

Burgerbeelden Waterkwaliteit

Synthesenotitie bij de resultaten

13 maart 2008

Burgerbeelden Waterkwaliteit

Synthesenotitie bij de resultaten

13 maart 2008

Managementsamenvatting

Doelstelling Burgerbeelden Waterkwaliteit

De mening van burgers wordt steeds belangrijker bij beleid. In het waterkwaliteitsbeleid streeft DGW naar een omslag 'van stoffen meten naar gebiedskwaliteit realiseren', waarbij waterkwaliteit in samenhang met ruimtelijke kwaliteit en beleving door burgers en bewoners (belevingskwaliteit) wordt beschouwd. Burgers beoordelen de waterkwaliteit anders dan fysisch-chemische experts. Bovendien verschillen ze onderling in hun beleving en waardering van waterkwaliteit.

Deze constatering is bevestigd in de Kabinetsvisie op het waterbeleid (Nederland veroveren op de toekomst, 2007) en is aanleiding geweest voor het VIPP (Vernieuwing in het Primaire Proces) project Burgerbeelden Waterkwaliteit. Het project had de volgende doelen voor de korte en (middel)lange termijn:

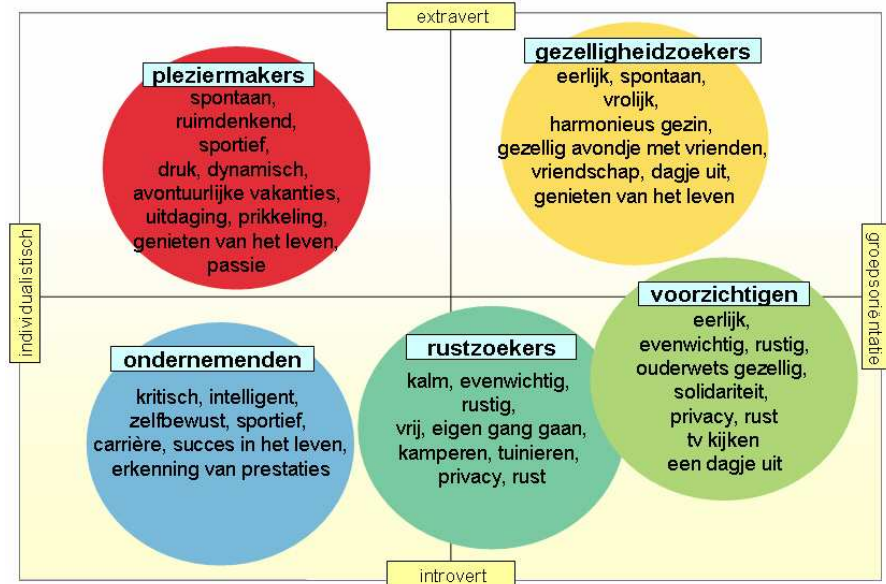
1. maatwerk bij de concretisering van doelen en maatregelen ter uitvoering van de Kaderrichtlijn Water
2. aanvulling van de batenkant van de ex ante evaluatie voor de Kaderrichtlijn Water
3. aansprekend verwoorden van de betekenis van de Kaderrichtlijn Water met de burger
4. bijdragen aan een inhoudelijke vernieuwing van het waterkwaliteitsbeleid: "van stoffen meten naar gebiedskwaliteit realiseren."
5. een vernieuwing in het denken en handelen van beleidsmedewerkers

Opzet Burgerbeelden Waterkwaliteit

Het project is uitgevoerd in 2 fasen:

- 1) een voorverkenning naar bestaande kennis over burgerbeelden van waterkwaliteit door literatuuronderzoek en interviews met waterbeheerders.
- 2) Een veldonderzoek om bestaande kennis te verdiepen en aan te vullen door middel van een enquête en focusgroepen met burgers.

In het veldonderzoek is uitgegaan van een segmentatie van burgers naar verschillende waardeoriëntaties/leefstijlen. De segmentatie is aangebracht met behulp van het BSR® model (Brand Strategy Research) van het onderzoeksbureau The Smart Agent Company. Met behulp van statistische analyses zijn vijf segmenten in relatie tot beleving en gebruik van water te onderscheiden onder de respondenten van de enquête. Deze vijf segmenten zijn ook de basis geweest voor de indeling van de focusgroepen:



1. Maatwerk bij de concretisering van doelen en maatregelen ter uitvoering van de Kaderrichtlijn Water

Conclusies

- Volgens burgers is 1) de industrie, 2) de scheepvaart en 3) de burger zelf het meest verantwoordelijk voor vervuiling van het water. De invloed van de agrarische sector op de waterkwaliteit wordt door de burgers niet als groot gezien.
- Maatregelen die bijdragen aan het visuele aspect van het water en die bijdragen aan het gewenste gebruik van het water hebben steun van de burgers.
- Een groot deel van de ondervraagde burgers vindt vooral rust en passieve recreatie, als genieten van het uitzicht en een terrasje pakken, belangrijke functies van schoon water.

Aanbevelingen

- Het positieve imago van de landbouw bij burgers is mogelijk te benutten voor een vergroting van het aandeel van de landbouw in verbetering van de waterkwaliteit. In samenwerking met LNV en VROM zou in beeld gebracht kunnen worden welke beleidsruimte er is voor een burgeradvies over de bijdrage van de landbouw.
- Er leven verschillende visies bij burgers voor het uitvoeren van KRW maatregelen, zoals voor natuurvriendelijke oevers. Deze diversiteit, van rustzoeker tot actieve genietter, kan voor een gebied in beeld gebracht worden en meegewogen worden bij de inrichting in een gebied, zodat de visie van burgers op de uitvoering van waterkwaliteitsmaatregelen ook zichtbaar wordt gemaakt.

2. Aanvulling van de batenkant van de ex ante evaluatie voor de Kaderrichtlijn Water

Conclusies

- In de enquête zijn gemiddeld door de hele groep als belangrijkste baten genoemd: geschiktheid voor drinkwater, schoon water voor behoud van natuur en geschiktheid van water voor dieren om van te drinken.
- De focusgroepen laten zien dat de burgers een andere volgorde van prioriteit aanbrengen in baten dan de economen. Belangrijkste baat voor alle deelnemers bleek 'schoon water, zonder gifstoffen, voor de toekomst' (of, zoals één van de deelnemers het verwoordde, 'dat ik mij zonder problemen in water kan wentelen'), terwijl de economen als belangrijkste voordeel 'een aantrekkelijkere woonomgeving' beschouwen.

Aanbeveling

- De burgervisie op baten van schoon water is goed bruikbaar als kwalitatieve ondersteuning van de baten, die de economen onderscheiden in de ex ante evaluatie.

3. Aansprekend verwoorden van de betekenis van de Kaderrichtlijn Water met de burger

Conclusies

- Over het waterbeheer in de lokale situatie willen burgers graag geïnformeerd worden en graag meepraten, over het waterbeheer en –beleid op abstracter niveau (zoals in dit project) willen burgers ook graag meepraten. Het essentiële verschil zit in 'informereren' en 'meepraten'. Het laatste gaat over maatschappelijke betrokkenheid, het eerste gaat over de eigen leefsituatie. Overigens laat de segmentatie wel verschillen zien tussen de groepen over de wijze waarop men geïnformeerd wil worden en in de behoefte om mee te praten.
- Burgers hechten ook een narratieve waarde aan water: bij het denken aan water komen er veel verhalen naar boven. Door gebruik te maken van citaten en verhalen, kan goed aangesloten worden bij de 'taal van burgers over water'.
- Segmentatie in verschillende typen burgers heeft inzicht gegeven in verschillen in beleving, waarden en gebruik van water door burgers.

Aanbevelingen

- In communicatie is het van belang om in de gaten te houden dat groepen mensen op verschillende manieren te bereiken zijn en ook behoefte hebben aan verschillende soorten informatie. Dat betekent niet dat in de communicatie altijd de vijf paden van de segmenten bewandeld moeten worden, maar dat de verschillen tussen groepen mensen bewust in overweging genomen moeten worden.
- Burgers hebben aangegeven zichzelf als belangrijke vervuiler van het water te zien. Hier is in de communicatie op in te spelen door een handelingsperspectief voor burgers te bieden, waarmee ze kunnen bijdragen aan een goede waterkwaliteit.

4. Bijdragen aan een inhoudelijke vernieuwing van het waterkwaliteitsbeleid: “van stoffen meten naar gebiedskwaliteit realiseren.”

Conclusies

- Water is voor burgers een vanzelfsprekend onderdeel van het landschap en de kwaliteit van het landschap is een belangrijke factor in de beoordeling van de kwaliteit van het water. Andersom geldt ook dat de kwaliteit van het water een belangrijke factor is in het beoordelen van de kwaliteit van het gebied of landschap.
- Gebiedskwaliteit wordt verschillend gedefinieerd vanuit verschillende waardeoriëntaties: de ruimtelijke context is op een andere manier belangrijk voor de *gezelligheidszoekers*, *ondernemenden* en *rustzoekers* dan voor de *pleziermakers* en de *voorzichtigen* bij het ondernemen van hun activiteiten aan of op het water, afhankelijk van de wijze waarop ze gebruik maken van het water.

Aanbevelingen

- Gebiedskwaliteit bestaat uit gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde van een gebied. Bij het bepalen van de gebiedskwaliteit van een gebied kan de beleving, het gebruik en de waardering van het oppervlaktewater in het gebied door burgers mede invulling geven aan de gebiedskwaliteit.
- Daartoe kunnen de resultaten van het project Burgerbeelden Waterkwaliteit schriftelijk of mondeling beschikbaar worden gesteld of worden toegelicht aan degenen die betrokkenheid van burgers bij het bepalen van gebiedskwaliteit willen organiseren. Een andere mogelijkheid is een pilot te ondersteunen (financieel) bij de organisatie van een participatietraject of zelf een participatietraject in een gebied te organiseren.

5. Een vernieuwing in denken en handelen van beleidsmedewerkers

Conclusies

- In beleidsvoorbereiding kunnen beleidsmedewerkers rekening houden met de wensen van burgers, naast de politieke wensen en de technische mogelijkheden. De meerwaarde is dat hiermee de opinie van burgers naar voren komt, die niet vertegenwoordigd wordt door maatschappelijke organisaties waar het ministerie mee in gesprek gaat in beleidsvoorbereiding. Burgerparticipatie maakt inzicht in de maatschappelijke context van een beleidsprobleem groter.
- Het spectrum van hoe mensen waterkwaliteit belevan, waarderen en gebruiken is heel breed. In beleidsvoorbereiding kunnen beleidsmedewerkers hiermee rekening houden in plaats van te focussen op een algemeen beeld over beleving, waardering en gebruik. Inzicht in deze diversiteit geeft ook de mogelijkheid de bewindspersoon een ‘windwaarschuwing’ te geven over het mogelijke draagvlak voor beleid.

-
- Om dat inzicht in de maatschappelijke context compleet te maken met een burgeropinie is het belangrijk een aantal stappen (ministerie van VROM, 2007: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=16572>) te doorlopen. Het doorlopen van deze stappen behoedt voor een burgertraject zonder bestuurlijk draagvlak en zonder perspectief op verbetering van beleid.

Aanbevelingen

- De lessen kunnen worden toegepast in een specifiek beleidstraject, zoals het Nationaal Waterplan. Het Nationaal Waterplan heeft als ambitie van buiten naar binnen te werken. Om dit goed te organiseren is het van belang te onderzoeken waar er beleidsruimte is, welke beleidsvraag ook relevant is voor burgers, welke capaciteit er is om burgers te betrekken bij de totstandkoming van het waterplan en welke methodes daarvoor het meest geschikt zijn.
- Team Waterkwaliteit kan een voorbeeldrol op zich nemen voor het betrekken van burgerbeelden door uit te dragen wat nut en noodzaak is, hoe ze zelf gebruik maakt van burgerbeelden en welke aanleiding ze ziet voor vervolgonderzoek en trajecten met burgers.
- Resultaten en conclusies burgerbeelden kunnen verspreid worden door aansluiting te zoeken bij leertrajecten binnen DGW, zoals 'gebiedsgericht werken' of 'professionalisering van beleid.'

| | |
|--|-----------|
| 1. INTRODUCTIE..... | 12 |
| 1.1 AANLEIDING..... | 12 |
| 1.2 DOELSTELLINGEN | 12 |
| 1.3 OPZET | 13 |
| 2. RESULTATEN VOOR HET WATERKWALITEITSBELEID | 17 |
| 2.1 MAATWERK BIJ DE CONCRETISERING VAN DOELEN EN MAATREGELLEN TER UITVOERING VAN DE KADERRICHTLIJN WATER.. | 17 |
| 2.1.1. <i>Enquête Burgerbeelden Waterkwaliteit.....</i> | <i>17</i> |
| 2.1.2. <i>Focusgroepen Burgerbeelden Waterkwaliteit.....</i> | <i>18</i> |
| 2.1.3. <i>Conclusies en aanbevelingen.....</i> | <i>19</i> |
| 2.2 AANVULLING VAN DE BATENKANT VAN DE EX ANTE EVALUATIE VOOR DE KADERRICHTLIJN WATER | 20 |
| 2.2.1. <i>Voorverkenning Burgerbeelden Waterkwaliteit</i> | <i>20</i> |
| 2.2.2. <i>Enquête Burgerbeelden Waterkwaliteit.....</i> | <i>21</i> |
| 2.2.3. <i>Focusgroepen Burgerbeelden Waterkwaliteit.....</i> | <i>21</i> |
| 2.2.4. <i>Conclusies en aanbevelingen.....</i> | <i>22</i> |
| 2.3 AANSPREKEND VERWOORDEN VAN DE BETEKENIS VAN DE KADERRICHTLIJN WATER MET DE BURGER..... | 22 |
| 2.3.1. <i>Enquête Burgerbeelden Waterkwaliteit.....</i> | <i>23</i> |
| 2.3.2. <i>Focusgroepen Burgerbeelden Waterkwaliteit.....</i> | <i>23</i> |
| 2.3.3. <i>Conclusies en aanbevelingen.....</i> | <i>24</i> |
| 2.4 BIJDAGEN AAN EEN INHOUDELIJKE VERNIEUWING VAN HET WATERKWALITEITSBELEID: "VAN STOFFEN METEN NAAR GEBIEDSKWALITEIT REALISEREN." | 26 |
| 2.4.1. <i>Voorverkenning Burgerbeelden Waterkwaliteit</i> | <i>26</i> |
| 2.4.2. <i>Enquête Burgerbeelden Waterkwaliteit.....</i> | <i>26</i> |
| 2.4.3. <i>Focusgroepen Burgerbeelden Waterkwaliteit.....</i> | <i>27</i> |
| 2.4.4. <i>Conclusies en aanbevelingen.....</i> | <i>28</i> |
| 3. EEN VERNIEUWING IN DENKEN EN HANDELEN VAN BELEIDSMEDEWERKERS..... | 30 |
| 3.1 LEERTRAJECT BURGERBEEDEN WATERKWALITEIT | 30 |
| 3.1.1. <i>Resultaten</i> | <i>30</i> |
| 3.1.2. <i>Conclusies en aanbevelingen.....</i> | <i>32</i> |
| 3.2 VOORBEREIDINGSTRAJECT NATIONAAL WATERPLAN | 34 |
| 3.2.1. <i>Stappenplan burgerparticipatie.....</i> | <i>34</i> |

1. Introductie

1.1 Aanleiding

De mening van burgers wordt steeds belangrijker bij beleid. In het waterkwaliteitsbeleid streeft DGW naar een omslag 'van stoffen meten naar gebiedskwaliteit realiseren', waarbij waterkwaliteit in samenhang met ruimtelijke kwaliteit en beleving door burgers en bewoners (belevingskwaliteit) wordt beschouwd. Bovendien beoordelen burgers de waterkwaliteit anders dan fysisch-chemische experts. Burgers verschillen onderling in hun aandacht voor en beleving van waterkwaliteit. Deze constatering is bevestigd in de Kabinetsvisie op het waterbeleid en is aanleiding geweest voor het VIPP (Vernieuwing in het Primaire Proces) project Burgerbeelden Waterkwaliteit.

Bovendien werken momenteel Nederlandse waterbeheerders intensief aan de invoering van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). DG Water vervult hierbij de regierol. Nederland heeft hierbij gekozen voor een pragmatische aanpak. De doelen en maatregelen voor de KRW worden onder andere bepaald op basis van een ex ante evaluatie. Kosten van maatregelen blijken echter hierin gemakkelijker te concretiseren dan baten. Inzicht in de opvattingen en prioriteiten van burgers met betrekking tot waterkwaliteit kan hieraan mogelijk een bijdrage leveren. Bovendien kan met behulp van kennis over deze 'burgerblik' de communicatie met burgers over waterkwaliteit worden verbeterd.

1.2 Doelstellingen

Het project Burgerbeelden Waterkwaliteit kent zowel doelen voor de (middel)lange termijn, als doelen voor de korte termijn.

Middel-lange termijn:

1. Een inhoudelijke vernieuwing van het waterkwaliteitsbeleid: 'Van stoffen meten naar gebiedskwaliteit realiseren'.
 - Wat is gebiedskwaliteit?
 - Wanneer vinden burgers dat een gebied kwaliteit heeft?
 - Hoe maakt waterkwaliteit hier onderdeel van uit?
2. Een vernieuwing in het denken en handelen van beleidsmedewerkers.
 - Hoe kunnen beleidsmedewerkers ook het perspectief van de burger op een goede manier betrekken bij het voorbereiden van beleid naast technische en politiek-bestuurlijke afwegingen?
 - Welke typen afwegingen moeten zij hierbij leren maken?
 - Op welke wijze zijn de lessen uit het project toepasbaar in het voorbereidingstraject van het Nationaal Waterplan?

Korte termijn:

3. Het komen tot maatwerk bij de concretisering van doelen en maatregelen ter uitvoering van de Kaderrichtlijn Water.
 - Wat betekenen de waarden en beelden van burgers voor de uitwerking van doelen en maatregelen?

-
- Bijvoorbeeld: natuurvriendelijke oevers aanleggen is een geschikte maatregel vanuit waterkwaliteitsoogpunt. Maar waar kun je die vanuit burgeroogpunt het beste aanleggen?
 - Welke type, en in combinatie met welke andere maatregelen?
4. Aanvulling van de baten-kant van de ex ante evaluatie voor de Kaderrichtlijn Water.
- De ex ante evaluatie is een instrument om de keuze van maatregelenpakketten te onderbouwen. De kosten zijn helder in beeld te brengen, maar voor de baten is dit lastiger. Aan de baten-kant zijn veronderstellingen gehanteerd om een economische waarde toe te kennen aan de effecten van maatregelen. De uitkomsten van het Burgerproject kunnen vraagtekens zetten bij de zeggingskracht van deze waarden, of aanvullingen opleveren aan de batenkant.
5. Aansprekend verwoorden van de betekenis van de Kaderrichtlijn Water met de burger.
- In 2008 willen de verantwoordelijke overheden in de deelstroomgebieden de burgers meer gaan betrekken bij de Kaderrichtlijn Water.
 - Tegelijkertijd wordt op nationaal niveau in 2008 de landelijke inspraak op de stroomgebiedsbeheerplannen voorbereid.
 - Voor beide trajecten is het zinvol om burgerbeelden en burgerwaarderingen te betrekken bij de voorbereiding.
 - Ook voor bestuurders is van belang om bij de agendering van de KRW weet te hebben van de beelden en waarderingen van burgers.

1.3 Opzet

Het project Burgerbeelden Waterkwaliteit is uitgevoerd in 3 fasen:

1) Voorverkenning

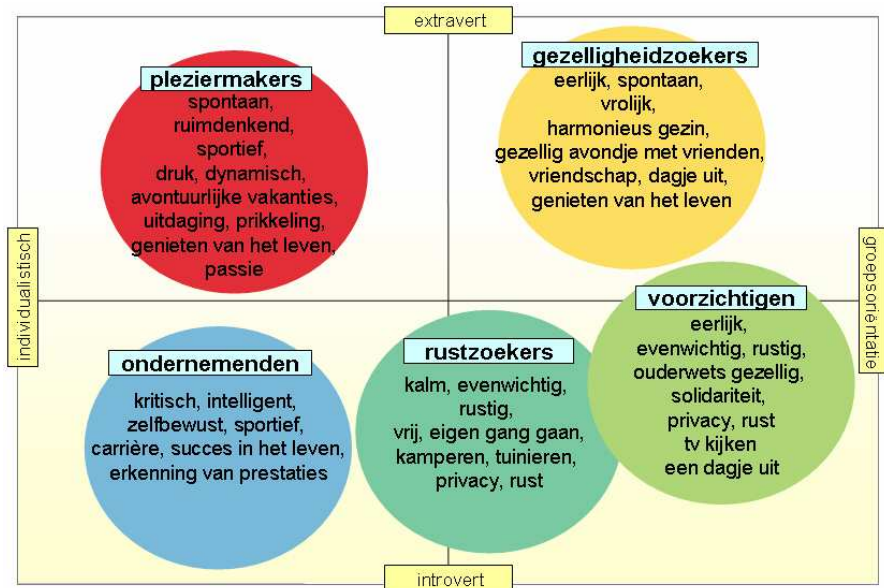
De voorverkenning brengt in beeld welke kennis er is in de (wetenschappelijke) literatuur en bij waterbeheerders over de wijze waarop burgers denken over water en waterkwaliteit en over hun waardering van waterkwaliteit. De voorverkenning is uitgevoerd met literatuuronderzoek en interviews met waterbeheerders over hun ervaringen met burgerraadpleging/-participatie.

2) Veldonderzoek: enquête en focusgroepen

Het veldonderzoek is bedoeld om de inzichten uit de voorverkenning te toetsen en aan te vullen met empirisch onderzoek. Het ging hierbij om kennis te nemen van de visies en verwachtingen van allerlei typen burgers; niet alleen de burgers die bij voorbaat geïnteresseerd zijn in het onderwerp. Tevens had het veldonderzoek het doel een levend leertraject voor DGW medewerkers te verzorgen. Het veldonderzoek is uitgevoerd in twee sporen: de enquête en de focusgroepen.

Om de mening van de Nederlandse burgers over water en de kwaliteit daarvan te bepalen, is een kwantitatieve enquête uitgezet binnen het vaste panel van het onderzoeksbureau (The Smart Agent Company). Er is voor dit onderzoek een representatieve doorsnede van 'de burger' benaderd, en ingedeeld naar waarde-oriëntatie of lifestyle. Deze waarde-oriëntatie is een belangrijke achtergrondvariabele voor de inter-

pretatie van de resultaten. Dit is een bewuste keuze, om ervoor te zorgen dat de in de voorverkenning opgedane kennis over de burgerblik (beleving en gebruik) op waterkwaliteit wordt aangevuld met informatie over de waardering van waterkwaliteit. Welke typen burgers waarderen waterkwaliteit meer / minder / anders en met welke andere factoren hangt dit samen?. De respondenten (1098) zijn middels een vragenlijst onderverdeeld op basis van hun basiswaarden en motivaties, gecombineerd met hun associaties met water, met het BSR® model (Brand Strategy Research) van het onderzoeksbureau (The Smart Agent Company). Het BSR®-model bestaat uit twee dimensies: de sociologische en de psychologische. Hieruit komen voor op het gebied van 'water' vijf groepen mensen naar voren. Dit is de basis geweest voor het interpreteren van de enquêteresultaten.



Gezelligheidszoekers (geel)

De gezelligheidszoekers vormen qua omvang het grootste segment. De gezelligheidszoekers zijn eerlijk, spontaan en warm. Ze hechten veel waarde aan gezelligheid en harmonie. Voor deze groep zijn vriendschap en genieten van het leven belangrijke waarden. Zij gaan graag een 'een dagje uit' en houden van een gezellig avondje met vrienden en/of van tuinieren. Deze mensen zijn graag werkzaam in verzorgende beroepen en zij werken graag met mensen.

Pleziermakers (rood)

De pleziermakers vormen ook één van de grootste segmenten. Ze zijn ruimdenkend, spontaan, druk, dynamisch, sportief en houden van een gezellig avondje met vrienden, doen graag aan actieve sportbeoefening en ondernemen graag avontuurlijke vakanties. De pleziermakers hechten veel waarde aan genieten van het leven en hebben uitdaging en prikkeling nodig. Ze werken graag in leidinggevende beroepen of als ondernemer.

Ondernemenden (blauw)

De ondernemenden zijn kritisch, intelligent, zelfbewust, ruimdenkend en sportief. Zij hechten waarde aan vrijheid en onafhankelijkheid en

onderscheiden zich door de grote hun waarde aan carrière en succes in het leven. Zij zijn ondernemend, en houden van uitdagingen en werken het liefst in leidinggevende beroepen. Ook zijn zij graag werkzaam in creatieve beroepen of als ondernemer.

Rustzoeker (aqua)

De rustzoekers zijn kalm, evenwichtig, rustig. Deze groep leidt een wat meer introvert en teruggetrokken leven, maar hecht ook veel waarde aan vrijheid en onafhankelijkheid. Zij zijn dan het liefst werkzaam in beroepen waarin vrijheid centraal staat en waarin je weinig met anderen te maken hebt.

Voorzichtigen (groen)

De voorzichtigen zijn eerlijk, evenwichtig, rustig en 'ouderwets gezellig'. Ze hechten waarde aan solidariteit, privacy en rust en heeft een wat meer introverte, teruggetrokken houding. Het leven speelt zich af in een (hechte) kleine sociale kring. Ze zijn het liefst werkzaam in verzorgende beroepen.

Bij het samenstellen van de focusgroepen is eveneens uitgegaan van bovenstaande segmentatie op waardeoriëntatie. Selectie heeft plaatsgevonden via het netwerk van het organiserende bureau. 60 burgers hebben meegewerkt aan deze focusgroepen. De focusgroepen vonden plaats in drie stappen: 1) introductiebijeenkomst waarbij de nog ongeïnformeerde deelnemers werd gevraagd naar hun associaties met waterkwaliteit, 2) een veldbezoek waarbij de deelnemers de gelegenheid kregen in het veld vragen te stellen aan deskundigen over waterbeheer en 3) focusgroepen waarbij in verdiepende gesprekken met de burgers is doorgepraat over de volgende waterthema's en waarbij is toegewerkt naar een burgeradvies over deze thema's:

- Beleving van en oordeel over waterkwaliteit
- Waterkwaliteit in relatie met de fysieke omgeving
- Maatregelen in het veld
- Baten van een goede waterkwaliteit
- Betrekken van burgers bij beleid en beheer

3) Formuleren conclusies en aanbevelingen

Voor het schrijven van deze oplegnotitie met conclusies en aanbevelingen zijn de rapporten van de voorverkenning, enquête en focusgroepen naast elkaar gelegd. Bovendien zijn gesprekken gevoerd met sleutelpersonen voor de verschillende doelstellingen van dit project:

- Van stoffen meten naar gebiedskwaliteit: Josefien v/d Ven (DGW), Rob Gerits (RWS Waterdienst), Maaïke Bos (Deltares)
- Vernieuwing in het denken en handelen van beleidsmedewerkers: Jacques Vroon (DGW), Erik Pool (DGW), Lukas Meursing (RWS Waterdienst), Henrike Branderhorst (DGW), Arjen Wildlak (United Knowledge), Paul Basset (VROM), Gert-Jan de Maagd (DGW), Jos van Dalen (DGW), Ellen Raadschelders (DGW), Robert-Jan Schoonenboom

-
- (DGW), Marije Walenkamp (DGW), Michelle Hendriks (DGW), Anne-Geer de Groot (DGW), Karen van Essen (DGW),
- Concretisering KRW Maatregelen: Sjoerd van Dijk (DGW), Ellen Raadschelders (DGW), Peter van Zundert (DGW), Gert-Jan de Maagd (DGW), Douwe Jonkers (DGW), Wilbert van Zeventer (DGW), Lucas van de Winckel.
 - Batenkant ex ante evaluatie: Douwe Jonkers (DGW), Rob v/d Veeren (RWS Waterdienst), Corjan Brink (Milieu- en Natuurplanbureau), Ron Franken (Milieu- en Natuurplanbureau)
 - Gerichtte communicatie over KRW: Saskia Ras (DGW), Leontien Bos (RWS Waterdienst), Robert-Jan Schoonenboom (DGW).

2. Resultaten voor het waterkwaliteitsbeleid

2.1 Maatwerk bij de concretisering van doelen en maatregelen ter uitvoering van de Kaderrichtlijn Water

In de regionale gebiedsprocessen worden keuzes op hoofdlijnen gemaakt met betrekking tot doelen en maatregelen. Deze doelen en maatregelen zullen vervolgens concreet uitgewerkt moeten worden, waarbij beslissingen genomen moeten worden over prioritering van maatregelen in de tijd, over locatiekeuze, over vormgeving, etc. Wat betekenen de waarden en beelden van burgers voor die uitwerking? De uitkomsten kunnen zinvolle aanbevelingen opleveren voor de regionale waterbeheerders.

2.1.1. Enquête Burgerbeelden Waterkwaliteit

Burgers vinden water mooi om naar te kijken, en vooral de recreatieve mogelijkheden van water worden als erg belangrijk gevonden. Recreatie kan vele vormen aannemen, maar de belangrijkste recreatieve functies zijn *genieten van het uitzicht*, *wandelen langs het water*, *terrasje pakken aan het water* en *fietsen langs het water*. Vooral genieten naast het water, maar ook zwemmen is populair (41%). Water wordt vooral gewaardeerd vanwege het mooie uitzicht, dat het een natuurlijk gevoel geeft en omdat het leuk is vanwege alles wat in en om het water leeft. De inrichting van water en omgeving is van belang, zoals ook in 2.3 over gebiedskwaliteit wordt gememoreerd.

Bij waterkwaliteit letten burgers vooral op de afwezigheid van afval in het water, de helderheid van water en de afwezigheid van chemische stoffen. Ook de geschiktheid van het water om in te zwemmen wordt belangrijk gevonden; er mogen zeker geen dode dieren in het water liggen. De aanwezigheid van waterplanten in of op het water of langs de oever vindt men minder belangrijk.

Vanuit inrichting is het belangrijk te weten welke vorm van water en oevers burgers belangrijk vinden. De meeste burgers vinden een kronkelende vorm van het water en natuurlijke oevers belangrijk (boven 60%), maar ook een goede toegankelijkheid van de oevers om te varen, te vissen en te zwemmen wordt gewaardeerd (42%). De gewenste vorm van het water en de oevers hangt samen met de wijze waarop men gebruik maakt van het water en de oevers (vissers willen graag een goede toegankelijkheid van de oevers).

De kwaliteit van het water in de natuur en op het platteland wordt hoger ingeschat dan de kwaliteit van het water in de steden, maar vanuit KRW doelen en maatregelen is het belangrijk te weten hoe goed de kwaliteit van verschillende soorten water *zou moeten zijn*. Het water in de natuur dient voor het merendeel van de burgers (89%) van goede

tot zeer goede kwaliteit te zijn, terwijl slechts 39% van de mensen aangeeft dat het water in de grachten van goede tot zeer goede kwaliteit moet zijn. Het water hoeft dus niet overal even schoon te zijn. Tegelijkertijd vinden burgers het lastig om aan te geven dat het water op de ene plek minder schoon hoeft te zijn dan op een andere plek. Als het expliciet gevraagd wordt – zoals bij de focusgroepen - zijn weinig burgers het eens met de stelling dat water in de stad viezer mag zijn dan op het platteland.

De industrie wordt als grootste vervuiler gezien van het water (90%), gevolgd door de scheepvaart (58%) en de burgers zelf (49%).

De maatregel die het best bekend is bij burgers om de waterkwaliteit te verbeteren is de zuivering van het rioolwater (85%); andere maatregelen zoals vermindering van afspoeling en diffuse bronnen zijn minder bekend.

Groepen burgers verschillen in hun voorkeuren voor het gebruik van water, en daarmee ook aan de eisen die aan het water of de oever gesteld wordt. De *gezelligheidszoekers* gaan vooral naar het water om te genieten van het uitzicht, en om te genieten van de natuur. De aanwezigheid van vissen, en gras of strand langs de oever is voor hen belangrijk. De *pleziermakers* willen graag aan het water liggen, maar ook om actief te zijn zoals zwemmen. Het water moet niet alleen goed toegankelijk zijn, maar ook schoon zijn. De *ondernemenden* en *rustzoekers* willen genieten van het uitzicht, en langs het water wandelen en fietsen. Natuurlijke oevers, meanderend water en de aanwezigheid van vogels en vissen is voor hen een pré. De *voorzichtigen* recreëren minder aan het water, en zijn vooral beducht voor de veiligheid. Netjes verzorgde oevers en de afwezigheid van dode dieren is voor hen belangrijk.

2.1.2. Focusgroepen Burgerbeelden Waterkwaliteit

Water roept positieve associaties op, en het beeld bij de deelnemers bestaat dat de waterkwaliteit de laatste jaren verbeterd is. Bij waterkwaliteit gaat het zowel om de chemische samenstelling als om de gebiedskwaliteit. Zichtbare vervuiling wordt duidelijk niet gewaardeerd door de deelnemers, maar aan de andere kant “als het helder is denken wij dat het schoon is.” En dat hoeft niet zo te zijn. Het meten van de waterkwaliteit wordt gezien als een garantie voor de veiligheid van mens en dier.

Een meanderende rivier is mooi, maar Nederland moet niet te ver doorschieten om *overal* meanderende rivieren aan te leggen, of natuurlijke oevers. Een scheepvaartroute stelt andere eisen, en zeker ook in de stedelijke omgeving. Diversiteit aanbrengen in het watersysteem: op de ene plek aandacht voor de natuur, en op een andere plek de mogelijkheid om met een speedboot te varen.

Als de waterkwaliteitsbeheerder prioriteiten moet stellen, dan is de vraag of hij zich vooral moet richten op de rustiger (natuur)gebieden of juist op plekken die door veel mensen gebruikt worden. Burgers die de voorkeur geven aan veelgebruikte plekken (vb. in stad) stellen dat de

financiële investering ten goede moet komen aan zoveel mogelijk mensen. De andere redeneertrant is juist dat het schoon houden van de rivieren het meest effectief is. "Als dat niet schoon is, dan hebben we helemaal niets meer."

Natuurvriendelijke oevers: de combinatie van basalt en riet wordt door sommige burgers een goede combinatie gevonden voor brede rivieren en is de grasoever van een recreatieplas goed toegankelijk voor zwemmers. Natuurlijke oevers kunnen mooi zijn, maar wanneer er een hek – of gebouw – naast staat is de beleving wel weg. Maar er wordt ook gesteld dat oevers goed toegankelijk moeten zijn, vooral voor ouderen. Niet iedereen is enthousiast over natuurlijke oevers, zeker niet in de stad. "Kades van steen zijn heel mooi en passen bij de stad. Je moet niet een nieuwe vorm van truttigheid creëren."

2.1.3. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Bovenstaande resultaten zijn op verschillende manieren te interpreteren al naar gelang de bril die de lezer opzet. Dat kan de bril van de 'grote lijn' zijn of juist de bril van 'diversiteit'. Met de bril op van de 'grote lijn' is het opvallend dat burgers 1) de industrie, 2) de scheepvaart en 3) burgers zelf als de grootste vervuilers zien van het water. De rol van de agrarische sector wordt niet groot geacht door de burgers, terwijl de landbouw een prioriteit heeft in het waterkwaliteitsbeleid van DGW. Echter voor maatregelen die bijdragen aan het visuele aspect van het water in het landschap is juist steun. Het gaat dan vaak om inrichtingsmaatregelen, zoals natuurlijk-vriendelijke oevers. Een ander belangrijk aspect is dat er bij het opstellen van de stroomgebiedbeheersplannen voor de KRW relatief veel aandacht is voor actieve recreatie op water – bijvoorbeeld in overleg met OWN – maar dat grote groepen burgers vooral rust en passieve recreatie belangrijk vinden. Dat burgers vooral aandacht besteden aan zichtbare vervuiling is geen verrassing, maar tegelijkertijd benadrukken burgers wél de chemische kwaliteit van het water (voor drinkwater, natuur en volgende generaties).

Wanneer de lezer de bril op zet van de 'diversiteit' is een belangrijke constatering dat burgers wel een verschillend beeld hebben van hoe inrichtingsmaatregelen (die over het algemeen steun krijgen) zouden moeten worden toegepast. In het geval van oeverinrichting blijkt dat niet alle burgers daarbij een voorkeur hebben voor natuurlijkheid en kronkelende vormen. Burgers die vooral op een actieve manier gebruik willen maken van het water zien graag dat de oeverinrichting toegankelijkheid van het water realiseert. Ook een strakke inrichting van burgers wordt op bepaalde plaatsen door burgers gewaardeerd, vooral in een stedelijke omgeving kan dit bijdragen aan de visuele kwaliteit van het water en van het water in de omgeving.

Diversiteit in inrichting wordt gewaardeerd door burgers en de burgers laten zelf ook een diversiteit zien in de waarde die ze hechten aan water en in de wensen die ze hebben voor het water. Dit wordt nog eens bevestigd door de onderscheiden segmenten van burgers met verschillende waardeoriëntatie. Ook de resultaten van de focusgroepen laten zien dat er niet één gedachte is over hoe maatregelen voor de waterkwaliteit toegepast zouden moeten worden. De focusgroepen

bieden voldoende aanknopingspunten om juist de diversiteit in wensen in beeld te brengen.

Aanbevelingen

Burgers zien landbouw niet of zeer beperkt als bron van slechte waterkwaliteit. Het positieve imago van de landbouw bij burgers is mogelijk te benutten voor een vergroting van het aandeel van de landbouw in verbetering van de waterkwaliteit. In samenwerking met LNV en VROM zou in beeld gebracht kunnen worden welke beleidsruimte er is voor een burgeradvies over de rol van de landbouw. Beleidsruimte om ook daadwerkelijk een burgeradvies in overweging te nemen is essentieel en tegelijk misschien ook risicovol, vanwege de prioriteit die de landbouw juist heeft gekregen in het waterkwaliteitsbeleid.

Om specifiek in een gebied met inrichtingsmaatregelen aan de slag te gaan is het waardevol om zicht te krijgen in de verschillende wensen voor en visies op de toepassing van inrichtingsmaatregelen. Het blijkt dat inrichting gewaardeerd wordt om de visuele bijdrage van het water in de omgeving en dat diversiteit in inrichting gewaardeerd wordt omdat verschillende burgers water op verschillende manieren beleven, hier verschillende waarden aan hechten en op verschillende manieren gebruik maken van het water. Dit biedt aanknopingspunten om door middel van belevingsonderzoek of in gesprekken met bewoners de gewenste diversiteit in maatregelen voor een specifiek gebied in kaart te brengen en hier vervolgens in de daadwerkelijke uitvoering ook rekening mee te houden. Zo kun je laten zien dat je oog hebt voor de verschillende wensen en tot welke meerwaarde voor het gebied dit kan leiden.

2.2 Aanvulling van de batenkant van de ex ante evaluatie voor de Kaderrichtlijn Water

De ex ante evaluatie (voorheen MKBA) is een instrument om de keuze van maatregelenpakketten te onderbouwen. De kosten zijn helder in beeld te brengen, maar voor de baten is dit lastiger. Aan de batenkant zijn veronderstellingen gehanteerd om een economische waarde toe te kennen aan de effecten van maatregelen. De uitkomsten van het project Burgerbeelden waterkwaliteit geeft aanvullingen en nuanceringen aan de batenkant.

2.2.1. Voorverkenning Burgerbeelden Waterkwaliteit

Witteveen + Bos (2006) publiceerde een naslagwerk met kentallen voor opstellers van de ex ante evaluatie. Daarin staan diverse baten van water(kwaliteit). Van sommige is duidelijk dat ze aansluiten bij de burgerbeelden van waterkwaliteit, zoals 'recreatieve beleving door zonnen/zwemmen' en 'woongenot door wonen aan water' en 'vaarmogelijkheden voor de pleziervaart'. De vraag is hoe deze batenlijst zich verhoudt tot de baten van waterkwaliteit die de burger identificeert.

De interviews die zijn gehouden met waterbeheerders voor deze voorverkenning leveren geen 'nieuwe' baten op, maar bevestigen de

baten van de ex ante evaluatie. Ook de literatuur bevestigt deze baten en laat geen nieuwe baten voor burgers zijn. De literatuur geeft wel een nuancering aan: verschillende groepen burgers hebben een andere waardering van waterkwaliteit die samenhangt met hun gebruik en hun natuur- en waterbeelden. En de waardering voor water in een stedelijke omgeving lijkt te verschillen van de waardering voor eenzelfde water in een landelijke omgeving, en daar zou je in bij een ex ante evaluatie of MKBA rekening mee kunnen houden.

2.2.2. Enquête Burgerbeelden Waterkwaliteit

Ook in de enquête is gevraagd naar de baten die de respondenten zien van waterkwaliteit. De baten die aan de respondenten zijn voorgelegd, zijn de baten die door de economen onderscheiden worden in de ex ante evaluatie KRW. Het belangrijkste voordeel van schoon water is volgens de meeste respondenten gelegen in het feit dat schoon water geschikt is voor drinkwater, zonder dat er veel kosten voor reiniging moeten worden gemaakt. Een ander belangrijk voordeel van schoon water is het feit dat natuurlijk en schoon water voor de natuur behouden blijft. Op de derde plaats staat de geschiktheid van water om te drinken voor dieren (veedrenking). De geschiktheid van het water om in te zwemmen of voor andere vormen van recreatie en woongenot worden minder vaak als een (zeer) groot voordeel beschouwd, terwijl deze volgens de economen tot de top drie behoren:

1. Aantrekkelijker woonomgeving
2. Schonere lucht door oevervegetatie
3. Recreatiemogelijkheden door natuurlijke oevers

Als we via een andere doorsnede naar de groep respondenten kijken, is er nog wel enig onderscheid te maken. De verschillende segmenten noemen verschillende baten van schoon water. Zo vinden de 'pleziermakers' de geschiktheid voor zwemwater' en de 'geschiktheid voor recreatie' de relatief belangrijke baten van schoon water. De 'rustzoekers' leggen de nadruk op woongenot en de 'ondernemenden' leggen de nadruk op 'behoud voor de natuur'. De 'voorzichtigen' zien de 'geschiktheid voor drinkwater' als belangrijkste baat van schoon water en de 'gezelligheidszoekers' zien de meeste voordelen van schoon water (behoud voor natuur, zwemwater, recreatie, drinkwater, etc).

2.2.3. Focusgroepen Burgerbeelden Waterkwaliteit

Ook in de focusgroepen is de deelnemers gevraagd naar de baten die ze zien van schoon water. Opvallend is dat de burgers ook hier de prioriteit bij andere baten leggen dan de economen dat doen. Voor alle deelnemers lijkt het belangrijkste voordeel van schoon water te 'schoon water, zonder gifstoffen, voor de volgende generaties' te zijn. Het woord 'gifstoffen' schrikt hier wel in af. Ook 'het behoud en de terugkeer van dier- en plantensoorten' is veel genoemd in de focusgroepen, evenals 'een aantrekkelijker woonomgeving door natuurlijke oevers en helder water'. Er is in de focusgroepen geen duidelijk onderscheid te maken tussen de verschillende segmenten van deelnemers.

2.2.4. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Door de bril van 'diversiteit' laten de voorverkenning en de enquête zien dat mensen hun prioriteiten in baten van schoon water net anders kunnen leggen al naar gelang de wijze waarop ze gebruik maken van water en welke waarden ze hechten aan dat gebruik en dat ze de prioriteiten ook anders leggen dan de economen. Dit levert een nuancering op van de baten van schoon water, geen nieuwe baten. Die nuancering is bruikbaar bij de interpretatie van de ex ante evaluatie. De focusgroepen laten wel een ander beeld zien dan de respondenten uit de enquête. In de focusgroepen wordt door alle deelnemers als belangrijkste voordeel genoemd 'schoon water, zonder gifstoffen, voor de volgende generaties', terwijl in de enquête 'schoon drinkwater zonder hoge reinigingskosten' bovenaan stond.

De bril van de 'grote lijn' in de enquête, waarbij 'schoon drinkwater' als belangrijkste baat wordt genoemd, stemt niet overeen met de belangrijkste baat, die de economen onderscheiden (aantrekkelijkere woonomgeving). Dit kan echter te maken hebben met het feit dat de eerste associatie van mensen bij water 'drinkwater' is en niet oppervlaktewater.

Uit een gesprek met de projectgroep ex ante evaluatie KRW blijkt dat met de bril op van de 'grote lijn' de genoemde baten van waterkwaliteit in het project Burgerbeelden Waterkwaliteit volgens de projectgroep ex ante evaluatie KRW vooral een bevestiging van het bestaande beleid laten zien. De beoordeling van de kwaliteit van het oppervlaktewater door de deelnemers is over het algemeen goed en de baten die de verschillende segmenten burgers zien, sluiten aan bij beleidsdoelen. "We doen het zo slecht dus nog niet", aldus de projectleider van de ex ante evaluatie KRW.

Aanbevelingen

Het bleek wel volgens de economen in de projectgroep ex ante evaluatie lastig om de resultaten van het project ook echt een plek te geven in de evaluatie. Volgens hen sluit de gebruikte onderzoeksmethode niet aan bij de analysemethodes van de opstellers. Moeilijk was ook voor de onderzoekers om te beoordelen hoe belangrijk schoon water door burgers wordt gevonden in relatie tot andere thema's. Daar is het onderzoek niet op gericht.

De resultaten laten echter wel zien dat burgers hun prioriteiten in de baten van schoon water anders leggen dan de economen en juist die nuanceverschillen kunnen in kwalitatieve zin de ex ante evaluatie goed ondersteunen.

2.3 Aansprekend verwoorden van de betekenis van de Kaderrichtlijn Water met de burger

Aan welke informatie over waterkwaliteit is bij burgers grote behoefte, en op welke manier willen zij die informatie krijgen? Is er nog een verschil aan te geven tussen typen burgers ('segmenten') en hun informatiebehoefte? En welke rol dichten zij toe aan de overheid op dit gebied? In de enquête maar ook bij de focusgroepen zijn deze vragen

aan de orde gekomen. Als de burgers centraal gesteld worden is de vraag welke informatie zij willen ontvangen, en omgekeerd is de vraag hoe de overheid haar beleid het beste kan uitdragen.

2.3.1. Enquête Burgerbeelden Waterkwaliteit

De segmentatie laat zien dat verschillende burgers verschillend kijken naar water, op een andere wijze met water omgaan, en behoefte hebben aan andere type informatie. In het rapport over de enquête wordt informatie gegeven over het mediagebruik van de verschillende typen burgers, maar ook over de verbondenheid van maatschappelijke organisaties en over de wijze waarop zij betrokken kunnen worden bij het waterbeleid.

De *ondernemenden* zijn het best op de hoogte van de maatregelen die de overheid neemt om de kwaliteit van het water te behouden of te verbeteren; de *voorzichtigen* zijn het minst goed geïnformeerd. Bij *gezelligheidszoekers* ligt de focus meer op het eigen leven en het eigen gezin; er is weinig interesse in politiek of maatschappelijke problemen. Het onderwerp 'water' dient concreet gemaakt te worden aan de hand van allerlei voorbeelden. Een deel van de *pleziermakers* is betrokken bij de samenleving. Deze groep is gemakkelijk te bereiken via de media, en men wil graag zijn mening geven. Zij zoeken vooral informatie via internet. Verder valt de actieve *pleziermakers* te bereiken via watersportevenementen en festivals aan het water. De *ondernemenden* hebben de meeste affiniteit met de overheid; zij voelen zich maatschappelijk en politiek betrokken. Zij kunnen gemakkelijk bij het beleid betrokken willen, omdat ze het prettig vinden om met anderen te discussiëren. Deze groep wil graag goed geïnformeerd te worden en vinden het belangrijk dat de overheid hen serieus neemt. De *rustzoekers* zijn maatschappelijk betrokken, maar vooral op lokaal niveau. Het is lastig om hen te betrekken bij beleid, maar zij staan wel positief ten aanzien van water. De communicatie over water moet dan los komen te staan van de communicatie over de rol van de overheid. Deze burgers kunnen het best benaderd worden via serieuze bijeenkomsten of een excursie naar lokaal water. De *voorzichtigen* zijn wel maatschappelijk betrokken, maar dan vooral op lokaal niveau, binnen de eigen groep, de eigen leefwereld. Zij zijn het minst betrokken bij 'het water' zodat het lastig wordt om hun vertrouwen te winnen, en om de interesse voor het onderwerp te stimuleren. Het onderwerp 'water' dient concreet te worden gemaakt aan de hand van allerlei voorbeelden.

2.3.2. Focusgroepen Burgerbeelden Waterkwaliteit

De meeste deelnemers van de focusgroepen willen informatie ter beschikking hebben op het moment als zij dat zelf willen. 'Ik zit niet te wachten op meer informatie, maar ik wil het wel kunnen vinden als ik ergens een mening over moet of wil hebben.' En dan de informatie richten op de lokale situatie, zoals informatieborden of in regionale bladen. De suggestie kwam ook naar voren om een website te kunnen raadplegen met een lijst van stoffen en de gemeten concentraties per gebied, maar daarbij wel de duiding van 'goed' of 'niet goed'. Er zijn andere manieren van informeren genoemd, zoals positief informeren

('het is hier leuk om te zwemmen') en meer aandacht voor de verbeteringen in de waterkwaliteit.

De deelnemende burgers vinden het belangrijk om mee te praten over de waterkwaliteit en om daarover tot op zekere hoogte geïnformeerd te worden. 'Tot 1996 werden de waterstanden bij Lobith op de radio vermeld. Dat was een ritueel dat vertrouwen gaf.' De motivatie om mee te praten over waterkwaliteit komt door de gevoelde eigen verantwoordelijkheid, maar een andere reden is het gevoel van wantrouwen naar overheidsinformatie. De complexiteit rond water is enorm, maar door deelgenoot te worden komt er ook meer inzicht (en vertrouwen). Verschillende burgers willen ook meer weten over de vorming van beleid, en daarbij betrokken zijn. Dit leidt ook tot meer draagvlak voor het beleid. Er is geïnventariseerd over welke onderwerpen de deelnemers aan de focusgroepen graag mee zouden praten. Aan de deelnemers van de focusgroepen werd gevraagd te scoren: welk onderwerp op de eerste plaats, welke op 2 en 3. In de bijlage B vindt is een overzicht van deze inventarisatie. De grootste wolken zitten rond Gezonde Watersystemen en Water en participatie.

Voor Gezonde Watersystemen kan gelden, dat deelname aan het project project de voorkeuren heeft beïnvloed. De vragenformulieren werden aan het eind van het hele traject (sessies in Utrecht, excursie in Zutphen, focusgroepen in Den Haag) uitgedeeld. Gericht onderwerpen die eruit springen zijn: natuur en landschap, water en ontwikkelingsamenwerking, en participatie van burgers in beleid.

Persoonlijk en direct contact is van belang, maar het is nog belangrijker om aan te sluiten bij de belevingwereld van burgers omdat zij alleen meedoen als het hen ook daadwerkelijk interesseert. De vorm van communicatie moet concreet zijn, zonder ambtelijke taal en goed geïllustreerd (of een excursie). Ook hebben verschillende burgers gevraagd wat met de resultaten van deze focusgroepen wordt gedaan.

Het moet wel gezegd worden dat de focusgroepen sterk bevolkt werden door *ondernemenden* en *pleziermakers* – in aansluiting op de resultaten van de enquête – en dat bij communicatie over waterkwaliteit een strategie ontwikkeld moet worden om de *voorzichtigen* te informeren (toch 16% van de bevolking).

2.3.3. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Er is een onderscheid te maken naar de manier waarop burgers informatie willen ontvangen en de manier waarop burgers willen meepraten in beleidsvoorbereiding. Uit de focusgroepen blijkt dat burgers vooral geïnformeerd willen worden over lokale situaties, die direct raken aan het eigen gebruik van het oppervlaktewater; bijvoorbeeld onder zwemwaterkwaliteit.

Wanneer het gaat om de mate waarin of de wijze waarop burgers ook echt willen meepraten in de beleidsvoorbereiding, blijkt dat je burgers op verschillende manieren kunt benaderen, al naar gelang de belangstelling en interesses. De behoefte om mee te praten is niet alleen beperkt tot concrete onderwerpen. Zoals blijkt uit dit project

willen en kunnen burgers ook prima mee praten over het waterbeheer en – beleid op een abstracter niveau. Daarbij moet ook in het oog gehouden worden dat er groepen zijn die veel actiever deelnemen aan het maatschappelijke debat, en snel te betrekken zijn bij beleidsdiscussies, dan andere groepen.

Een handvat voor de beelden die gebruikt kunnen worden in de communicatie over water(kwaliteit) is, dat burgers waterkwaliteit niet als een eigen begrip beschouwen. Als je ongeïnformeerde burgers bevraagt over waterkwaliteit, blijkt dat ze in eerste instantie denken aan drinkwater. Als het gaat om oppervlaktewater, moet dat duidelijk gecommuniceerd worden: leg dus goed uit waar het over gaat. Ook blijkt dat burgers oppervlaktewater vooral beschouwen als onderdeel van het landschap. Dus door te focussen op de bijdrage van schone waterlichamen aan de kwaliteit van het landschap, spreekt de communicatieboodschap waarschijnlijk beter aan. Voor de communicatie is het ook belangrijk te weten welke denkbeelden bij burgers leven, zoals over de rol van landbouw bij de waterkwaliteit, zodat daar gerichte communicatie over verstrekt kan worden. De verslagen van de gesprekken van de focusgroepen bieden ook aanknopingspunten over de taal waarin burgers praten over water. Water roept veel herinneringen op aan gebeurtenissen en plaatsen/ In de communicatie over water(kwaliteit) kan gebruikt gemaakt worden van deze narratieve waarde van water.

Voor de wijze waarop burgers te bereiken zijn met informatie over water(kwaliteit) biedt de gehanteerde segmentatie aanknopingspunten. Het blijkt dat verschillende segmenten verschillende media raadplegen en ook verschillende manieren benaderd willen worden door de overheid. Daarbij moet ook in het oog gehouden worden dat er groepen zijn die veel actiever deelnemen aan het maatschappelijke debat, en snel te betrekken zijn bij beleidsdiscussies, maar dat het ook belangrijk is om andere groepen te bedienen in hun wensen (naar informatie). De segmentatie heeft ook inzicht gegeven in de diversiteit in beleving, waarde en gebruik van water door burgers. Het is misschien niet nodig en kosteneffectief om altijd de vijf paden te bewandelen met communicatie voor de vijf onderscheiden segmenten, maar het is wel belangrijk om te allen tijde bewust te zijn van de verschillen in informatiebehoefte en communicatiekanalen en hier indien nodig ook naar te handelen.

Aanbevelingen

Bovenstaande lessen over welke informatie burgers graag willen ontvangen en welke beelden en boodschappen het beste aansluiten, kunnen goed gebruikt worden in de campagnes van NLMW, die ook aandacht zullen besteden aan waterkwaliteit, en bij de communicatie die georganiseerd wordt rond de inspraakprocedures voor de stroomgebiedbeheersplannen. Ook hierbij moet duidelijk gemaakt worden waar deze plannen precies over gaan en hoe deze plannen het belang van burgers raakt. Door DGW is bij de KRW inspraakprocedure Schoon Water voor Iedereen 2006 (over tijdpad, werkprogramma en belangrijke waterbeheerkwesties) de ambitie uitgesproken voor uitgebreidere communicatie en voorlichting rond de inspraakprocedures voor de stroomgebiedbeheersplannen. Uitdaging is dus om uit de

plannen die onderwerpen te destilleren, die het meest aansluiten bij de leefomgeving van de burger, die het belang van schoon water voor het landschap benadrukken en die duidelijk maken dat het gaat om oppervlaktewater. Voor de rijksplannen zal het nog het lastigste zijn om de onderwerpen er uit te pikken die het meest aansluiten bij de leefomgeving van de burger, deze plannen hebben een hoger abstractieniveau dan de regionale en lokale plannen.

2.4 Bijdragen aan een inhoudelijke vernieuwing van het waterkwaliteitsbeleid: “van stoffen meten naar gebiedskwaliteit realiseren.”

DG Water wil een omslag maken in het waterkwaliteitsbeleid, die kan worden samengevat met: ‘Van stoffen meten naar gebiedskwaliteit realiseren’. Maar wat is gebiedskwaliteit? Wanneer vinden burgers dat een gebied kwaliteit heeft? En hoe maakt waterkwaliteit hier onderdeel van uit? De drie onderdelen van het project Burgerbeelden Waterkwaliteit geven eerste antwoorden op deze vragen. Tevens is gesproken met het projectteam dat verantwoordelijk is voor implementatie van het begrip gebiedskwaliteit in het waterkwaliteitsbeheer.

2.4.1. Voorverkenning Burgerbeelden Waterkwaliteit

Er zijn maar weinig studies uitgevoerd naar de beleving van waterkwaliteit. Er is wel relatief veel onderzoek gedaan naar hoe mensen (individueen en groepen) landschap en natuur beleven en waarderen. Hieruit kan worden afgeleid dat water als onderdeel van het landschap wordt beleefd en niet als iets apart. Waterrijke landschappen worden in Nederland zeer positief gewaardeerd. Water speelt in die zin dus een belangrijke rol bij het bepalen van de kwaliteit van een gebied.

Bij het inzoomen naar een specifieke maatregel, blijkt de ruimtelijke context ook van belang. Zo kijken omwonenden anders aan tegen natuurvriendelijke oevers dan de gemiddelde burger: uit belevingsonderzoek blijkt dat de waardering voor natuurlijkheid over het algemeen hoog is, maar in de directe woonomgeving lijkt men een voorkeur te hebben voor intensief onderhoud en een verzorgde aanblik.

2.4.2. Enquête Burgerbeelden Waterkwaliteit

De enquête gaat verder in op de wijze waarop Nederlanders gebruik maken van het oppervlaktewater en op welke wijze dit afhangt van de ruimtelijke context. De respondenten geven in eerste instantie aan vooral activiteiten *naast* het water te ondernemen, zoals wandelen, fietsen of een terrasje pakken. Om deze activiteiten naar tevredenheid te kunnen ondernemen is de plaats die het water inneemt in het landschap belangrijk. Dit bepaalt of mensen kunnen genieten van het uitzicht en van de natuur tijdens het ondernemen van deze activiteiten. De respondenten geven ook aan het belangrijk en prettig te vinden om in de buurt van water te wonen. De belangrijkste redenen hiervoor zijn

het uitzicht en de beleving van natuur, leven en rust. De mate waarin de plaats en ligging van water in het gebied deze waarden genereert bepaalt mede de kwaliteit van wonen en leven.

Uit de enquête blijkt ook dat mensen onderscheid maken tussen water in de stad en water op het platteland. Zo wordt de kwaliteit van het water in de steden over het algemeen als slechter beoordeeld. De meer natuurlijke watersoorten (water in de natuur, de wadden, meren), maar ook het water op het platteland worden juist als van goede kwaliteit beoordeeld.

Het is wel zo dat mensen die in de stad wonen wat positiever oordelen over de kwaliteit van het water in de stad. Eenderde (33%) van de stadsbewoners vindt de kwaliteit van het water goed tot zeer goed, vergeleken met een vijfde (20%) van de plattelandsbewoners. Mensen die op het platteland wonen zijn juist weer positiever over het water op het platteland. 89% van de plattelandsbewoners vindt het water op platteland goed tot zeer goed, vergeleken met 80% van de stadsbewoners. Stads- en plattelandsbewoners verschillen overigens nauwelijks in hun oordeel over natuurgebieden of andere watersoorten. Het lijkt er dus op dat niet alleen de aanwezigheid en kwaliteit van water bepalend is voor de beoordeling van de kwaliteit van een gebied, maar dat ook andersom de kwaliteit van het omringende landschap bepalend is voor de beoordeling van de kwaliteit van het water.

Tot slot is er nog enig onderscheid te maken tussen de verschillende onderzochte segmenten in de groep respondenten. De verschillen zijn vooral terug te zien in de manier waarop men gebruik maakt van water. *Gezelligheidszoekers, ondernemenden en rustzoekers* associëren het water vooral met natuur, rust en een bron van leven. Ook maken zij op vergelijkbare wijze gebruik van het water. Zij gaan vaker naar het water om van het uitzicht te genieten en/of om te wandelen of te fietsen langs het water. Daarnaast is de natuurbeleving van het water ook van groot belang voor deze groepen. Zij geven vaker aan naar het water te gaan om van de natuur te genieten of om naar de planten en dieren te kijken. Voor de *pleziermakers* staat meer het actief ontspannen, plezier, genieten en recreatie (zwemmen, langs water liggen e.d.) centraal. Bij de *gezelligheidszoekers, ondernemenden* en *rustzoekers* staan passief ontspannen, genieten, natuur en rust meer centraal. Bij de *voorzichtigen* roept water juist vaker negatieve associaties op. Ook wordt het water wat minder vaak bezocht in de vrije tijd.

De ruimtelijke context lijkt dus op een andere manier belangrijk te zijn voor de *gezelligheidszoekers, ondernemenden* en *rustzoekers* dan voor de *pleziermakers* en de *voorzichtigen* bij het ondernemen van hun activiteiten aan of op het water. De activiteiten van de *gezelligheidszoekers, ondernemenden* en *rustzoekers* vragen om een landschappelijke inbedding die waarden als genieten van natuur, rust en uitzicht genereert. Activiteiten van de *plezierzoekers* vragen meer om een landschappelijke inbedding die toegankelijkheid van water toestaat. *Voorzichtigen* bezoeken het water minder regelmatig.

2.4.3. Focusgroepen Burgerbeelden Waterkwaliteit

Ook uit de focusgroepen blijkt dat mensen de landschappelijke kwaliteit van water belangrijk vinden. Ze vullen het verschillend in en

associeerden in de focusgroepen vrijelijk over het uitkijken over gebieden met veel groen en water, over het organische karakter van een landschap met water en over het vinden van rust in iets dat beweegt. Men geeft aan het belangrijk te vinden van het uitzicht te kunnen genieten en dat meanderende waterlopen mooier zijn dan rechte kanalen. Overigens is een interessante aanvulling dat niet alleen water in natuurgebieden als rustgevend wordt ervaren. Water in een industriële omgeving, zoals de Rotterdamse haven, wordt ook positief ervaren.

In een mooie fysieke omgeving, met veel ruimte, rust en leegte wordt water als een hoge kwaliteit beleefd. Elementen die de schoonheid doorbreken, zoals bedrijventerreinen of bepaalde activiteiten, kunnen die rust verstoren en doen daarmee af aan deze kwaliteit. De vraag is in hoeverre water en de bebouwde omgeving elkaar aanvullen of dwars zitten en wat waterbeheerders daar aan zouden kunnen doen. Sommige deelnemers van de focusgroepen vinden dat industrie, natuur en recreatie op zich best naast elkaar kunnen bestaan. Men vindt wel dat er goed gekeken moet worden naar welke functie inpasbaar is of (combinaties van) functies logisch zijn. "Een visafslag bij de zee kan wel goed." Ook vinden verschillende mensen dat de lange termijn veel beter in het vizier moet komen bij de ruimtelijke planning. De meeste deelnemers vinden een integrale aanpak noodzakelijk. "De kwaliteit van een gebied wordt bepaald door de gezamenlijke kwaliteit van land en water." Dus stem beide op elkaar af. Als een gebied ontwikkeld wordt, "dan moet de waterbeheerder er tussen zitten zodat de waterkwaliteit meegenomen wordt". Eén van de punten die genoemd worden is dat de waterbeheerder ervoor moet zorgen dat het water voor recreanten toegankelijk moet zijn.

2.4.4. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Uit de drie onderzoeken in het project blijkt dat water voor burgers een vanzelfsprekend onderdeel is van het landschap en dat de aanwezigheid en de kwaliteit van het water een belangrijke factor is in de beoordeling van de kwaliteit van het gebied. Andersom blijkt ook de het type landschap en de kwaliteit van het landschap van invloed is op hoe burgers de kwaliteit van het water in het landschap beoordelen. Uit de enquête blijkt vervolgens dat er grote diversiteit is in de wijze van gebruik van het water en dat dat bepaalt welke ruimtelijke wensen mensen hebben voor water. De ruimtelijke inpassing moet afhankelijk van het type gebruik waarden genereren als rust, uitzicht of toegankelijkheid. Een interessante aanvulling uit de focusgroepen is dat water in een stedelijke of industriële omgeving ook kan leiden tot een hogere gebiedskwaliteit.

Uit het gemaakte onderscheid tussen mensen met verschillende belevingswaarden valt ook nog te concluderen dat de ruimtelijke context op een andere manier belangrijk is voor de *gezelligheidszoekers*, *ondernemenden* en *rustzoekers* dan voor de *pleziermakers* en de *voorzichtigen* bij het ondernemen van hun activiteiten aan of op het water, afhankelijk van de wijze waarop ze gebruik maken van het water.

De definitie van gebiedskwaliteit bestaat uit drie kenmerken: gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Uit het bovenstaande blijkt dat een burgervisie mede invulling kan geven aan deze begrippen. In het project Burgerbeelden Waterkwaliteit is dat nog op redelijk abstract niveau vormgegeven. Hier bleken de burgers goed mee uit de voeten te kunnen. Uit de gesprekken blijkt dat ze abstracte begrippen ook snel vertalen naar een voor hen concrete situatie.

Aanbevelingen

Een volgende stap zou zijn een burgervisie te genereren in specifiek gebied. Voor de doelstelling 'van stoffen meten naar gebiedskwaliteit genereren' gaat DGW in enkele gebieden in Nederland een pilot uitvoeren. Daarin wil men onderzoeken hoe waterkwaliteit en gebiedskwaliteit elkaar beïnvloeden en hoe de bestuurlijke samenwerking hierop anticipeert. Uit bovenstaande blijkt dat de resultaten van het project Burgerbeelden Waterkwaliteit een eerste aanwijzing geven over de wederzijdse beïnvloeding van waterkwaliteit en gebiedskwaliteit. Burgerparticipatie kan naast andere instrumenten ingezet worden om de huidige en/of gewenste kwaliteit voor een gebied te bepalen. Gebiedskwaliteit bestaat uit gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde van een gebied. Bij het bepalen van de gebiedskwaliteit van een gebied kan de beleving, het gebruik en de waardering van het oppervlaktewater in het gebied door burgers mede invulling geven aan de gebiedskwaliteit.

Juist voor het in beeld brengen van het spectrum aan wensen voor de kwaliteit van een gebied biedt dit meerwaarde. Omdat er veel verschillende visies leven over de gewenste kwaliteit van een gebied en over de rol van een goede waterkwaliteit daarbij is het zinvol om niet alleen met maatschappelijke partijen en belangenvertegenwoordigers in een gebied, maar ook met individuele burgers, die diversiteit in beeld te brengen. Afhankelijk van de te kiezen pilot zal DGW de inhoudelijke en procesmatige lessen uit het project Burgerbeelden inbrengen in de pilot. Daartoe kunnen de resultaten van het project Burgerbeelden Waterkwaliteit schriftelijk of mondeling beschikbaar worden gesteld of worden toegelicht aan degenen die betrokkenheid van burgers bij het bepalen van gebiedskwaliteit willen organiseren. Een andere mogelijkheid is een pilot te ondersteunen (financieel) bij de organisatie van een participatietraject of zelf een participatietraject in een gebied te organiseren. De keuze is afhankelijk van de rol die DGW in wil of kan nemen in een gebiedspilot.

Een interessante vraag voor vervolgonderzoek is ook of de ecologische en chemische samenstelling van het oppervlaktewater, zoals gemeten voor de KRW, in de stad en op het platteland strookt met de waardering van mensen? Immers uit het onderzoek bleek dat plattelandsbewoners en stadbewoners de kwaliteit in de stad en op het platteland anders beoordelen.

3. Een vernieuwing in denken en handelen van beleidsmedewerkers

In hoofdstuk 2 is een beeld gegeven van hoe burgers over waterkwaliteit denken; dit mondt uit in aanbevelingen voor het handelen van beleidsmedewerkers in de beleidsontwikkeling (zoals Waterplan). Met een vernieuwing in het denken en handelen van beleidsmedewerkers wordt onder andere bedoeld dat ze andere afwegingen leren maken. Zij zijn gewend om in de eerste plaats technisch-analytisch naar waterproblemen te kijken, en bij het voorbereiden van beleid daarnaast de politiek-bestuurlijke (on)mogelijkheden te betrekken. Hoe kunnen beleidsmedewerkers ook het perspectief van de burger hier op een goede manier bij betrekken?

3.1 Leertraject Burgerbeelden Waterkwaliteit

Welke typen afwegingen moeten zij hierbij leren maken?

In het algemeen is er bij DGW weinig tijd voor reflectie en bewust leren. Leertrajecten worden dus zoveel mogelijk verweven met bestaande dossiers of lopende projecten.

In het geval van het project Burgerbeelden Waterkwaliteit is er voor gekozen het leertraject voor beleidsmedewerkers aan te sluiten op de meest praktische fase van het project, namelijk bij de focusgroepen. Beleidsmedewerkers van DGW hebben de mogelijkheid gekregen om mee te lopen tijdens de verschillende bijeenkomsten die in deze fase van het project zijn georganiseerd. Daarbij hebben ze als observant mee kunnen kijken bij de organisatie van een dergelijk proces en hebben ze inzicht gekregen in de beelden en visies die burgers aan kunnen dragen.

3.1.1. Resultaten

Aansluiting bij het beleidsproces

Uit ervaringen van het ministerie van VROM is gebleken dat het vaak lastig is voor beleidsmedewerkers om de burgermening te betrekken bij het eigen spoor dat ze hadden lopen. Daardoor landen de burgermeningen niet altijd goed in de beleidsvoorbereiding. De centrale vraag is dan of je bij het organiseren van een dergelijk proces begint met de prioriteiten van de beleidsmedewerker of dat je begint bij het zoeken naar de prioriteiten van burgers. Dat hangt in sterke mate af van de fase waar het beleidsproces zich in bevindt. Hoe meer open de agenda nog is, hoe meer open de vraag aan burgers kan zijn en hoe meer ruimte er is voor het inpassen van een visie vanuit de burgers. Hoe verder het beleidsproces is, hoe gericht de vraag van beleidsmedewerkers aan burgers zou moeten zijn om er voor te zorgen dat de burgervisie ook kan landen in het beleidsproces. Bovendien, als je inzicht hebt in de mening van burgers over een bepaald beleidsvoornemen, kan de bewindspersoon argumenten van burgers naast bestuurlijke argumenten leggen. Bij de organisatie van een dergelijk proces is het belangrijk vooraf je doel helder te hebben.

Ter illustratie van de hierboven geschetste problematiek is in een gesprek met de beleidsmedewerkers van het team Waterkwaliteit van

DGW besproken hoe de resultaten en conclusies van de voorverkenning, van de enquête en van de focusgroepen bijdragen aan de implementatie van de KRW. Een deel van de medewerkers heeft meegelopen in het leertraject bij de focusgroepen, anderen werden voor het eerst geconfronteerd met de resultaten.

De resultaten van het project burgerbeelden, zowel van de enquête als van de focusgroepen, blijken bij het opzetten van de bril van de 'grote lijn' de vermoedens van de beleidsmedewerkers over de burgervisie over waterkwaliteit te bevestigen. Het meeste draagvlak blijkt bij burgers te zijn voor waterkwaliteitsmaatregelen die bijdragen aan kwaliteit van de leefomgeving. Dat DGW inzet op herstel- en inrichtingsmaatregelen lijkt dus een goede keus te zijn. Een nieuw inzicht is dat burgers de waterkwaliteit ook beoordelen op de aan- of afwezigheid van zwerf- en drijfvuil in het water. Maatregelen hiervoor hebben nog geen prioriteit gekregen en de beleidsmedewerkers stellen zichzelf de vraag of hier meer aandacht voor moet komen.

De beleidsmedewerkers constateren ook dat er op bepaalde punten onjuiste of onvoldoende kennis is bij de burgers. Zo zien de burgers de industrie nog altijd als belangrijkste vervuiler van het water, terwijl juist de industrie veel vooruitgang heeft geboekt. Dat de landbouw één van de grotere vervuilers is van het oppervlaktewater, is niet bekend bij de burgers. Hier ligt een risico voor het draagvlak voor maatregelen in de agrarische sector, die in het waterkwaliteitsbeleid een belangrijke plaats innemen.

Alle argumenten in beeld

Hoewel met de bril op van de 'grote lijn' op enkele punten na de inhoudelijke resultaten van het project Burgerbeelden Waterkwaliteit volgens de beleidsmedewerkers geen vernieuwende inzichten lijkt op te leveren voor het beleidsproces van de KRW, levert de bril van de 'diversiteit' wel degelijk nieuwe inzichten op voor beleidsmedewerkers. In hoofdstuk 2 hebben we laten zien dat burgers op verschillende manieren water beleven, waarderen en gebruiken. Dat levert een spectrum op aan wensen voor en visies op voor waterkwaliteitbeleid in plaats van een grootste gemene deler in opinies, die misschien niet vernieuwend is. Een andere meerwaarde van burgerparticipatie heeft vooral te maken met een belangrijke conclusie uit de enquête, dat burgers in eerste instantie vooral op een passieve manier gebruik lijken te maken van het oppervlaktewater in Nederland. Het gaat dan om het genieten van het uitzicht, wandelen langs het water en een terrasje pakken. Opvallend is dat de maatschappelijke organisaties en belangenpartijen, waarmee het ministerie van V&W in gesprek is over het beleid, vooral de meer actieve burger lijken te vertegenwoordigen. Zeker de recreatielobby is erg groot. Denk daarbij aan de sportvisserij en de pleziervaart. Een grote groep burgers, die niet op een actieve wijze gebruik maakt van het oppervlaktewater, lijkt niet voldoende vertegenwoordigd te worden door de gesprekspartners van het ministerie van V&W. Leerpunt voor beleidsmedewerkers hierbij is dus dat bij een afweging van technische-analytische argumenten, politieke argumenten en maatschappelijke argumenten nog niet de gehele context in beeld lijkt te zijn. De maatschappelijke argumenten, voornamelijk ingebracht door de gebruikelijke gesprekspartners van het ministerie van V&W, geven niet een volledig overzicht van de diversiteit van de maatschappelijke opinie. Een burgerparticipatietraject

helpt om een meer compleet overzicht te krijgen van de maatschappelijke argumenten. Ook als de argumenten van burgers de ingeslagen weg met het beleid voornamelijk bevestigen is dat waardevolle informatie.

Procesmatige lessen

De beleidsmedewerkers die hebben meegewerkt aan en meegekeken bij de organisatie van de focusgroepen hebben naast de inhoudelijke lessen ook een aantal procesmatige lessen geleerd.

- Het tegelijk uitvoeren van een kwantitatief onderzoek en een kwalitatief onderzoek is goed bevallen. Het bood de mogelijkheid de uitspraken in de focusgroepen te vergelijken met de resultaten van de enquête. Dat geeft inzicht in de representativiteit van de focusgroepen en het geeft tegelijk de enquêteresultaten meer diepgang.
- Voor een goede aansluiting tussen het kwantitatieve deel van het onderzoek en het kwalitatieve deel van het onderzoek, moet zoveel mogelijk methodisch op elkaar aangesloten worden. Dat betekent dat gespreksonderwerpen en vragen zoveel mogelijk gelijk gehouden moeten worden, zodat de focusgroepen echt een verdiepende fase zijn na de enquête. Het is dan ook aan te raden de organisatie van deze stappen door één partij te laten uitvoeren.
- Het onderscheid maken in leefstijlen/waardeoriëntaties bij de enquête en de focusgroepen heeft inzicht gebracht in verschillen tussen burgers in hun opvattingen over het waterbeheer.
- Bij het uitvoeren van een enquête en focusgroepen moet je ervoor zorgen dat er per leefstijl een focusgroep kan worden georganiseerd. Dit betekent dat de organisator van de focusgroepen moet beschikken over een adresbestand met daaraan gekoppeld de leefstijl.
- Vervolgens is het belangrijk om goed stuur te houden op de selectie van kandidaten voor de focusgroepen. In eerste instantie was de samenstelling van de groep deelnemers te eenzijdig (hoog opgeleid, autochtoon, goed geïnformeerd). Hoewel het criterium van representativiteit niet zaligmakend, is het wel belangrijk een goede microcosmos van de samenleving te hebben voor de uitstraling die een dergelijk proces heeft op de buitenwereld en voor de interpretatie van de resultaten.
- Tot slot is een belangrijk leerpunt dat duidelijk is van wie de adviezen zijn aan beleidsmedewerkers die uit een dergelijk proces komen. Zijn het werkelijk de adviezen van burgers of is het de interpretatie van het de procesbegeleider? Als een burgeradvies de uitkomst moet zijn van een participatieproces, is het belangrijk voldoende tijd te reserveren waarin burgers zelf hun adviezen formuleren, waarbij een procesbegeleider slechts een ondersteunende rol heeft en geen interpreterende rol.

3.1.2. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

In beleidsvoorbereiding kunnen beleidsmedewerkers rekening houden met de wensen van burgers, naast de politieke wensen en de

technische mogelijkheden. De meerwaarde is dat hiermee de opinie van burgers naar voren komt, die niet vertegenwoordigd wordt door maatschappelijke organisaties waar het ministerie mee in gesprek gaat in beleidsvoorbereiding. Dat geeft het gevoel dat de maatschappelijke context nog niet geheel in beeld is en dat een burgerparticipatietraject wel degelijk aanvullende informatie oplevert, ook als het een bevestiging is van bestaand beleid.

Afhankelijk van de bril waarmee men naar de resultaten kijkt biedt de bril van de 'grote lijn' een bevestiging van de vermoedens van beleidsmedewerkers over hoe burgers denken over waterkwaliteit, terwijl de bril van 'diversiteit' laat zien dat het spectrum aan opinies over waterkwaliteit juist heel breed is.

Enkele nieuwe inzichten betreffen de nadruk van de burgers op zichtbare vervuiling, als zwerf- en drijfvuil, en de beperkte kennis van burgers over de rol van de agrarische sector bij het verbeteren van de waterkwaliteit.

Procesmatig komen uit het project een aantal lessen die belangrijk zijn bij het organiseren van een participatietraject door DG Water. Het gaat dan om een goede aansluiting van opzet en inhoud tussen de verschillende gebruikte methoden, om het belang van het selectieproces en om inzicht in de afzender van de burgeradviezen. Hierbij kun je gebruik maken van bestaande kennis over de toepasbaarheid van methoden, zoals die bijvoorbeeld bij het ministerie van VROM aanwezig is.

Aanbevelingen

Een eerste stap is gemaakt met het laten landen van de geleerde lessen (inhoudelijk en procesmatig) bij DGW, door presentaties te organiseren voor verschillende projectgroepen en het team Waterkwaliteit en door het schrijven van deze oplegnotitie. Er wordt ook aansluiting gezocht bij het team dat het Nationaal Waterplan bij DGW voorbereid in een workshop over de mogelijkheden van burgerparticipatie bij de totstandkoming van het Waterplan. En er wordt een symposium georganiseerd voor waterbeheerders in de stroomgebieden over de mogelijkheden en onmogelijkheden van burgerparticipatie in het regionaal waterbeheer.

Een andere mogelijkheid is dat het team Waterkwaliteit (opdrachtgever van dit project) haar stellingname over het nut en de noodzaak van een dergelijk proces bij andere DGW programma's presenteert. Als het team Waterkwaliteit laat zien welke inhoudelijke en procesmatige lessen ze heeft geleerd en op welke wijze ze een vervolg wil geven aan dit project, is een goede samenwerking met andere programma's te realiseren op het gebied van burgerparticipatie.

Een aanknopingspunt is ook het leertraject gebiedsgericht werken, dat bij DGW wordt opgezet. Het blijkt dat projectleiders uit verschillende programma's behoefte hebben aan een gezamenlijk leertraject op dit thema. Concrete projecten en problemen vormen de basis. De opgedane lessen in het project Burgerbeelden Waterkwaliteit zouden hier een plek in kunnen krijgen.

Een ander leertraject waar aansluiting bij gezocht zou kunnen worden, gaat over professionalisering van de beleidsfunctie; een beleidskernbreed traject (DGW, DGTL, DGP). Er zijn nu drie modules gegeven: 'beleid en regie', 'internationaal' en 'de context van beleid'. De

context is met name de politiek- bestuurlijke omgeving en de kennis waarop beleid is gebaseerd. Het is sterk aan te bevelen de lessen van Burgerbeelden Waterkwaliteit een plek te geven in deze module. Tot slot gaat er ook nog een Masterclass "strategisch vernieuwen" draaien. Hierin worden de masterclass van DGW uit 2007 (succesvol vernieuwen) en de beleidskernbrede Masterclass (strategisch vernieuwen) samen gehouden. De Masterclass is nog in ontwerp, maar misschien is het mogelijk de lessen van het project Burgerbeelden een plaats te geven in de opzet van deze Masterclass.

3.2 Voorbereidingstraject Nationaal Waterplan

De looptijd van de huidige 4^e nota waterhuishouding is tot en met 22 december 2009. DG Water is momenteel bezig met de voorbereidingen voor de opvolger van de 4^e nota waterhuishouding: het Nationaal Waterplan. Het plan bevat een visie op de (klimaatbestendige) inrichting van Nederland als waterland en heeft voor de ruimtelijke aspecten de status van structuurvisie waarin water en ruimtelijke ontwikkeling zijn geïntegreerd, op basis van de nieuwe Wro en de nieuwe Waterwet. Het Waterplan zal tenminste bevatten een uitvoeringsagenda 2009-2015, beleidskeuzen voor specifieke aandachtgebieden (IJsselmeergebied, Noordzee, Zuid-westelijke delta), een streefbeeld 2040 en een lange termijnvisie 2100.

Eén van de uitgangspunten bij het opstellen van het plan is 'van Buiten naar binnen'. Daartoe heeft het team Nationaal Waterplan op dit moment de volgende ideeën:

1. Nakomen van de afspraken hierover op de DGW Netwerkdag
2. Inspraak nieuwe stijl
3. Gebruik maken van de lessen van Burgerbeelden Waterkwaliteit
4. Speciale inzet van VROM en het NIROV op het gebied van ruimtelijke ordening
5. Een kring van gezaghebbende personen als meedenkers/meekijkers.
6. Een website: www.waterplan.nl
7. Ronde langs de provincies om in gesprek te gaan over het waterplan.

Om tegemoet te komen aan punt 3 is een workshop georganiseerd naar aanleiding van het project Burgerbeelden Waterkwaliteit met als doel aanbevelingen op te stellen voor het team Nationaal Waterplan over waarom en hoe burgerparticipatie te organiseren in het voorbereidingstraject. Het project Burgerbeelden en andere ervaringen met burgerparticipatie (VROM – Beleid met Burger, United Knowledge – Internettools), die tijdens deze workshop zijn gepresenteerd, resulteerden in aantal aanbevelingen over het waarom en hoe van burgerparticipatie en in een aantal concrete kansen en risico's in het voorbereidingstraject van het waterplan.

3.2.1. Stappenplan burgerparticipatie

Het ministerie van VROM (ministerie van VROM, 2007:

<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=16572>) beveelt aan om een

aantal stappen te doorlopen om een goed participatieproces te organiseren in een beleidsproces:

1) Vragen aan burgers

Welke vraag over het beleidsonderwerp wil je precies stellen? Naar welk soort informatie ben je op zoek, wat moet het voor het beleidsproces opleveren? Daarbij is het ook noodzakelijk te overwegen wat dan de voordelen voor de burger zijn om bij dit onderwerp betrokken te worden.

Eén van de onderwerpen uit het Waterplan die de burger direct lijkt te raken is het onderdeel 'Waterbewustzijn'. Dit thema uit de kabinetsvisie op het Waterbeleid wordt uitgewerkt in het Nationaal Waterplan. Vragen zouden zich specifiek kunnen richten op de wijze waarop burgers geïnformeerd willen worden, welke rol ze zelf willen/kunnen spelen voor een duurzaam watersysteem, de mate waarin ze betrokken willen worden bij het waterbeheer en/of beleid? Deze vragen zijn deels beantwoord in het project Burgerbeelden Waterkwaliteit en kunnen dus input vormen voor het Waterplan (zie paragraaf 3.3). Maar Waterbewustzijn gaat niet alleen over waterkwaliteit, maar over het hele waterveld. Het gaat ook niet alleen om communicatie, maar ook om participatie en educatie. Hier kunnen nog vragen aan de burgerij uit geformuleerd worden.

2) Beleidsruimte

Vervolgens is het noodzakelijk te bepalen hoeveel beleidsruimte er is om werkelijk te de ideeën van burgers een plaats te geven in het proces. Dit wordt vaak bepaald door tijdgebrek of door politiek-bestuurlijke factoren. In het kader van verwachtingenmanagement naar de deelnemende burgers, opdrachtgevers en maatschappelijke veld is het belangrijk hier vooraf duidelijkheid over te scheppen. Vraag je participanten om mee te denken over agendasetting of vraag je hen reeds uitgewerkte plannen op details te toetsen?

Een risico in het voorbereidingstraject van het Waterplan is de korte doorlooptijd en de strakke tijdplanning voor het gereed komen van het Nationaal Waterplan. Bovendien is het zo dat het Waterplan voor een groot deel wordt opgebouwd uit bestaande beleidstrajecten (zoals waterveiligheid, KRW). Dit beperkt de beleidsruimte aanzienlijk. Echter, er zijn wel kansen te signaleren. Het belangrijkste aanknopingspunt is dat er ook politiek draagvlak is voor burgerparticipatie. Dat blijkt uit de 100 dagengesprekken die het kabinet heeft gevoerd met Nederlanders van alle allooi en uit de nadruk op Waterbewustzijn in de Kabinetsvisie op het waterbeleid. Daarnaast geeft het team Nationaal Waterplan zelf ook aan dat het waterplan wel meer moet zijn dan een optelling van bestaand beleid. Er moet een 'kop' opkomen. Daar kan participatie misschien een rol bij spelen. Er is een aantal thema's in het Waterplan te identificeren, waar meer beleidsruimte is, omdat deze nog niet zijn ingevuld in lopende processen. Het gaat dan bijvoorbeeld om nieuwe thema's uit de Kabinetsvisie op het Waterbeleid, zoals Water & Economie en Waterbewustzijn. Een ander voorbeeld is het streefbeeld 2040 dat zal worden opgesteld. Dit moet een realistisch streefbeeld zijn, maar biedt wel een opening om een burgervisie in te verwerken. Het lange

termijnperspectief voor 2100 wordt ingevuld door de Deltacommissie en biedt in de zin minder ruimte.

Daarnaast biedt het feit dat het Waterplan deels wordt opgebouwd uit lopend beleid ook de mogelijkheid om voor burgerparticipatie aan te sluiten bij deze lopende processen. In deze processen is wellicht al eerder een participatietraject ingezet, waarvan de resultaten bruikbaar kunnen zijn voor het Waterplan (zoals Burgerbeelden Waterkwaliteit voor de KRW), of zijn misschien nog plannen om burgerparticipatie te organiseren. Er vindt momenteel een inventarisatie plaats van burgerparticipatieprojecten bij lopende beleidsprocessen. Een mogelijkheid is ook om tijdens de ronde langs provincies over het waterplan te vragen naar lopende participatieprojecten in de gebieden.

3) Fase van de beleidscyclus

Het is belangrijk om te bepalen in welke fase van de beleidscyclus het participatieproces zich zal afspelen. Dat bepaalt namelijk de rol die participanten geacht worden aan te nemen en welke methoden je voor participatie wilt gebruiken.

De doorlooptijd van het Waterplan is kort en het Waterplan wordt voor een groot deel gebaseerd op vigerend beleid. Dan kun je stellen dat de totstandkoming van het Waterplan zich al dicht tegen besluitvorming aan bevindt. Voor de nieuwe onderwerpen uit de Kabinetsvisie op het Waterbeleid en voor de streef- en toekomstbeelden geldt dit minder. Hoewel hier op hetzelfde moment besluitvorming over plaats zal vinden, ligt er in het voorbereidingstraject nog meer open. Dat neigt dus nog meer naar beleidsvoorbereiding.

Voor de onderdelen uit het vigerend beleid lijkt de rol van de burger dus meer gericht op raadpleging; de onderdelen die nog ingevuld moeten worden kan een adviserende rol vragen van burgers.

Tijdens de workshop zijn ook nog suggesties gedaan om participatie te concentreren in de inspraakperiode, in het kader van inspraak nieuwe stijl. Echter, inspraak nieuwe stijl betekent niet dat participatie geconcentreerd moet worden in de inspraakperiode. Het betekent dat een finale belangentoets, kort voor het definitieve besluit, vooraf wordt gegaan door burgerraadpleging/-participatie vroegtijdig in de planvorming. Voor het project Burgerbeelden Waterkwaliteit betekent het ook dat de resultaten van het project gebruikt zullen worden bij het goed organiseren van en communiceren over de wettelijke inspraakprocedures voor de stroomgebiedbeheersplannen.

4) Capaciteit

Een belangrijke randvoorwaarde bij de organisatie van een burgerparticipatietraject is de beschikbare capaciteit in tijd, budget en menskracht. Een deel van de werkzaamheden is zeker uit te besteden bij voldoende budget, maar het doorlopen van een participatietraject vraagt ook tijd en inzet van de opdrachtgever.

Het team Nationaal Waterplan geeft zelf aan dat tijd mogelijk een probleem is voor het organiseren van een participatietraject. Ook tijdens de uitvoering van het project Burgerbeelden bleek dat eerder ingeschatte benodigde tijd onvoldoende was. Dit is mogelijk deels te ondervangen door ook met burgerparticipatie aan te haken op lopende

beleidstrajecten, die inhoudelijk ook onderdeel uitmaken van het Nationaal Waterplan.

5) Methoden

Na alle stappen doorlopen te hebben kan een afweging gemaakt worden over de te gebruiken methode. Belangrijk om daarbij in ogenschouw te nemen is, dat participatie maatwerk is. Dat betekent dat bestaande methoden op ieder specifiek geval toegespitst wordt en gemengd wordt met andere methoden. In het project Burgerbeelden Waterkwaliteit zijn goede ervaringen opgedaan met het mengen van een kwantitatieve methode (enquête) en een kwalitatieve methode (focusgroepen). Hiermee konden standpunten van de focusgroepen getoetst worden op representativiteit, terwijl de focusgroepen zich vooral richtten op verdieping van de vraagstukken. Belangrijk om hierbij in gedachten te houden is dat deelnemers zich in een proces ontwikkelen en dat dat invloed kan hebben op de eindresultaten. Een enquête bevraagt burgers over hun onbevangen opinie. In een burgerjury krijgen burgers de gelegenheid kennis tot zich te nemen op basis waarvan ze een advies uitbrengen. Dit maakt dat er een ontwikkelingstraject ontstaat van leek tot deskundige (afhankelijk van de intensiteit van het proces). Het is goed om dit in gedachten te houden bij het kiezen van een methode en is afhankelijk van de oorspronkelijke vraagstelling.

Bijlage A Burgeradviezen

Deze burgeradviezen komen uit het rapport van De Beuk naar aanleiding van de focusgroepen (exclusief de focusgroep met de 'voorzichtigen'). DGW koppelt aan de deelnemers terug op welke wijze met deze adviezen is omgegaan. Niet altijd duidelijk is of deze adviezen een interpretatie zijn van de facilitator, of het door de groep gedeelde adviezen of dat het adviezen van slechts enkele deelnemers zijn.

Burgeradvies 1 van De Beuk

Richt je bij het schoon houden van water op het voorkomen van vervuiling en sla niet door in het nog schoner maken van het water, het herstellen van landschappen etc. Vertrouw ook op de zelfreinigende werking van water.

Burgeradvies 2 van De Beuk

Zorg dat het Nederlandse water voldoet aan een *basiskwaliteit* die ertoe leidt dat geen gezondheidsproblemen ontstaan voor mens en dier. Breng daarnaast normen aan voor *verschillende soorten gebieden van gebruik en natuurwaarde*.

Burgeradvies 3 van De Beuk

Wees strikt in het *handhaven* van het watergebruik ten behoeve van andere watergebruikers en de natuur. Zorg tegelijkertijd voor *alternatieven* en voor *uitleg van gemaakte keuzes*.

Burgeradvies 4 van De Beuk

Kijk goed naar het gebruik van het betreffende water, óf een natuurvriendelijke oever daar past en zo ja, welke vorm het beste past. *Waak ervoor om natuurvriendelijke oevers simpelweg tot norm te verheffen*.

Burgeradvies 5 van De Beuk

Informeer burgers over hun *lokale situatie* en doe dat op een *persoonlijke manier*. Zorg dat burgers meer algemene informatie over water *gemakkelijk kunnen vinden* maar dring dat niet op.

Burgeradvies 6 van De Beuk

Communiceer open en eerlijk en maak afwegingen aan burgers duidelijk. Betrek de maatschappij in het algemeen meer bij beleidsvorming. Burgers voelen ook een verantwoordelijkheid ten aanzien van waterkwaliteit, spreek die aan en start een gesprek met de samenleving.

Burgeradvies 7 van De Beuk

Zorg dat de *ruimtelijke kwaliteit en de kwaliteit van water geïntegreerd* worden. Verkoking en gebrek aan regie mag geen rol spelen bij een bevredigend eindresultaat. Burgers en andere belanghebbenden moeten daarvoor vaker aan tafel gevraagd worden *op lokaal niveau mee te praten*.

Bijlage B Inventarisatie van onderwerpen waarover burgers mee willen praten

| | | |
|---|---------------|--|
| | | |
| Water en klimaat | 31311 | |
| kustverdediging | | |
| overstromingsgevaar van rivieren | 1232 | |
| wateroverlast als gevolg van regen | 1211 | |
| droogte | 2 | |
| water wordt zouter | 3 | |
| | | |
| Water en economie | 3 | |
| waterkennis exporteren | 22 | |
| energiewinning uit water | 32313 | |
| recreatiemogelijkheden versterken | 11133 | |
| | | |
| Gezonde watersystemen | 2221 | |
| bestrijding van waterverontreiniging | 12 | |
| natuur en landschap | 3333312 | |
| kwaliteit van de leefomgeving | 2323 | |
| | | |
| Water en ontwikkelingsamenwerking | 332221 | |
| inzet voor de wereldwaterproblematiek | 12 | |
| ontwikkelingshulp bij overstromingsrampen | 1 | |
| | | |
| Water en participatie/educatie | 113 | |
| jongeren bewust maken van water ('waterbewustzijn') | 1321 | |
| toegankelijke watergeschiedenis (bv. canon) | 233 | |
| participatie van de samenleving in waterbeleid | 111122132 | |
| | | |