

## Huidige perspectieven op water en consequenties voor draagvlak voor beleid

Offermans, Astrid; Valkering, Pieter; Vreugdenhil, Heleen; Wijermans, Nanda

**Publication date**

2012

**Document Version**

Final published version

**Published in**

H2O: tijdschrift voor watervoorziening en waterbeheer

**Citation (APA)**

Offermans, A., Valkering, P., Vreugdenhil, H., & Wijermans, N. (2012). Huidige perspectieven op water en consequenties voor draagvlak voor beleid. *H2O: tijdschrift voor watervoorziening en waterbeheer*, 7, 21-24.

**Important note**

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

**Takedown policy**

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.



Astrid Offermans, Universiteit van Maastricht

Pieter Valkering, Universiteit van Maastricht

Heleen Vreugdenhil, Universiteit van Maastricht

Nanda Wijermans, Universiteit van Utrecht

# Huidige perspectieven op water en consequenties voor draagvlak voor beleid

**Het bestaan van verschillende manieren om water te beheren leidt al snel tot controverses tussen wetenschap en beleid. Voorkeuren voor specifieke oplossingen vloeien veelal voort uit verschil in percepties (perspectieven) en niet zozeer uit een gebrek aan kennis of feiten van en over het watersysteem. Via de Perspectievenmethode analyseerden we het huidige, dominante perspectief op water- en rivierbeheer in Nederland. Hiertoe is een vragenlijst opgesteld, die is ingevuld door een groot aantal waterprofessionals. Daaruit blijkt dat het huidige perspectief uitgaat van een hoge mate van controleerbaarheid van het watersysteem, waarde hecht aan expertkennis en een redelijk tot groot vertrouwen in technologie heeft. Voorts is er een voorkeur voor een meer natuurlijke en aanbodgestuurde inrichting van het watersysteem zonder dat dit ten koste gaat van de beheersbaarheid ervan.**

Inzicht in het dominante perspectief geeft tegelijkertijd aan welke perspectieven momenteel onder de oppervlakte bestaan en welke weinig populair zijn. Wanneer huidig beleid te eenzijdig vanuit het dominante perspectief wordt opgesteld, bestaat het risico dat andere perspectieven die momenteel niet, maar in de toekomst mogelijk wel dominant kunnen zijn, (onbewust) genegeerd worden. Veranderende perspectieven hebben invloed op het draagvlak voor beleid. Rekening houden met een diversiteit aan (veranderende) perspectieven kan de sociale robuustheid van strategieën vergroten en draagvlak beter behouden.

Verschillende oplossingen voor problemen in het waterbeheer op de lange termijn worden gemakkelijk controversieel en daardoor problematisch voor wetenschap en beleid. De traditionele reactie is dat meer wetenschappelijke kennis en feiten nodig zijn om controverses op te lossen. Veel van deze problemen zijn echter niet gebaseerd op een gebrek aan kennis maar op het bestaan van verschillende perspectieven op water en waterbeheer<sup>1)</sup>. De Perspectievenmethode<sup>2),3),4),5)</sup> geeft inzicht in de verschillende percepties ten aanzien van water en

onderscheidt daarin vier stereotiepe perspectieven (zie afbeelding 1): de hierarchist, egalitair, individualist en fatalist.

De hierarchist richt zich op strikte controle van het watersysteem, waarbij watervoorzieningen idealiter vraaggestuurd zijn. De overheid is hoofdvantwoordelijk voor waterbeheer en besluiten dienen te worden genomen op basis van expertkennis en onderzoek. Controlerende maatregelen als dijkenbouw, strikte normstellingen en de aanleg van kades voorkomen de (potentieel gevaarlijke) gevolgen van verwachte klimaatverandering.

De egalitair richt zich op een meer natuurlijke inrichting van het watersysteem, waarbij natuur en afvoer volop ruimte krijgen. De mens dient zich aan te passen aan de ruimte die het water (mogelijk) nodig heeft en dient in de watervraag rekening te houden met de hoeveelheid beschikbaar water en water dat door andere gebruikers (flora en fauna) benodigd is. Iedereen is medeverantwoordelijk voor de totstandkoming en instandhouding van een duurzaam watersysteem en besluiten dienen dan ook te worden genomen op basis van de participatie van belanghebbenden. Ruimte voor de rivier, het terugdringen van de watervraag

en herlocatie van menselijke activiteiten naar hoger gelegen gebieden genieten de voorkeur bij een egalitair perspectief. De individualist ziet water niet als bedreiging, maar als 'kans'. Met behulp van innovatieve technologieën is volgens de individualist op adaptieve wijze om te gaan met veranderingen die op ons afkomen. Aanpassing aan het (fluctuerend) waterpeil integreert water op directe wijze in de ruimtelijke ordening. Verantwoordelijkheden liggen bij het bedrijfsleven, maar ook bij individuen die in overstromingsgevoelig gebied willen wonen. Besluiten zijn sneller, effectiever en kordater te nemen door kosten en baten nauwkeurig af te wegen. Innovatieve technologieën, zoals amfibisch wonen, het construeren van tulpvormige eilanden, maar ook oplossingen als verzekeren tegen overstromingsrisico's, passen in een individualistische oplossingsrichting. De fatalist beziet het leven als een loterij, waarbij geluk en pech voorbestemd worden door het lot. Investeren in langdurige, kostbare projecten en besluitvormingsprocessen is daarom per definitie zinloos. Beter is het te genieten van dag tot dag. Water draagt bij aan een plezierig en comfortabel leven en mag gebruikt worden voor menselijk plezier. Beleidsmatig propagieren zij een passieve 'niets doen'-insteek.

Elk perspectief heeft eigen verwachtingen van de toekomst en het beleid. Wanneer het perspectief inherent aan beleid enerzijds en het dominante perspectief onder burgers en professionals anderzijds te zeer verschillen, bestaat het risico dat het beleid en de effecten daarvan op het watersysteem niet wenselijk of acceptabel worden bevonden. In dat geval kan beleid aan draagvlak verliezen, wat de implementatie of continuering van maatregelen bemoeilijkt. Daarom is het belangrijk binnen beleidsconstructie rekening te houden met diversiteit aan perspectieven. Op die manier is draagvlak voor het heden, maar ook voor de toekomst te garanderen. Naar de toekomst toe veranderen perspectieven en daarmee ook draagvlak voor oplossingsrichtingen. Perspectieven die momenteel wel identificeerbaar, maar niet dominant zijn, kunnen in de toekomst uitgroeien tot dominant. In dit artikel rapporteren wij de resultaten van het meten van het huidige perspectief op water onder Nederlandse waterprofessionals. Samengevat geven wij aan hoe het dominante meerderheidsperspectief is te typeren, hoe subdominante maar significante onderstromen er uitzien en wat dit mogelijk betekent voor beleid.

### Methode

Vanuit de culturele theorie<sup>(6,7)</sup> zijn de stereotiepe perspectieven - die aanvankelijk werden gebruikt om religieuze rituelen te verklaren en analyseren - doorvertaald naar water en meetbaar gemaakt middels de perspectievenkaart (zie tabel)<sup>(8,9,10)</sup>. De perspectievenkaart bestaat uit een reeks overtuigingen (eerste kolom) die verschillende (overtuigings)waarden van water representeren. Elke overtuiging is op vier perspectivistische manieren in te vullen (tweede, vierde, zesde en achtste kolom). De invulling van alle overtuigingen tezamen, vormt een perspectief op water. Elke overtuiging uit de perspectievenkaart is opnieuw geformuleerd in een vraag of stelling met vier antwoordopties (de vier perspectieven), die samen een vragenlijst hebben gevormd.

We onderscheiden drie niveaus: overtuigingen op wereldbeeldniveau (verwijzend naar fundamentele visies op water en de toekomst), op managementstijlniveau (wat willen we hoe bereiken) en op managementstijlprocesniveau (verantwoordelijkheden en besluitvorming). Omdat perspectieven in de praktijk niet stereotype zijn maar veelal bestaan uit interpretaties vanuit verschillende stereotype perspectieven, mochten respondenten per vraag nul tot en met vier antwoordopties aanvinken. Elke antwoordoptie (of combinatie) kreeg een code toegekend (variërend van 0-13), zodat achteraf geanalyseerd kon worden hoe vaak een antwoordoptie (perspectief) was gekozen. De vragenlijst is ingevuld door 152 respondenten vanuit verschillende professionele achtergronden (waterschappen, kennisinstituten, Rijkswaterstaat, ministeries, ngo's en overheden) met een gemiddelde leeftijd van 44 jaar. 76 Procent was man, 24 procent vrouw en respondenten waren gelijkmatig gespreid over Nederland (op



Afb. 1: De vier invullingen van de stereotiepe perspectieven op water en waterbeheer.

postcodeniveau). De vragenlijst en resultaten zijn positief getoetst op interne consistentie en betrouwbaarheid. Verschillen tussen respondenten met verschillende achtergronden zijn verwaarloosbaar.

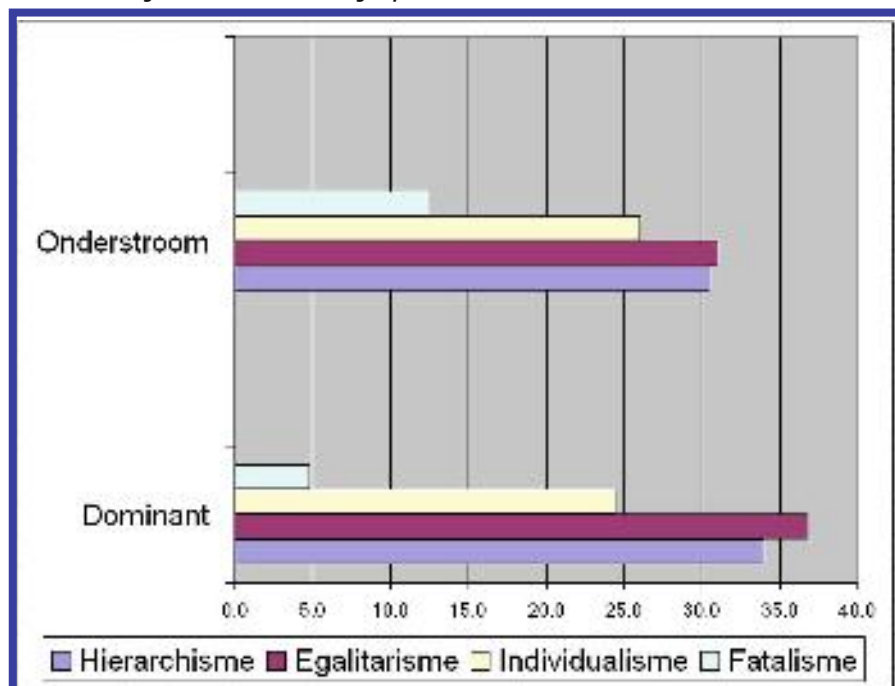
### Resultaten

Voor elke perspectivistische interpretatie is bijgehouden hoe vaak een antwoord optie gekozen is. In de perspectievenkaart (zie tabel) staat deze score direct achter de perspectivistische interpretatie van de betreffende overtuiging. Hoe dichter het somtotaal in de laatste kolom bij 152 ligt, des te minder variatie in antwoorden is gegeven en hoe meer men het eens was met een specifieke perspectivistische interpretatie van een overtuiging. We zien dat het perspectief op wereldbeeldniveau dominant hiërarchisch is, terwijl egalitarisme op

managementstijlniveau dominant is. Managementstijlproces is daarentegen meer divers ingevuld met de nadruk op hiërarchie en in mindere mate individualisme en egalitarisme. De overtuiging waarover de grootste overeenstemming bestond, betrof de aard van waterproblematiek in Nederland. Maar liefst 127 van de 152 respondenten noemden de problematiek serieus, maar wel beheersbaar.

De tabel rapporteert de resultaten wanneer alle antwoorden van alle respondenten opgeteld worden. Volgens ons conceptuele denkkader<sup>(10,11)</sup> bestaat deze verzameling antwoorden echter uit een dominant perspectief en een zogenaamde onderstroom. Deze laatste is een niet-dominante maar significantie deviatie van het dominante perspectief. Omdat onder-

Afb. 2: Verdeling van perspectieven in de dominante groep en de onderstroom. Hoewel de verschillen tussen dominant perspectief en onderstroom klein zijn, is de onderstroom een stuk fatalistischer maar minder hiërarchisch en egalitair dan de dominante groep.



overtuiging	hiërarchisme	X	egalitair	X	individualisme	X	fatalisme	X	totaal
waarde van water	vervullen verschillende functies	104	bron van rust en ruimte	76	bron van welzijn en ontwikkeling	62	comfortabel maken van mijn leven	56	298
waterproblemen	serieus, maar controleerbaar	127	serieus en haast niet controleerbaar	25	hoeven we ons geen zorgen om te maken	5	nutteloos om proberen te voorkomen	1	158
klimaatverandering	gemiddeld	114	extreem	28	minimaal	9	niets over te zeggen	12	166
vertrouwen in technologie	redelijk	67	laag	15	groot	59	onduidelijk	30	171
belangrijke waarden	structuur en stabiliteit	70	harmonie en solidariteit	97	vrijheid en onafhankelijkheid	86	comfort en plezier	13	266
wereldbeeld		482		24		221		112	
waterfunctie-prioriteit	behoud huidige functies	68	ecologie, compensatie en natuurontwikkeling	100	economische functies, zelfontwikkeling en innovatie	80	comfort, en mij van voldoende water voorzien	26	274
veiligheid	overstromingspreventie en controle van afvoer	88	vermijden risicovol gebied en acceptatie	94	adaptatie en gebruikmaking van kansen	103	interventies zijn nutteloos, het lot is niet te veranderen	2	287
reactie op droogte	volgen richtlijnen en wetgeving	38	eerlijke verdeling tussen natuur en mens	119	marktwerking, hogere prijs in tijden van schaarste	40	hier hoeven we niet over na te denken, zal wel loslopen	1	198
ideale watervoorziening is	vraaggestuurd	40	aanbodgestuurd	99	marktgestuurd	45	hetzelfde als nu, hoeven we niet over na te denken	3	187
watersysteem	controle en regulering	63	natuurontwikkeling en veerkracht	141	opportunisme en innovatieve technologieën	54	passiviteit, menselijk ingrijpen is vrij nutteloos	2	260
relatie tot ruimtelijke ordening	water volgt	10	water stuurt	76	water biedt kansen	93	water moet gebruikt worden voor plezier	40	219
managementstijl inhoud		307		629		415		74	
schade door overstroming	moet voorkomen worden en anders vergoed door overheid	97	is een kwestie van solidariteit; iedereen is financieel verantwoordelijk	54	is individuele verantwoordelijkheid en risico van wonen in risicovol gebied, verzekeren	93	hierop ga ik niet vooruitlopen	4	248
verantwoordelijkheid	nationale overheid	123	regionale overheden, ngo's en individuen	109	marktpartijen en in risicovol gebied individuen	17	dit maakt me niet uit zolang ik voldoende water heb	1	250
besluitvorming	baseren op expertkennis en -onderzoek	117	baseren op participatieve processen belanghebbenden	115	liberale markt, kosten-batenanalyse	22	n.v.t., dit is inherent nutteloos	1	255
water draagt bij aan	nationale identiteit, traditioneel exportproduct	82	stroomgebied identiteit en solidariteit	91	internationale identiteit en innovatief imago	103	mijn eigen identiteit en plezier	17	283
managementstijlproces		419		369		235		23	

De perspectievenkaart met de resultaten van de vragenlijst. De gearceerde cellen verwijzen naar het perspectivistische antwoord dat door een meerderheid van de respondenten is gekozen (hierbij is dus geen onderscheid gemaakt tussen dominant perspectief en onderstroom). Voor meer informatie zie Offermans et al.<sup>14)</sup>.

stromen naar de toekomst toe kunnen gedijen en uit kunnen groeien tot dominant perspectief, worden zij als belangrijke indicatie gezien om toekomstige perspectiefveranderingen te kunnen duiden. Onderscheid tussen dominant perspectief en onderstroom is gemaakt door gebruik te maken van de clustermethode TwoStep, waarbij voor iedere respondent statistisch wordt berekend of hij/zij in een door de statistieken gedefinieerd cluster te plaatsen is of dat de betreffende respondent te zeer van deze clusters verschilt, hetgeen een nieuw cluster in het leven roept. Dit leverde een drietal groepen op: een dominante groep bestaande uit 67 respondenten, een onderstroom van 38 personen en een overige groep van 27 respondenten. De laatste groep omvat een diversiteit aan personen die niet tot een coherente subgroep zijn samen te voegen. De onderstroom (n=38) is sterker individualistisch en fatalistisch dan de dominante groep ten koste van hiërarchie en egalitarisme (zie afbeelding 2). De verschillen tussen dominante groep en onderstroom zijn significant (niet te wijten aan toeval) voor alle overtuigingen, behalve betreffende de verwachting omtrent klimaatverandering en de perceptie over de aard van de waterproblematiek in Nederland. Voor deze overtuigingen geldt dat er een grote mate van (hiërarchisch georiënteerde) overeenstemming bestond tussen respondenten in de dominante groep en onderstroom.

### Conclusie

Het huidige dominante perspectief op water in Nederland is hiërarchisch op wereldbeeldniveau en egalitair op managementstijlniveau, vooral op inhoudelijk vlak. Dit levert twee concrete aandachtspunten voor waterbeleid op: ten eerste herbergt divergentie in wereldbeeld en managementstijl het risico dat gestelde doelen niet behaald worden. Of met andere woorden, dat men ergens naartoe werkt (managementstijl) dat indruist tegen verwachtingen of ideaalbeelden (het wereldbeeld). Ten tweede dient ervoor gewaakt te worden dat beleid niet alleen vanuit dit huidige perspectief opgesteld wordt. Dit zou kunnen

leiden tot een te eenzijdig (hiërarchisch/egalitair) beleid, dat weliswaar momenteel robuust en acceptabel wordt bevonden maar niet om kan gaan met perspectiefveranderingen richting individualisme of fatalisme, zoals te zien is bij de huidige onderstroom. Als mogelijke graadmeter voor toekomstige perspectiefveranderingen maakt de huidige onderstroom de urgentie tot het betrekken van fatalistische en individualistische perspectieven in huidige beleidsconstructies essentieel.

Daarom is het aan te bevelen individualistisch en fatalistisch georiënteerde personen te betrekken bij het opstellen van beleid. Praktisch gezien kan het lastig zijn fatalistische personen bij besluit- en beleidsvorming te betrekken vanwege hun passieve 'nietsdoen'-instek. Desondanks kunnen ook zij een bijdrage leveren aan het beleidsproces, bijvoorbeeld door de plezierfunctie van water sterker in de besluitvorming te betrekken. Beleid dat is opgesteld vanuit een hiërarchisch-egalitaire visie kan mogelijk problemen ondervinden in een individualistische samenleving, waarin reservering van ruimte als verspilling en controlerende maatregelen zoals dijkverbouwing als ouderwets zullen worden gezien. In plaats daarvan kan de vraag naar innovatief ruimtegebruik van het winterbed toenemen en draagvlak voor meer ruimte voor de rivieren en/of dijkverbouwing sterk afnemen.

*Voor meer informatie over de gebruikte methode en meer details over de resultaten kunt u contact opnemen met één van de leden van het project 'Perspectives in integrated water resources management in river deltas'<sup>(8),9),10),12),13)</sup>.*

### LITERATUUR

- 1) Sarewitz D. en R. Pielke (2007). The neglected heart of science policy: reconciling supply of and demand of science. *Environmental Science & Policy* 10, pag. 5-16.
- 2) Offermans A. et al. (2008). Advies van de Deltacommissie vergt breder perspectief. *H<sub>2</sub>O* nr. 20, pag. 36-40.
- 3) Valkering P. et al. (2008). Perspective method for long term water management (in Dutch). *H<sub>2</sub>O* nr. 14/15, pag. 18-20.

- 4) Van Deursen W. et al. (2010). Duurzame Delta: een serieus spel over de toekomst van het waterbeheer. *H<sub>2</sub>O* nr. 25/26, pag. 28-29.
- 5) Middelkoop H., M. van Asselt, S. van 't Klooster, W. van Deursen, J. Kwadijk en H. Buiteveld (2004). Perspectives on flood management in the Rhine and Meuse rivers. *River Res. Applic.* 20, pag. 327-342.
- 6) Douglas M. (1970). *Natural symbols*. New York: Random House.
- 7) Thompson M., R. Ellis en A. Wildavsky (1990). *Cultural theory*. Boulder: Westview Press.
- 8) Offermans A. en R. Corvers (2012). Learning from the past: Changing perspectives on river management in the Netherlands. *Environmental Science and Policy* 15(1), pag. 13-22.
- 9) Offermans A., M. Haasnoot en P. Valkering (2010). A method to explore social response for sustainable water management strategies under changing conditions. *Sustainable development*, pag. 312-324.
- 10) Valkering P. et al. (2010). Scenario analysis of perspective change to support climate adaptation: lessons from a pilot study on Dutch river management. *Regional Environmental Change*.
- 11) Valkering P. et al. (2012). A perspective-based simulation game to explore future pathways of an interacting water- society system. *Simulation and gaming*. In druk.
- 12) Valkering P. et al. (2008). Modeling cultural and behavioural change in water management; an integrated agent-based, gaming approach. *MATISSE working papers* 25(4).
- 13) Offermans A., H. Vreugdenhil en P. Valkering (2012). The Dutch dominant perspective on water: an exploration of present and future social support for river management. *Environmental Science and Health*, Part A. Submitted.
- 14) Offermans A. et al. (2011). The Dutch dominant perspective on water; risks and opportunities involved. In sixth Dubrovnik conference on sustainable development of energy, water and environment systems.

advertentie