten zijn gedefinieerd als prikkels/ stimulansen/ barrières voor een bepaalde industriële sector om al of niet tot maatregelen over te gaan (voor energiebesparing, in dit geval). Instrument-kenmerken zijn een soort dimensies van beleidsinstrumenten, die van instrument tot instrument verschillen maar vaak ook binnen een instrumentkeuze kunnen worden gevarieerd bv een schaal van openbaar naar gesloten. In het model wordt ervan uitgegaan dat de instrumentkenmerken een invloed hebben op de drijvende krachten. Als overheid moet je de drijvende krachten in een bepaalde sector bestuderen, om vervolgens je beleidsinstrument te kunnen optimaliseren. Dat is het doel van deze model-ontwikkeling.

Uiteindelijk moet het model doorgerekend kunnen worden en tot een diffusiecurve leiden! (p237) Dat zou mooi zijn. De auteurs proberen het model te calibreren met behulp van de energiebesparings-case. Hoe zijn drijvende krachten en instrumentkenmerken gekoppeld? Ze doen allerlei aannames bv een selectie welk instrumentkenmerk aan welke drijvende kracht gekoppeld is, weegfactoren welk instrumentkenmerk het meest doorslaggevend is voor een drijvende kracht en een inschatting of het om een positief of negatief effect gaat. Om de complexiteit te verminderen laten ze interacties tussen instrumentkenmerken en tussen drijvende krachten onderling buiten beschouwing. De hoeveelheid aannames is te groot om het nu al te modelleren; je kunt beter eerst het mechanisme beter onderzoeken met een kwalitatieve methode.

Tabel 4.2 Koppeling drijvende krachten en instrument-kenmerken (Van Wijk et al, 2001)

Instrument kenmerken	Drijvende krachten						
	Complexiteit techniek	Financieel- economische situatie	Marktdruk	Beleidsdruk	Maatsch. druk	Opstelling sector	Kennis- niveau
Hulpbronnen financieel						X	
Hulpbronnen maatregel- kennis							X
Hulpbronnen probleem- kennis					X		
Reikwijdte				X			
Ambitie-niveau				X		X	
Dwingend-heid				X		X	
Handhaaf-baarheid				X			
Hardheid							
Niveau uitvoering en handhaving				X			X
Multi- of unilateraal						X	
Rechtvaardig-heid		X				X	
(nationaal/ internationaal							
Vertrouwelijk-heid/ openbaar-heid						X	

De tabel laat zien dat bijna alles bij beleidsdruk en opstelling sector terecht komt. Met andere woorden, een sociaal constructieproces is een interactie tussen de twee groepen actoren: overheid en industrie. De auteurs geven aan dat dit model vooral over de ‘zachte’ aspecten gaat en dat ‘harde’ aspecten in een ‘economische module’ zitten (p236). Maar toch harde factoren bij zowel de drijvende krachten (Financieel-economische situatie) en instrumentkenmerken (Hulpbronnen financieel). Op het kruispunt van deze twee factoren zou je een kruisje verwachten maar nee.

Wat ook ontbreekt in het model is de beïnvloedbaarheid van de overheid zelf. Het schema hierboven lijkt een schaakbord met de overheid aan zet, maar in werkelijkheid is de overheid ook een stuk op het schaakbord. Ook zij worden

beïnvloed door de financieel-economische situatie, etc. Het is ook een erg instrumentele kijk op beleid.

4.3 Theorie over procesmanagement

Deze categorie literatuur ligt dicht tegen de vorige aan, maar is meer prescriptief van aard en concentreert zich op het organiseren van een vruchtbaar proces. Actoren worden bijvoorbeeld niet met name genoemd (de provincie) maar in algemene termen aangeduid (de initiatiefnemer). Empirie komt alleen voor als illustratie.

4.3.1 De Bruijn, ten Heuvelhof en in 't Veld: procesmanagement

Het boek van Hans de Bruijn, Ernst ten Heuvelhof en Roel in 't Veld over procesmanagement (2002) is vooral een 'how to' boek, volgens de auteurs wel onderbouwd door wetenschappelijke theorie (p6). Hun benadering van procesmanagement: het proces wordt aangestuurd door personen met een procesoriëntatie; een veranderingsproces begint met procesmatige afspraken tussen partijen; daarna volgt een besluitvormingsproces conform de afspraken, en daaruit resulteert een inhoudelijk ontwerp (p16).

De belangrijkste argumenten voor een procesbenadering (p38-42):

- verwerven van draagvlak;
- beschikbaar maken van alle relevante informatie;
- verrijking van de oplossingen vanuit nieuwe perspectieven;
- incorporatie van dynamiek (dwz van onwillige partijen);
- transparantie van besluitvorming;
- depolitisering van besluitvorming.

En de vier kernelementen van een procesontwerp (p53-56):

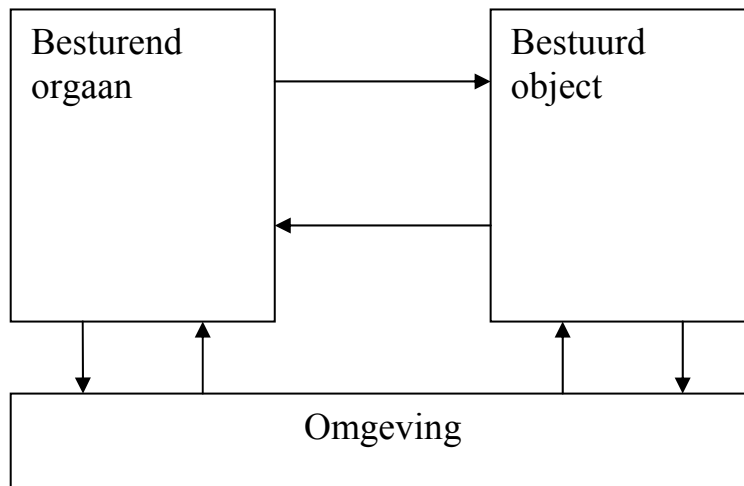
- Openheid: niet alleen initiatiefnemer neemt besluiten, ook andere partijen agenderen en geven richting aan besluitvorming.
- Bescherming van core values: garanties om de kernwaarden van deelnemers niet aan te tasten.
- Voortgang: voldoende vaart en voortgang zodat ook besluiten worden genomen.
- Inhoud: voldoende inhoudelijke kwaliteit en voldoende inhoudelijke elementen.

Deze kernelementen worden in de rest van het boek verder uitgebouwd en met veel voorbeelden geïllustreerd.

Bruikbaarheid: zeker bruikbaar als een opdracht procesmanagement inhoudt, en wellicht ook voor de analyse of evaluatie van processen.

4.3.2 Verbeek: Tussen ongestoorde sturing en ongestuurde storing

Het proefschrift van Martin Verbeek “Integraal waterbeheer tussen ongestoorde sturing en ongestuurde storing” (1997) gaat over de sturing van watersystemen op regionaal niveau en doet aanbevelingen om de sturing te verbeteren. Hij gebruikt een systeembenadering van De Leeuw uit 1988 met drie hoofdonderdelen die elkaar wederzijds beïnvloeden (p19, zie ook figuur 4.8).



Figuur 4.8 Systeembenadering van De Leeuw (1988)

Het besturend orgaan is een beleidsvormende overheid. Het bestuurd object omvat zowel gebruiksfuncties (en bijbehorende actoren) als uitvoerende overheden als het watersysteem zelf. Onder ‘omgeving’ valt volgens Verbeek “alles (...) dat niet direct met de sturingssituatie te maken heeft, maar er wel invloed op heeft”. Vervolgens formuleert Verbeek drie voorwaarden voor effectieve sturing (p22):

- Consistent beleid: doelen, middelen en tijdskeuzen moeten bij elkaar passen (Hoogerwerf 1992: *rationaliteit*)
- Bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak: steun voor het beleid vanuit het besturend orgaan (bestuurlijk) en vanuit de actoren in het bestuurd object (maatschappelijk) (Hoogerwerf 1992: *legitimiteit*)
- Een ondersteunend informatiesysteem: een systeem dat informatie over het bestuurd object kan verwerken en bestaat uit oa. deskundigen, software, gegevens en procedures.

Vervolgens gebruikt hij een besluitvormingstypologie van Thompson en Tuden uit 1964 (p29-30), dat veel overeenkomsten heeft met de typologie voor beleidsproblemen van Hisschemöller (zie vorige paragraaf). In dat model plaatst Verbeek de voorwaarden ‘consistentie-activiteiten’ en ‘draagvlak-activiteiten’ als weergegeven in figuur 4.9.

Acceptatie door betrokken actoren

	(mogelijke) doelen en maatregelen wel geaccepteerd	(mogelijke) doelen en maatregelen niet geaccepteerd
Helderheid voor betrokken actoren	(mogelijke) doelen en maatregelen wel helder	Belangrijke activiteiten: - draagvlak-activiteiten Minder belangrijke activiteiten: - consistentie-activiteiten (2)
	(mogelijke) doelen en maatregelen niet helder	Belangrijke activiteiten: - consistentie-activiteiten Minder belangrijke activiteiten: - draagvlak-activiteiten (3)

Figuur 4.9 Matrix beleidvormingstypologie van Verbeek

Op basis van deze theorie onderzoekt Verbeek drie casussen van gebiedsgericht waterbeleid in de provincies Gelderland en Overijssel, waarna hij een uitgebreider sturingsmodel presenteert (p160). Dit sturingsmodel, grotendeels gebaseerd op literatuur van Mintzberg uit 1976, bevat gebruikelijke processtappen als 'recognition', 'diagnosis', 'design', 'judgement' en 'authorisation'. Aan deze activiteiten voegt Verbeek een nieuwe activiteit toe, genaamd 'anticiperende projectanalyse'. Deze nieuwe activiteit werkt hij uit in een uitgebreide checklist voor beleidsmakers met drie processtappen waaronder in totaal 10 deelactiviteiten vallen (p 162 en verder). In verkorte vorm is dit weergegeven in tabel 4.3.

Tabel 4.3 Anticiperende projectanalyse in tien deelactiviteiten (Verbeek, 1997)

A. Inventarisatie	1. Analyse van aanleiding en kader voor beleidsvorming 2. Inventarisatie van de besturingssituatie Afsluiten met startverslag	Initiatiefnemer
B. Ontwerp	3. Ontwerp de activiteitenplanning met tijdschema 4. Ontwerp de organisatie van het besturend orgaan 5. Ontwerp het informatiesysteem 6. Ontwerp de relaties besturend orgaan - besturend object 7. Ontwerp de relaties systeem van besturing - omgeving Resultaten ontwerp neerleggen in ontwerpverslag	Projectmanager
C. Projectbesluit	8. Evaluatie ontwerp in het licht van aanleiding en doel 9. Neem een go-nogo besluit 10. Bouw het systeem van besturing op	Initiatiefnemer en projectmanager

De 'anticiperende projectanalyse' is bedoeld om mogelijke verstoringen in het sturingsproces te voorzien, om daar in het projectontwerp rekening mee te kunnen houden. De inschatting om welk beleidvormingstype uit de matrix in figuur 4.5 het gaat is daarbij een zeer belangrijk punt. Op basis daarvan kunnen de activiteiten voor draagvlak en consistentie meer of minder uitgebreid worden aangepakt. Overigens merkt Verbeek zelf op dat grotere projecten in integraal waterbeheer dermate

complex zijn dat ze meestal wel in type 4 zullen vallen (p127). Vanwege de complexiteit van type 4 projecten doet hij ook aanbevelingen hoe ze te vermijden zijn, o.a. door ze op te delen in deelprojecten waardoor je eerst een type 2 en daarna een type 3 project doet (dwz eerst aan draagvlak/legitimiteit werkt en dan aan consistentie/rationaliteit). Als er veel tijdsdruk is ontkom je echter niet aan een type 4 project.

Verbeek kiest vooral voor de positie van een beleidsmaker, die toch wat moet, ook al is een beleidssituatie complex en onzeker. Daarom gaat hij op het continuüm van 'erkenning van cognitieve en sociale beperkingen van beleidsvorming' aan de rationele kant zitten (p32). Op zich is de poging om de matrix van beleidvormingstypologie om te zetten naar concrete processtappen nuttig.

Verbeek houdt echter weinig rekening met het bestaan van meerdere rationaliteiten. In de checklist wordt bewust met de machtspositie van de beleidsmaker omgegaan, bijvoorbeeld door te besluiten om actoren wel of niet bij het proces te betrekken (p 164: 'welk risico loopt u als u de actor niet bi het beleidsproces betreft'). Ook wordt het als een nadeel beschouwd als de oorspronkelijke doelen van de initiatiefnemer na het betrekken van andere actoren niet meer bovenaan de lijst blijken te staan (p126-127). Beheersbaarheid van het project wordt daarmee een hoger doel dan het maken van consistent en gedragen beleid. Consistent moet dan zijn: consistent in de ogen van meerdere betrokken partijen. De rationaliteit van de beleidsmaker moet niet worden overschat, ook niet door de beleidsmaker zelf.

4.3.3 Corvellec en Rosengren: Rhetorica

Beleidsprocessen kunnen in principe eerlijk en in goed vertrouwen verlopen. Maar zo wordt het spel niet altijd gespeeld. Al in de tijd van de Grieken en Romeinen waren er speciale opleidingen in 'retorica', waarmee je een luisterende menigte op je hand kon krijgen (Corvellec en Rosengren, 2001). Rhetorische argumenten kunnen worden ingedeeld in de volgende categorieën:

A - ethos: de betrouwbaarheid van de spreker, wat gebaseerd kan zijn op leeftijd, belangeloosheid, staat van dienst, opleiding of deskundigheid. Welke kenmerken iemand een betrouwbaar imago geven hangt af van de cultuur. Er zijn bijvoorbeeld aanwijzingen dat in onze cultuur blanke mannen meer vertrouwenwekkend zijn dan vrouwen of andere rassen (p34). Een spreker zal er rekening mee moeten houden om welke eigenschappen het gaat om zich als betrouwbaar aan het publiek te kunnen presenteren.

B - pathos: de emotionele component, dit zijn argumenten waarmee een spreker de stemming in het publiek kan veranderen (p32): waardoor raakt een publiek opgewonden en waardoor kalmeert het juist? Dit heeft te maken met waarden en normen en eventuele schending daarvan. Humor speelt waarschijnlijk ook een rol. Voorbeelden van pathos argumenten zijn dreiging met levensgevaar en 'rekening houden met onze kindskinderen'.

C - logos: de cognitieve aspecten, de kennis, de logica en coherentie van een verhaal. Dus hoe aannemelijk het is, en hoe het past in bestaande inzichten. Hiervoor moet een spreker dus weten wat het publiek gelooft, wat zij denken dat waar is, aan welke feiten zij twijfelen, wat bekend is en wat onbekend, enzovoort. Bijvoorbeeld: wat is er bekend over Irak en hoe past het verhaal van Bush en Blair daar in.

Alledrie de retorische argumenten worden in ieder debat gebruikt (p33). Dat kan bewust en minder bewust gebeuren, met goede en kwade bedoelingen. Discoursanalyse kan zich richten op al deze aspecten: dus op de trucs, maar ook op de inhoud van de debatten. Als het over de inhoud gaat, ben je vooral op zoek naar de grote verhaallijnen en de verschillen die daartussen bestaan.

Deze indeling in soorten argumenten is bruikbaar voor een discoursanalyse, bijvoorbeeld het discours over ruimte voor water.

4.3.4 Methodeklapper participatieve methoden

De 'Methodeklapper Inventarisatie van methoden' (ETC Ecoculture, 2001) geeft een overzicht van 37 bestaande methoden voor het bevorderen van gebiedsgerichte participatieve planvorming. De klapper is bedoeld om procestrekkers te helpen bij het maken van een keuze uit de bestaande methoden (p5). Hij is gemaakt door adviesbureau ETC Ecoculture in samenwerking met opbouwwerkers van LCO Zwolle en VHS Bergen. Opgenomen methoden zijn bijvoorbeeld zijn: actieonderzoek, Dialoog, Duurzame Technologie Ontwikkeling, Infraplan, IPEA, LEADER en de ROM-methode.

De klapper begint met een algemene introductie in de wereld van de participatieve of interactieve planvorming. Doelen van de interactieve methoden zijn o.a.: een gedragen probleemanalyse, een betere vertrouwensbasis, inzet van verschillende soorten kennis en stimuleren van creativiteit (p6). Volgens de auteurs zijn investeringen in dit soort gebiedsprocessen wel degelijk rendabel, en de klapper is ook bedoeld om gebruikers van het nut te overtuigen (p6).

Volgens de auteurs wordt in de eerste fase van een procesontwerp al een deel van het resultaat bepaald, omdat dan de vertrouwensbasis wordt gelegd (p8). Vaak begint met te snel aan het oplossen van het probleem, terwijl er nog geen helderheid of overeenstemming is over het probleem (p9). Daarom begint een 'strategiecycclus' met een uitgebreide probleemanalyse en een actoranalyse (p13).

De auteurs pleiten voor het maken van een onderscheid tussen interactie en participatie (p10). Interactie is vooral de poging van beleidsmakers om contact te krijgen met hun doelgroepen en draagvlak te verwerven voor beleid, terwijl bij participatie het beleid echt met alle partijen samen wordt ontwikkeld. Interactie is een 'verlichte vorm van top-down beleid', en participatie is een 'integrale samenwerking tussen bottom en top'. Maar beide zijn een combinatie van top-down en bottom up.

Er wordt ook een participatieladder weergegeven met toenemende intensiteit van participatie (p10):

1. passieve participatie
2. laten participeren door te informeren
3. participatie door middel van consultatie
4. participeren als gevolg van prikkels
5. functionele participatie
6. interactieve participatie
7. zelforganisatie/zeggenschap

Deze termen worden niet nader gedefinieerd in de tekst. Op p 12 staat een schema van de strategicyclus (weer een variatie met bekende fasen als analyse, strategie en uitvoering), met daarbij de aantekening dat processen in de werkelijkheid niet zo eenduidig verlopen. Verder menen de auteurs dat in Nederland de afrondende fasen van monitoring, evaluatie en herplanning onderontwikkeld zijn (p13). In internationale methoden zijn ze duidelijker uitgewerkt.

Daarna worden alle 37 methoden kort beschreven (1-2 pagina's per methode) wat niet genoeg is om een methode te kunnen toepassen. Daarom eindigt elke beschrijving met een verwijzing naar literatuur en/of bijbehorende adviseurs. Al met al een interessante ingang in de wereld van de participatieve planvorming.

4.3.5 Handreiking interactieve planvorming

Door RIZA is in 1999 een 'Handreiking voor interactieve planvorming' uitgegeven (RIZA, 1999). Aan de handreiking hebben de Universiteit van Tilburg, TNO INRO, DHV, IVM-VU en TNO-STB meegewerkt.

Volgens de introductie is interactieve planvorming niet zomaar een methode, maar is het vooral 'de opstelling van de initiatiefnemer van een project en de mensen die erbij betrokken zijn' (p6). Dat heeft op de eerste plaats te maken met aanwezigheid van respect van de actoren voor elkaar, en op de tweede plaats met een besef dat het een iteratief proces zal zijn, waarbij kennis werkenderweg wordt ingebracht en gegenereerd (p7).

Interactieve planvormingsprocessen hebben meestal geen duidelijk beginpunt, en kunnen ook nog samen gaan met 'gewone' planvorming. Daarom geeft de handreiking geen blauwdruk (p9), maar wordt het fenomeen interactieve planvorming vanuit diverse invalshoeken toegelicht: theorie, praktijkvoorbeelden, reflectie op de theorie, suggesties en checklisten.

De belangrijkste theorieën die in de handreiking worden behandeld zijn de matrix met vier typen planvormingsproblemen (gestructureerd probleem, ongestructureerd probleem, etc, zie ook 4.2.3) van Hisschemöller (p17-21); en theorie van Dunn en Geurts en Vennix over de fasen in het beleidsproces (p23) (zie ook 4.2.1).

4.4 Sociaal-constructivistische theorie en kennisleer

Omdat veel bestuurskundige literatuur beïnvloed is door het sociaal-constructivistische gedachtegoed wordt hier een selectie uit die literatuur besproken.

4.4.1 Gilovich, Simon, Giddens, Weick: betrouwbaarheid van kennis

De mens is geneigd om patronen te zien, ook waar in werkelijkheid alleen chaos en willekeur zijn, stelt de psycholoog Gilovich in zijn boek 'How we know what isn't so' (1993). De mens heeft een aangeboren, onbedwingbare neiging om zijn omgeving te verklaren. Voor iedere discrepantie of verrassing bedenken wij zo snel mogelijk een verklaring. Als voorbeeld geeft hij het zien van een gezicht in de vlekken op de maan.

Uit onderzoek blijkt dat wij er vaak naast zitten met onze verklaringen. De econoom Herbert Simon vond het begrip 'bounded rationality' uit, wat inhoudt dat mensen geen rationele keuzes maken in het economische verkeer, maar vanuit een beperkt begrip beslissingen nemen (1976).

Anthony Giddens ontwikkelde een theorie over sociale verandering, gebaseerd op het beperkte begrip van de mens van zijn omgeving. Door dit beperkte begrip hebben acties onverwachte gevolgen, waarvoor de mens nieuwe rationalisaties bedenkt, waarna hij tot nieuwe acties overgaat. Dit proces leidt tot voortdurende maatschappelijke verandering (in: Wind, 1996; zie ook figuur 4.10).



Figuur 4.10 Giddens' theorie over maatschappelijke verandering (in Wind, 1996)

Karl Weick (1979) stelt dat wat wij denken en wat wij doen niet goed van elkaar te onderscheiden is. Het denken komt vaak na het doen, omdat je er pas over kunt denken als je het doen ervaart. Dit betekent dat besluitvorming niet zo eenduidig verloopt. Hij stelt ook dat wat wij doen voortkomt uit onze percepties van de werkelijkheid, en niet uit de werkelijkheid zelf.

Dit alles betekent dat je mag twijfelen aan de capaciteit de mens om de werkelijkheid te bevatten. We hebben weliswaar van generatie op generatie ervaring doorgegeven, waardoor we voldoende weten om te overleven en mensen zelfs voortdurend in aantal, leeftijd en gewicht toenemen. Maar de modellen die we hebben om de werkelijkheid te verklaren komen waarschijnlijk niet helemaal overeen met de 'echte' werkelijkheid.

4.4.2 Berger en Luckman, Shotter, Latour: consensus-vorming

Onze kennis over de werkelijkheid ontstaat in een sociaal proces, anders gezegd, wordt sociaal geconstrueerd (Berger en Luckman, 1967). Voor een deel bestaat dit proces uit wat 'socialisatie' wordt genoemd, dus opvoeding, onderwijs, inburgering en inwerken. In dit proces wordt een individu geleerd hoe hij/zij zich moet gedragen, maar ook hoe de werkelijkheid in elkaar zit: de aarde is een bol, evolutie bestaat (niet) etcetera. In dit proces worden de meer stabiele delen van de cultuur overgedragen, de feiten en waarden waarover consensus bestaat in de groep waartoe deze persoon behoort. Welke feiten en waarden dat zijn, hangt af van tijd en plaats. Vele ethnografische studies laten zien dat menselijke culturen flink van elkaar kunnen verschillen. Binnen de grote wereld-culturen bestaat nog een eindeloze variatie aan subculturen, bijvoorbeeld in regio's (Friesland versus Limburg), binnen organisaties ('de oude DLO-cultuur') en zelfs binnen afdelingen van organisaties.

Volgens Shotter zijn er naast de stabiele delen van een cultuur ook instabiele delen waarin een debat wordt gevoerd over hoe de werkelijkheid in elkaar zit. Actuele voorbeelden hiervan zijn debatten over oorlog in Irak en Ruimte voor Water. Over deze onderwerpen bestaan meerdere theorieën, de verschillende groepen verenigen zich in coalities, en deze proberen elkaar van hun visie te overtuigen. Er blijken bepaalde normen te bestaan over wat overtuigende argumenten zijn. Dit heeft onder andere te maken met de betrouwbaarheid van de boodschappers en met het soort bewijs voor een theorie (zie ook 4.3.3). Na een periode van discussie ontstaat meestal consensus waarna het onderwerp overgaat naar het stabiele deel van de cultuur in de vorm van geaccepteerde feiten. Dit hele proces van het duiden van de werkelijkheid wordt sociale constructie genoemd.

Wetenschappers spelen een belangrijke rol in dit soort debatten, omdat de argumenten die zij leveren als extra betrouwbaar worden gezien. Tegelijkertijd laat onderzoek door o.a. Bruno Latour zien dat natuurwetenschappelijke kennis ook totstandkomt in een proces van sociale constructie. Een voorbeeld hiervan is het verhitte debat dat in de loop van de 19e eeuw is gevoerd over de oorzaken van cholera. Cholera was een nieuwe ziekte die westwaarts kwam vanuit Oost-Azië. In 1832 bereikte de ziekte Nederland, dus ongeveer 30 jaar voordat Pasteur het bestaan van micro-organismen aantoonde. Gedurende de decennia die volgden werd door wetenschappers naar de oorzaak van deze ziekte gezocht. Er ontstond enerzijds de school van de *miasma* theorie, volgens welke de ziekte zich in substraten als afval en grond kon ontwikkelen. Je kon de ziekte krijgen door de kwalijke dampen uit deze substraten in te ademen. Aan de andere kant was er de *contagio*-theorie, volgens welke de ziekte zich in het menselijk lichaam kon ontwikkelen en daarna werd de ziekte van mens tot mens overgebracht. Deze twee scholen stelden heel verschillende oplossingen voor: de ene partij wilde afvoer van afval en vervuild water uit steden, de andere partij hield het op quarantaine van patienten. Pas in 1883 werd door Koch de cholera-bacterie geïsoleerd, en niet lang daarna ontstond consensus over de oorzaak van de ziekte. De volgende stap in het sociale constructie-proces is dat het hele debat wordt vergeten: het bestaan van de cholera-bacterie verandert in een hard feit.

Het grootste deel van onze visie op de werkelijkheid bestaat uit dit soort harde feiten, en een relatief klein deel staat ter discussie. Ieder feit waarover consensus bestaat kan in principe weer in de cyclus van het debat terechtkomen. Onderzoek naar de sociale constructie van kennis laat zien dat een periode van 50 jaar vaak wel nodig is om tot consensus te komen, bijvoorbeeld het bovengenoemde debat over cholera, de constructie van de fiets, en ook het debat of het door Columbus ontdekte land nu een nieuw continent was of de kust van India heeft na 1492 ongeveer 50 jaar in beslag genomen.

Dit alles betekent dat kennis fundamenteel onzeker is. Feiten zijn in wezen ‘beliefs’ over hoe de werkelijkheid in elkaar zit. Sociale constructie onderzoek geeft inzicht in de processen waarmee visies op de werkelijkheid ontstaan. Hierdoor zijn processen beter te interpreteren en wellicht ook beter te sturen. Het laat verder zien dat het proces van consensusvorming veel tijd kost: eerder in de orde van decennia dan van jaren.

4.4.3 Czarniawska: narratieve analyse

Czarniawska pleit voor het bestuderen van ‘the stories that rule our lives and our societies’, omdat volgens haar verhalen ten grondslag liggen aan ons handelen. Verhalen zijn voor de mens een manier om de werkelijkheid te begrijpen. In een verhaal zijn de gangbare verklaringen van de werkelijkheid, een proces in de tijd en een moraal verwerkt. Narratieve analyse betekent dat je data in de vorm van verhalen verzamelt en dat je ze analyseert op:

- wie praat tegen wie
- de kennis die erin is verwerkt, de logica
- de doelen, intenties, redenen
- de moraal of strijdige morele dimensies
- de vorm waarin het is gegoten (retorische aspecten)
- en het effect dat het verhaal heeft op zijn publiek, want verhalen worden ook gemaakt om anderen aan te sturen.

Daarnaast kunnen narratives in de loop van de tijd worden bestudeerd (zoals de verhalen over natuur) of kunnen verhalen die met elkaar om erkenning vechten worden bestudeerd. Het resultaat van zo’n analyse is uiteraard ook weer een narrative. Wat het oplevert:

- een beoordeling van de kwaliteit van het verhaal (waarop is het gebaseerd)
- een beoordeling van de strategie van de vertellers (bv betrouwbaarheid)

4.4.4 Gusfield: The culture of public problems

Aan de hand van een reconstructie van het maatschappelijke probleem van dronken automobilisten ontwikkelt Gusfield een theorie over hoe maatschappelijke problemen ('public problems') tot stand komen. Elementen van zijn theorie:

- Objectieve feiten leiden zelden tot maar één interpretatie van de werkelijkheid; om een situatie als problematisch te ervaren is een systeem nodig voor het categoriseren en definiëren van gebeurtenissen. Dit is de structuur van een probleem: een container die het probleem ordelijk en begrijpelijk maakt, maar die in de loop van de tijd aan verandering onderhevig is.
- Conflict en debat maken zichtbaar dat er meerdere interpretaties van de werkelijkheid bestaan. Als er consensus is, wordt de politieke keuze die achter de consensus zit onzichtbaar.
- Niet elk probleem wordt gezien als een maatschappelijk (publiek) probleem. Echtscheiding wordt in Europa en de VS meestal als een privé-probleem gezien, dus niet als iets waarin de overheid actie moet ondernemen. Soms is deze categorisering wel onderwerp van debat (bv abortus). Of iets als een maatschappelijk probleem wordt gedefinieerd, hangt af van de visie op de oorzaak: als de oorzaak is dat iemand bewust een verkeerde keuze maakt om dronken te gaan rijden, dan is het de taak van de overheid om via wetten en handhaving in te grijpen.
- Elk probleem heeft een morele en een cognitieve dimensie. De morele dimensie maakt dat het probleem pijnlijk of immoreel is, en maakt dus dat verandering gewenst is; de cognitieve dimensie verklaart het ontstaan en geeft oplossingsrichtingen aan. Als er geen oplossing denkbaar is (uitdoven van de zon) dan kan iets niet de status krijgen van een maatschappelijk probleem.
- Verantwoordelijkheid en eigendom van het probleem: een partij is probleemeigenaar als deze genoeg macht heeft om de bepalen hoe een maatschappelijk probleem wordt gedefinieerd. Een probleemeigenaar kan die autoriteit in de loop van de tijd kwijtraken aan andere autoriteiten (bv de kerk aan de wetenschap). Sommige partijen proberen de verantwoordelijkheid voor een maatschappelijk probleem naar zich toe te trekken, aan de andere kant zijn er vaak partijen die de verantwoordelijkheid juist afschuiven (bv de drankenindustrie).
- Verantwoordelijkheid is gelieerd aan de causaliteit, dus aan de cognitieve verklaring van het probleem, en daarnaast aan degenen die als bron van oplossingen worden gezien (overheid, artsen).
- Volgens Gusfield zijn probleemeigendom, oorzaak en politieke verantwoordelijkheid drie belangrijke aspecten van de structuur van een maatschappelijk probleem. De probleemeigenaar, de veroorzaker en de verantwoordelijke kunnen samenvallen in één organisatie, maar kunnen ook over twee of drie partijen verdeeld zijn. De structuur is dus een 'arena of conflict' waarin groepen en instituties strijden om probleemeigendom, acceptatie van causale theorieën en toewijzing van verantwoordelijkheid.

- De cultuur is het verhaal over de sociale werkelijkheid. Dit is een ordelijke, begrijpelijke set regels, gebaseerd op morele consensus, maar dit spoort meestal niet met het werkelijke sociale gedrag.
- Autoriteit is een illusie, omdat wetenschap ook grotendeels uit keuzes en fictie bestaat, en publieke lichamen niet hun rommelige, intern strijdige achterkant laten zien, maar alleen consistente rituelen waardoor het publiek in hun autoriteit gelooft.

4.4.5 Hannigan: claims en claimsmakers

Hannigan heeft de milieuproblematiek vanuit sociaal-constructivistisch oogpunt beschreven (1995). In zijn boek staat ook een analytisch raamwerk om een maatschappelijk debat te analyseren. Dit is samengevat in tabel 4.4.

Tabel 4.4 Constructivisme als analytisch raamwerk (Hannigan, 1995)

1. claims	Wat wordt over het probleem gezegd?	→	hoe wordt het probleem getypeerd? (definities)
	Hoe worden claims gepresenteerd om het publiek te overtuigen (retoriek)?	→	onderbouwing: data, basale feiten, voorbeelden, getalsmatige schattingen
		→	rechtvaardigingen voor acties
		→	conclusies: acties, oplossingen (nieuwe organisaties, nieuw beleid)
2. 'claims makers'	identiteit van de 'claims makers':	→	organisaties, sociale bewegingen of belangengroepen (eigenbelang of belang van derden?), beroepen
	'issue entrepreneurs':	→	politici, ambtenaren, wetenschappers en massamedia
3. claims making proces	'arena of public discourse':	→	- wie spreken de 'claims makers' aan? - zijn er rivaliserende claims? - welke aangelegenheden en belangen presenteren de 'claims makers'? - hoe beïnvloedt dit de reactie van het publiek? - hoe beïnvloedde de identiteit van de 'claims makers' de reactie?

4.5 Theorie over cultuur en organisatie

Omdat de overheid uit organisaties bestaat, en met andere maatschappelijke organisaties om moet gaan, kan ook literatuur over cultuur en organisaties van belang zijn.

4.5.1 Schein: organisatieculturen

Edgar Schein's belangrijkste boek 'Organizational Culture and Leadership' is gepubliceerd in 1985, een tijd waarin de nadruk werd gelegd op de stabiele aspecten van een cultuur. Tegenwoordig krijgen de dynamische aspecten van cultuur meer aandacht, maar Schein's werk heeft nog steeds veel overtuigingskracht door een overdaad aan empirisch materiaal. Deze subparagraaf is gebaseerd op een recenter boek 'The corporate culture survival guide' (Schein, 2000) dat op managers in de praktijk is gericht.

Volgens Schein is cultuur diep ('controls you more than you control culture'), breed (raakt alle aspecten van het dagelijks leven) en stabiel (cultuur maakt het leven voorspelbaar dus cultuurverandering roept veel weerstand op) (p26-27). Volgens hem zijn er drie niveau's in een bedrijfscultuur:

'Level 1: Artifacts'

Dit zijn de direct zichtbare organisatorische structuren en processen zoals architectuur, klimaat en gedrag. Dit niveau is op zichzelf moeilijk te doorgronden maar heeft wel een emotionele impact (p15-16).

'Level 2: Espoused values'

Dit zijn de formele waarden, de strategie, de doelen, ethiek en filosofie die organisatieleden desgevraagd vertellen en die in de officiële documenten te vinden zijn (p16-17).

Level 3: Basic underlying assumptions

Dit zijn de 'tacit assumptions', onbewuste opvattingen, percepties van de werkelijkheid, gedachten en gevoelens waar geen discussie meer over is. Het zijn 'shared mental models' als gevolg van een gezamenlijk leerproces. Ze zijn niet direct waarneembaar. (19-21).

Bij onderzoek in een organisatie blijkt meestal dat deze niveau's niet helemaal (of helemaal niet) met elkaar sporen. De 'espoused values' wijken af van de 'artifacts'; men zegt bijvoorbeeld dat teamwork belangrijk is, maar het beloningssysteem is individueel. Dat is een aanwijzing dat de 'basic assumptions' van de 'espoused values' afwijken, omdat volgens Schein basale aannames de ultieme bron zijn van het gedrag van mensen (p16). Basale aannames gaan over fundamentele zaken zoals de relatie mens-natuur, werkelijkheid en waarheid, de aard van de mens, menselijke relaties, en de dimensies tijd en plaats. Als voorbeeld geeft Schein theorie X en theorie Y over de aard van de mens, zoals ontwikkeld door McGregor in 1960 (p51):

- Theorie X: de mens is lui en werkt alleen door beloning en straf ('incentives and control');
- Theorie Y: de mens wil graag werken en heeft alleen de juiste middelen en kansen nodig.

Aanname X leidt tot een andere management strategie dan aanname Y: de eerste tot prikklokken en andere signalen van wantrouwen, de andere tot een meer coachende aanpak. Een organisatie werkt vaak met intern strijdige basale aannames, wat leidt tot enkele zwakke plekken. De 'espoused values' gaan vaak over deze zwakke plekken waar de organisatie minder effectief is (p49).

Na deze algemene uitleg geeft Schein aanwijzingen hoe een cultuur te analyseren is en hoe deze eventueel te veranderen is. Volgens Schein is iedere cultuur uniek en heeft het dus geen zin om een vaste set dimensies te ontwikkelen om cultuur te meten, zoals bijvoorbeeld Hofstede heeft gedaan (1980) (p60). Hij staat een meer anthropologisch georiënteerde aanpak voor met groepsinterviews. Juist de conflicten tussen 'artifacts' en 'espoused values' zijn daarbij het aangrijpingspunt om een cultuur te ontcijferen (p65). Wat betreft de veranderbaarheid van culturen is Schein in principe pessimistisch. Hij somt oorzaken op waardoor het vaak mislukt, en geeft aan dat een termijn van 5 tot meer dan 15 jaar nodig is om tot cultuurverandering te komen (p132).

De waarde van de theorie is vooral dat deze een bredere achtergrond biedt om claims in de literatuur over cultuur in organisaties te beoordelen. De methode zal in de meeste gevallen teveel tijd vragen om toepasbaar te zijn in het gemiddelde Alterra-onderzoek.

4.5.2 Mintzberg: zeven organisatiehoofdtypen

Mintzberg (1989) schrijft over organisaties en over management. Zijn meest invloedrijke theorie is een typologie van organisaties in zeven typen ('configuraties'):

1. *De ondernemersorganisatie*: Wordt met strakke hand geleid door de oprichter in wiens brein de strategie zich intuïtief vormt (p124). Meestal zijn dit vrij kleine en vrij jonge organisaties.
2. *De machine-organisatie*: Standaardisatie/rationalisering van uitvoerende taken (p143). Dit leidt tot een beheersingsobsessie: veel technische staf, veel interne diensten. Conflicten worden opgesloten in plaats van opgelost. Condities voor een machine-organisatie zijn o.a. (p145) een eenvoudige, stabiele omgeving, een volwassen organisatie (groot genoeg voor staf en oud genoeg voor normen) en een veiligheids- of beheersingstaak (brandweer, gevangenis)
3. *De gediversificeerde organisatie*: Een divisiestructuur waarbij aan de top pure managers zitten, zonder kennis van de technologie, producten en markten, die uitsluitend op financieel resultaat sturen. In een divisie-structuur zijn zachte waarden zoals imago, trots en klanttevredenheid niet in het beoordelingssysteem opgenomen. Ze worden verwaarloosd voor kortetermijn-winst, vooral in grote organisaties (p176).
4. *De professionele organisatie*: Bij een complexe maar stabiele taak (p180). Coördinatie vindt plaats door standaardisatie van bekwaamheden: een opleiding tot een professional met veel zeggenschap. De professional krijgt een lange opleiding, werkt onafhankelijk van collega's, heeft intensief contact met

de klant en oefent zijn taak uit zonder direct toezicht. Deskundigheidsmacht: ligt buiten de organisatie, in de beroepsgroep. Strategieverandering voor de totale organisatie is traag door externe regels, versnippering van activiteiten, standaardisatie van de opleiding en collegiaal gedrag; op microniveau vindt echter voortdurende verandering plaats.

5. *De innovatieve organisatie*: Diverse deskundigen (lijnmanagers, uitvoerders, staf) werken in wisselende teams aan unieke projecten (p202, p211). Er zijn veel verstoringen en chaos, er is verspilling van middelen. De organisatiestructuur is sterk wisselend en moet vooral flexibel blijven; een matrixstructuur. Coördinatie gebeurt vooral door onderlinge afstemming. Managen is vooral verbinden, er zijn ook aparte liaisonfuncties (p209). Strategie-vorming gebeurt door voorstellen van onderop, door kiezen van projecten en via precedënten. Hierdoor ontstaan patronen: een ‘emerging’ strategie; regelmatig is divergentie (tijdelijke afwezigheid van strategie) nodig om levend te blijven. (p217)
6. *De zendingsorganisatie*: “Esprit de corps”, een integratie van individuele en organisatie-doelstellingen die tot synergie kan leiden. (p227) Ontstaan (p228): fase 1: een gevoel dat men bij elkaar is gekomen om iets ongebruikelijks en opwindends tot stand te brengen. Een charismatische leider, persoonlijke relaties, krachtige overtuigingen, ruimte voor een nieuwe aanpak. Fase 2: er ontstaat een historie, mythen gaan een eigen leven leiden. Fase 3: identificatie van nieuwe leden met de organisatie: je aangetrokken voelen, selectie, indoctrinatie en soms berekening (alleen tijdens kantooruren overtuigd). Een zendingsorganisatie is onveranderlijk omdat de ideologie onbespreekbaar is, er wordt gelijkheid nagestreefd, waardoor functies inwisselbaar zijn, is gebaseerd op informele contacten dus is een beperkte omvang mogelijk.
7. *De politieke organisatie*: Politisering van een organisatie kan een destructieve ziekte zijn, maar ook een koorts die tot noodzakelijke verandering leidt (p241). De bestaande macht moet worden doorbroken. Onprettig: conflicten, illegitieme machtsspelletjes zoals het opstandspel (van protest tot rebellie), het koninkrijkjesspel (landjepik of claimen van werkterrein) en het alarmspel (iemand op laag niveau lekt informatie naar buiten over twijfelachtig gedrag van de organisatie). Conflicten moeten tijdelijk of beperkt (bv. tot enkele afdelingen) zijn, anders is de organisatie niet in staat welk doel dan ook te bereiken en gaat ze te gronde (p244).

Volgens Mintzberg zijn organisaties succesvoller naarmate ze één van deze ideaaltypen benaderen, mits dat past bij de producten en diensten die ze moeten leveren (bv maatwerk of constante kwaliteit/hygiëne) en bij de context waarin ze opereren (bv stabiel of dynamisch). Hybride organisaties presteren volgens hem altijd minder. Eventueel kunnen strijdige configuraties wel in gescheiden units worden ondergebracht (bijvoorbeeld een innovatie-unit apart zetten van een productietak). Verder houdt de theorie in dat er een soort levenscyclus is van organisaties: beginnend met de ondernemersorganisatie of de zendingsorganisatie, en evoluerend naar een machine – of professionele bureaucratie.

De waarde van deze theorie voor onderzoek naar draagvlak is dat deze een algemene achtergrond biedt om misverstanden tussen maatschappelijke actoren te begrijpen.

Als organisaties volgens heel verschillende logisch. Door misverstanden beter te kunnen duiden kunnen organisatienetwerken er wellicht ook beter mee omgaan.

4.5.3 Douglas: fundamentele verschillen tussen mensen

Hoewel menselijke culturen flexibel en arbitrair zijn, kan niet ieder individu van alles overtuigd worden. Volgens de cultuur-theorie van Mary Douglas worden mensen in hun eerste vier levensjaren op een bepaalde manier gevormd die later niet meer te veranderen is. De basis-houdingen die ontstaan kunnen ingedeeld worden met de group-grid matrix (figuur 4.11).

Figuur 4.11 Group-grid matrix van Mary Douglas

	Strenge regels	Zwakke regels
Sterke groepsband	Hierarchisten	Sectaristen
Zwakke groepsband	Fatalisten	Individualisten

De hierarchisten maken veel regels, zijn hiërarchisch ingesteld, en hebben een sterke groepsband. Een voorbeeld is de PvdA, maar ook het CDA en wat strengere kerkgemeenschappen. Sectaristen zijn egalitaire mensen, iedereen mag zijn zegje doen en over alle regels is te praten, maar er is wel een sterke groepsband. Voorbeelden zijn Groenlinks en milieugroepen. Individualisten willen weinig regels en hebben weinig groepsgevoel. Iedereen moet het zelf rooien en iedereen moet maximale ontplooiingskansen krijgen. Voorbeelden: de VVD en de vrije markt denkers. Tenslotte de fatalisten. Die hebben het slecht, want er zijn wel strenge regels maar ze krijgen er niets voor terug in de vorm van een groepsband. Dit zijn de criminelen, zwervers, gekken en zonderlingen.

Aan dit culturele basis-frame zit volgens nog van alles vast (Tukker, 1998), bijvoorbeeld ook je houding ten opzichte van natuur en milieu. Hierarchisten zien de natuur als maakbaar, sectaristen als kwetsbaar, en individualisten als robuust. Iemands culturele basisframe bepaalt welke positie deze persoon kiest in de lopende debatten: ga je de sterkere partij steunen of juist de zwakkere partij, welke middelen zijn geoorloofd, welke oplossingen zullen werken en welke niet? Een hierarchist zal nieuwe regels willen maar een sectarist of individualist denkt: wie houdt zich daar nu aan?

Actoren met verschillende basisframes kunnen vaak nauwelijks tot overeenstemming komen. Ten eerste omdat de basisframes meestal onzichtbaar blijven en het bestaan van verschillende uitgangspunten onbekend is bij de ruzieënde partijen. Daardoor

wordt alleen over relatief oppervlakkige meningsverschillen gedebatteerd en bestaat bij beide partijen het gevoel: hoe kan hij dat nou zeggen! Maar waarschijnlijk ook omdat de principes elkaar min of meer uitsluiten, zie bovenstaand voorbeeld over strenge regels.

Consequenties voor analyse: Douglas' matrix is aantrekkelijk, hij is bijvoorbeeld al door RIVM en WRR gebruikt voor toekomstscenario's, maar slaat mogelijk ook niet de spijker van de realiteit op zijn kop. In ieder geval is het nuttig om je tijdens een debat of consensus-proces te realiseren dat culturele fundamenteen zeer van elkaar kunnen verschillen, waardoor mensen nooit allemaal tot precies dezelfde conclusies zullen komen. Dan is het nodig om niet te proberen tot consensus door te discussiëren maar met respect voor de verschillen tot voor iedereen acceptabele compromissen te komen (consent).

4.5.4 Cultuuranalyses in de publieke sector

In een artikel in Bestuurskunde bespreken Mirko Noordegraaf, Marcel Veenswijk en Jeroen Vermeulen de potentie van cultuuronderzoek voor bestuurskundige vraagstukken (2004). Culturen, zo blijkt uit veel voorafgaand onderzoek, zijn weerbarstig en cultuuronderzoek zou daarom weinig prescriptieve waarde hebben (p102). 'Echte' cultuurtheoretici zijn ook nauwelijks in interventie geïnteresseerd maar alleen in 'thick description' (p105). Prescriptie wordt in bestuurskundig onderzoek juist wel gevraagd (p103). Daardoor lijkt cultuuronderzoek bij bestuurskundigen uit de mode te zijn geraakt.

Volgens de auteurs is dit schijn, omdat in veel recent onderzoek juist op een cultuurachtige manier naar de werkelijkheid kijkt. Volgens Giddens' structuratietheorie zijn instituties bijvoorbeeld regels en normen die door 'agents' worden gecreëerd terwijl ze tegelijk voorschrijven wat de agents horen te doen (p103). We bedenken dus eerst iets en gaan het dan met zijn allen doen omdat we denken dat het moet. Cultuur wordt dan opgevat als een dynamische kracht in sociale processen: het vormt nieuw gedrag en veroorzaakt verschillen tussen organisaties die formeel gelijkwaardig zijn (p104, 105). En minder als een stabiliserende kracht.

Het belangrijkste dat bestuurskundigen volgens de auteurs van cultuurtheoretici kunnen leren is minder vastomlijnd naar maatschappelijke organisaties te kijken (p104). Organisaties hebben geen cultuur, maar zijn cultuur, en moeten vaak tegenstrijdige waarden nastreven. Volgens Martin (2002) zijn situaties en signalen ambigue, waardoor organisatorisch handelen ambivalent en fragmentarisch wordt (p106). Grenzen tussen organisatie en omgeving zijn vaag, en de relatie tussen doelen en maatregelen is onduidelijk. Vanuit dit perspectief zijn maakbaarheidsidealen onzinnig (p107). Dit type onderzoek is dus met name goed voor bestuurskundigen omdat zij hiermee hun prescriptieve werk leren te relativeren (p102).

Dit artikel geeft precies het spanningsveld aan waar dit hele rapport om draait: als je begint te relativeren, kun je dan nog adviseren? Of is het voldoende om goed te

analyseren en beschrijven, en moet de ‘patiënt’ vervolgens zelf maar zien wat deze met de informatie doet?

4.6 Overzichtsartikelen beleidsonderzoek en bestuurskunde

In deze paragraaf worden drie recente overzichtsartikelen behandeld die de trends en theoretische perspectieven in de bestuurskunde van de afgelopen 10 tot 20 jaar beschrijven. Hiermee kan beoordeeld worden of de literatuurkeuze in dit rapport voldoende breed en actueel is geweest.

4.6.1 Trends in beleidsadvisering

Het artikel van Rob Hoppe en Willem Halffman in *Beleidswetenschap* (2004) behandelt de ontwikkelingen in de beleidsadvisering sinds ongeveer 1980 (p33). Het betreft meer een schets van alle instellingen die zich met beleidsadvisering bezighouden (adviesraden, planbureau’s, etc) en hun maatschappelijke context, dan een overzicht van theoretische perspectieven. Hun conclusie heeft wel een link naar theoretische invalshoeken. Volgens de auteurs zijn er drie ontwikkelingen tegelijkertijd gaande (p31):

1. “een blijvend restant van corporatistische grenzenwerkarrangementen tussen wetenschap en beleid” (doelend op wetenschappelijke instituten die aan ministeries gekoppeld zijn zoals CPB, RIVM en ‘het Wageningse onderzoekscomplex’ (p41))
2. “een sterke, neoliberal geinspireerde, technocratische trend” (doelend op het meer en meer inhuren van commerciële consultants en het verzelfstandigen van huisinstituten)
3. “een beweging naar een meer interactief-deliberatieve stijl van wetenschappelijke beleidsadvisering” (doelend op postmoderne tradities waar de auteurs zelf ook een exponent van zijn)

De eerste trend is positivistisch van karakter, zo blijkt uit een citaat van het Overleg Directeuren Planbureaus: “De planbureaus dienen hun goede naam als onpartijdige en objectieve instituten die loyaal zijn aan de regering, te bewaren” (p38). Dat kan alleen samengaan als de regering ook onpartijdig en objectief is. Dat dit problematisch is blijkt uit publicaties als ‘De onwelkome boodschap’ van Köbben en Tromp (1999) (p46). Departementen gebruiken hun machtspositie ten opzichte van planbureau’s en contractonderzoekers om bevindingen te herschrijven of publicaties uit te stellen.

De tweede trend leidt tot ontvlechting van belangenbehartiging en wetenschap. Dit heeft te maken met de neoliberale opvatting dat belangenbehartiging buiten het parlement om een bedreiging vormt voor het primaat van de politiek (p39). Met ‘technocratisch’ bedoelen de auteurs dat ministeries gedomineerd worden door specifieke professionele groepen en daardoor vooral sectorspecifieke kennis inhuren

(p44). Marktwerking in onderzoek heeft tot gevolg dat onderzoekers minder kritisch worden (p56).

De tweede trend is strijdig met de derde trend, omdat die juist wel leken-kennis erkent (p51). In de interactieve adviseringspraktijk spelen burgers, NGO's en het internet een belangrijke rol (p56). Kennis wordt beschouwd als een publiek goed in plaats van een 'product' (p56).

De derde trend heeft een duidelijke link met de groeiende literatuur over procesmanagement en interactieve beleidsvorming, behandeld in paragraaf 4.3. Uit de analyse van Hoppe en Halfman blijkt echter ook dat de noodzaak van interactieve planvorming niet door alle politieke stromingen wordt gezien. Sommigen zullen eerder rekenen op 'objectieve', positivistische wetenschap (inclusief sociale wetenschap) die in harde doelen en middelen denkt.

4.6.2 Tien jaar tijdschrift Bestuurskunde

Het artikel van Boin en van der Meulen (2004) in het tijdschrift Bestuurskunde blikt terug op tien eigen jaargangen. 'Wetenschappelijke diepgang is geen kenmerkende eigenschap' van dit tijdschrift volgens de auteurs, maar actualiteit en praktijkgerichtheid des te meer (p4). Dit brengt een prescriptieve benadering met zich mee, waarbij wetenschappelijke onderbouwing wel eens ontbreekt (p7). Hetzelfde euvel waar Alterra blijkens hoofdstuk 2 mee kampt.

Het artikel geeft een opsomming van belangrijke theoretische trends in de bestuurskunde volgens een panel van twaalf in Nederland werkzame hoogleraren. De genoemde trends zijn:

- New Public Management
- Governance
- Institutionele benadering
- Public Choice (economisch institutionalisme)
- Postmodernisme
- Narratieve analyse
- Interactief beleid
- Netwerkanalyse

Met uitzondering van New Public Management zijn de genoemde trends allemaal gerelateerd aan het sociaal constructivisme. Deze set benaderingen wordt met dit hoofdstuk voldoende afgedekt.

Het New Public Management (= een bedrijfsmatige benadering van beleid maken en uitvoeren) heeft een positivistische invalshoek en komt in hoofdstuk 4 nauwelijks terug. De paragraaf met meer organisatiekundige theorie valt wel in dit kader (4.5) maar zit door de keuze van auteurs nog steeds aan de 'zachte' kant.

4.6.3 Wetenschappelijke oogst bestuurskunde

Kickert geeft in zijn artikel 'Wetenschappelijke oogst van de Nederlandse bestuurskunde' (2004) een overzicht van de Nederlandse bestuurskundige theorievorming vanaf ongeveer 1928. Hij begint met een positionering van de Nederlandse bestuurskunde in internationaal opzicht, en concludeert dat Nederland er goed voorstaat met opleidingen in de beleids- en bestuurswetenschappen aan elf van de dertien Nederlandse universiteiten (p15). Noorwegen en Denemarken zijn de enige landen met een vergelijkbare situatie (p18). In Duitsland en Italië wordt het openbaar bestuur uitgevoerd door juristen, en in Frankrijk is de opleiding voor ambtenaren praktisch gemonopoliseerd door één gespecialiseerde 'Ecole National d'Administration' (p16). In de Verenigde Staten bestaat wel een uitgebreid traditie van 'public policy and administration sciences', maar omdat de overheden in de Verenigde Staten en Europa heel verschillend zijn, kunnen Amerikaanse (hard data and hard science) theorieën en conclusies niet zomaar worden overgenomen (p19). Daarom is de Nederlandse bestuurskunde toch toonaangevend, vindt Kickert (p17).

Kenmerk van de Nederlandse bestuurskunde is een nauwe relatie met de praktijk (p17). Het doel is niet alleen verklaren, maar ook het verbeteren van het functioneren van het Openbaar Bestuur, dus naast descriptie en analyse ook prescriptie (p15). De eerste leerstoel 'gemeentelijke bestuur' is opgericht in 1928 (p15), maar de echte bestuurskundige theorievorming begon met de school van Hoogerwerf in Twente vanaf 1976. Onderwerpen waren beleidsplanning, beleidsontwerp, beleidsimplementatie, beleidsevaluatie en beleidseffectiviteit (p19). Het is een rationele, centralistische benadering gericht op de keuze van de juiste beleidsinstrumenten.

Een tweede generatie beleidsinstrumenten is ontwikkeld door De Bruijn en Ten Heuvelhof (p19). Zij gaan uit van complexe, multi-rationele, multi-actor netwerken. In 1984 begint een trend van 'new institutionalism' (p19), waarbij instituties beschouwd worden als 'historisch gegroeide patronen van denken en doen die gedragsregulerend en identiteitsvormend werken' (p20). In deze periode wordt ook steeds meer onderzoek gedaan naar de onbestuurbaarheid van de samenleving, onder andere door In 't Veld (p20). Eind jaren tachtig wordt de trend weer positiever met onderzoek naar 'governance in complex networks'. Aanverwante onderwerpen zijn interactieve besluitvorming (Teisman) en procesmanagement (De Bruijn en Ten Heuvelhof) (p20,21). Eind jaren negentig en begin 21^e eeuw ontwikkelt Frissen zich als 'postmoderne goeroe' (p23).

Parallel aan deze ontwikkelingen vinden bij Westerse overheden 'New Public Management' hervormingen plaats in de jaren tachtig en negentig (p21). Overheden moeten volgens deze inzichten meer bedrijfsmatig en marktgericht gaan functioneren. Hiernaar wordt door onder andere Kickert en Pollitt vergelijkend onderzoek gedaan (p21). In dit kader past ook het onderzoek naar management en organisatie (p22).

Terugkijkend naar hoofdstukken 3 en 4 is te zien dat de geselecteerde theorie vooral in de postmoderne ‘governance’ tradities past. Aan New Public Management is weinig aandacht besteed. Dat is niet voor niets: deze scholen liggen elkaar niet erg omdat NPM rationeel-positivistisch is (zie Box 4.1 met een definitie). Door tegenstanders uit de postmoderne school wordt New Public Management ‘managerialism’ genoemd; de kritiek is dat bedrijfsmatige modellen kritiekloos worden overgepland en dat dit ten koste kan gaan van de kwaliteit die publieke systemen willen leveren, bijvoorbeeld in de zorgsector. Dat neemt niet weg dat er voor bureaucratieën zoals Mintzberg (1989) die beschrijft wat te leren valt over efficiency en klantvriendelijkheid. Maar misschien moeten overheidsorganisaties daar hun eigen mechanismen voor ontwikkelen in plaats van systemen uit commerciële bedrijven over te nemen.

Box 4.1 Definitie van New Public Management (Chandler, 1996)

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- a focus on management, not policy and on performance appraisal and efficiency;- the disaggregation of public bureaucracies into agencies which deal with each other on a user pay basis;- the use of quasi markets and contracting-out to foster competition;- cost cutting- a style of management which emphasises (...) output targets, limited term contracts, monetary incentives and freedom to manage. |
|--|

4.7 Welke analysekaders zijn geschikt?

Het moeilijke aan conclusies trekken uit literatuur is dat je nooit alles gelezen hebt. Maar met de selectie aan bestuurskundige literatuur hebben we toch een goede indruk gekregen van wat er te halen valt aan analysekaders. In de andere drie categorieën literatuur (procesmanagement, sociale constructie en cultuur en organisatie) hebben we slechts enkele toonaangevende auteurs gezien. Deze literatuur is handig als achtergrondkennis voor bestuurskundige studies.

De reviews van bestuurskundige literatuur in paragraaf 4.6 bieden feedback op onze selectie. Een van de twee belangrijkste stromingen, die over multi-actor governance, is in ruime mate aan bod geweest. De tweede belangrijke stroming, die van New Public Management, is nauwelijks opgenomen in de selectie. Dit is deels ondervangen met de managementliteratuur in paragraaf 4.5 (met o.a. Mintzberg en Schein).

De noodzaak van multi-actor governance, netwerkmanagement en interactieve beleidsprocessen wordt in de bestuurskunde breed onderkend (en ook bij Alterra). Deze stroming staat onder invloed van het sociaal constructivisme, ook wel met postmodernisme aangeduid. Het belangrijkste kenmerk van deze stroming is dat wetenschappers zich bescheidener opstellen, en niet meer pretenderen de enige waarheid in pacht te hebben. Er zijn meer waarheden, van experts maar ook van leken. Juist door met meer soorten mensen om de tafel te gaan en al die waarheden te vergelijken kun je dichterbij de echte waarheid komen – dat is het idee. Wetenschap bedrijven is dan meer een voortschrijdende poging om de werkelijkheid

te beschrijven, zonder ooit te claimen dat een concept of theorie ook de echte werkelijkheid IS.

Abma en In 't Veld verdelen de literatuur die we hier samenvatten onder de term 'multi-actor governance' over vier categorieën: het beleidsnetwerkenperspectief, het institutionele perspectief, het normatieve perspectief en het sociaal constructivistische perspectief. Ons inziens sluiten deze perspectieven goed bij elkaar aan, en verschillen ze alleen van elkaar door vanuit iets verschillende satndpunten naar de maatschappij te kijken, bijvoorbeeld wat meer op organisatie-niveau of juist meer op macro/maatschappij-niveau. Ook kunnen ze wat verschillen op de schaal van een beetje relativeren (bv. de beta-wetenschappen gaan wel over de echte werkelijkheid, alleen sociaal-cultureel zijn er meer werkelijkheden) tot alles relativeren (niets is zeker).

Tussen deze categorieën en de vijfde categorie, het rationalistisch perspectief, is wel een breuklijn. Je kunt niet tegelijkertijd positivistisch en sociaal-constructivistisch tegen de werkelijkheid aankijken. Dit verklaart waarom het 'New Public Management' weinig aan bod is gekomen: die stroming is positivistisch en daarmee hebben we weinig affiniteit, en we hebben ook geen contact met het netwerk dat zich daarmee bezighoudt.

Tegelijkertijd valt uit het artikel van Hoppe en Halffman (4.6.1) af te leiden dat de markt voor positivistisch onderzoek veel groter is dan die voor de 'governance'-achtige benadering. Volgens deze auteurs zijn er drie ontwikkelingen gaande in de beleidsadviesing, ten eerste het voortbestaan van de huisinstituten van de ministeries, meestal beta- of economisch geïntereerd; ten tweede een 'sterke, neoliberal geïntereerde, technocratische trend'; en ten derde een beweging naar een meer interactief-deliberatieve stijl van wetenschappelijke beleidsadviesing. Volgens hen zijn de eerste twee de sterkste, en deze werken beide vanuit een positivistisch wereldbeeld. 'New Public Management' pas perfect in de tweede trend. De derde trend, waar wij nu voor kiezen, is volgens Hoppe en Halffman onzeker en niet wijdverbreid. Toch is het ons inziens het beste wat de sociale wetenschap op dit moment te bieden heeft.

Geschikte theorieën voor analyse van veranderend waterbeleid zijn weergegeven in tabel 4.5. Deze analysekaders bekijken allemaal het gehele beleidsproces, al is dat steeds vanuit een iets andere invalshoek. De eerste drie zijn meer descriptief, de laatste drie leiden tot beleidsaanbevelingen.

Tabel 4..5 Bruikbare theorie voor de analyse van veranderend waterbeleid

<i>Theorie</i>	<i>Waarvoor</i>	<i>Auteur(s)</i>	<i>Subparagraaf</i>
Beleidslevenscyclus	Indelen van processen in de tijd	Geurts en Vennix	4.2.1
Vier typen beleidsproblemen	Analyse van het beleidsprobleem	Hisschemöller	4.2.3
Argumentatieve beleidsanalyse	Analyse van debat	Hoppe	4.2.4
Beleidsarrangementen	Ontwikkelen van beleidsopties	Tatenhove, Arts en Leroy	4.2.6
Analysekader watergerelateerde projecten	Analyse van voortgang in beleidsproces	Goosen et al	4.2.7
Procesmanagement	Ontwerpen van een proces	De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld	4.3.1

Wat ontbreekt in deze kaders is een systeembenadering, een model van de factoren die volgens deze auteurs een rol spelen. De genoemde analysekaders omvatten opsommingen van relevante aspecten maar ze geven niet aan hoe factoren met elkaar in verband staan. Dat is waarschijnlijk te pretentius vanuit sociaal-constructivistisch oogpunt. Toch zou zo'n model (al is het niet meer dan het 'mental model' van de onderzoeker) kunnen helpen om maatschappelijke besluitvormingsprocessen te beschrijven, al was het maar om deze tak van wetenschap beter te kunnen verkopen.

5 Conclusie: hoe verder met analyse van draagvlak?

5.1 Geen vragen uit het veld, of toch?

Een van de doelen van dit onderzoek was om vragen te genereren vanuit het veld ten aanzien van draagvlak voor waterberging. De eerste conclusie was dat respondenten maar met weinig vragen kwamen, en sommigen zelfs expliciet zeiden aan sociaal-wetenschappelijk onderzoek geen behoefte te hebben (maar vooral aan beta-onderzoek). Daarvoor hadden we twee hypothetische verklaringen:

1. Dat er inderdaad nauwelijks sociaal-wetenschappelijke vragen zijn in het veld (dus dat iedereen al voldoende inzicht heeft in maatschappelijke processen),
2. Dat die vragen er wel zijn, maar dat de bezochte respondenten er te weinig zicht op hebben om ze goed te formuleren (bijvoorbeeld omdat zij zelf een beta-achtergrond hebben).

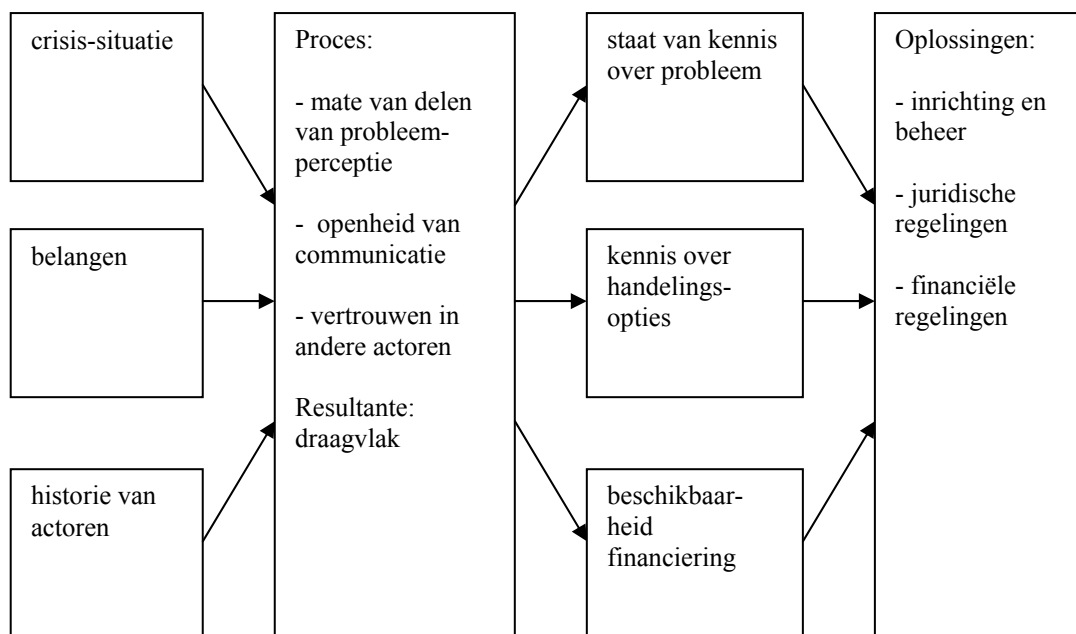
Voorlopig hebben wij verder gewerkt vanuit de tweede hypothese. Door analyse van de interviews en interne brainstormen bij Alterra over de betekenis daarvan voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek hebben we zelf onderzoeksvragen geformuleerd. Een overzicht van alle vragen die zo tot stand zijn gekomen is te vinden in tabel 5.1. Deze vragen zijn in een vervolgsessie gegroepeerd en beoordeeld (zie paragraaf 5.3).

Tabel 5:1 Overzicht van alle in dit onderzoek gegenereerde vragen

Directe vragen vanuit veld	<ol style="list-style-type: none"> 1. Een draagvlakmonitor 2. De juridische kant van schaderegelingen 3. Open en gesloten processen bij verschillende waterschappen: wat loopt goed en wat niet? 4. Casussen waar toepassing van het proefschrift van Verbeek wel en niet goed is gegaan 5. Het bestaansrecht van waterschappen 6. Hoe interesseer en informeer je de grote groep burgers die je niet hoort? 7. De rol van het gemeentelijk Waterplan in het verkrijgen van draagvlak
Vragen na analyse van interviews	<ol style="list-style-type: none"> 8. Hoe zien de percepties van de belangrijkste betrokken actoren eruit ten aanzien van de trits vasthouden, bergen, afvoeren zoals bedoeld in WB21? 9. Waarom blijft water vasthouden buiten beeld bij waterbeheerders? 10. Welke van deze actoren kennen elkaars perceptie, welke niet, en hoe is dat patroon ontstaan? 11. Helpt het in het proces van realisatie van beleid als actoren elkaar verstaan? 12. Zijn er veel voorkomende actorcoalities: natuurorganisaties & provincies, waterschappen & boeren, gemeenten & burgers; zo ja, wat is daarvan het effect? 13. Wat voor spanningsvelden zitten er in het proces, bv zelf willen meepraten en anderen willen buitensluiten? 14. Is het gevonden strategische gedrag van natuurorganisaties (wel kennis inbrengen en moreel standpunt innemen, niet schade claimen of hard onderhandelen) algemeen binnen de natuur-actoren? Zo ja, waarop is het gebaseerd? 15. Zijn er voor natuurorganisaties ook andere onderhandelingsstrategieën denkbaar? 16. Hoe peil je draagvlak? 17. Moet waterberging wel of niet via een bestemmingsplan worden geregeld? (de waterschappen en natuurorganisaties regelen het liever onderling); 18. Wat is het effect van een vertrouwen-cultuur of een wantrouwen-cultuur op het besluitvormingsproces over waterberging?
Ideeën brainstorm op 3 dec 2003 en op 22 juni 2004	<ol style="list-style-type: none"> 19. Factoren voor draagvlak: model uit SEO draagvlak waterberging testen 20. Draagvlak in hoog en laag Nederland vergelijken, regionaal en nationaal vergelijken (kwestie van casusselectie bij model testen) 21. Onderzoek naar dwarsliggers 22. Discours waterberging (veiligheid nog steeds bovenaan) Discours speelt zich af in watersector met raakvlakken natuur en landbouw 23. Blauwe contouren: nadruk op sociale functie ipv hydrologisch uitrekenen; toepassen op Rijnenburg? 24. Risicoperceptie, lusten en lasten op verschillend schaalniveau, nimby 25. Hoe moet je waterberging financieren? Kosten-baten analyse, monetariseren van natuur en waterberging
Ideeën Alwin	<ol style="list-style-type: none"> 26. Hoe belangrijk is de probleemperceptie bij actoren voor het verkrijgen van draagvlak voor waterberging op een concrete locatie? 27. Welke rol spelen de sociaal-economische belangen van mensen en organisaties bij het verkrijgen van draagvlak voor waterberging op een concrete locatie?

5.2 Hoe verder met de analysekaders?

We zochten naar een model van de factoren die een rol spelen bij het ontstaan van draagvlak. In een voorloper van dit onderzoek is een op empirie gebaseerd model ontwikkeld (figuur 5.1, zie ook 3.3.9).



Figuur 5.1 Hypothetisch model van factoren die draagvlak beïnvloeden

De theorieën uit hoofdstuk 4 die daarbij aansluiten zijn weergegeven in tabel 5.2. Deze analysekaders bekijken allen het totale beleidsproces, al is dat steeds vanuit een andere invalshoek. De eerste drie zijn meer descriptief, de laatste drie leiden tot beleidsaanbevelingen. Uit de bestaande analysekaders van Alterra kan eventueel de indeling in inhoud, netwerk en proces (3.3.6) nog bruikbaar zijn (als het wat toevoegt aan de zes analysekaders).

Tabel 5.2: Bruikbare theorie voor de analyse van veranderend waterbeleid

Theorie	Waarvoor	Auteur(s)	Subparagraaf
Beleidslevenscyclus	Indelen van processen in de tijd	Geurts en Vennix	4.2.1
Vier typen beleidsproblemen	Analyse van het beleidsprobleem	Hisschemöller	4.2.3
Argumentatieve beleidsanalyse	Analyse van debat	Hoppe	4.2.4
Beleidsarrangementen	Ontwikkelen van beleidsopties	Tatenhove, Arts en Leroy	4.2.6
Analysekader watergerelateerde projecten	Analyse van voortgang in beleidsproces	Goosen et al	4.2.7
Procesmanagement	Ontwerpen van een proces	De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld	4.3.1

De analysekaders uit de literatuur geven opsommingen van relevante aspecten maar ze modelleren niet hoe factoren met elkaar in verband staan. Welke factoren zijn de belangrijkste, in welke volgorde spelen ze een rol, wat voor mechanisme ligt eraan ten grondslag? We denken dat een dergelijk 'mental model' van causale relaties kan helpen in het overzichtelijk maken van draagvlakproblemen, en dat het de theorie beter communiceerbaar maakt.

5.3 Samenvattende conclusies en ideeën voor vervolgonderzoek

Wat betekenen de voorgaande conclusies voor het vervolgonderzoek? Op de eerste plaats is duidelijk dat er nog veel te onderzoeken valt op het gebied van draagvlak. Er liggen veel vragen, ook al weten we door het beperkte veldonderzoek niet zeker of wij de juiste vragen op het spoor zijn gekomen. Dit zal in een vervolgstudie goed aan de orde moeten komen in overleg met de afnemers van dit onderzoek.

Er zijn geschikte analysekaders gevonden op het gebied van netwerksturing en sociaal-constructivisme. Ze geven nog onvoldoende inzicht in de mechanismen achter draagvlak. De zes gevonden kaders kunnen gebruikt worden in empirisch vervolgonderzoek waarin verder wordt gewerkt aan het voorlopige model over draagvlak. Doelen van het vervolgonderzoek zijn:

- Het toetsen en eventueel uitbouwen van dit model;
- Om belangstellenden uit het veld meer inzicht te geven hoe ze beleidsprocessen en uitvoering het beste kunnen organiseren;
- En om bij te dragen aan de theorie over maatschappelijk draagvlak.

Alle in hoofdstuk 2 gegenereerde onderzoeksvragen plus de vragen uit de twee interne brainstorm sessies zijn in 7 categorieën geclusterd (zie tabel 5.3). In een derde interne sessie is een eerste selectie van de vragen gemaakt voor vervolgonderzoek met behulp van de volgende criteria:

- passend bij Alterra-expertise;
- aanwezigheid van een vraag bij mogelijke opdrachtgevers;
- breed genoeg om aan algemene theorievorming bij te dragen.

Het daadwerkelijk formuleren van het vervolgonderzoek is geen onderdeel meer van deze rapportage, maar van het vervolgonderzoek.

Tabel 5.3 Overzicht van alle vragen, geclusterd naar onderwerp. In de laatste kolom een beoordeling van de waarde voor vervolgonderzoek

Draagvlak algemeen	Factoren voor draagvlak: model uit SEO draagvlak waterberging testen	+ combineren met proces
	Draagvlak in hoog en laag Nederland vergelijken, regionaal en nationaal vergelijken (kwestie van casuselectie bij model testen)	+ in model
	Een draagvlakmonitor	+ vervolg: 10 cases
	Hoe peil je draagvlak?	
	Hoe interesseer en informeer je de grote groep burgers die je niet hoort?	- teveel detail
	De rol van het gemeentelijk Waterplan in het verkrijgen van draagvlak	- teveel detail
Probleempercepties	Hoe belangrijk is de probleemperceptie bij actoren voor het verkrijgen van draagvlak voor waterberging op een concrete locatie?	+ relatie met model
	Hoe zien de percepties van de belangrijkste betrokken actoren eruit ten aanzien van de trits vasthouden, bergen, afvoeren zoals bedoeld in WB21?	- teveel werk
	Risicoperceptie, lusten en lasten op verschillend schaalniveau, nimby	+ in model
	Waarom blijft water vasthouden buiten beeld bij waterbeheerders?	+ opvallende uitkomst, LNV interesse?
	Welke van deze actoren kennen elkaars perceptie, welke niet, en hoe is dat patroon ontstaan?	+ in model
	Helpt het in het proces van realisatie van beleid als actoren elkaar verstaan?	+ in model
Proces naar draagvlak	Open en gesloten processen bij verschillende waterschappen: wat loopt goed en wat niet?	+ interesse DLG, draagvlak barometer in 10 waterschappen
	Casussen waar toepassing van het proefschrift van Verbeek wel en niet goed is gegaan	- teveel detail
	Zijn er veel voorkomende actorcoalities: natuurorganisaties & provincies, waterschappen & boeren, gemeenten & burgers; zo ja, wat is daarvan het effect?	- teveel detail

	Wat voor spanningsvelden zitten er in het proces, bv zelf willen meepraten en anderen willen buitensluiten?	- teveel detail
	Is het gevonden strategische gedrag van natuurorganisaties (wel kennis inbrengen en moreel standpunt innemen, niet schade claimen of hard onderhandelen) algemeen binnen de natuur-actoren? Zo ja, waarop is het gebaseerd?	+ natuur-organisaties interesse?
	Zijn er voor natuurorganisaties ook andere onderhandelingsstrategieën denkbaar?	+ natuur-organisaties interesse?
	Wat is het effect van een vertrouwen-cultuur of een wantrouwen-cultuur op het besluitvormingsproces over waterberging?	- te fundamenteel
Discours ruimte voor water	Discours waterberging (veiligheid nog steeds bovenaan) Discours speelt zich af in watersector met raakvlakken natuur en landbouw	+, beter uitwerken
	Onderzoek naar dwarsliggers	+ leuk
	Het bestaansrecht van waterschappen	- is al uitgekristalliseerd
Blauwe contouren	Blauwe contouren: nadruk op sociale functie ipv hydrologisch uitrekenen; toepassen op Rijnenburg?	- staat los van de rest
Economische / juridische vragen	Welke rol spelen de sociaal-economische belangen van mensen en organisaties bij het verkrijgen van draagvlak voor waterberging op een concrete locatie?	+ relatie met model
	Hoe moet je waterberging financieren? Kosten-baten analyse, monetariseren van natuur en waterberging	- niet onze expertise
	De juridische kant van schaderegelingen	- niet onze expertise
	Moet waterberging wel of niet via een bestemmingsplan worden geregeld? (de waterschappen en natuurorganisaties regelen het liever onderling);	- teveel detail
Beta vragen	Te weinig empirische kennis over waterberging	- niet relevant

Literatuur

- Aarts, M.N.C., C.M.J. van Woerkum, 1994: Wat heet natuur? De communicatie tussen overheid en boeren over natuur en natuurbeleid. Universiteit Wageningen
- Abma, Tineke en Roel in 't Veld, 2001: Handboek beleidswetenschap, Boom, Amsterdam
- Achterhuis, Hans, 1988: *Het rijk der schaarste*. Van Thomas Hobbes tot Michel Foucault, Ambo, Baarn
- Argyris, Chris and Donald A. Schön, 1996: *Organizational learning II. Theory, Method, and practice*, Addison-Wesley Publishing Company, Reading/Menlo Park/New York
- Baechler, Jean, 1975: *Revolution* (Translated by Joan Vickers, first ed. 1970: Les phénomènes révolutionnaires), Basil Blackwell, Oxford
- Balduik, C., S. Ligthart, 2001: Lozingen vanaf de Wal, van juridische sturing naar sturing in de keten? Alterra, Wageningen
- Balduik, C., W. Buunk, I. Neven, 2002: Kwaliteitsimpuls beleidsprocessen Integraal Waterbeheer. Casus onderzoek naar de condities voor de kwaliteit van besluitvorming ten aanzien van de uitvoering Waterbeheer 21^e eeuw., Alterra, Wageningen
- Balduik, C., 2003: Bestuurlijke trends. Beleidsdocumenten-analyse naar veranderingen in percepties over sturing bij het Ministerie van LNV, Alterra, Wageningen
- Balduik, C., 2003: 'De betrouwbare overheid' Maatschappelijk vertrouwen in de overheid. Werkdocument 2003/07, Alterra, Wageningen
- Berg, A. van den, M. Bloemmen, T. de Boer, J. Roos-Klein Lankhorst, 2002: De beleving van watertypen. Literatuuroverzicht en validatie van de indicator 'water' uit het BelevingsGIS
- Berger, Peter and Thomas Luckmann, 1966: *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge*, Doubleday, New York
- Boin, A. en M. van der Meulen, 2004: *Bestuurskunde* over bestuurskunde. Een decennium aan trends en theoretische perspectieven beschouwd. In: Bestuurskunde vol. 13/1 (2004) p 4-11

- Bressers, J.Th.A., T. de Bruijn, S. Kuks, K. Lulofs (red), 1995: Milieumanagement. Een systematische aanpak voor bedrijven en andere organisaties. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn
- Brink, G. van den, 2002: Mondiger of moeilijker, SDU, Den Haag
- Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof, 1994: Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten. Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen
- Bruijn, J.A. en E.F. ten Heuvelhof, 1995: Netwerkmanagement. Strategieën, instrumenten en normen. Lemma Uitgeverij BV, Utrecht
- Bruijn, Hans de, Ernst ten Heuvelhof en Roel in 't Veld, 2002: Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming. 2e herziene druk (1e druk 1998), Academic Service, Schoonhoven
- Buijs, A., J. Coeterier, P. Filius, M. Schöne, 1998: Graadmeters sociaal draagvlak en beleving, Alterra, Wageningen
- Buijs, A., M. Jacobs, P. Verweij, S. de Vries: 1999: Graadmeters beleving. Theoretische uitwerking en validatie van het begrip 'afwisseling', Alterra, Wageningen
- Caalders, J. en G. Hagelaar, 1999: Interactieve benaderingen: een typering. Inleiding voor het seminar "Interactieve planvorming binnen WUR", Wageningen, 22 april 1999
- Castells, M., 1996: The rise of the network society; the information age: economy, society and culture. Blackwell Publishers, Oxford Massachusetts
- Chandler, Jim A., 1996: The New Public Management and Local Governance. In: Contemporary Political Studies, Proceedings of the Annual Conference held at the University of Glasgow p1516-1524
- Corvellec, Hervé en Mats Rosengren, 2001: Exploring Managerial Doxa with the New Rhetoric, paper presented at EGOS 2001, EM-Lyon, July 2001
- Czarniawska, Barbara, 1997: Narrating the organization. Drama's of institutional identity, The University of Chicago Press, Chicago / London
- Douglas, M. and A. Wildavsky, 1982: Risk and culture. University of California Press, Berkeley
- Dunn, William.N., 1981: Public policy analysis: an introduction, Englewood Cliffs, Prentice Hall, New York

- Enthoven, Guido en Femke Alberda: Digitaal debat toekomst overheidscommunicatie: een samenvatting van de oogst, Commissie Toekomst Overheidscommunicatie / Ministerie Algemene Zaken, Den Haag
- ETC Ecoculture, LCO Zwolle en VHS Bergen, 2001: Methodeklapper Inventarisatie van methoden. Participatie, interactie, processen, gebied. ETC Ecoculture, Leusden; LCO Zwolle, Zwolle
- Frissen, Paul H.A., 1998: De virtuele staat; politiek, bestuur, technologie; een postmodern verhaal, Academic service, Schoonhoven
- Frissen, Paul, 2000: Sturing en publiek domein. Sociaal-democratie zonder partij. Jaarbericht 2000 CLB / Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam
- Geurts, J. en F. Vennix, 1989: Verkenningen in beleidsanalyse: theorie en praktijk van modelbouw en simulatie, Kerckenbosch, Zeist
- Giddens, A., 1984: The constitution of society, Polity Press, Cambridge
- Gilovich, Thomas, 1993: How we know what isn't so, Free Press, New York
- Glasbergen, P. (red), 1989: Milieubeleid. Theorie en praktijk, derde druk, VUGA Uitgeverij BV, Den Haag
- Goosen, Hasse, Ralph Lasage, Matthijs Hisschemöller, Nicolien van der Grijp, 2002: Praktijkervaringen met meervoudig ruimtegebruik binnen watergerelateerde projecten, rapportnr R-02/01, Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM, Vrije Universiteit, Amsterdam
- Gunsteren, H. van en E. van Ruyven, 1993: De ongekende samenleving. Een verkenning. In: *Beleid en Maatschappij* 19 p114-125
- Gunsteren, Herman R. van, 1998: A Theory of Citizenship. Organizing Plurality in Contemporary Democracies. Westview Press, Boulder, Colorado / Oxford
- Gusfield, Joseph R., 1981: The culture of public problems. Drinking-driving and the symbolic order. The University of Chicago Press, Chicago and London
- Haas, W. de, 2000: Formerly known as planning. In: Planologie in de knoop; bundel van planologische discussiedagen 2000, redactie P.M. Schrijnen, Delft, p289-298
- Hannigan, John A., 1995: Environmental Sociology, a Social Constructionist Perspective, Routledge, London/New York
- Healey, P., 1997: Collaborative Planning. Shaping places in fragmented societies. MacMillan Press, London

- Healey, P., 1998: Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning. In: *Environment and Planning A* 30: p1531-1546
- Hisschemöller, M., 1993: De democratie van problemen. De relatie tussen de inhoud van beleidsproblemen en methoden van politieke besluitvorming. Proefschrift Vrije Universiteit Amsterdam, VU Uitgeverij, Amsterdam
- Hofstede, G., 1980: Culture's consequences. Sage, Thousand Oaks, California
- Hoogerwerf, A. (red), 1989: Overheidsbeleid; een inleiding in de beleidswetenschap. Alphen aan den Rijn
- Hoppe, Rob, 1998: De broosheid van debat en argumentatieve beleidsanalyse, oratie Universiteit Twente, Enschede
- Hoppe, Rob en Willem Halffman, 2004: Wetenschappelijke beleidsadviesing in Nederland. Trends en ontwikkelingen. In: *Beleidswetenschap* vol. 18/1 (2004) p31-61
- Keulartz, J., S. Swart en H. van de Windt, 2000: Natuurbeelden en natuurbeleid: Theoretische en empirische verkenningen. NWO, Den Haag
- Kersten, P., M. Eekhout, R. Kranendonk, K de Poel, J. Geenen, 2001: Op zoek naar Magische Momenten in de ruimtelijke planvorming, Alterra, Wageningen
- Kersten, P., R. Kranendonk, 2002: CoP op Alterra. 'Use the world as a learning resource and be a learning resource for the world', Alterra, Wageningen
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn, J.F.M. Koppejan, 1997: Managing complex networks. Strategies vfor the public sector. Sage, London
- Kickert, W., 2004: Wetenschappelijke oogst van de Nederlandse bestuurskunde. In: *Bestuurskunde* vol. 13/1 (2004) p 14-24
- Klijn, E.H., 1996: Regels en sturing in netwerken. De invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken. Eburon, Delft
- Koppenjan, J.F.M. en F. Joldersma, 1997: Interactief management bij de uitvoering van grote projecten. De aanleg van Rijksweg 73-Zuid. In: *Bestuurskunde* vol 6, nr 8. p384-394
- Kotler, P., 1988: Marketing management, analysis, planning, implementation and control. Prentice Hall International, Englewood Cliffs

- Kuindersma, W., P. Kersten, M. Pleijte, 1998: Bestuurlijke graadmeters. Een inventarisatie van bestuurlijke graadmeters voor de Natuurverkenning 2001, Werkdocument 1998/09, IBN/Staringcentrum DLO, Wageningen
- Kuindersma, W., 1999: Beleidsevaluatie voor de Natuurbalans. Een handleiding voor medewerkers aan de Natuurbalans, Werkdocument 1999/08, DLO Natuurplanbureau, Wageningen
- Kuindersma, W., M. Pleijte, 1999: Naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het Natuurplanbureau? Een overzicht van evaluatiemethoden en de toepasbaarheid daarvan. Werkdocument 1999/13, DLO Natuurplanbureau, Wageningen
- Kuindersma, W. (red), 2002: Bestuurlijke trends en het natuurbeleid, Planbureaustudies nr 3, Natuurplanbureau, Wageningen
- Langers, F., M. Jacobs, R. van Kralingen, 2002: Waterbeelden. Studie naar de belden van water onder de Nederlandse bevolking, Alterra, Wageningen
- Latour, Bruno, and Steve Woolgar, 1979: *Laboratory life. The social construction of Scientific Facts*, Sage Library of Social Research volume 80, Sage Publications, Beverly Hills/London
- Leroy, P., 1996: Over draagvlak en zitvlees, hefbomen en macht. Lezing op Lustrumcolloquium van de Milieu en Natuurraad van Vlaanderen 'Het maatschappelijk draagvlak voor het milieubeleid en de rol van adviesorganen daarbij'. Gent 23 oktober 1996
- Leroy, Pieter, Jan van Tatenhove en Bas Arts, 2001: Politieke modernisering en beleidsarrangementen: een interpretatiekader voor vernieuwing in het milieubeleid, in: *Beleidswetenschap*, 2001/3: p 209-228
- Ligthart, S., E. Ovaa, C. Balduk, E. Verbij: 2001: Een zee aan actoren. Een analyse van de relaties tussen actoren in het emissiebeheer van de Noordzee en een verkenning van sturingsmogelijkheden.
- Ligthart, Saskia, 2002: Natuur en landschap in het beleid voor de grote rivieren. Een analyse van het beleid op papier voor de Natuurbalans 2002. Werkdocument concept versie augustus 2002, Natuurplanbureau- werk in uitvoering-reeks, Wageningen
- Ligthart, Saskia, 2002: Beleidsevaluatie binnen het Milieu- en Natuurplanbureau: natuur en milieu in relatie tot gevoerd beleid. Discussienotitie ten behoeve van een andere positiebepaling, versie 13 augustus 2002, Alterra, Wageningen

- Ligthart, S., I. Neven, 2002: Implementatie van de Habitat- en Vogelrichtlijn op de Waddeneilanden. Naar een procesmethodiek op maat –tussenrapportage- Alterra, Wageningen
- Lukassen, U.J.B., 1999: Fragmentatie en eenheid in ruimtelijk beleid. Het netwerk van furo's en provinciale eenheden in het KAN-gebied. Katholieke Universiteit Nijmegen, Nijmegen
- Luttik, J., M. Prüst, E. Verbij, M. Pleijte, 2000: Doe maar weer een hoogwatertje! Studie naar de invloed van maatschappelijke arrangementen op het realiseren van natte natuur in combinatie met rivierverruiming, Alterra, Wageningen
- Martin, J., 2002: Organizational culture. Mapping the terrain. Sage publications, London
- Mastop, H., B. Needham, 1997: Performance studies in spatial planning: the state of the art. In: *Environment and Planning B: Planning and design* 24: p881-885
- Mintzberg, Henry, 1989: Mintzberg over Management, Ned. uitgave 1991, Uitgeverij Veen, Amsterdam / Antwerpen; oorspr. titel: Mintzberg on Management, Inside our strange world of Organizations, The Free Press, New York, 1989
- Molenaar, J.G. de, 1998: Een verkennende beschouwing over grondhoudingen, natuurbeelden en natuurvisies in relatie tot draagvlak voor natuur. IBN-DLO rapport 345, Wageningen
- Morgan, Gareth, 1997: *Images of Organization*, Second edition, first edition: 1996, Sage Publications, Thousand Oaks/London/New Delhi
- Neven, Ine, Bareld van de Ploeg, Kees Volker, 1999: Concept maatschappelijk draagvlak natuur. Tussenrapportage van een exploratief onderzoek naar indicering van het concept 'strategische preferenties', werkdocument 1999/06, DLO Natuurplanbureau, Wageningen
- Noordegraaf, M., M. Veenswijk, J. Vermeulen, 2004: Culturen identificeren. Een nieuwe agenda voor cultuuranalyses in de publieke sector. In: *Bestuurskunde* vol. 13/3 p102-109
- Nonaka, Ikujiro and Hirotaka Takeuchi, 1995: The knowledge-creating company; how Japanese companies create the dynamics of innovation. Oxford University Press New York
- Ovaa, E., 2001: Kennismaken met de burens. Onderzoek naar de mogelijkheden voor versterking van de afstemming van het emissiebeleid tussen regionale directies van Rijkswaterstaat. Alterra, Wageningen

- Peper, B., 1999: Op zoek naar samenhang en richting. Een essay over de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving. NRC Handelsblad
- Peppel, R.A. van de, D. Hoek, J.E. van de Ploeg en P.J. Klok, 1998: Vergelijkende beleidsanalyse: emissies, beleid en maatschappelijke aandacht, CSTM-SR nr 64, Enschede
- Pestman, Paul en Jan van Tatenhove, 1998: Reflexieve beleidsvoering voor milieu, ruimtelijke ordening en infrastructuur: nieuwe initiatieven nade beschouwd. In: Beleidswetenschap, 1998 nr 3: p254-272
- Pleijte, M., R. Kranendonk, 2003: Open vizier op de Groene Ruimte. Kennisontwikkeling en bestuurlijke inbedding van kennis bij plattelandsontwikkeling in West-Nederland.
- Potman, H.P., 1989: Acceptatie van beleid: onderzoek naar de Wet geluidhinder ter verkenning van een bestuurskundig begrip, Zeist
- Prahalad, C.K. and G. Hamel, 1994: Competing for the future; A breakthrough strategy for seizing control of your industry and dominating the markets of tomorrow. Harvard Business School Press, Boston
- Propper, I. en D. Steenbeek, 1999: De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders. Coutinho, Amsterdam
- RIZA, 1999: Handreiking voor interactieve planvorming, RIZA-nota 99.055, Lelystad
- Schein, Edgar H., 1999: The corporate culture survival guide, Jossey-Bass Publishers, San Francisco
- Senge, Peter M., 1990: The Fifth Discipline. The art and practice of the learning organisation. Doubleday, New York
- Shotter, John, 1993: Conversational realities. Constructing life through language, Sage Publications, London/Thousand Oaks/New Delhi
- Simon, Herbert A., 1976 (1947): Administrative Behaviour, A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization, The Free Press, New York
- Smits, J., 1995: Milieubeleid gestuurd? Een onderzoek naar de invloed van het BUGM op het gemeentelijk milieubeleid in Noord Brabant, Thesis Publishers, Amsterdam
- Suijkerbuijk, P.A.G.M., 1983: Politiek vertrouwen. Begripsvorming, meting en validering. Nijmegen

- Sztompka, P., 1999: *Trust. A sociological theory.* Cambridge University Press, Cambridge
- Tak, Th. Van der, 1988: *Vergunning verleend: een bestuurskundige studie naar vergunningen op grond van de Wet inzake de luchtverontreiniging en de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne*, Leidschendam
- Tatenhove, Jan van, Bas Arts en Pieter Leroy (eds), 2000: *Political Modernisation and the Environment. The Renewal of Environmental Policy Arrangements.* Kluwer Academic Publishers, Dordrecht/ Boston/ London
- Vegte, J. van de, E. Turnhout. 2000: *De maat van de natuur. Een onderzoek naar de waarderingsgrondslagen in graadmeters voor natuur*, Alterra, Wageningen
- Verbeek, Martin, 1997: *Integraal waterbeheer tussen ongestoorde sturing en ongestuurde storing*, proefschrift Universiteit Twente, Enschede
- Walgraeve, S., 1996: *Draagt het middenveld bij? Lezing op Lustrumcolloquium van de Milieu en Natuurraad van Vlaanderen 'Het maatschappelijk draagvlak voor het milieubeleid en de rol van adviesorganen daarbij'*. Gent 23 oktober 1996
- Weick, Karl E., 1979: *The social psychology of organizing*, sec. ed. (first ed. 1969), McGraw-Hill, Inc., New York/St. Louis/San Francisco
- Wenger, E., 1998: *Communities of Practice. Learning, meaning and identity.* Cambridge University Press, Cambridge
- Westendorp, J. en N. Röling, 1993: *Natuurgericht waterkwantiteitbeheer. Een verkenning van de bijdragen van kennis en communicatie.* Vakgroep Voorlichtingskunde, Landbouwniversiteit Wageningen, rapport IKC-NBLF nr 1, Wageningen
- Wijk, J.J. van, R.F.J.M. Engelen en J.P.M. Ros, 2001: *Beleidsinstrumenten en energiebesparing door bedrijven*, *Beleidswetenschap jaargang 2001 nr 3* p235-254
- Wind, Marlene, 1996: *Europe towards a post-Hobbesian order? A constructivist theory of European integration. (Or how to explain European integration as an unintended consequence of rational state-action)* European University Institute, EU Working Paper RSC no. 96/31, San Domenico, Italy
- Winsemius, Pieter, 1986: *Gast in eigen huis: beschouwingen over milieumanagement*, Samson, Alphen aan den Rijn

- Winsum-Westra, M. van, A. van den Berg, A. Buijs, J. Vreke, 2003: Meetproblematiek natuurhouding. Problemen en suggesties voor het meten van de natuurhouding van actoren, Alterra, Wageningen
- Zouwen, M. van der en J.P.M. van Tatenhove, 2001: Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland, Nijmegen/Amsterdam
- Zouwen, M. van der, J.P.M. van Tatenhove, 2002: Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland, Planbureaustudies nr. 1, Natuurplanbureau, Wageningen

Bijlage 1 Brainstorm analysekaders voor draagvlak veranderend waterbeleid 28 nov 2003

Aanwezig: Annelies Blankena, Alwin Gerritsen, Judith Klostermann

1. Probleemeigenaren

Wie willen het water bergen? En wie zijn de 'betroffenen'?

Probleemeigenaren waterschappen (regionaal water) Ministerie VenW (rijkswater) Regionale directies Provincies? (NH) (Unie van Waterschappen)	Stakeholders / overige actoren burgers (veiligheid/wonen/landschap) boeren Natuurmonumenten WNF	SBB Natuurmonumenten WNF
Kennisinstellingen RIZA STOWA risico-club (Annelies) KNMI Alterra/cultuurhistorici/landschap ROB Rijksdienst Oudheidk	gemeenten LTO Landschappen Unie van Verzekeraars DLG Projectontwikkelaars VROM	

2. Wat voor vragen hebben de probleemeigenaren?

Waterschappen:

- technische vragen: waar water bergen, wanneer, hoe uitvoeren?
- hoe financieren?
- proces: geen vragen; proces = uitrekenen waar het moet, inspraakavond en nieuwsbrieven (maar waarom gaat dat zo moeilijk?) (Inspraakavonden volgen?)

VenW:

- zie waterschappen
- effect spotje Leven met Water?

Provincies:

- in reconstructie ambitieuze plannen voor waterberging (aangegeven door waterschappen?)
- hoe participatieve planvorming organiseren?

Algemeen:

- hoe krijg ik andere overheden mee?
- hoe financieren?
- goed plan en waarom lukt het niet? **Onderzoek naar dwarsliggers**
- risicoperceptie? Verslag Alwin: veel draagvlak-dingen
- info over schadevergoedingen (LEI...?)
- hoe moet je met hobbels omgaan? Hoe kom je ervan af?
- hoe moet je met nimby omgaan?

3. Wat kan Alterra voor de probleemeigenaren betekenen?

- leren om eerst te praten en dan pas te rekenen
- gamma-beta integratie

Bijlage 2 Verslag bijeenkomst over waterberging en maatschappij 22 juni 2004

Aanwezig: Judith Klostermann, Alwin Gerritsen

Na analyse van 4 interviews:

	Hun ideeën	Onze reactie
negatief:	<ul style="list-style-type: none"> • geen draagvlak nodig: bestuurders moeten de moed hebben om een besluit te nemen(NS, JS) • draagvlak is meer iets voor Stowa (NS) • geen onderzoek nodig maar geld (HV) • er is al een boek over draagvlak (proefschrift Verbeek), werk daar eerst eens mee (JS) 	<p>Zoeken bij opdrachtgevers die wel iets willen bv Stowa, DLG</p>
positief:	<ul style="list-style-type: none"> • bestaansrecht waterschappen (NS) • te weinig empirische kennis over waterberging (NS) • draagvlak monitor (HV) • casussen waar toe[assing Verbeek wel en niet goed is gegaan (JS) • juridische kant (WZ) • veel variatie in hoe waterschappen het proces aanpakken (WZ) • proceskant: hoe, wie, wat goed, wat niet (WZ) 	<p>Beta vraag naar team brengen;</p> <p>waar wellicht iets mee kan: draagvlakmonitor, casussen Streefkerk, juridisch kader en proceskant</p>

NS= Nicko Straathof, Natuurmonumenten

JS=Jan Streefkerk, Staatsbosbeheer

HV = Huib Verweij, Rijkswaterstaat Reg Dir OostNed

WZ= Wim Zeeman, DLG

En onze eigen brainstorm

	Onze ideeën	Onze reactie
Model	Factoren voor draagvlak: model testen;	Draagvlak bij WIE? favoriet Judith
Model	Hoog en laag Nederland vergelijken Regionaal en nationaal vergelijken (sociaal-geografische interesse)	favoriet Alwin, casuselectie bij model testen
Ruimtelijke ordening	Blauwe contouren: nadruk op sociale functie ipv hydrologisch uitrekenen Toepassen op Rijnenburg?	favoriet Alwin
Ruimtelijke ordening	Gemeenten bouwen door: waarom?	Relatie landschap Relatie blauwe contour
Framing	Strategie en framing (bv economie vs moraal) van verschillende actoren (bv landbouw, natuur)	Interessant, wie betaalt?
Framing	Discours waterberging (veiligheid nog steeds bovenaan) Discours speelt zich af in watersector met raakvlakken natuur en landbouw	
Framing	Risicoperceptie, lusten en lasten op verschillend schaalniveau, nimby	favoriet Alwin Ooipolder?
Proces	Hoe kun je participatieve planvorming organiseren? Hoe en wanneer moet je actoren betrekken?	Al veel onderzoek, toespitsen
Proces	Onderzoek naar dwarsliggers	favoriet Judith
Proces	Omgaan met weerstand, marketing kennis	
Proces	Wat is het effect als partijen regionaal mee mogen doen aan een planproces maar de landelijke politiek (2 ^e kamer) beslist?	
Proces	Inspraakprocedures onderzoeken: welke initiatieven zijn verloren gegaan?	
Proces	Hoe kun je andere overheden meekrijgen?	
Economisch	Hoe moet je waterberging financieren? Kosten-baten analyse, moneteriseren van natuur en waterberging	Nogal breed, toespitsen
Economisch	Schadevergoedingen	
Economisch	Sociaal-economische gevolgen van beleid in een gebied, effecten achteraf vergelijken met verwachtingen vooraf	Relatie financieren, relatie blauwe contouren
Institutionele context	Bestaansrecht waterschappen	Buiten onderwerp waterberging
?	Onderzoek in andere sectoren (gezondheidszorg)	Verkoopt moeilijk

Bijlage 3 Waterberging als maatschappelijk proces: voorstellen onderwerpen

Alwin Gerritsen

1. Probleemperceptie actoren

Er wordt wel eens gesteld dat weerstanden (gebrek aan draagvlak) tegen ruimtelijke plannen bestaan omdat actoren (waaronder burgers) en een te beperkt besef hebben van de aard van het probleem. Dit lijkt mij de vraag. Weerstanden kunnen ook om hele andere redenen optreden. Bijvoorbeeld om sociaal-economische redenen of omdat men een ingrijpende verandering in het leefgenot verwacht. Ook kan het voorkomen dat de oplossing zich op een plaats bevindt dan daar waar zich het probleem (mogelijke wateroverlast) voordoet.

Koppeling met model

Door problemen met de probleemperceptie is het lastig met elkaar communiceren. Dit wordt echt een probleem als er geen vertrouwen bestaat tussen de actoren. Als je elkaar kent en hier goede ervaringen mee hebt zijn onzekerheden misschien te accepteren. Als dat vertrouwen er niet is, terwijl er nog allerlei onzekerheden, onduidelijkheden en tegenstrijdige opvattingen bestaan, dan is het verkrijgen van draagvlak een bijzonder groot probleem. Daarnaast is het van belang welke kennis er bestaat over de handelingsopties en de effecten hiervan. Misschien schat men de risico's als gevolg van maatregelen (bijvoorbeeld muggenoverlast, of een grote toename in recreatief gebruik gebied) als groter in dan het waterprobleem.

Centrale vraag:

Hoe belangrijk is een de probleemperceptie bij actoren voor het verkrijgen van draagvlak voor waterberging op een concrete locatie?

Mogelijke deelvragen

1. Welke actor wil de waterberging het hardst?
2. Is er sprake van een probleem (kans op wateroverlast) en voor wie is dat zo?
3. Is dit van die aard dat dit persoonlijke of zelfs groepsbelangen of andere weerstanden (tijdelijk) aan de kant kan zetten?
4. Bestaat er voldoende kennis over het probleem en over de gevolgen van handelingsopties?
5. Wat zijn de cruciale actoren, waarbij het essentieel is dat zij een sterke probleemperceptie hebben?
6. Hoe kunnen actoren die waterberging willen gebruik maken van de kennis over het belang van probleemperceptie bij het verkrijgen van draagvlak?

2. Verdeling sociaal-economische effecten

Voor draagvlak is waarschijnlijk van groot belang wie de kosten draag en wie profiteert van de baten (zo breed mogelijk bedoeld). Duidelijk is dat boeren schade ondervinden van overstromingen. Wil er draagvlak onder hen mogelijk zijn, dan moeten zij hiervoor vergoed worden en/of anderzijds voordelen zien. Het kunnen doorgaan met het bedrijf zal vaak ook een belangrijke plusfactor zijn. Andere boeren zullen misschien juist blij zijn met een waterbergingsplan, aangezien dat voor hen een kans kan zijn om tegen een goed prijs uitgekocht te worden (als men toch al wilde stoppen). Vaak wordt aangenomen dat ruimtelijke plannen tot weerstand leiden, aangezien men niet snapt waarom het een belangrijk project is. Het is mijn aanname dat dit een belangrijk aspect kan zijn, maar dat het vooral ook vaak voorkomt dat men vindt dat het niet hun probleem is en dat de gevolgen als ongewenst worden ingeschat. Bovendien is het belangrijk of de mensen en organisaties die de kosten moeten maken ook de baten krijgen. Vaak is dit niet het geval, waardoor er bij hen ook weinig draagvlak te verwachten is. Dit kun je maar beperkt tegengaan door een goede communicatiestrategie.

In het essay over gevoelsschade wordt gesteld dat de ontwikkelingen na aanwijzing als noodoverloopgebied een kennishiaat vormen. Stroomt het gebied leeg (met mensen en activiteiten) of blijkt alles bij het oude te blijven? Dit kennisgebrek kan de kans vergroten dat er allerlei wilde verhalen de ronde gaan doen: 'gebied gaan op slot', 'niets mag meer'.

Koppeling met model

In het model gaat het om de 'belangen' uit de eerste kolom. Dit is ook gekoppeld aan 'staat van de kennis'. Niet zozeer over de te nemen maatregelen of het probleem, maar over de effecten op de belangen van mensen/organisaties. De 'beschikbaarheid van financiering' is een belangrijke voorwaarde om schadevergoedingen (een mogelijke 'oplossing') te kunnen uitbetalen en beïnvloed daarmee weer het draagvlak. Niet alle belangen zijn echter af te kopen. Soms willen mensen gewoon niets, maar dat zijn extremen..

Centrale vraag:

Welke rol spelen de sociaal-economische belangen van mensen en organisaties bij het verkrijgen van draagvlak voor waterberging op een concrete locatie?

Mogelijke deelvragen

1. Welke sociaal-economische belangen kunnen onderscheiden worden? (inkomen, kwaliteit van leven, huisbezit, mogelijkheden voor economische ontwikkeling, recreatiemogelijkheden, etc.)
2. In hoeverre is kennis over de sociaal-economische gevolgen van waterberging een probleem in de uitvoering?
3. In hoeverre zijn mensen en organisaties bereid voor de baten van anderen offers te maken? (Ooijpolder inzetten voor beschermen van grote steden benedenstrooms – Dordrecht, Rotterdam)
4. Wordt er wel vroeg genoeg in het proces goed genoeg nagedacht over sociaal-economische effecten (maar ook kansen) en naar de verdeling hiervan onder mensen en organisaties?

Hoe zou bij waterbergingsprojecten meer rekening gehouden kunnen worden met de sociaal-economische effecten.

Model

