

'We hebben ze het glas gegeven; nu is het aan hen om de thee in te schenken.'

Hoe boeren op het Marokkaanse platteland zich Water User Associations toe-eigenen

Samenvatting

Begin jaren 1990 is in Marokko onder invloed van internationale donoren begonnen met participierend irrigatiemanagement (PIM) en *irrigation management transfer* (IMT) als beleidskaders voor irrigatiemanagement. Als onderdeel van deze beleidskaders zijn Water User Associations (WUA's; verenigingen van watergebruikers) opgericht als instrument om het beheer van hulpbronnen te decentraliseren, de participatie van boeren te bevorderen en de onderhoudskosten van irrigatiesystemen te verlagen. Een evaluatie van het functioneren van de WUA's begin jaren 2000 leverde echter gemengde resultaten op en wees op problemen met het bevorderen van actieve deelname en het verkrijgen van financiële steun. Er zijn verschillende verklaringen gevonden voor deze resultaten, waaronder onvoldoende opleiding en capaciteitsopbouw, ongelijke machtsverhoudingen en toe-eigening door de elite, alsmede de onduidelijke afbakening van de rol van een WUA. Meer in het algemeen worden de teleurstellende resultaten van de WUA's in verschillende onderzoeken toegeschreven aan de mismatch tussen door donoren bepaalde en door de overheid opgelegde bureaucratische kaders voor WUA's en de complexe sociaal-culturele en politieke context waarin bureaucratische instellingen worden geïmplementeerd. In van buitenaf opgelegde bureaucratische kaders wordt vaak geen rekening gehouden of effectief omgegaan met reeds lang bestaande, ingebedde instellingen en traditionele gebruiken die bepalend zijn voor irrigatiemanagement op het platteland. Dit leidt tot een zwakke institutionele inbedding, minder efficiënt management en geringe lokale betrokkenheid bij opgelegde bureaucratische modellen.

In een breed corpus aan onderzoek naar WUA's overal ter wereld zijn de factoren die bijdragen aan deze resultaten vanuit verschillende invalshoeken en regionale gezichtspunten geanalyseerd. Ondanks contextuele verschillen worden in alle onderzoeken gemeenschappelijke uitdagingen en beperkingen vastgesteld met betrekking tot de implementatie van WUA's.

In een aantal van deze studies is de interactie tussen WUA's en reeds bestaande traditionele vormen van irrigatiemanagement onderzocht. Daarbij is gekeken naar het vermogen van lokale gemeenschappen om bureaucratische instellingen te transformeren, te verwerpen, te herstructureren en erover te onderhandelen. Dit gaf inzicht in de lokale dynamiek achter institutionele transformatie en adaptatieprocessen. Uit onderzoek op het Marokkaanse platteland blijkt dat WUA's, afhankelijk van de context en betrokken partijen, innovatieve arena's kunnen worden die een reeks maatschappelijk gewaardeerde doelen dienen door middel van lokaal gestuurde herstructureringsprocessen.

Dit proefschrift vormt een bijdrage aan dit onderzoeksveld omdat onderzocht is hoe lokale boeren WUA's omarmen of verwerpen, en hoe lokale gemeenschappen WUA's hervormen en een nieuwe functie geven door onderhandelingen op microniveau en institutionele bricolage. In het onderzoek staat de wisselwerking tussen structuur en agency centraal. Het is gericht op de wijze waarop lokale actoren strategisch omgaan met politieke en sociaal-culturele dynamiek, en op de belangrijke rol van de uitvoering van overheidsbeleid, agrarische transformatie en de gevolgen van klimaatverandering op watervoorraden.

In dit proefschrift wordt een origineel analytisch kader gepresenteerd waarin het denkbeeld van toe-eigening van ruimte dat is ontleend aan het werk van Henri Lefebvre wordt gecombineerd met de theorie van institutionele bricolage die is geformuleerd door Frances Cleaver. Hierbij ligt de focus op het transformatieve potentieel van lokale agency en plaatspolitiek. Met dit kader kan worden onderzocht hoe WUA's lokaal hervormd of verworpen worden, en hoe lokale gemeenschappen selectief gebruikmaken van bureaucratische en traditionele praktijken, en van hun eigen ervaringen en creativiteit, om verschillende institutionele systemen en regelingen te integreren in het lokale irrigatiebeheer. Het kader is verder aangescherpt in een interactief proces van theoretische beschouwingen en empirische veldobservaties, gebaseerd op lokale invalshoeken. Deze benadering biedt meer inzicht in de dynamiek van institutionele veranderingen als gevolg van veranderende lokale sociaal-politieke en ecologische omstandigheden en van beleidsimplementatie, en hiermee wordt ook zichtbaar hoe deze factoren het lokale irrigatiebeheer herdefiniëren.

Voor dit proefschrift is kwalitatief, participerend en verkennend onderzoek gedaan in twee gemeenten in het Marokkaanse Atlasgebergte. Door middel van een vergelijkende casestudy van twaalf WUA's die zijn ingevoerd in kleinschalige irrigatiesystemen in Ain Leuh (provincie Ifrane) en de Zat-vallei (provincie Al Haouz), worden in dit onderzoek gemeenschappelijke patronen en afwijkende trajecten in casussen en regio's vastgesteld. De vergelijkende analyse leidt tot een genuanceerder begrip van de invloed van de wisselwerking tussen factoren die eigen zijn aan de gemeenschap en externe invloeden op irrigatiemanagement op de verschillende locaties.

Daarnaast ontstaat door de combinatie van etnografische benaderingen en participerende methoden een diepgaand contextueel begrip van lokale gezichtspunten, beschouwingen en theoretisering die een aanvulling vormen op het kwalitatieve onderzoek en dit integreren.

Een belangrijk onderzoeksresultaat is dat alle WUA's aanvankelijk vooral fungeerden als 'contractuele' entiteiten, hoofdzakelijk opgericht voor toegang tot overheidsfinanciering om doelstellingen op het gebied van infrastructuurontwikkeling te bereiken. Na deze fase werd in de meeste gevallen weer overgegaan tot het gebruikelijke management, wat wijst op de beperkingen van institutionele modellen die van buitenaf worden opgelegd.

Uit het onderzoek blijkt dat lokale gemeenschappen zich in de meeste gevallen na verloop van tijd verhielden tot WUA's door drie afzonderlijke processen van institutionele toe-eigening, die elk bijdroegen aan de herstructurering door institutionele bricolage: een proces van selectief lenen, adaptatie, en een combinatie van elementen uit zowel bureaucratische als traditionele systemen.

Het eerste proces, dat in dit onderzoek wordt gedefinieerd als door burgers gestuurde toe-eigening, omvat het ontstaan van nieuwe vormen van leiderschap op het platteland die lokale

gebruiken strategisch integreren in bureaucratische instellingen en kaders. Het tweede, genaamd partiële toe-eigening, verwijst naar het naast elkaar bestaan en de interactie van traditionele en bureaucratische systemen, wat leidt tot hybride vormen van institutioneel functioneren. Het derde wordt aangeduid als culturele niet-toe-eigening en vormt een beschrijving van casussen waarin WUA's hoofdzakelijk fungeren als contractuele entiteiten om infrastructurele ontwikkeling van het irrigatiesysteem te vergemakkelijken, terwijl traditionele instituties de controle over watermanagement behouden.

Samen illustreren deze processen de verscheidenheid aan lokale reacties. Ook komt de rol van bricolage bij het ontstaan van adaptieve, contextueel verankerde en maatschappelijk legitieme instellingen voor watermanagement hierin tot uitdrukking.

Dit proefschrift bevat acht hoofdstukken. Na de inleiding met de onderzoeksopzet, de beschrijving van de onderzoeksvraag (hoofdstuk 1) en de methodologische benadering (hoofdstuk 2) wordt het theoretisch en analytisch kader geschetst (hoofdstuk 3). Vervolgens worden de historische, sociaal-culturele en politieke dimensies van irrigatiemanagement in Marokko behandeld. Deze contextuele analyse vormt de basis voor inzicht in de wijze waarop de wisselwerking tussen historische erfenissen, ontwikkelingsbeleid van de overheid, sociaal-politieke veranderingen in plattelandsgebieden en de invloed van veranderende klimatologische omstandigheden van invloed is op lokaal irrigatiemanagement (hoofdstuk 4). De contextuele analyse dient als analytisch kader voor de empirische resultaten, die worden besproken en geanalyseerd op basis van de data die zijn verzameld in Ain Leuh (hoofdstuk 5) en de Zat-vallei (hoofdstuk 6). Uit de daaropvolgende vergelijkende analyse (hoofdstuk 7) blijkt dat de lokale herstructurering van WUA's een dynamisch proces is dat zich in de loop van de tijd ontwikkelt. Daarbij varieert de mate van betrokkenheid en de benadering van lokale gemeenschappen, afhankelijk van lokale contextuele sociaal-culturele factoren, politieke onderhandelingen binnen de gemeenschap en de invloed van externe factoren, zoals klimaatverandering en ontwikkelingsbeleid. Lokale gemeenschappen maken gebruik van verschillende institutionele systemen en 'lenen' elementen uit zowel het traditionele als bureaucratische domein. Door deze selectief te combineren, brengen ze een breed scala aan lokaal vormgegeven instellingen voor waterbeheer tot stand. In het onderzoek wordt ook verkend hoe lokale WUA's in bepaalde gevallen worden omgevormd en een ander management krijgen om tegemoet te komen aan lokale behoeften en functies.

Dit proefschrift levert een theoretische, empirische en methodologische bijdrage aan het wetenschappelijk debat en beschrijft de implicaties voor toekomstig onderzoek en beleid. Het belichten van de wisselwerking tussen van buitenaf geïntroduceerde bureaucratische managementstijlen en bestaande sociaal-cultureel verankerde managementstijlen vormt de empirische bijdrage van dit onderzoek aan het wetenschappelijk debat over institutionele verandering en lokaal irrigatiemanagement. Door de theorie van institutionele bricolage te combineren met het denkbeeld van toe-eigening van ruimte, biedt dit proefschrift theoretische beschouwingen en een instrument dat inzicht geeft in lokaal gestuurde institutionele aanpassingsprocessen en het ontstaan van nieuwe, lokaal ontwikkelde bestuursvormen. In methodologisch opzicht draagt dit onderzoek bij aan studies op het gebied van irrigatiemanagement binnen gemeenschappen en lokaal waterbeheer omdat het inzicht biedt op basis van verschillende casussen, en de resultaten zijn gebaseerd op institutionele veranderingsprocessen vanuit het gezichtspunt en de ervaring van boeren.

De theoretische bijdrage van het proefschrift wordt geleverd door de toe-eigening van ruimte in verband te brengen met institutionele bricolage. Dit is een krachtige manier om de lokale institutionele dynamiek en de wijze waarop actoren opgelegde modellen transformeren in beeld te brengen. Empirisch wordt belicht hoe lokale gemeenschappen WUA's omvormen, hybridiseren of verwerpen om nieuwe bestuursvormen te ontwikkelen die aansluiten bij lokale normen en behoeften. In methodologisch opzicht wordt aangetoond wat de waarde is van vergelijkende, participatieve en etnografische benaderingen voor het in kaart brengen van institutionele transformaties op microniveau vanuit het gezichtspunt van boeren.

Een aanbeveling voor toekomstig onderzoek uit het proefschrift is om na te gaan hoe WUA's lokaal hervormd worden zodat ze ingebed raken in de lokale plattelandsomgeving en een breed scala aan gemeenschapsgerichte functies kunnen vervullen. Wanneer ze lokaal gelegitimeerd worden door toe-eigeningsprocessen kunnen WUA's diverse behoeften van gemeenschappen vervullen. Ze spelen dan een rol in aanpassingsprocessen, infrastructureel co-ontwerp en landbouwonwikkeling, en kunnen belangrijke innovatieplatforms worden. Vergelijkend en participerend onderzoek kan inzicht bieden in de historische, sociaal-culturele en politieke factoren en de externe prikkels die van invloed zijn op institutionele hervormingsprocessen en de daarmee samenhangende resultaten.

De onderzoeksresultaten hebben implicaties voor beleid en wijzen op de noodzaak om het WUA-model te heroverwegen en een flexibeler kader te hanteren dat beter afgestemd is op de context. Deze aanpak zou ruimte bieden aan lokaal vastgestelde en ontwikkelde institutionele functies en managementopties en wijst op een paradigmaverschuiving waarin lokale gebruiken, institutionele structuren en functies zijn opgenomen in de opzet van de WUA's om lokale gemeenschappen beter van dienst te zijn en te versterken.