

Lerende evaluatie Broedplaats Zoetwater Schouwen-Duiveland

Inhoudsopgave

H1. Een lerende evaluatie 2
Aanleiding 3
Wat is een succesvolle broedplaats? 3
Aanpak en leeswijzer 4
H2. Broedplaats zoetwater Schouwen-Duiveland 5
Ronde 1: Verkenningsfase van de broedplaats zoetwater (maart 2020 – september 2020) 5
Ronde 2: Inrichten van de broedplaatsprojecten (september 2020 – januari 2021) 6
Ronde 3: Toewerken naar realisatie van zoetwaterinnovaties (januari 2021 – voorjaar 2022) 6
H3. Context van de broedplaats 8
Urgent vraagstuk 8
Wederzijdse afhankelijkheden 8
Rollen 9
H4. Innovatie in de broedplaats 10
Open cultuur 10
Samenwerkingsstructuur en -proces 10
Leren en innoveren 11
H5. Fieldlab Brouwershaven-Zonnemaire 13
Tijdlijn 13
Lessen 13
H6. Resultaten van de broedplaats 14
H7. Conclusies en aanbevelingen 16
Conclusie 16
Aanbevelingen 16



Datum: 14 juli 2022

Auteur: Dr. Jitske van Popering-Verkerk en Marijn Stouten, MSc.

Dit advies op maat is opgesteld door de Taskforce Governance van de broedplaats zoetwater Schouwen-Duiveland, onderdeel van het IBP-VP gebiedsplan Zuidwestelijke Delta. De Taskforce wordt geleid door Govern*EUR* | Erasmus Universiteit Rotterdam.

H1. Een lerende evaluatie

Aanleiding

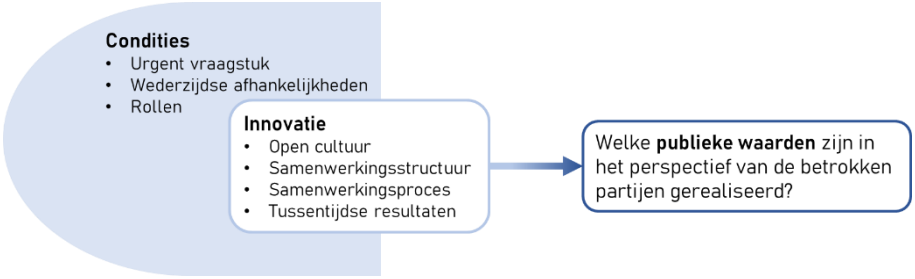
De Broedplaats Zoetwater Schouwen-Duiveland heeft als doel om met concrete projecten toe te werken naar een robuust zoetwatersysteem voor landbouw en natuur. In de broedplaats werken alle overheden (gemeente, provincie en waterschap) samen als één overheid waarbij zij over de institutionele grenzen heen kijken. Daarbij pakken zij gezamenlijk verantwoordelijkheid voor de zoetwateropgave in het landelijk gebied. Naast de overheden zijn ook agrariërs, natuurbeheerders en kennisinstellingen nauw betrokken bij de ontwikkelingen. In de afgelopen anderhalf jaar zijn vanuit de broedplaats zoetwater verschillende projecten en trajecten gestart om te innoveren in het zoetwatersysteem op Schouwen-Duiveland. Zo werd er gestart met bodem- en watercoaching voor agrariërs, en zijn quickscans en haalbaarheidsstudies uitgevoerd. Verder zijn er twee fieldlabs gestart – in Brouwershaven-Zonnemaire en in Burghsluis – waar gebiedsgericht wordt gewerkt aan verbetering van het watersysteem. Om dit proces te ondersteunen worden knelpunten in de governance geadresseerd en worden er kennisavonden georganiseerd om relevante kennis met elkaar te delen.

Dit onderzoek heeft als doel om de lessen van de broedplaats zoetwater tussen september 2020 en maart 2022 te verzamelen, en te vertalen naar eventuele aanscherpingen voor de komende periode. Het is een zogenoemde 'lerende evaluatie'; een evaluatie die plaatsvindt tijdens de uitvoering en specifiek is bedoeld om hiervan te leren.

Wat is een succesvolle broedplaats?

Om te leren over de broedplaats is het van belang om te benoemen wanneer we spreken van een succesvolle broedplaats. Het functioneren van een broedplaats kan niet worden beoordeeld met een klassieke evaluatie, waar gekeken wordt of de beschikbare middelen en inzet hebben geleid tot een efficiënt en effectief gerealiseerd project. In de broedplaats vindt een innovatieproces plaats waarin overheden, ondernemers en kennisinstellingen samenwerken aan het optimaliseren en innoveren van het zoetwatersysteem.

In de literatuur wordt deze manier van werken ook wel *'collaborative innovation'* genoemd; een bewust en proactief proces waarin nieuwe ideeën en interventies worden ontwikkeld, overgenomen en verspreid en waarbij het doel is om vanuit het netwerk verbetering te realiseren in een specifieke context. Vanuit de literatuur over collaboratieve innovatie is een aantal succesfactoren van innovatieprocessen bekend[1]. Deze zijn samengevat in het onderstaande figuur. Aan de hand van deze condities en succesfactoren kan worden geleerd van de broedplaats zoetwater.



Figuur 1. Analysekader

[1] Gebaseerd op *Transforming government through collaboration* (Nambisan, 2008), *Public value creation through collaborative innovation* (Crosby et al. 2017), *Metagoverning collaborative innovation in governance networks* (Sørensen & Torfing, 2016), en *Collaborative Innovation in the Public Sector: An Analytical Framework* (Sørensen & Torfing, 2010)

Aanpak en leeswijzer

Voor deze lerende evaluatie hebben wij twaalf interviews gehouden met kernspelers in de broedplaats. Daarnaast zijn wij deel van de broedplaats, en hebben interne documenten, mailberichten en onze observaties tijdens vergaderingen benut. De resultaten van de lerende evaluatie zijn besproken tijdens een interactieve sessie met het programmateam van de broedplaats zoetwater Schouwen-Duiveland. Op basis van dit materiaal hebben wij een korte tijdlijn gemaakt van de gebeurtenissen in de broedplaats (H2). Vervolgens hebben wij onze interviews geanalyseerd aan de hand van het geschetste analysekader, waarin wij onderscheid hebben gemaakt tussen de condities in de broedplaats (H3), het innovatieproces zoals dat ontstaat in de broedplaats (H4) en de resultaten die tot nu toe zijn bereikt door de broedplaats (H6). Hoofdstuk 5 bevat een intermezzo waarin wordt ingezoomd op de lessen uit de fieldlabs. Het rapport eindigt met conclusies en aanbevelingen (H7).

H2. Broedplaats zoetwater Schouwen-Duiveland

In deze paragraaf gaan we nader in op de ontwikkelingen en gebeurtenissen in het eerste anderhalf jaar van de broedplaats zoetwater op Schouwen-Duiveland. Daarbij plaatsen we de gebeurtenissen in rondes die kunnen worden onderscheiden van elkaar.

Ronde 1: Verkenningsfase van de broedplaats zoetwater (maart 2020 – september 2020)
Sinds 2017 werken overheden, kennisorganisaties en ondernemers samen in het living lab Schouwen-Duiveland. Eén van de opgaven waarover het living lab kennis en een netwerk wil ontwikkelen, is het thema zoete, zilte en zoute teelten. De droge perioden in 2018, 2019 en 2020 benadrukken de kwetsbaarheid van het zoetwatersysteem van Schouwen-Duiveland. De plaatselijke agrariërs zien hierdoor hun concurrentiepositie ten opzichte van nabijgelegen gebieden verder verslechteren. De gemeente ziet, onder andere op basis van de gesprekken in het kader van de Omgevingsvisie Buitengebied Schouwen-Duiveland, de noodzaak om de droogteproblematiek op te pakken.
Hiervoor ontstaat een concrete kans wanneer in het voorjaar van 2020 het nationale Interbestuurlijk Programma van start gaat. Langs verschillende thema's investeert het Rijk in de regio's en één van deze thema's is het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (IBP VP). De provincies Zeeland, Zuid-Holland en Brabant ontwikkelen een voorstel voor dit programma en de zoetwateropgave op Schouwen-Duiveland is één van de drie broedplaatsen in dit voorstel. In het voorstel wordt een Broedplaats Zoetwater Schouwen-Duiveland voorgesteld langs zes lijnen (zie uitwerking in kader): fieldlabs, POP3-projecten, investeringsvouchers, bodem- en watercoaching, taskforce governance, en zoetwateracademie. De lijn POP3-projecten is ontstaan doordat gemeente en provincie, vooruitlopend op het vaststellen van het gebiedsplan IBP VP, een aanvraag hebben ingediend voor zoetwateropslag in de ondergrond. Deze is gehonoreerd en het project zoetwateropslag in de ondergrond wordt daarmee gesubsidieerd via het Europese POP-3.
Tijdens het opstellen van het plan worden de leden van Agrarisch Schouwen-Duiveland (ASD) op de hoogte gebracht van de broedplaats en concrete projecten. Agrariërs kunnen aangeven of zij interesse hebben deel te nemen en dit levert 20 geïnteresseerden op. Het plan wordt door het IBP VP gehonoreerd en in de zomer van 2020 start het IBP VP Zuidwestelijke Delta met daarbinnen een Broedplaats Zoetwater, waarin de Broedplaats Zoetwater Schouwen-Duiveland een grote plaats heeft.

De onderdelen van de broedplaats zoetwater

1. De fieldlabs: gebiedsgerichte aanpak waaruit drie gebiedsvisies en drie gebiedsplannen voortkomen. Hieronder vallen ook de investeringsvouchers die worden ingezet voor de uitvoering van de pilots in cofinanciering met de initiatiefnemers. Doel is om met deze gebiedsgerichte aanpak tot een klimaatrobuust zoetwatersysteem te komen voor vitale landbouw
2. Projecten uit POP3: Samenwerken voor Zoet Water – van pilots naar grootschalige toepassing. Dit onderdeel omvat 13 quickscans en 5 haalbaarheidsstudies.
3. Investeringsvouchers: de uitgift van vouchers waarmee onderzoeken naar en uitvoering van innovatieve zoetwaterprojecten gecofinancierd worden.
4. De inzet van bodem- en watercoaching vanuit ZLTO. 25 agrariërs worden ondersteund in coachingstrajecten op bedrijfsniveau waarmee mogelijkheden voor waterbeheer duidelijk in beeld komen.
5. De Taskforce Governance: versnellen van innovaties door governance-advies. De taskforce geeft juridisch advies, helpt met het beheersen van de belemmeringen in samenwerking en governance. Hierdoor wordt het interbestuurlijk en grensontkennend samenwerken mede mogelijk.
6. De Zoetwater Academie: opzetten van een kennisnetwerk op het gebied van zoetwater. De Zoetwater Academie is belast met het organiseren van gezamenlijk leren en coaching.

Ronde 2: Inrichten van de broedplaatsprojecten (september 2020 – januari 2021)
In september 2020 worden de globale ideeën vertaald naar een plan en structuur voor de broedplaats zoetwater Schouwen-Duiveland. Daarbij wordt niet gewerkt met een strak plan van aanpak of organisatiemodel, maar maakt de gemeente (contractuele) afspraken met de verschillende partijen en ontstaat stapsgewijs een structuur. In het najaar vinden de eerste activiteiten daadwerkelijk plaats, zo start de bodem- en watercoaching vanuit ZLTO (september), gaat de taskforce governance aan de slag met de eerste governance adviezen (oktober), bereidt de Zoetwater Academie de eerste informatiebijeenkomsten voor en start het eerste fieldlab in Brouwershaven-Zonnemaire (zie een uitgebreide beschrijving in H5). Voor de afstemming en uitwisseling op het niveau van de hele broedplaats start in oktober het programmateam met daarin alle deelnemende partijen en projectleiders.

Terwijl de broedplaats wordt opgebouwd, zijn er twee relevante externe ontwikkelingen. Ten eerste neemt een aantal agrariërs het initiatief voor 'de Puupe'. Volgens hen moet verkend worden of externe zoetwateraanvoer mogelijk is, in combinatie met een ringleiding over Schouwen-Duiveland. Ten tweede neemt de agrarische sector het initiatief om een Masterplan Zoetwater Zeeland op te stellen, en nemen provincie en waterschap het initiatief om een Zeeuws Deltaplan Zoet Water op te stellen.

Ronde 3: Toewerken naar realisatie van zoetwaterinnovaties (januari 2021 – voorjaar 2022)
Vanaf de start van 2021 wordt er vanuit de broedplaats steeds concreter toegewerkt naar de realisatiefase. Er wordt een drietal activiteiten in intensieve samenwerking met de agrariërs uitgevoerd. Ten eerste hebben de bodem- en watercoaches de 25 deelnemende ondernemers minimaal twee keer bezocht waarbij in totaal ongeveer 100 bodemanalyses zijn gedeeld. Hieruit is door de ondernemers veel geleerd op bedrijfs- en perceelniveau over wat zij zelf kunnen ondernemen op het gebied van zoetwater. In mei wordt de deelrapportage Schouwen-Duiveland gepresenteerd die is opgesteld in het kader van het Masterplan Zoetwater Zeeland. Ten tweede wordt in het POP-3 project 'Samen werken aan zoetwater' besloten om vier haalbaarheidsstudies op de poelgronden, en één haalbaarheidsstudie voor het kreekruggengebied te laten uitvoeren. De haalbaarheidsstudies worden ingezet om een goed beeld te krijgen van de technische mogelijkheden. De taskforce governance heeft geadviseerd over de juridische mogelijkheden en beperkingen die voor de onderzochte maatregelen gelden. Ten derde ontstaat een intensief proces rond het fieldlab Brouwershaven-Zonnemaire. In de loop van 2021 wordt gewerkt aan een visie, waarmee knelpunten van het watersysteem, gezamenlijke doelen en belangen, en mogelijke oplossingsrichtingen in beeld komen. Eind 2021, begin 2022 worden veel van de zojuist geschetste activiteiten afgerond. Daarvoor worden tussen- of eindrapportages opgesteld en vervolgstappen afgesproken. Zo leiden de haalbaarheidsstudies in de POP-3 projecten tot een aanvraag voor subsidie om een aantal proefprojecten te gaan realiseren. En het fieldlab Brouwershaven-Zonnemaire zet de stap van visie naar haalbaarheidsstudie. Ook start het tweede fieldlab bij Burghsluis.

Een ander belangrijk traject in deze periode is het opstellen van een voucherregeling waarmee agrariërs cofinanciering kunnen krijgen voor onderzoeken naar of maatregelen voor het vasthouden van zoetwater. Bij het opstellen worden agrariërs betrokken en wordt een aantal leden van het Programmateam geconsulteerd. Begin 2021 wordt hiermee gestart en begin 2022 ligt er een eerste concept van de regeling. Echter, de IBP-subsidie waaruit de voucherregeling gefinancierd is, is nog niet beschikbaar gesteld door de provincies Zeeland en Zuid-Holland. Daarom besluit het college B&W van Schouwen-Duiveland op 1 maart om de voucherregeling te temporiseren.

De Zoetwater Academie en taskforce governance werken ondersteunend aan deze activiteiten. Begin 2021 en begin 2022 organiseert de Zoetwater Academie een reeks kennisbijeenkomsten. Hier worden presentaties voor agrariërs verzorgd door professionals en inzichten gedeeld over het vergroten van regenwaterlenzen, aanleg van diepdrainage en invloed van klimaatverandering op de landbouw. De taskforce governance brengt verschillende adviezen uit, onder andere over de juridische mogelijkheden voor de innovatieve zoetwatermaatregelen en over het krachtenveld van de broedplaats. Daarnaast wordt in 2021 de governance innovatie 'de optelsom van pilots' opgesteld. Dit advies is gericht op ondersteuning bij het realiseren van projecten die met elkaar optellen tot een transitie naar een robuuster zoetwatersysteem in Schouwen-Duiveland.

Buiten de broedplaats vindt in deze periode ook een aantal relevante ontwikkelingen plaats. In juli 2021 wordt het provincie-brede Zeeuws Deltaplan Zoetwater vastgesteld. De broedplaats heeft voor het gebied Schouwen-Duiveland input geleverd voor dit plan. Wel is er veel discussie of externe aanvoer ook als richting opgenomen wordt. In september vraagt het college van Schouwen-Duiveland de provincie per brief om de optie voor externe zoetwateraanvoer open te houden in het Zeeuws Deltaplan Zoetwater zolang er geen zicht is op alternatieven. Ook vanuit de agrarische sector wordt inspanning gedaan om externe wateraanvoer op de agenda te houden. De provincie heeft hierop laten weten het oneens te zijn, maar is wel bereid om *"het belang van zoet water voor de toekomstige landbouw op Schouwen-Duiveland actief onder de aandacht te blijven brengen"*. Een andere ontwikkeling is de start van een extern onderzoek genaamd 'Klimaat- en waterrobuust Laag-Nederland van nu naar 2100' (onderdeel van de Kennis- en Innovatieagenda). Schouwen-Duiveland wordt hierin een proefgebied waarbij de toekomst van de landbouw tot en met 2050 wordt geconcretiseerd als aanvulling op de broedplaats zoetwater, waar meer wordt ingezet op het realiseren van een robuust zoetwatersysteem op de korte termijn.

H3. Context van de broedplaats

In dit hoofdstuk analyseren we de context van de broedplaats. Daarbij kijken we naar de urgentie van het vraagstuk, de wederzijdse afhankelijkheden en de rollen.

Urgent vraagstuk

Gebrek aan zoetwater op Schouwen-Duiveland is een actueel en urgent vraagstuk. Met drie droge jaren, waaronder in 2018 een extreem droog jaar, hebben agrariërs hun kwetsbaarheid op dit vlak direct ervaren. Zo vertelt een agrariër: *"In 2018 was het extreem droog. Ik heb de helft van mijn uien niet kunnen oogsten en aardappelen waren niks waard, dat scheelt tonnen op het niveau van je bedrijf. Bij de ondernemers gingen toen de ogen open"*. Het probleem is inmiddels ook door de politiek en in het beleid erkend. Daarbij worden ook de indirecte problemen opgemerkt, namelijk dat droge jaren ook zullen leiden tot minder innovatie en tot achteruitgang van het buitengebied.

Hierbij zijn drie relevante noties te plaatsen. Ten eerste zijn er grote verschillen tussen agrariërs. Dit is sterk afhankelijk van het gebied waar een agrariër zijn percelen heeft. Zo vertellen betrokkenen: *"ieder bedrijf is uniek"* en *"iedereen boert op de plek waar z'n wiegje stond, de één zijn wiegje staat op een mooier plekje dan de ander"*. Een deel van de agrariërs ervaart grote problemen in droge periodes, maar er zijn ook agrariërs voor wie juist wateroverlast het probleem vormt. De situatie verschilt voor agrariërs en daarmee verschillen ook hun belangen. Ten tweede speelt er naast het korte termijn vraagstuk van zoetwaterbeschikbaarheid, ook een lange termijn vraagstuk rond de toekomst van agrariërs in het buitengebied van Schouwen-Duiveland (klimaatverandering, bedrijfsopvolging, landbouwbeleid, etc.). Deze lange termijn vraagstukken worden wel genoemd, maar zijn geen expliciet onderdeel van de broedplaats. Ten derde is het vraagstuk in de broedplaats duidelijk, maar geldt dit niet voor het eigenaarschap van het vraagstuk. Alle partijen delen de mening dat er iets moet gebeuren aan het zoetwatertekort. Sommigen benadrukken daarbij dat het deels ook een individueel belang van de agrarische ondernemer is, waar anderen benadrukken dat het vooral een collectief belang is voor een vitaal platteland op Schouwen-Duiveland. Dat leidt tot verschillende benaderingen vanuit de betrokken partijen.

Naast de beschikbaarheid van zoetwater is er bij de overheden een wens om in samenwerking tot vernieuwing en innovatie te komen. Dit is niet direct een zeer urgent vraagstuk, maar wel een ontwikkeling die wordt gezien als *"een goede kans om een gebiedsproces aan te gaan en een nieuwe manier van werken te proberen"*, een vernieuwing die *"we van harte te propageren"*. Dit is voor overheden een relevant, maar geen zeer urgent vraagstuk, dat een rol speelt om deel te nemen aan de broedplaats.

Wederzijdse afhankelijkheden

Op drie vlakken is sprake van sterke afhankelijkheden. Allereerst zijn er wederzijdse afhankelijkheden in het fysieke systeem. Wanneer een agrariër zoetwater onttrekt of aanpassingen doet in het watersysteem, zal dit in veel gevallen ook invloed hebben op een andere agrariër. Afhankelijk van het gebied speelt dit in meer of mindere mate, zo vertellen verschillende agrariërs: *"wat je op de kreekrug ziet is dat degene die water onttrekt daarmee de buurman benadeelt"* en *"toen ben ik een paar stuwtjes gaan zetten, toen had ik direct problemen met de buurman"*. Ten tweede is er een afhankelijkheid tussen de broedplaats en de stichting de Puupe, of, op een abstracter niveau, tussen twee strategieën in reactie op de toenemende droogte. Van beide strategieën moet de haalbaarheid en werkzaamheid nog bewezen moeten worden en daarin ligt een afhankelijkheid, zo vat één van de betrokkenen samen: *"als*

je geen succes hebt met demonstratieprojecten [in de broedplaats] *heb je het risico dat er problemen ontstaan en dat de Puupe steeds belangrijker zal worden"*. Ten derde wordt een afhankelijkheid gecreëerd door de verschillende financieringsstromen die samenkomen in de broedplaats (o.a. IBP Vitaal Platteland, POP-3, Interreg). De combinatie van verschillende regelingen geeft een zekere autonomie. Tegelijkertijd heeft elke financieringsstroom een strakke looptijd met deadlines en heeft de broedplaats voor het verkrijgen van subsidie te maken met verschillen partijen en procedures. Er zijn toenemende twijfels of het lukt om, met name binnen de deadline van het IBP Vitaal Platteland, de projecten daadwerkelijk te realiseren. Daarbij speelt ook mee dat de realisatie van deze projecten mede afhankelijk is van het ritme van de seizoenen; de meeste agrariërs hebben maar in een aantal (winter)maanden tijd om projecten voor te bereiden. In het seizoen zijn er dus maar enkele momenten waarop een project gerealiseerd kan worden.

Rollen

De context van innovaties, zoals de broedplaats, wordt ook beïnvloed door de rolverdeling tussen overheden en samenleving. Om deze rollen expliciet te maken, hanteren wij het onderstaande model[2].

	Geleid door de **overheid**	Geleid door de **community**
Emergente innovatie – ontwikkelen van nieuwe oplossingen voor complexe problemen	Overheid als innovatiezoeker	Overheid als innovatiekampioen
Gedefinieerde innovatie – toepassen van bestaande oplossingen voor bekende problemen	Overheid als innovatie-integrator	Overheid als innovatiekatalysator

Tabel 1. Overheidsrollen in een innovatieproces

Wanneer we vanuit deze bril kijken naar de broedplaats zoetwater, dan zien we dat voor alle partijen sprake is van emergente innovatie. De droogte als gevolg van klimaatverandering is een complex probleem waarmee ook andere vraagstukken verbonden zijn. In de broedplaats worden nieuwe oplossingen toegepast om te kijken of deze het beoogde effect hebben. In de rolverdeling tussen overheid en community is het beeld minder eenduidig. Gemeente Schouwen-Duiveland heeft een leidende rol, niet alleen door de broedplaats te trekken maar ook door met enthousiasme en energie te werken aan kansrijke uitkomsten: *"ze zijn heel proactief, ze wachten niet af maar nemen echt initiatief"* en *"zij steken hun nek uit"*. Zij beogen daarmee een broedplaats met de overheid als innovatiezoeker. Het waterschap en de provincie zien de broedplaats meer als een initiatief van onderop en reageren op dit initiatief vanuit hun eigen rol. Daarmee zien zij de broedplaats vooral als plek voor een innovatiekampioen.

Dit verschil in perspectief is van belang omdat dit tot andere werkwijzen leidt. Een innovatie met de overheid al innovatiezoeker is primair gericht op het verbinden van verschillende partners, gezamenlijk werken aan problemen en oplossingen, vergroten van commitment voor de innovatie, en werken vanuit openheid en gelijkwaardigheid. Een innovatie met de overheid als innovatiekampioen is gericht op het aanmoedigen van partijen om tot innovatie te komen, het faciliteren hiervan, en het delen van ervaringen en best practices. Een aantal spanningen in de broedplaats dat later aan de orde komt (zie H4) komt deels voort uit de verschillende opvattingen over de rol van overheden in de broedplaats.

[2] Dit model komt uit Nambisan, S. (2008) *Transforming government through collaborative innovation*.

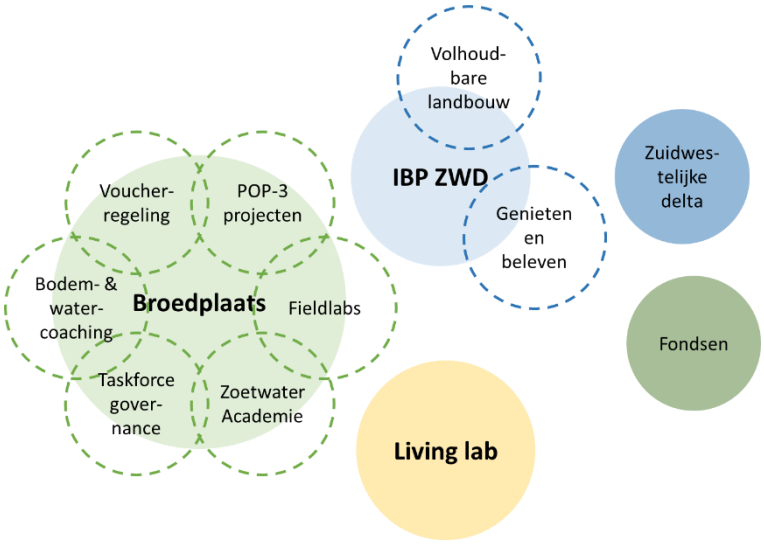
H4. Innovatie in de broedplaats

In het midden van het analysekader staan de succesfactoren voor een broedplaats, dit zijn: open cultuur, passende samenwerkingsstructuur en -proces, en ruimte voor leren en innoveren. In dit hoofdstuk analyseren we in hoeverre deze succesfactoren in de broedplaats aanwezig zijn.

Open cultuur
Bij het opzetten van de broedplaats zoetwater heeft de gemeente Schouwen-Duiveland in een vroeg stadium externe partijen betrokken. Samen met deze partijen zijn de organisatie en werkwijze van de broedplaats vormgegeven om interbestuurlijk en gebiedsgericht te kunnen werken. Dit proces vond volgens een betrokkene plaats "*in interactie met elkaar, heel open"*. De opzet en inzet werden positief ontvangen door de betrokken agrariërs en de overheden. Dat deze partijen ervoor open stonden om zichzelf te verbinden aan deze aanpak, wordt gezien als een belangrijk moment voor de broedplaats zoetwater.

De betrokkenheid van externe partijen spreekt voor de open houding vanuit de overheden en agrariërs in de broedplaats. Betrokkenheid van externe partijen (zoals adviesbureaus en kennisinstellingen) verzekert de broedplaats van de nodige kennis over zoetwater, bodembeheer, financiën en governance. Overigens is deze capaciteit ook nodig om voldoende personele inzet te hebben voor de vele projecten. Binnen de broedplaats lukt het redelijk goed om deze capaciteit te regelen, maar toepassing van de aanpak op grotere schaal zou lastig zijn: *"omdat het veel beschikbare capaciteit vraagt die we nu niet hebben".* De betrokken agrariërs hebben vanaf de start een open houding aangenomen als het gaat om externe kennis, initiatieven en innovaties uit de broedplaats. Verschillende agrarische ondernemers zijn aan het denken gezet over toekomstige zoetwaterbeschikbaarheid en -gebruik op hun bedrijf. Dat wordt duidelijk bij bijeenkomsten met agrariërs: "*Dan merk je veel behoefte aan kennis en interesse, ze willen steeds weten: is het rendabel? Werkt het?".*

Samenwerkingsstructuur en -proces
De samenwerkingsstructuur is visueel weergegeven in figuur 2. Deze structuur is niet top-down ontwikkeld, maar is ontstaan vanuit de verschillende projecten van de broedplaats. Het programmateam fungeert daarbij als dé plaats voor afstemming en samenwerking tussen de projecten. Door de relatief open structuur worden ook koppelingen gelegd met gerelateerde initiatieven, zoals het living lab Schouwen-Duiveland waaruit de broedplaats is voortgekomen maar ook de verschillende fondsen, het IBP Vitaal Platteland en het programma Zuidwestelijke Delta.



Figuur 2. Structuur van de broedplaats zoetwater.

Het gezamenlijk vormgeven van de broedplaatsstructuur was volgens betrokkenen een meerwaarde voor het vervolg. Zij vinden dat de juiste partijen deelnemen en zijn positief over de *"nauwkeurigheid"* en georganiseerde wijze waarop wordt gewerkt aan zoetwaterbeschikbaarheid. Wel zijn verbindingen van belang vanwege het aantal betrokken partijen en het aantal verschillende onderdelen in de broedplaats. Om dit te organiseren heeft de broedplaats verschillende afstemmomenten in verschillende samenstellingen. Dit varieert van bijeenkomsten van het programmateam waaraan alle partijen deelnemen, tot projectoverleg en bilaterale overleg. De overlegstructuur in de broedplaats is uitgebreid, maar volgens betrokkenen ook noodzakelijk om integratie te borgen en de gezamenlijke lijn vast te houden. Betrokkenen geven wel aan dat de broedplaats een lastige organisatiestructuur heeft die tijd kost om te begrijpen en wordt getypeerd als *"complex"* en *"veelomvattend"*. Ook is het van belang kritisch te blijven op de hoeveelheid overleg, zeker gezien de agrariërs hun eigen tijd hierin investeren.

De betrokkenen bij de broedplaats geven de samenwerking in de broedplaats op dit moment een hoog rapportcijfer, gemiddeld een 7,6. De samenwerking wordt uniek genoemd en iets waar *"door andere regio's jaloers naar wordt gekeken"*. Betrokkenen vinden de interbestuurlijke samenwerking en gebiedsgerichte aanpak noodzakelijk voor het samenwerkingsproces in de broedplaats. Een belangrijke kracht van deze samenwerking is dat de inhoudelijke en gemeenschappelijke doelen centraal staan. Daarnaast wordt de wil en energie van de betrokken partijen om hier gezamenlijk aan te werken genoemd als sterke basis.

Leren en innoveren

Leren en innoveren krijgt veel aandacht in de broedplaats. De partijen hebben de drive om tijdens de looptijd van de broedplaats vooruitgang te blijven boeken. De aanpak in de fieldlabs en de voucherregeling helpen om concrete innovaties te gaan realiseren. Deze innovaties zijn vaak technisch van aard. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan kunstmatige infiltratie van zoetwaterbellen of duurzaam zoetwaterbeheer in de sloten. Het succes van deze technische innovaties in het zoetwatersysteem hangt samen met sociale en institutionele innovatie. Juist in dit laatste ligt een uitdaging, omdat beleid en regelgeving in veel gevallen op 'oude' manieren van doen zijn gebaseerd. De broedplaats probeert institutionele experimenteerruimte te creëren. Het succes van de innovaties zal mede afhangen van de mogelijkheid om deze experimenteerruimte daadwerkelijk te creëren en benutten.

Door de focus op innovatie worden de partijen uitgedaagd om oplossingsrichtingen te verkennen. Dit resulteert in meer inzicht in mogelijke oplossingsrichtingen en meer begrip voor andermans standpunten, randvoorwaarden en werkwijzen. De deelnemende agrariërs zijn positief over het intensieve contact en zijn van mening dat onderling begrip gaat helpen in de toekomst. Overheden zien de broedplaats als plek waar zij interbestuurlijk en gebiedsgericht werken kunnen leren, een werkwijze die in de toekomst vaker zal worden toegepast. Betrokkenen noemen de diverse gebiedskarakteristieken van Schouwen-Duiveland als conditie waardoor experimenteren met het optimaliseren en innoveren van het zoetwatersysteem veel meerwaarde oplevert. De zoetwaterproblemen op het eiland zijn namelijk gevarieerd en verschillen van gebied tot gebied. Uitkomsten zijn dus niet alleen leerzaam voor Schouwen-Duiveland, maar ook voor andere regio's in Zeeland en Nederland.

H5. Fieldlab Brouwershaven-Zonnemaire

De fieldlabs vormen een belangrijk onderdeel van de broedplaats en de aanpak is vernieuwend. Het is daarom waardevol om in te zoomen op het eerste fieldlab, het fieldlab Brouwershaven-Zonnemaire, en hieruit te leren voor volgende fieldlabs binnen en buiten de broedplaats.

Tijdlijn

De ideeën voor fieldlabs ontstaan in aanloop naar het gebiedsplan IBP Zuidwestelijke Delta. In het gebiedsplan worden fieldlabs opgenomen en beschreven als integrale gebiedsprocessen rond zoetwater. Nadat het gebiedsplan is gehonoreerd, wordt in september 2020 een plan van aanpak voor de fieldlabs opgesteld, gebaseerd op drie cruciale elementen: een plan voor de wateropgave, het versterken van de economische vitaliteit en het ontwikkelen van een nieuwe aanpak. In de winter van ’20/’21 wordt gestart met het fieldlab Brouwershaven-Zonnemaire. Er vinden gesprekken met de agrariërs plaats en gezamenlijk wordt het watersysteem onderzocht. Dit leidt tot een visie op het gebied, met daarin een analyse van de knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen, waaronder het verruimen van duikers en stuwen, en het verbreden van watergangen. Op basis hiervan wordt in de winter van ’21/’22 een haalbaarheidsplan opgesteld voor het watersysteem, dit plan wordt na verwachting voor de zomer van 2022 afgerond. Waar eerst het beeld was om een groots plan op te stellen, ligt nu de focus op kleinere ingrepen waarover de partijen eigen regie hebben. De focus in het plan ligt op de watermaatregelen. Economische vitaliteit wordt vooral als afgeleide gezien en voor andere doelen (o.a. natuur) is de beoogde integraliteit verschoven naar ‘niet strijdig met elkaar zijn’.

Lessen

In het eerste fieldlab zijn de kwaliteiten van een gebiedsproces ontdekt, dit zijn: kennis en samen leren als drijvende kracht, de tijd nemen om elkaar te leren kennen en begrijpen, en erkennen dat het mensenwerk is. In het gebiedsproces hebben we gemerkt dat er wel degelijk sprake is van individuele belangen en er tegelijkertijd overkoepelende publieke/maatschappelijke belangen zijn. Het is van belang niet te snel mee te waaien met individuele belangen maar positieve inzet van individuele ondernemers wel te belonen. Tot slot zijn er elementen die beter kunnen, namelijk het expliciet maken van de verwachtingen over (de uitkomsten van) het gebiedsproces, en een open gesprek voeren over ieders rol en wat eenieder komt halen en brengen.

Daarnaast is veel geleerd over het fysieke systeem. In de basis is er voldoende zoetwater, maar het vasthouden van dit water vraagt lokaal maatwerk. Om tot deze kleinschalige maatwerkoplossingen te komen is inzicht in de haarvaten van het systeem nodig, waarbij landbouw en water in samenhang bezien moeten worden. Daarbij is de rol van kundige adviseurs onmisbaar gebleken. Eén element is nog onderbelicht in het fieldlab, namelijk de lange termijn ontwikkeling van het gebied. Tegelijkertijd moet deze lange termijn ontwikkeling niet binnen het fieldlab geagendeerd worden, omdat de energie in het fieldlab juist ontstaat door de concrete korte termijn inspanningen.

Tot slot is de ambitie van de fieldlabs ook om een nieuwe aanpak te ontwikkelen. In het fieldlab merken we dat het ‘gewoon doen’ van de nieuwe aanpak leidt tot een beweging, waarin de direct betrokken mensen meegaan en geïnspireerd raken. Daarbij is het wel nodig om de vertaling naar de organisaties (met name overheden) meer aandacht te geven. Bijvoorbeeld door het verhaal in de organisaties te vertellen, te verkennen hoe de fieldlab aanpak vertaald kan worden (bijvoorbeeld naar een “PWO 2.0”, naar een aanpak voor het “Zeeuws Deltaplan Zoetwater”) en daarbij ook te verkennen in welke Zeeuwse gebieden er behoefte is aan een dergelijke aanpak.

H6. Resultaten van de broedplaats

In deze lerende evaluatie willen we ook stilstaan bij de vraag welke resultaten tot nu toe zijn geboekt. Hiervoor gebruiken we het begrip 'publieke waarden'; oftewel, welke waarden vinden de betrokken partijen belangrijk om gezamenlijk in de broedplaats te realiseren en in hoeverre is dit tot nu toe ook gelukt. In de onderstaande tabel geven we hiervan een overzicht.

Uit dit overzicht wordt duidelijk dat in de broedplaats vooral veel resultaten zijn behaald als het gaat om netwerkvorming, vanuit commitment van alle partijen en vanuit gezamenlijke inzet op het realiseren van innovatieve zoetwaterprojecten. Een ander belangrijk resultaat is de wezenlijk nieuwe kennis die wordt opgedaan en gedeeld. Cruciale vraag voor de komende periode is of deze procedurele en culturele waarden ook gaan leiden tot resultaat in de fysieke omgeving. Er ligt een goede basis, maar het komt wel aan op de daadwerkelijke realisatie van innovatie zoetwaterprojecten, waarbij ook duidelijk moet worden of de innovaties werken in de zin dat het zoetwater beter benut kan worden en of de innovaties economisch rendabel zijn. Daarbij staan de verdelingswaarden, en met name de financiële investeringen voor de innovatieve projecten, op dit moment onder druk. Het economisch rendement van de innovaties moet zich nog bewijzen en de beloofde investeringsmiddelen zijn nog niet ter beschikking gesteld door vertraging in de financiële procedures van overheden.

	Waarde	Resultaten broedplaats tot nu toe	
Omgeving	Schade door teveel of te weinig water voorkomen	0/+	Spanning, waarbij werkwijzen om hiermee om te gaan in ontwikkeling zijn maar zich nog in (sets) van maatregelen moeten bewijzen.
	Zoetwater beter benutten	0/+	De ideeën zijn er, de tijd zal leren of het lukt daadwerkelijk projecten hiervoor te realiseren.
	Duurzame landbouw en een vitaal platteland	0	Broedplaats geeft korte termijn richting aan voor het duurzaam omgaan met water, er zijn op verschillende niveaus lange termijn visies maar daarin ontbreekt een scherp toekomstperspectief.
Verdeling	Economisch rendement	0	Rendement van innovatieve technieken moet zich gaan bewijzen, zorgen over lange termijn rendabele landbouw op Schouwen-Duiveland blijven
	Ontschotten investeringsmiddelen	-	Riante investeringsmiddelen via het IBP, maar de daadwerkelijke uitkeringen vertragen het proces door de 'oude' financiële instrumenten van overheden
Cultureel	Interbestuurlijke samenwerking	0/+	De interbestuurlijke samenwerking is nog geen vanzelfsprekendheid maar gaat steeds beter, de betrokken mensen leren, hun organisatie leer niet mee
	Commitment	+	Goede basis voor gelijkwaardige samenwerking met commitment van elke partij om een bijdrage te leveren.
	Risicobereidheid	+	Met de regelingen ligt er een goede basis om de (financiële) risico's van de innovatieve projecten te spreiden over overheden en ondernemers

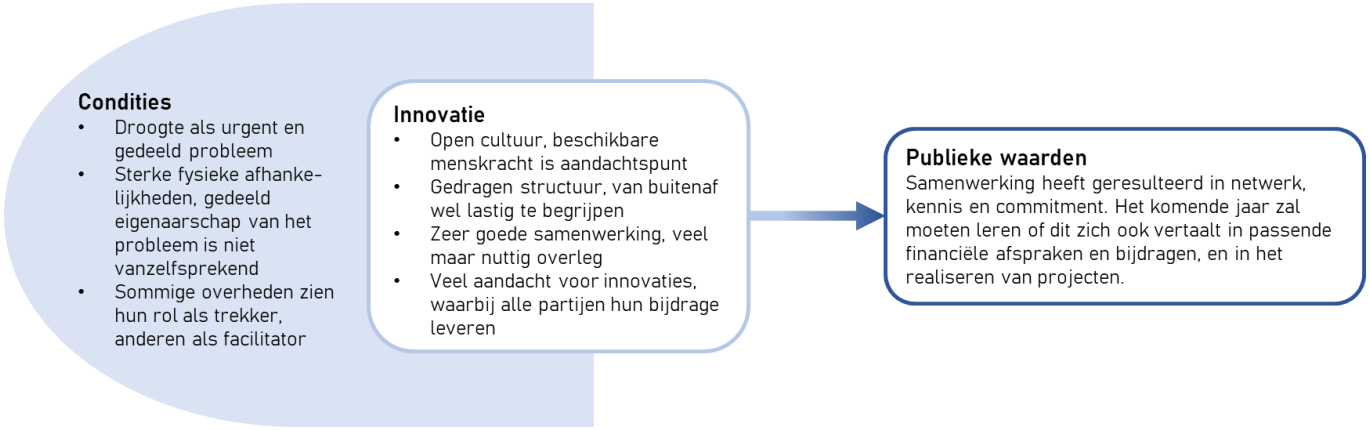
Procedure	Netwerk	++	Er is een krachtig netwerk ontstaan waar veel gebeurt en met korte lijntjes tussen alle partijen
	Inspirerend voorbeeld	+	Er wordt steeds meer bekendheid gegeven aan de broedplaats, waarbij de broedplaats energie en innovatie uitstraalt
	Kennisontwikkeling	++	Er wordt veel wezenlijk nieuwe kennis opgedaan en de kennis wordt tussen veel partijen gedeeld
	Passende wettelijke kaders	+	Er is spanning tussen het experimenteren en de wettelijke kaders, gecombineerd met veel bereidheid tot maatwerk, inzichten uit de broedplaats worden niet ingezet voor aanpassing van de kaders

Tabel 2. Resultaten broedplaats

H7. Conclusies en aanbevelingen

Conclusie

In deze lerende evaluatie hebben we de broedplaats zoetwater Schouwen-Duiveland geanalyseerd als vorm van innovatie door samenwerking. De resultaten zijn in figuur 3 samengevat.



Figuur 3. Samenvatting analyse

In de broedplaats is er een gedeeld urgent probleem dat verbindt. Dit biedt een stevige aanleiding en basis voor de samenwerking. Achter deze gedeelde urgentie zitten wel verschillende beelden, vooral als het gaat om eigenaarschap van het probleem en de rol van overheden. In anderhalf jaar tijd heeft de broedplaats zich ontwikkeld tot een krachtig samenwerkingsnetwerk, met een open cultuur, een complexe maar gedragen structuur en goede onderlinge contacten. Er zijn kleine aandachtspunten, zoals de beschikbare menskracht en het naar buiten toe uitleggen van de broedplaats, maar het algehele beeld van de samenwerking is zeer positief. De eerste resultaten worden nu zichtbaar, met name als het gaat om netwerk, kennisontwikkeling en commitment. Tegelijkertijd moeten de financiële resultaten (goede regelingen, risicospreiding) en fysieke resultaten (projecten waardoor zoetwater beter vastgehouden wordt) nog worden bereikt. De samenwerking vormt een goede basis, maar de resultaten van de experimenten en innovaties bepalen uiteindelijk het succes van de broedplaats.

Aanbevelingen

1. Durf op momenten dat rollen en verantwoordelijkheden vervagen expliciet het gesprek hierover te voeren.
   Er wordt betrokkenheid ervaren bij het urgente probleem van droogte. Tegelijkertijd voelen niet alle partijen zich mede-eigenaar van droogte als collectief probleem (zie ook eerder uitgevoerde stakeholderanalyses). Ook is de rolverdeling, die mede voortkomt uit de ervaren verantwoordelijkheid en eigenaarschap, niet altijd helder. Dit kan een barrière vormen richting realisatie en daarom adviseren wij hier het gesprek expliciet te voeren.

2. Wees alert dat (financiering van) de voucherregeling de stap naar uitvoering niet vertraagd.
   De beschikbaarheid van cofinanciering voor innovatieve maatregelen is een cruciaal element om daadwerkelijk tot uitvoering te komen. De financiering maakt niet alleen realisatie mogelijk, maar is voor agrariërs ook het bewijs of de mooie woorden en plannen van overheden meer zijn dan geduldig papier. Er is al sprake van vertraging, en het vraagt extra alertheid en inspanning om deze vertraging zo beperkt mogelijk te houden.

3. Organiseer ook het gesprek over de (middel)lange termijn toekomst van de agrarische sector op Schouwen-Duiveland.
   De broedplaats richt zich op een robuust watersysteem voor de huidige landbouw. Als we kijken naar de toekomst speelt het brede vraagstuk van duurzame landbouw, met daarin naast droogte ook opgaven zoals bedrijfsopvolging, stikstof, duurzaamheid en landbouwbeleid. Het idee dat dit (middel)lange termijn perspectief ontstaat in het onderzoekstraject KIA Laag Nederland 2050 lijkt tot nu toe nog geen werkelijkheid te worden. Het is daarom van belang te kijken hoe dit gesprek toch georganiseerd kan worden. Voer dit gesprek, al dan niet binnen dit onderzoekstraject, maar sowieso in relatie tot de broedplaats.

4. Ga tijdig (minstens één jaar voor afronding) nadenken over vervolg en opschaling, en betrek daarbij de vraagstukken van financiering, regelgeving en commitment van partijen.
   Met de stap naar realisatie wordt inzichtelijk welke zoetwaterinnovaties veelbelovend zijn voor Schouwen-Duiveland. Opschaling, waarbij steeds meer agrariërs investeren in het vasthouden van zoetwater, gaat echter niet vanzelf en zal zelfs bemoeilijkt worden mocht de broedplaats stoppen. Denk daarom tijdig na over vervolg.