

Waterschappen in een complexe omgeving

- onderzoek naar de rol van waterschappen in het stedelijk waterbeheer -



Master Thesis **Environmental and Infrastructure Planning**
Rijksuniversiteit Groningen – Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen

Begeleider: *prof. dr. ir. G.J.J. Linden*
Tweede begeleider: *dr. J. Woltjer*

Boy de Vries
Studentnummer 1339427

Voorwoord

Voor u ligt de master thesis “Waterschappen in een complexe omgeving” die ter afsluiting van de masteropleiding Environmental and Infrastructure Planning is geschreven. Ik heb deze masteropleiding gevolgd aan de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen.

In 2006 ben ik aan de master Environmental and Infrastructure Planning begonnen. Deze masteropleiding sluit aan op de bacheloropleiding Technische Planologie, welke ik heb afgerond in 2007.

Het onderwerp van deze master thesis is een mooie brug tussen mijn opleiding en mijn huidige baan bij Waterschap Hunze en Aa's in Veendam. Ik ben in juli 2007 bij het waterschap gekomen. De eerste drie maanden werkte ik in de vorm van een afstudeerstage aan mijn master thesis. Vanaf half oktober ben ik werkzaam als planologisch beleidsmedewerker op de afdeling Beleid, Plannen en Projecten. Vanaf die tijd ben ik ook nog af en toe bezig geweest met het afronden van mijn master thesis, waarvan u het resultaat voor u ziet.

Het schrijven van de master thesis was niet gelukt zonder de hulp en ondersteuning van een aantal personen, die ik graag wil bedanken. Allereerst wil mijn begeleider professor Gerard Linden bedanken voor zijn begeleiding en kritische, doch opbouwende commentaar. Ook wil ik Johan Woltjer bedanken, die als tweede begeleider mijn master thesis mede heeft beoordeeld.

Daarnaast wil ik graag mijn collega's bij waterschap Hunze en Aa's bedanken voor hun hulp en adviezen bij het opstarten van mijn werkzaamheden als planoloog, met name Emiel Galetzka die vanuit het waterschap de begeleider voor de master thesis was. In het bijzonder wil mijn afdelingshoofd Jelmer Kooistra bedanken voor het vertrouwen en de kans die hij mij gegeven heeft.

Tot slot wil mijn familie, vrienden en in het bijzonder mijn lieve vriendin bedanken voor de ondersteuning en natuurlijk de gezelligheid gedurende mijn studie en het afstuderen.

Abstract

Stedelijk waterbeheer wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van vele belangen en actoren. De waterschappen moeten in deze complexe omgeving samenwerken met andere partijen, om te kunnen voldoen aan hun verantwoordelijkheid als waterbeheerder en om een veilige en gezonde waterhuishoudkundige situatie te kunnen bewerkstelligen.

Vroeger had het waterbeheer een lokaal karakter. Het was voornamelijk een taak voor de boeren en landeigenaren. In de 12^e eeuw ontstonden de eerste waterschappen die deze taak overnamen.

Waterbeheer was vroeger een technische bezigheid, waar voornamelijk ingenieurs zich mee bezig hielden. Vanaf de jaren '70 van de vorige eeuw kwam daar verandering in. Het waterbeheer kende een integrale wending. Er was sprake van zowel interne als externe integratie. Met interne integratie wordt samenwerking en afstemming tussen de verschillende aandachtsvelden binnen het waterbeheer bedoeld. Met externe integratie wordt de samenwerking en afstemming met andere beleidsvelden bedoeld. Vooral samenwerking met de ruimtelijke ordening is van belang, vanwege de ruimteclaim van het waterbeheer. Door in te zetten op meervoudig ruimtegebruik kunnen belangen gecombineerd worden.

Bij vraagstukken binnen het stedelijk waterbeheer is het belangrijk de actoren en hun belangen en percepties in beeld te brengen. Dit bepaald de complexiteit en daarmee ook de te prefereren benaderingswijze.

Waterschappen zouden als regisseur binnen het stedelijk waterbeheer moeten fungeren, waarbij ze hun kennis en expertise op het gebied van waterbeheer kunnen inzetten om anderen te adviseren over waterbeheer en er voor te zorgen dat het waterbelang wordt meegenomen in de ruimtelijke besluitvorming.

Samenvatting

Nederland leeft al vele eeuwen met water. Nederland ligt in de delta van een aantal grote rivieren. De Rijn, de Maas, de Schelde en de Eems monden in ons land uit in zee. Vanwege de ligging van Nederland en de invloed van het water op onze leefomgeving, is waterbeheer al eeuwenlang een taak die door de Nederlanders wordt beoefend. Zonder waterbeheer zou Nederland voor een groot deel niet kunnen bestaan.

Waterbeheer had in de middeleeuwen een lokaal karakter en was voornamelijk een taak voor boeren en landeigenaren. Iedereen die een stukje land had dat aan een dijk grensde zorgde voor het onderhoud van 'zijn eigen' stukje dijk. Het gehanteerde principe was 'wien het water deert, die het water keert'.

In de 12^e eeuw ontstonden de eerste streekwaterschappen. Het waterbeheer werd eerst door de lokale buurschappen uitgevoerd. De buurschappen zijn te zien als de voorlopers van de huidige gemeenten. Vanwege de omvang van de waterstaatszorg konden de buurschappen het waterbeheer niet meer voor hun rekening nemen en werd het afgesplitst en ondergebracht in de nieuwe streekwaterschappen.

In de eeuwen die volgden werd er veel land ingepolderd en drooggemalen. Er werden dijken aangelegd en molens geplaatst om het land te winnen.

De 19^e en de 20^e eeuw kenmerken zich door centralisatie van de overheid en het vertrouwen in technische oplossingen voor waterhuishoudkundige vraagstukken. Nederland werd een modern georganiseerde staat. De macht verschoof van de koning naar het parlement. Daarnaast werd er in de grondwet ruimte geboden aan decentraal bestuur en werden vervolgen middels een provinciale wet en een gemeente wet bevoegdheden overgedragen aan lagere overheden.

In de 19^e eeuw werd de Rijkswaterstaat opgericht. De staat kreeg een aantal taken op het gebied van waterstaat voor haar rekening. De rijksoverheid diende algemeen toezicht te houden op de waterstaat. De zee- en rivierdijken kwamen in beheer bij de rijksoverheid. Op lokaal niveau bleven de provincies en de waterschappen verantwoordelijk voor het waterbeheer, mede vanwege het gebrek aan kennis bij Rijkswaterstaat over de lokale situatie. In veel gevallen verliep in die tijd de samenwerking tussen de verschillende lagen van overheid niet erg soepel.

Het vertrouwen in de Rijkswaterstaat werd steeds groter. Rijkswaterstaat werkte vooral vanuit een technische benadering en bestond voornamelijk uit ingenieurs. De technisch rationele werkwijze vierde hoogtij in deze tijd. Water kreeg een ondergeschikte rol, het moest steeds meer plaatsmaken voor de wensen van de mens en de economische belangen. Rivieren werden sterk bedijkt en op veel plaatsen recht getrokken om extra ruimte te creëren voor andere functies. Het hoogtepunt van de technische benadering waren twee zeer grote projecten, te weten de inpoldering van de Zuiderzee en de afsluiting van de estuaria in Zeeland.

Beide plannen kregen aanvankelijk te kampen met kritiek. Er was eerst een 'shock event' nodig om mensen te overtuigen van de noodzaak van de plannen. In beide gevallen kwam het shock event ook, in de vorm van hevige overstromingen. De plannen die werden gemaakt ter voorkoming van herhaling van de watersnoodramp waren puur technisch van aard. Er werd voorzien in de afsluiting van de zeegaten. De extreme kosten werden voor lief genomen, er was ruim voldoende draagvlak voor de plannen omdat iedereen de verschrikkingen van de watersnoodramp nog duidelijk op het netvlies had.

Deze twee grote projecten zorgden voor een blind vertrouwen in de waterbouwkundigen en de technische benadering. Echter in de jaren '70 kwam hier een einde aan. Milieubewegingen kwamen in korte tijd in opkomst en gingen protesteren tegen de ecologische gevolgen van de ingrijpende technische maatregelen. Vanwege het politieke klimaat van die tijd kregen de milieugroeperingen gehoor in de politiek. Hiermee was de ecologische wending in het waterbeheer een feit. Ecologische consequenties werden steeds meer van belang binnen het waterbeheer. Bij Rijkswaterstaat waren vanaf die tijd niet alleen maar ingenieurs meer aan het werk maar ook ecologen. Waterkwaliteit werd een nieuw item en kreeg een steeds prominentere plek in het waterbeleid van de jaren '70 en '80.

De ecologische wending luidde de opkomst van integraal waterbeheer in. Het werd duidelijk dat waterbeheer niet los gezien kon worden van andere beleidsvelden.

Waterbeheer moest meer integraal worden, zowel intern als extern.

Interne integratie betekende samenwerking tussen de verschillende aandachtsvelden binnen het waterbeheer, zoals waterkwantiteit en waterkwaliteit. Door bij een waterkwantiteit vraagstuk ook meteen de waterkwaliteit mee te nemen kan efficiënter worden gewerkt en wordt de kans dat er later dure herstelmaatregelen moeten worden genomen kleiner.

Externe integratie houdt de samenwerking met andere beleidsvelden in. Met name de ruimtelijke ordening is hierbij belangrijk. Waterbeheer heeft vaak een behoorlijke ruimteclaim. Binnen de beschikbare ruimte zijn er echter nog vele andere belangen die een rol spelen, zoals bijvoorbeeld economische belangen en natuurbelangen. Door integratie met deze andere beleidsvelden kan worden gezocht naar oplossingen en maatregelen waarbij zoveel mogelijk belangen worden behartigd. Er moet worden gezocht naar mogelijkheden van meervoudig ruimtegebruik.

Water kreeg eind jaren '90 hernieuwde aandacht. Door de bijna overstromingen in dat decennium kwam men tot de conclusie dat het traditionele waterbeheer niet kon worden doorgezet in de toekomst. Door de technische maatregelen die in het verleden waren genomen en de ondergeschikte rol die men het water had toebedeeld, was de ruimte voor water beperkt geworden. Echter nieuwe inzichten omtrent de klimaatverandering gaven aan dat we in de toekomst te maken zullen krijgen met een hogere zeespiegel, meer neerslag en een verhoogde en grilliger rivierafvoer. Daarom moest er meer ruimte worden gecreëerd voor water. Dat kan alleen met behulp van

integraal waterbeheer, dus in samenwerking met andere beleidsvelden en tegelijkertijd de interne waterbelangen afstemmend.

De veranderende kijk op het waterbeheer voor de toekomst kwam tot uiting in een aantal belangrijke beleidsdocumenten die in de jaren '90 en het begin van de 21^e eeuw zijn verschenen, zoals de Kaderrichtlijn Water (KRW), Waterbeheer voor de 21^e Eeuw (WB21), het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) en de 4^e Nota Waterhuishouding (NW4). In deze documenten wordt het belang van integratie naar voren geschoven. De verschillende beleidsvelden worden opgeroepen om samen te werken. Vooral de samenwerking tussen ruimtelijke ordening en waterbeheer komt naar voren. Water moet een belangrijke plaats krijgen in de ruimtelijke besluitvorming.

De KRW heeft een belangrijke impact gehad op het waterbeheer, door de introductie van de stroomgebiedbenadering. De KRW stimuleert samenwerking tussen betrokken partijen in de stroomgebieden. In het NBW zijn een aantal belangrijke afspraken gemaakt tussen het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen om de opgaven voor het waterbeheer in Nederland gezamenlijk aan te pakken.

Naast deze beleidsdocumenten zijn er in deze periode ook een aantal belangrijke nieuwe wetten of wetwijzigingen geformuleerd, zoals de Nieuwe Waterwet, de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de Wet gemeentelijke watertaken. Ook hierin komt naar voren dat water een belangrijke plaats moet hebben in de ruimtelijke ordening.

Uit zowel de beleidsdocumenten als de wetgeving blijkt dat het belangrijk is dat de bij het waterbeheer betrokken partijen duidelijke afspraken met elkaar maken over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Met name tussen gemeenten en waterschappen moeten duidelijke afspraken gemaakt worden over het waterbeheer in het stedelijke gebied.

De gemeente is verantwoordelijk voor de riolering en het ondiepe grondwater, het waterschap is verantwoordelijk voor de zuivering van het afvalwater en het watersysteem in het geheel. Aangezien de verantwoordelijkheden van de gemeenten en waterschappen elkaar zo beïnvloeden, zijn duidelijke afspraken hierover onontbeerlijk. Waterschappen moeten proberen in een vroeg stadium betrokken te zijn bij ruimtelijke plannen van gemeenten. Op die manier kunnen ze de gemeente adviseren over consequenties voor het watersysteem en mogelijke maatregelen die genomen kunnen worden. Bovendien kunnen dan in één project meerdere belangen worden meegenomen. Omdat gemeenten de ruimtelijke ordenaar zijn op lokaal niveau en daarnaast een aantal belangrijke verantwoordelijkheden hebben op het gebied van stedelijk waterbeheer is regulier overleg en afstemming van plannen belangrijk om te zorgen voor een gezond en veilig watersysteem.

De verbondenheid tussen ruimtelijke ordening en waterbeheer komt ook terug op het theoretisch vlak. We zien in de planningtheorie dat complexiteit een belangrijke factor is bij de bepaling van de werk- en handelwijze omtrent een vraagstuk. Complexe problemen vragen om een andere benadering dan eenvoudige vraagstukken. In de planningtheorie worden in dit verband de technisch rationele benadering en de

communicatieve benadering genoemd als twee uitersten op een spectrum. Deze theorie is ook toe te passen in het waterbeheer.

Eenvoudige vraagstukken waarbij duidelijk is wat het probleem is, wat het gewenste einddoel is en wie het probleem op kan lossen, behoeven niet een complex proces te doorlopen met vele actoren en inspraakavonden om tot een goed resultaat te komen. Deze vraagstukken kunnen in een lineair proces en met een technische benadering worden opgelost. Complexe problemen, waarbij veel belangen spelen en veel actoren betrokken zijn, waarbij de visie op het probleem en het gewenste einddoel tussen de actoren grote verschillen vertoont, vragen om een meer communicatieve benadering. Een voorbeeld van een dergelijk complex vraagstuk is het vinden van ruimte voor een waterberging in dichtbebouwd stedelijk gebied.

Overleg tussen actoren in een vroeg stadium van het proces kan veel helderheid verschaffen over de te prefereren invulling van de rest van het proces en de mate van communicatie die nodig is om tot een gewenst einddoel te komen.

Waterschappen zouden in het stedelijk waterbeheer als regisseur moeten optreden. Vanuit hun kennis van en verantwoordelijkheid voor het regionale watersysteem, kunnen zij de andere betrokken partijen van advies voorzien en openingen creëren om het waterbelang zwaar te laten meewegen bij de ruimtelijke keuzes die gemaakt worden. Daarbij is het zeer belangrijk dat waterschappen zich ook richten op het bewust maken van andere partijen en burgers van de wateropgaven die er voor de toekomst liggen. Als men bewust is van de risico's en de gevolgen die ontstaan als het waterbelang geen gehoor krijgt dan zal men eerder geneigd zijn mee te werken en te investeren in waterprojecten. Het waterschap zou daarbij ook de aandacht moeten vestigen op de baten van waterbeheer. Veel partijen zien vaak alleen de kosten van waterbeheer, maar er zijn ook juist grote voordelen te behalen door het waterbelang mee te nemen in de ruimtelijke keuzes.

Vanwege de groeiende complexiteit in het waterbeheer, met name in het stedelijke gebied, en dus het groeiende belang van samenwerking en communicatie tussen de belanghebbenden is het belangrijk te werken aan vertrouwen. Met name het vertrouwen tussen gemeenten en waterschappen is belangrijk. Waterschappen hebben samenwerking met gemeenten nodig omdat gemeenten de ruimtelijke ordenaars zijn en bovendien een aantal belangrijke verantwoordelijkheden hebben in het stedelijk waterbeheer. Andersom hebben gemeenten de waterschappen nodig, voor adviezen rondom watervraagstukken en voor het krijgen van vergunningen. Als er sprake is van wederzijds vertrouwen gaat de samenwerking veel soepeler. De betrokken partijen dienen daar actief aan te werken.

De complexiteit van watervraagstukken vragen om innovatie en grote investeringen. Deze kunnen onder andere gevonden worden in samenwerking met private partijen, in PPS-constructies. Waterschappen zijn vaak nog wat terughoudend op dit gebied, maar de belangstelling is groeiende.

Sommige waterschappen zijn betrokken bij internationale projecten. De mogelijkheden om het aantal internationale projecten uit te breiden zouden goed bekeken moeten worden. Grensoverschrijdende samenwerking wordt gestimuleerd vanuit de EU. Door

samenwerking met andere landen kan kennis en ervaring worden uitgewisseld. Gezamenlijk kunnen de betrokken partijen tot innovatieve oplossingen komen. Ontwikkelinglanden kunnen door internationale samenwerking worden geholpen bij hun watervraagstukken.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Abstract	3
Samenvatting	4
Inhoudsopgave.....	9
1. Inleiding	11
1.1 Probleemstelling.....	11
1.2 Hoofdvraag en deelvragen.....	12
1.3 Onderzoeksmethode	12
1.4 Leeswijzer	13
2. Theoretisch kader.....	14
2.1 Relevante ontwikkelingen uit de wetenschapsfilosofie.....	14
2.2 Relevante algemene wetenschappelijke ontwikkelingen.....	17
2.3 Relevante ontwikkelingen in de sociale wetenschappen.....	19
2.4 Ontwikkeling van de planologie	20
3. Historische analyse van het (stedelijk) waterbeheer.....	28
3.1 Waterbeheer van de 9 ^e eeuw t/m de 12 ^e eeuw; meebewegen en kleinschalige ingrepen.....	28
3.2 Waterbeheer vanaf de 13 ^e eeuw t/m de 18 ^e eeuw; opkomst van grootschalige ingrepen.....	31
3.3 Waterbeheer van de 19 ^e eeuw t/m de 20 ^e eeuw; centralisatie en de technische wending.....	34
3.4 Waterbeheer van de jaren '70 t/m '90 van de 20 ^e eeuw; openheid voor andere beleidsvelden, de ecologische wending	40
3.5 De opkomst van integraal waterbeheer	44
3.6 Conclusie	46
4. Huidige ontwikkelingen in het stedelijk waterbeheer	50
4.1 Veranderend waterbeheer; een integrale wending.....	50
4.2 Externe integratie; Samenwerken met andere beleidsvelden.....	56
4.3 Stedelijk waterbeheer; ontwikkelingen en verantwoordelijkheden.....	65
4.4 De rol van het waterschap in een veranderend beleidsveld	72
4.5 Internationale samenwerking in het waterbeheer	73
5. Ontwikkelingen in de wet- en regelgeving	77
5.1 De Europese Kaderrichtlijn Water	77
5.2 Waterbeleid voor de 21 ^e eeuw en de Startovereenkomst Waterbeleid 21 ^e eeuw	79
5.3 Het Nationaal Bestuursakkoord Water.....	83
5.4 De Nieuwe Waterwet	86
5.5 De nieuwe Wet ruimtelijke ordening	91
5.6 De wet Gemeentelijke Watertaken	92
5.7 Conclusies met betrekking tot de wet- en regelgeving.....	93
6. Analyse stedelijk waterbeheer	95
6.1 Inleiding.....	95
6.2 Een centrale rol voor water(beheer)	97
6.3 Een centrale rol vereist draagvlak	99
6.4 Publiek-Private Samenwerking.....	102
6.5 Waterschappen als regisseurs van het waterbeheer in een complexe omgeving.....	104

6.6	Vertrouwen als basis van samenwerking	111
6.7	Internationale oriëntatie	113
7.	Conclusie en aanbevelingen	114
	Bronvermelding	117

1. Inleiding

Nederlanders en water zijn van oudsher sterk met elkaar verbonden. Nederland is een waterrijk land. Het heeft leren leven met water, het is rijk geworden door het water en het heeft geleden onder het water. In het verleden hebben andere volken zich wel eens verbaasd over de capaciteit van het Nederlandse volk om te leven in ons waterrijke lage land. In de loop der jaren heeft Nederland dan ook veel kennis opgedaan als het gaat om waterbeheer. Ons land staat in de wereld aan de top als het gaat om expertise op het gebied van waterbeheer.

Hoe wij omgaan met water verschilt per periode. Vroeger was het water 'de baas', de mensen waren nog niet bij machte het water te keren of weg te pompen. Toen de technologie dit echter mogelijk maakte werd het meteen op grote schaal gebruikt. Het Nederlandse volk toonde zich in die jaren zeer innovatief op het gebied van waterbeheer. Ons land werd geordend, gepland en ingepolderd naar de wens van de overheid en de bevolking. Het water moest in veel gevallen wijken voor die wensen. Later ontstond echter het besef dat het bedijken van de rivieren en het inpolderen van het land in de toekomst wel eens problemen zou kunnen geven. Er was te weinig ruimte voor het water. De kans op grote rampen was te groot. Grote rampen deden zich recentelijk nog bijna voor in het rivierengebied. Daarnaast leidden nieuwe inzichten in de gevolgen van klimaatverandering tot sombere voorspellingen voor de toekomst. Deze voorspellingen wijzen op meer water in de vorm van neerslag, meer en onregelmatiger afvoer van water door de rivieren en een hogere zeespiegel. Er moest dus op een andere manier worden omgegaan met water dan voorheen. Water moet de ruimte krijgen, water moet medeordenend zijn en daartoe een belangrijke plek innemen in de ruimtelijke ordening. Waterbeheerders en ruimtelijke ordenaars moeten samenwerken. Dit alles is ook vastgelegd in nieuwe wet- en regelgeving. Anders omgaan met water betekend ook een omschakeling in de organisatie van het waterbeheer. Er ontstaan andere taakverdelingen en verantwoordelijkheden. Er ontstaan nieuwe processen en samenwerkingsvormen. Door het integrale karakter hebben meer en meer partijen iets te zeggen in het waterbeheer. Vooral in het stedelijk waterbeheer is sprake van fragmentatie. Provincie, gemeente, waterschap en soms nog andere partijen hebben elk een onderdeel van het stedelijk waterbeheer onder hun hoede. Deze complexiteit van het stedelijke gebied maakt het een interessant onderwerp van onderzoek. De erkenning van deze complexiteit zorgt voor een nieuwe kijk op stedelijk waterbeheer en de rol van iedere belanghebbende daarin.

1.1 Probleemstelling

De stedelijke omgeving is een complexe omgeving waar veel verschillende belangen spelen, die allemaal een eigen ruimteclaim hebben. Waterschappen moeten, als verantwoordelijke voor het watersysteem, ervoor zorgen dat het waterbeheer de juiste plek binnen het bestaande belangenveld krijgt. Vanwege de schaarse ruimte in het

bebouwde gebied is het daarbij belangrijk dat het waterbelang wordt gecombineerd met andere belangen, zoals natuur, recreatie, wonen, transport, etc.¹ Dankzij de nieuwe inzichten in het waterbeheer en andere beleidsvelden en door nieuwe ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving, die de aanwezige complexiteit erkennen, ontstaat de noodzaak van samenwerking tussen de betrokken actoren in het stedelijk waterbeheer. Dit heeft gevolgen voor de rol en verantwoordelijkheden van het waterschap ten opzichte van andere belanghebbenden. Er kan niet langer sectoraal worden gewerkt, zonder rekening te houden met andere partijen. Er kan niet meer uitsluitend worden vertrouwd op technische oplossingen, complexere vraagstukken vragen om een andere benadering. Binnen het waterbeheer moet men leren omgaan met de complexiteit en toenemende onzekerheden.² Er wordt een nieuwe manier van werken en samenwerken gevraagd van de verschillende partijen.

1.2 Hoofdvraag en deelvragen

Hoofdvraag

Welke rol zou het waterschap moeten spelen bij het waterbeheer in de bebouwde omgeving?

Deelvragen

- Wat is de historische ontwikkeling van het waterbeheer? (Waterbeheer in historisch perspectief)
- Wat zijn de huidige ontwikkelingen in het (stedelijk) waterbeheer?
- Wat zijn de huidige en toekomstige ontwikkelingen in de wet- en regelgeving betreffende het waterbeheer?
- Wat betekent dit voor de rol van het waterschap in de stedelijke omgeving?

1.3 Onderzoeksmethode

Om de deelvragen en uiteindelijk de hoofdvraag te beantwoorden wordt een literatuurstudie verricht omtrent het waterbeheer, met in het bijzonder stedelijk waterbeheer. Daarnaast wordt de wet- en regelgeving op dit gebied bestudeerd. Verder wordt bij de beantwoording van de vragen gebruik gemaakt van ervaringen die zijn opgedaan tijdens de stage bij Waterschap Hunze en Aa's, symposia, overleggen en ervaringen van collega's bij het waterschap.

¹ Zie o.a. France (ed.), 2002, Hidding & van der Vlist (red.), 2003, Schwartz, 2004

² Geldof, 1994

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader behandeld. Het betreft hier de planologische discussie over complexiteit en de manier waarop het proces van planvorming en overleg daarop aangepast dient te worden.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de geschiedenis van het waterbeheer in Nederland verteld. Hierin komt onder andere het ontstaan van de waterschappen aan bod en de opkomst van de technische benadering, die uiteindelijk plaats moest maken voor een ecologische en daarmee ook integrale wending in het waterbeheer.

In hoofdstuk 4 wordt deze integrale wending nader toegelicht. De gevolgen voor de rolverdeling in het stedelijk waterbeheer komen aan de orde, alsmede de huidige ontwikkelingen en inzichten op dat gebied.

De wet- en regelgeving laat eenzelfde ontwikkeling zien als in de voorgaande hoofdstukken is beschreven. Hoofdstuk 5 behandelt de nieuwe wet- en regelgeving, die van belang is in het licht van dit onderzoek. Het betreft wet- en regelgeving omtrent het waterbeheer, maar ook omtrent de ruimtelijke ordening vanwege de verbondenheid tussen deze twee beleidsvelden.

In hoofdstuk 6 vindt een analyse plaats van hetgeen is behandeld in de hoofdstukken 2, 3, 4 en 5. Wat betekent dit nu allemaal voor de waterschappen in de stedelijke omgeving? Wat is de rolverdeling tussen de actoren?

In hoofdstuk 7 staan de conclusies die getrokken kunnen worden aan de hand van de voorgaande hoofdstukken. Er wordt een lijst met aanbevelingen gegeven omtrent de rol van de waterschappen in de stedelijke omgeving.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zal een theoretisch kader worden geschetst voor dit onderzoek. Er zal vooral gebruik worden gemaakt van theorie uit de planologische wetenschap.

Planologie als wetenschap heeft de ruimtelijke ordening / inrichting als onderzoeksobject. Het waterbeheer heeft duidelijke raakvlakken met de planologie, omdat het een belangrijke invloed heeft op de ruimtelijke ordening. Waterbeheer en watermanagement zijn ook vaak een onderdeel in planologische opleidingen. De wetenschappelijke ontwikkeling van de planologie houdt in belangrijke mate verband met de ontwikkelingen in de filosofie, sociale wetenschappen en algemene wetenschappelijke ontwikkelingen. In dit hoofdstuk zal de wetenschappelijke ontwikkeling van de planologie centraal staan. Met name de dualiteit die daarin te zien is, is voor dit onderzoek van belang. De wetenschappelijke ontwikkeling van de planologie is te plaatsen op een spectrum, waarbij de technisch rationele benadering en de communicatieve benadering de uitersten zijn. Daar tussenin zit een heel scala aan benaderingen. De ontwikkeling van de planologie laat een beweging zien die van de technisch rationele benadering meer naar de communicatieve benadering gaat. De planologische benadering is echter sterk afhankelijk van de complexiteit van het vraagstuk en is derhalve per vraagstuk verschillend.

In paragraaf 2.1 wordt de ontwikkeling in de wetenschapsfilosofie behandeld die van belang zijn voor de planologie. Paragraaf 2.2 behandelt de relevante algemene wetenschappelijke ontwikkelingen. In paragraaf 2.3 komen dan kort een aantal denkbeelden uit de sociale wetenschappen aan de orde. Paragraaf 2.4 sluit af met een beknopt overzicht van de ontwikkeling van de planologie als wetenschap. In dit hoofdstuk wordt voor een groot gedeelte de opzet van hoofdstuk 2 van het boek "Methodologie van planning" van Gert de Roo en Henk Voogd gevolgd.³ Dat hoofdstuk geeft een duidelijk beeld van de ontwikkelingen in verschillende wetenschapsgebieden die van belang zijn voor de ontwikkeling van de planologie. De uitleg in dit boek is erg duidelijk en overzichtelijk. Er wordt uiteraard ook gebruik gemaakt van andere publicaties.

2.1 Relevante ontwikkelingen uit de wetenschapsfilosofie

Een voor verschillende wetenschapsvelden belangrijk onderscheid is het onderscheid tussen twee tegenovergestelde denkbeelden, te weten het modernisme en het postmodernisme.

Deze tegenstelling in modernisme enerzijds en postmodernisme anderzijds is gebaseerd op filosofische denkbeelden uit de oudheid over het kennen van de

³ De Roo & Voogd, 2004

werkelijkheid en de karakteristieken van wetenschappelijke kennis.⁴ Twee belangrijke filosofen in dit kader zijn Plato en zijn leerling Aristoteles. Plato en Aristoteles hadden een verschillende visie op het kennen van de werkelijkheid en de karakteristieken van wetenschappelijke kennis.

Volgens Plato is er alleen een subjectief te kennen werkelijkheid, omdat onze zintuigen de objectieve werkelijkheid niet aankunnen. Met behulp van de logica knopen we gedachten aan elkaar om er uiteindelijk een beeld van de werkelijkheid van te maken. Volgens Aristoteles is er wel een objectief te kennen werkelijkheid. "Volgens de Aristotelische opvatting bestaat wetenschappelijke kennis uit een deductief geordend geheel van uitspraken of principes, waarbij de hoogste, meest algemene principes, voor iedere wetenschap geldig zijn. Deze principes worden echter niet primair opgebouwd vanuit de *logica*, maar komen bovenal tot stand op basis van *waarneming* en *ervaring*." ⁵ We zien in de jaren een lange strijd tussen tussen Plato's denkbeelden (logica en de rede) enerzijds en Aristoteles' denkbeelden (waarneming en ervaring) anderzijds.

Ook bij de denkbeelden van de bekende Franse filosoof Descartes is een tegenstelling te zien. Hij erkent naast een natuurwetenschappelijke component (*res extensa*) een geestelijke component (*res cognita*). De filosoof Immanuel Kant is de eerste die uitlegt dat de logica en de rede verbonden zijn met de waarneming en de ervaring. Hij maakt daarbij gebruik van de dialectiek, een voorstel van Plato. De dialectiek is volgens Plato een methode "om, door middel van interactie en confrontatie van twee tegengestelde standpunten, tot een gemeenschappelijk zoeken naar algemene waarheden te komen."

⁶ De filosoof Hegel heeft later de dialectiek een belangrijke plaats gegeven binnen de filosofie. Hegel spreekt van *these*, *antithese* en *synthese*. Tegenover een these (een stelling) kan altijd een antithese (tegenstelling) geplaatst worden. Deze hoeven elkaar niet per se te verwerpen. Als de argumenten van de these en de antithese op een goede manier worden samengevoegd kunnen ze elkaar versterken en kan men komen tot een synthese. Dit wordt door Hegel gezien als een vooruitgang in het denken.

In het geval van het modernisme en het postmodernisme is er ook sprake van een tegenstelling. Het modernisme heeft grote invloed gehad in de planologie, vooral rond de jaren '50 en '60. Het modernisme is ontstaan uit de denkbeelden van de verlichting. De verlichting kenmerkt zich door een groot vertrouwen en geloof in de wetenschap, het menselijke kunnen en de rede. Het is een antwoord op de macht en de denkbeelden van de kerk en de religie, waar een deel van de bevolking zich meer en meer tegen ging verzetten.⁷ Denkers uit de verlichting wilden de natuurwetenschappelijke manier van denken niet alleen toepassen op de natuurwetenschappen maar ook op andere velden van wetenschap. Denkers uit de

⁴ De Roo & Voogd, 2004

⁵ De Roo & Voogd, 2004, p. 30

⁶ De Roo & Voogd, 2004, p. 31

⁷ Allmendinger, 2002

verlichting "tried to apply the scientific style of thinking to the regions of the aesthetic, social and political theory."⁸ Er werd vooral gefocust op vooruitgang door kennis. Het welzijn van mensen kon verbeterd worden door gebruik te maken van bepaalde denkbeelden en principes. Hamilton somt ze als volgt op: Reason, Empiricism, Science, Universalism, Progress, Individualism, Tolerance, Freedom, Uniformity of human nature, Secularism.⁹ In het modernisme heerste er dus een groot vertrouwen op technologie en wetenschap en dat dit leidt tot vooruitgang en ontwikkeling, daarnaast geloven modernisten dat het mogelijk is objectieve kennis te hebben van de werkelijkheid. Harper en Stein benadrukken dat een sterke nadruk hierop heeft geleid tot: 'scientism' (de claim dat wetenschap en haar methode de enige bron van kennis is), 'positivism' (de claim dat alleen empirische kennis gerechtvaardigd is), 'foundationalism' (het geloof dat er absolute fundamenten voor universele waarheden gevonden kunnen worden), en 'absolutism' ("het idee dat het fundament van een universele waarheid het enige ware zal zijn"¹⁰).¹¹ De mens is volgens het modernisme uit op nut-maximalisatie en is logisch denkend en analyserend. De structuur en de werking van de natuur is door de zelfbewuste wetenschapper in wetten vast te leggen.¹²

Het postmodernisme staat hier lijnrecht tegenover. Het is ontstaan als antwoord op het, volgens postmodernisten, falen en de mislukkingen van het modernisme. Postmodernisten breken met de ideeën van het modernisme en focussen op "het onoverzichtelijke, het gefragmenteerde, het veelvormige, het ontbreken van wezenlijke overeenstemming en van grote ordenende principes in de maatschappij."¹³ In het postmodernisme is er geen vertrouwen in de rede en vooruitgang en geen geloof in sociale orde en eenheid. De alomvattende theorieën van de modernisten worden dan ook resoluut aan de kant gezet. Theorieën zijn volgens postmodernisten altijd gebonden aan plaats en tijd en zijn dus niet algemeen toepasbaar. Het postmodernisme legt de nadruk op: " 'deconstructivism', ofwel het nemen van enige afstand tot en het innemen van een kritische houding ten opzichte van conventionele standpunten, waarbij telkens dient te worden afgevraagd wie het meest gebaat is bij dergelijke standpunten; 'antifoundationalism', ofwel afstand nemen van het idee van universele waarden als absolute waarheden; 'nondualistic', ofwel het ontkennen van een scheiding tussen objectiviteit en subjectiviteit en daaraan gerelateerde dualismen; 'encouraging of plurality and differences', ofwel een genuanceerde en flexibele houding ten opzichte van situatiespecifieke omstandigheden en individuele en groepsgewijze voorstellingen."¹⁴

⁸ Gay, 1969, p. 126

⁹ Hamilton, 1992, p. 21

¹⁰ De Roo & Voogd, 2004 p. 35

¹¹ Harper & Stein, 1995, p. 233

¹² De Pater & van der Wusten, 1996

¹³ De Pater & van der Wusten, 1996, p. 239

¹⁴ Naar Milroy, 1991, in de Roo & Voogd, 2004, p. 35

De tegenstelling tussen modernisme en postmodernisme is groot. Er is duidelijk sprake van these en antithese, maar is er ook een mogelijkheid voor synthese?

Om deze vraag te beantwoorden is het van belang de ideeën van de Duitse filosoof Habermas te bekijken. Habermas stelt voor om naast object georiënteerde waarneming (mensen proberen een beeld te krijgen van de objectieve werkelijkheid om ons heen doormiddel van waarnemingen en ervaringen) beeldvorming door intersubjectieve interactie te introduceren. Dit denkbeeld houdt in dat subjecten een beeld van de werkelijkheid vormen door interactie met andere subjecten.¹⁵ De manier waarop anderen denken over de wereld is dus van invloed op het beeld van de wereld dat het subject heeft. De werkelijkheid is volgens Habermas dus een constructie, een échte werkelijkheid bestaat niet.¹⁶

De Roo & Voogd nemen het standpunt in "dat de werkelijkheid zoals deze zich aan ons voordoet, weliswaar een individuele dan wel een groepsbepaalde interpretatie is, en daarmee dus ook een subjectieve interpretatie, maar dat *deze interpretatie is gebaseerd op objectgeoriënteerde waarneming én intersubjectieve interactie.*"¹⁷ Als een object duidelijk en eenvoudig is zal er weinig intersubjectieve interactie nodig zijn om tot een beoordeling te komen van het object, waar iedereen het mee eens is. Is het object echter gecompliceerd, of sterk cultuurbepaald dan is er meer intersubjectieve interactie nodig om tot een eensluidende beoordeling van het object te komen. Dit geldt ook voor het oplossen van vraagstukken. Hoe groter de zekerheid onder intersubjecten rondom een vraagstuk, hoe groter de zekerheid rondom de oplossing voor en de consequenties van dat vraagstuk. De Roo & Voogd benadrukken het belang van 'de mate van' zekerheid / duidelijkheid die van belang is voor de mate van intersubjectieve interactie rondom een vraagstuk. Als er sprake is van een grote mate van zekerheid rondom een vraagstuk dan wordt dat vraagstuk vaak aangeduid als 'eenvoudig'. Als er sprake is van minder zekerheid is er meer intersubjectieve interactie nodig om tot een duidelijk beeld van het vraagstuk en de oplossingen en consequenties te komen. Er is dan sprake van een 'complex' vraagstuk.¹⁸

2.2 Relevante algemene wetenschappelijke ontwikkelingen

Twee andere denkbeelden zijn nog relevant om hier te bekijken, vanwege hun invloed op de ontwikkelingen binnen de planologische wetenschap en hun relatie met de analyse in hoofdstuk 6. Het gaat hier om algemene filosofische denkbeelden / theorieën die door verschillende velden van wetenschap heen lopen. Het gaat om de *complexiteitstheorie* en de *systeemtheorie*. Ze worden hieronder kort toegelicht.

¹⁵ Healey, 2006

¹⁶ De Roo & Voogd, 2004

¹⁷ De Roo & Voogd, 2004, p. 37-38

¹⁸ De Roo & Voogd, 2004

De complexiteitstheorie gaat er van uit dat de twee extremen, het 'idee' van Plato en de 'ervaring' van Aristoteles, niet tegenover elkaar staan, maar "oorzakelijk aan elkaar zijn verbonden".¹⁹ De complexiteitstheorie maakt gebruik van een spectrum. Op elk punt van het spectrum is er meer van het één en minder van het ander of andersom. Volgens de complexiteitstheorie is alles met elkaar verbonden. Tussen deze verbanden bestaan echter verschillen in intentie en frequentie. Tussen sommige elementen zit een direct verband. Er is dan een grote mate van voorspelbaarheid ten opzichte van de eindsituatie, als de beginsituatie bekend is. Men spreekt dan van een direct oorzakelijk verband. Er is in zo'n geval sprake van een grote mate van zekerheid. Het is ook mogelijk dat er geen direct verband is tussen elementen, de verbanden wisselen voortdurend. Bij een gegeven beginsituatie is het dan moeilijk te voorspellen wat de eindsituatie zal zijn. Er is dan sprake van verwijderde oorzakelijkheid. Uit het één vloeit niet noodzakelijkerwijs het ander voort. Bovendien zal bij herhaling niet precies dezelfde uitkomst te zien zijn, tenzij sprake is van toeval. Er is in zo'n geval sprake van een grote mate van onzekerheid.

Volgens de complexiteitstheorie is er een spectrum met aan de ene kant orde en aan de andere kant chaos. De wereld ontwikkelt zich van orde naar chaos. Dit wordt echter niet gezien als iets negatiefs maar als een teken van vooruitgang. Men kan ontstijgen uit de chaos naar een nieuwe orde. Deze orde is dan een hogere orde dan de oorspronkelijke orde. Deze nieuwe, hogere orde is dan weer het startpunt voor een ontwikkeling naar chaos, enzovoort. Het woord 'chaos' staat in dit verhaal niet gelijk aan wat de meeste mensen zullen verstaan onder chaos. Chaos in dit verband betekent 'zeer complex'. Termen die daarbij horen zijn onder andere 'instabiel' en 'onzekerheid'. 'Stabiel', 'evenwicht' en 'eenvoud' zijn termen die horen bij orde.

Onze maatschappij wordt ook steeds complexer. "Denk daarbij aan de doorwaadbare plaats die uitgroeit van een dorp of marktplaats, tot een metropool, met wijdvertakte relaties en vol dynamiek, waarbij het oorspronkelijke motief om te groeien – de gemakkelijke overgang door de rivier – er in het geheel niet meer toe doet."²⁰

De mate van complexiteit is dus belangrijk in de complexiteitstheorie. De ontwikkeling gaat van eenvoudig naar complex naar zeer complex. De complexiteitstheorie levert ons een synthese, tussen de twee extremen.

De systeemtheorie is een denkraam dat sinds de jaren '50 gehanteerd wordt. Het is bekend in bijna alle velden van wetenschap, zo ook in de planologie. "The heart of the systems approach to planning is an acceptance that cities and regions are complex sets of connected parts which are in constant flux."²¹ Volgens de systeemtheorie kan de werkelijkheid onderverdeeld worden in elementen. Van deze elementen kan de samenhang aangegeven worden. De systeemtheorie is vooral veel gebruikt om

¹⁹ De Roo & Voogd, 2004, p. 39

²⁰ De Roo & Voogd, 2004, p. 40

²¹ Allmendinger, 2002, p. 43

processen te beschrijven.²² Met behulp van pijlschema's en boxen wordt een proces weergegeven van input tot output en de stappen en elementen daar tussenin. Van belang voor dit onderzoek en bovenstaand verhaal is de systeemomgeving. De systeemomgeving kan het systeem van buitenaf beïnvloeden, dat is het geval bij een open systeem. Een gesloten systeem ondervindt geen invloed van buitenaf. Voor de planologie is de gedachtegang van Emery en Trist van belang. Zij onderscheiden vier soorten contextuele omgeving. Ze delen ze in naar complexiteit en dynamiek. Ze onderscheiden de "placid, randomized environment", de "placid clustered environment", de "disturbed reactive environment" en de "turbulent fields".²³ De genoemde contextuele omgevingen hebben een oplopende mate van complexiteit en dynamiek, waarbij in de eerstgenoemde een hoge mate van orde, stabiliteit en voorspelbaarheid is en in de laatste een hoge mate van chaos, dynamiek en onvoorspelbaarheid.

We zullen later zien dat de contextuele omgeving voor de planologie en ook binnen het waterbeheer een belangrijke rol speelt, met name bij de keuze van de werkwijze.²⁴

2.3 Relevante ontwikkelingen in de sociale wetenschappen

Het is van belang om op dit punt ook te kijken naar een ontwikkeling in de sociale wetenschappen, waar planologie ook onder valt. Voor de planologie is vooral het *sociaal-constructivisme* van belang. Dit gaat er van uit dat subjecten hun beeld van de werkelijkheid voortdurend interpreteren en herinterpreteren op basis van waarneming. Het subject vormt zich een beeld van de werkelijkheid maar doet dit ook in voortdurende interactie met andere subjecten. Ook hierbij is er weer een onderscheid tussen eenvoudig en zeer complex. Als we het bij voorbaat eens zijn over de werkelijkheid is er sprake van eenvoud. Als er uitvoerig moet worden overlegd of strijd moet worden gevoerd met andere intersubjecten om te komen tot consensus over de werkelijkheid, dan is er sprake van een hoge mate van complexiteit. Mensen vormen dus een beeld van de werkelijkheid mede op basis van het beeld dat anderen hebben van de werkelijkheid. Belangrijke denkbeelden en theorie hierover is te vinden bij Giddens die de *structuration theory* heeft bedacht. Hij benadrukt dat de wereld om ons heen bestaat uit structuren en krachten die invloed hebben op ons beeld van de werkelijkheid. We vormen zelf een beeld, maar ons beeld wordt ook bepaald door interactie met anderen. Ook ons handelen wordt deels bepaald door de denkbeelden en opvattingen die op een bepaalde plek gelden. Door de gezamenlijke denkbeelden ontstaat een 'cultuur'. Het individu wordt dus beïnvloed door deze cultuur, maar op zijn beurt beïnvloedt en verandert het individu door zijn / haar handelingen ook weer die 'cultuur'. De cultuur bepaalt hoe men in een bepaalde situatie reageert en hoe men

²² De Roo, 2001

²³ Emery & Trist, 1965

²⁴ De Roo & Voogd, 2004

bijvoorbeeld vraagstukken oplost, hoe men met elkaar omgaat, enzovoort. "We live through culturally-bound structures of rules and resource flows, yet human agency, in our continually inventive ways, remakes them in each instance, and in remaking the systems, the structuring forces, we also change ourselves and our cultures."²⁵ Dus men zou in het kort kunnen zeggen dat de heersende structuren het gedrag beïnvloeden en tegelijkertijd beïnvloed gedrag de heersende structuren.²⁶ Concluderend kunnen we zeggen dat het van belang is om de sociale structuur van actoren te begrijpen als we het gedrag, de keuzes, de posities en de rollen van die actoren willen begrijpen en doorgronden. Dit is van belang binnen de planologie en, zoals we later zullen zien, ook binnen het (stedelijk) waterbeheer.²⁷

2.4 Ontwikkeling van de planologie

Uit het voorgaande blijkt dat de planologische wetenschap sterk is beïnvloed door denkbeelden uit de filosofie, de algemene wetenschappen en de sociale wetenschappen. Hieronder wordt kort de ontwikkeling van de planologie beschreven. Dit is niet een uitputtend overzicht, daarvoor wordt naar andere publicaties verwezen.²⁸ De ontwikkelingen die worden beschreven zijn algemene ontwikkelingen die gelden voor de verschillende aandachtsvelden binnen de planologie. Per werkveld zijn nog verschillen te herkennen in ontwikkeling, maar het valt buiten het bestek van dit onderzoek om daar op in te gaan.

Binnen de ontwikkeling van de planologie als wetenschap zijn in de loop der jaren een aantal wendingen te zien. Verschillenden denkbeelden hebben elkaar afgelost. Planologie is rond de jaren '60 van de vorige eeuw ingevoerd als wetenschapsgebied, hoewel er daarvóór wel al over planologie werd nagedacht en gepubliceerd.²⁹ De Casseres heeft het begrip 'planologie' in 1929 in Nederland al geïntroduceerd.

In de jaren '50 en '60 was de technisch rationele benadering ruim vertegenwoordigd in de planologie. Deze benadering is sterk gestoeld op het modernisme. Er was een groot vertrouwen in de wetenschap. De wetenschap kon ook gebruikt worden om maatschappelijke processen te doorgronden, zo was de gedachtegang. Er werd gefocust op een gewenst einddoel, vaak al aan het begin van een planningproces. Deze benadering wordt daarom ook wel 'eindtoestandplanning' of 'blauwdrukplanning' genoemd. Men probeerde wetmatigheden te vinden in de maatschappelijke ontwikkeling. Deze wetmatigheden werden dan gevangen in zogenaamde 'kengetallen'. Aan de hand van deze kengetallen werden vervolgens grote plannen, 'masterplannen' /

²⁵ Healey, 2006, p. 47

²⁶ Allmendinger, 2002, p. 16

²⁷ De Roo & Voogd, 2004

²⁸ Bijvoorbeeld Healey, 2006 en Allmendinger, 2002

²⁹ Voogd, 2001

blauwdrukken, gemaakt voor de gewenste eindtoestand. De planoloog werd gezien als wetenschapper en expert. De centrale overheid genoot veel vertrouwen. Men vertouwde erop dat de overheid zou komen tot een juiste inrichting van het land. Er moesten algemene plannen worden gemaakt die voor ieder gebied gelden. De nadruk lag op het doel. Planologen werden, vanwege hun expertise, gezien als de meest geschikte personen om de gewenste einddoelen te formuleren. De maatschappij werd in deze benadering gezien als 'maakbaar'.³⁰

Aan het eind van de jaren '60 kwam er kritiek op deze benadering. De toenemende dynamiek van de samenleving was volgens velen niet te vatten in grote plannen. De eindtoestandplanning kon maar moeilijk inspelen op onverwachte gebeurtenissen. Daarnaast groeide het besef dat de wetenschapper / expert onvoldoende kennis en capaciteit had om alle alternatieven te kennen en mee te nemen in de planvorming, wat ook wel 'bounded rationality' wordt genoemd. Bovendien bleek het niet goed mogelijk de maatschappelijke processen in wetmatigheden te vatten, omdat die daar te dynamisch en onvoorspelbaar voor zijn. Lindblom stelde voor wat hij 'disjointed incrementalism' noemde, problemen aanpakken in kleine stappen om zo grote doelen te bereiken. Bovendien ontstond er een breuk tussen planningtheorie en politiek. Men kwam tot de gedachte dat politici meer in de *dagelijkse* problemen geïnteresseerd zouden zijn, in plaats van verre toekomstbeelden op een abstract niveau.³¹

Er kwamen in deze tijd een aantal nieuwe benaderingen op, die nog wel steeds veel weg hadden van de technisch rationele benadering. Een voorbeeld is de systeemplanning, waarin een grote nadruk ligt op het modelleren en de onderlinge relatie tussen verschillende steden en dorpen. Ook in deze benadering is echter een sterke centrale rol voor de overheid weggelegd en is het vertrouwen in de overheid en de expertise van de planologen groot.³²

Een andere benadering die in de jaren '70 opkwam is de 'pleitplanning', of 'advocacy planning'. Deze benadering ziet planning niet als een pure overheidstaak, maar ziet planning als een botsing van ideeën van verschillende belangengroepen. De planoloog zou als deskundige zo'n belangengroep moeten vertegenwoordigen, als een soort advocaat. Uit de botsing van belangen ontstaat er een plan. Het vertrouwen in de overheid die volledig capabel is de planning voor zijn rekening te nemen verdwijnt in deze tijd dus langzamerhand.³³

In de jaren '70 verschoof de wetenschappelijke aandacht van de inhoud van beleid steeds meer naar het proces. Daarom wordt die denkwijze ook wel *procesplanning* genoemd. Het ging meer om het 'hoe' dan om het 'wat'. Men begon in te zien dat een plan niet alleen op deskundigheid gebaseerd kan zijn, maar juist een politiek document is met allerlei keuzes. Daarom werd in de jaren '70 meer de nadruk gelegd op het werken met alternatieven. Dit komt, onder andere, tot uiting in *scenarioplanning*.

³⁰ Spit & Zoete, 2003 ; Healey, 2006 ; Allmendinger, 2002

³¹ Healey, 2006 ; de Roo, 2001 ;

³² Spit & Zoete, 2003 ; Allmendinger, 2002

³³ Voogd, 2001 ; Allmendinger, 2002

Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor scenario's, beelden van een gewenste eindsituatie. Het nut en het gebruik van deze methode is in de jaren veranderd. Het begon als een vrij technisch rationele methode en werd gebruikt om expertise van planologen te laten zien met behulp van uitgebreide en ingewikkelde scenario's. Later werden scenario's vooral gebruikt om in groepen te discussiëren over de toekomstige ontwikkelingen. De methode is dus veranderd van de technisch-rationele methode naar een communicatieve methode. Er werd in deze tijd gehoor gegeven aan het verlangen dat steeds sterker groeide bij burgers, belangorganisaties, marktpartijen en andere actoren, om mee te discussiëren over de invulling van de ruimte en de gewenste maatschappelijke ontwikkeling, omdat de overheid alléén de zaak niet meer kon behappen en daardoor, volgens velen, kansen lieten vallen en te eenzijdig te werk ging.³⁴

De communicatieve gedachtegang in de planologie kwam op als antwoord op de sterk centralistische, regulerende en bureaucratische werkwijze van de overheid in de jaren '60 en '70. Vooral onder studenten heerste hierover groot ongenoegen. Uit het voorgaande blijkt dat ook in de planologie het besef groeide dat de overheid op centrale wijze en dus op een hoog schaalniveau niet in staat is in te spelen op regionale verschillen en problemen. Bovendien was de centrale overheid niet in staat de gehele planning op zich te nemen. Het ambitieniveau van de overheid moest dus omlaag. Er werd grootschalig gedecentraliseerd en er kwam ook steeds meer aandacht voor samenwerking met marktpartijen, dit laatste ondermeer om de hoge kosten van de ruimtelijke inrichting enigszins te verdelen. Er moest met meerdere partijen om de tafel gezeten worden om te komen tot effectieve en breed gedragen plannen. Hiermee werd dus aangegeven dat de centrale overheid niet in staat is op eigen houtje de ruimtelijke inrichting voor haar rekening te nemen en dat er niet puur vanuit technische kennis gewerkt kan worden. Vanwege de hoge mate van complexiteit en onzekerheid is het nodig om met anderen om de tafel te gaan zitten, om de kennis van anderen te gebruiken, om samen tot een probleemstelling te komen, om samen oplossingen te bedenken, om samen te werken in planvorming. De rol van de overheid verandert dan van een centrale, sturende rol naar een meer gelijkwaardige rol t.o.v. de andere actoren. De overheid praat mee, zit aan de tafel net als de andere actoren. Echter de taak om het algemene belang te dienen en te vertegenwoordigen moet natuurlijk niet uit het oog verloren worden.³⁵

Belangrijke bijdrage aan de opkomst van de communicatieve benadering in de planologie is die van de Duitse socioloog Jurgen Habermas. Habermas ziet planning als een proces van communicatie. In dit proces moeten alle deelnemers hun mening en hun visie kunnen geven en initiatieven kunnen ontplooiën. Het plan wordt gezamenlijk met alle actoren opgesteld.³⁶

³⁴ Spit & Zoete, 2003 ; de Roo & Voogd, 2004 ; Kaiser et. al., 1995

³⁵ Spit & Zoete, 2003 ; de Roo & Voogd, 2004 ; Healey, 2006

³⁶ De Roo & Voogd, 2004

Ook op de communicatieve benadering is veelvuldig kritiek geuit. Kritiekpunten zijn onder andere de hoeveelheid tijd die het kost om met veel actoren samen te werken en het feit dat je uiteindelijk altijd te maken hebt met een compromis. Woltjer noemt nog een aantal keerzijden van het zoeken naar draagvlak:

- alleen actieve participanten doen mee, wat leidt tot selectieve participatie;
- er is sprake van een gezamenlijk belang tegenover een algemeen belang;
- er is een wisselende bereidheid om te participeren;
- er zijn nogal eens meer tegenstanders dan voorstanders;
- relatief grote aantallen participanten, met elk een mening;
- het kan gemakkelijk een kostbaar, langdurig en onbeheersbaar proces worden;
- er is minder aandacht voor een samenhangend strategisch perspectief;
- oplossingen worden meer als uitkomst dan als start van een proces gezien;
- er is minder betekenis voor professionele en technisch-inhoudelijke kennis;
- door compromissen ontstaan 'grijze' oplossingen;³⁷

ondanks deze punten van kritiek is de communicatieve benadering toch populair en wordt het steeds populairder. Het voordeel van draagvlak en communicatie is onder andere gelegen in het feit dat er meer belangen meegenomen kunnen worden in de besluitvorming en er dus meer tevredenheid is onder actoren wat tot gevolg heeft dat er minder vaak naar de rechtbank wordt gegaan om een plan aan te vechten, met alle kosten en narigheid van dien.

Samenvattend kan gezegd worden dat er in de planologie een verandering te zien is van de op het modernisme gestoelde technisch-rationele benadering naar de op het postmodernisme gestoelde communicatief-rationele benadering. Daartussenin zitten nog verschillende andere denkwijzen, zoals scenarioplanning. We zien dus hier ook weer een spectrum waarop aan de ene kant de technisch rationele benadering staat en aan de andere kant de communicatief rationele benadering. Dat er sprake is van een spectrum wil dus zeggen dat de technisch rationele aanpak niet volledig aan de kant is geschoven om plaats te maken voor de communicatief rationele aanpak. Ook de communicatief rationele benadering is veelvuldig bekritiseerd. Het spectrum geeft aan dat er verschillende benaderingen zijn waarbij bij de ene benadering meer wordt geneigd naar het technisch rationele en bij een andere benadering meer naar het communicatief rationele. De technische en de communicatieve benadering zijn de extremen van het spectrum, de andere benaderingen bevinden zich er tussenin. De mate van complexiteit is van belang voor de gekozen benadering. Bij eenvoudige situaties volstaat een technisch rationele benadering, bij zeer complexe situatie volstaat een communicatief rationele aanpak. Meer van het één betekent automatisch minder van het ander en andersom. De Roo & Voogd citeren in hun boek Forester die

³⁷ Naar Woltjer, 1997, in de Roo & Voogd, 2004, p. 53

het één en ander duidelijk samenvat:³⁸ "It becomes clear that planning problems will be solved not solely by technical experts, but also by pooling expertise and non-professional contributions too; not just by formal procedure, but also by informal consultation and involvement; not predominantly by strict reliance on data bases, but also by careful use of trusted resources, contacts, and friends; not mainly through formally rational management procedures, but through internal and external politics and the development of a working performance with political sophistication, support-building, liaison work – all this, organizing – and, finally, intuition and luck."³⁹

De maatschappij is de laatste decennia steeds dynamischer en complexer geworden en dat zal waarschijnlijk in de toekomst ook verder gaan. Vandaar ook de toegenomen interesse in de communicatief rationele benadering. Voor het merendeel van de vraagstukken ligt de beste benadering waarschijnlijk in de buurt van het midden van het spectrum.

De positie op het spectrum bepaald mede wat de beste werkwijze is. Een eenvoudig vraagstuk kan op een technische manier, door experts op gelost worden. Een complex vraagstuk met veel dynamiek en waar veel verschillende belangen bij spelen vraagt om een communicatieve aanpak. Er moet geprobeerd worden om samen tot een definitie van het probleem en een formulering van een oplossing te komen. De belangen van de actoren moeten stuk voor stuk gehoord worden en meegenomen in het proces. Een complex vraagstuk vraagt om transparantie en openheid. Een eenvoudig vraagstuk kan best achter gesloten deuren, intern opgelost worden, zonder dat andere partijen erbij betrokken hoeven worden.

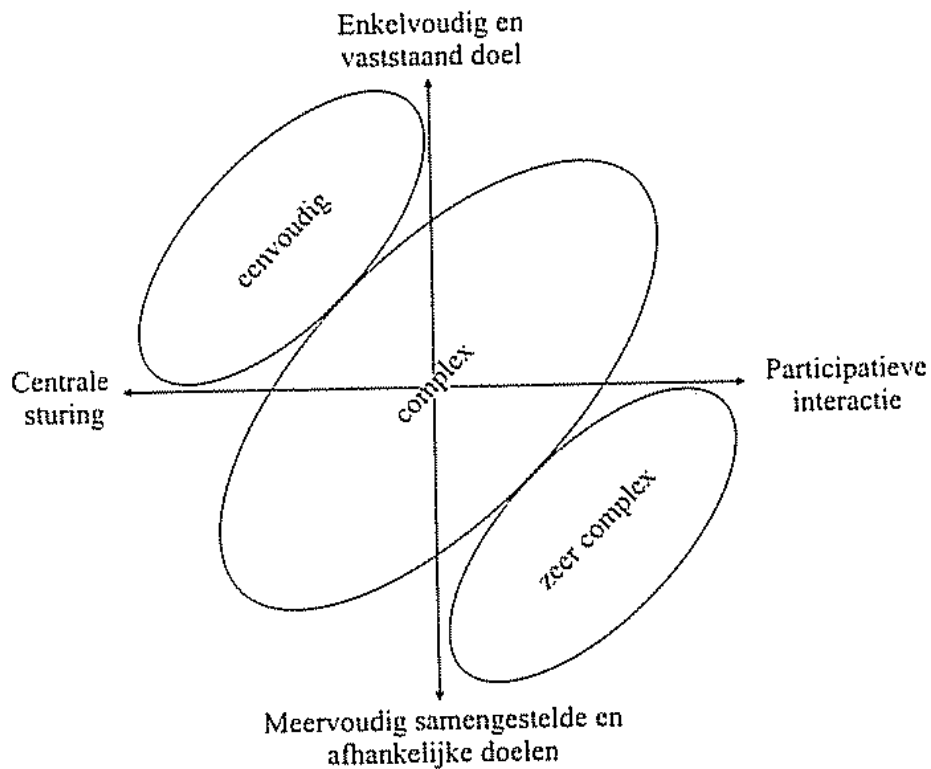
Onderstaande figuren verduidelijken de bovengenoemde theorie.

³⁸ De Roo & Voogd, 2004, p. 57

³⁹ Forester, 1989, p. 152



Figuur 1: een spectrum voor planologisch handelen⁴⁰



Figuur 2: "Raamwerk voor planninggericht handelen, waarbij de relatie tussen doelen van en interactie in planning wordt gelegd op basis van complexiteit."⁴¹

⁴⁰ De Roo & Voogd, 2004, p. 57

Zekerheid Directe oorzakelijkheid A → B: noodzakelijk Hoge voorspelbaarheid Verificatie		Onzekerheid Verwijderde oorzakelijkheid A → B: stochastisch Lage voorspelbaarheid Falsificatie	Filosofie
Eenvoud Werkelijkheid voltrekt zich navolgend Lineair statisch	Complex	Chaos Werkelijkheid is turbulent Non-lineair dynamisch	Complexiteit
Stabiele systemen Gesloten systemen Nageschakeld 'Hard systems' Op <i>delen</i> gericht	Cyclische systemen Feedback 'Soft systems' Op <i>geheel</i> gericht	Instabiele systemen Open systemen Netwerk 'Critical systems' Op <i>context</i> gericht	Systemen
Reductionisme	Holisme	Expansionisme	
Objectgeoriënteerde werkelijkheidsconstructie Formele verbanden Hiërarchisch Routine		Intersubjectief bepaalde werkelijkheidsconstructie Informele netwerken Platte organisatie Specialisatie	Sociologie
Gelijkheid vs. gebondenheid		Vrijheid vs. emancipatie	Politologie
Technisch-rationeel		Communicatief-rationeel	
Lineair geschakelde planning Gesloten planningsystemen Blauwdrukplanning Directe sturing Planner als technicus Maximale doelverwezenlijking Generieke aanpak	Voortschrijdende planning Indirecte sturing	Netwerkplanning in 'ongoing processes' Open planningprocessen Proces- en projectplanning Zelfregulering Planner als 'mediator' Optimale afstemming van het proces Gebiedsgerichte aanpak	Planologie

Figuur 3: "De (denk)wereld van zekerheden uitgezet tegen de (denk)wereld van onzekerheden, op basis van filosofische en wetenschappelijke perspectieven" ⁴²

⁴¹ De Roo, 2001, p. 152

⁴² De Roo & Voogd, 2004, p. 60

Figuur 3 geeft een overzicht van en een aanvulling op het voorgaande. Het is een overzicht van de denkwelden van zekerheden en onzekerheden en de termen die daarbij horen.

De volgende hoofdstukken zullen duidelijk maken wat dit theoretisch kader betekent voor het stedelijk waterbeheer. Door de ontwikkelingen in het waterbeheer te spiegelen aan de bovengenoemde theorie kunnen er aanbevelingen worden gedaan omtrent de rol van de waterschappen binnen de complexe omgeving van het stedelijke gebied en welke werkwijze daar het beste bij past.

3. Historische analyse van het (stedelijk) waterbeheer

In dit hoofdstuk komt de historie van het waterbeheer in Nederland aan de orde. Er wordt gekeken naar de ontwikkelingen die hierin hebben plaatsgevonden en de rollen van de verschillende betrokken partijen, overheden en organisaties. Verder wordt de verandering in de omgang met water benadrukt. Het spectrum uit hoofdstuk 2 komt hierin ook terug. De ontwikkeling binnen het waterbeheer wordt op het spectrum geplaatst en er wordt gekeken naar het verband tussen de plaats op het spectrum en de gehanteerde rolverdeling / organisatie binnen het waterbeheer. Dit hoofdstuk behandelt het waterbeheer tot halverwege de jaren '90.

Waterbeheer van de 9^e eeuw t/m de 12^e eeuw; meebewegen en kleinschalige ingrepen

Nederland ligt aan zee. Er stromen een aantal grote rivieren door ons land. Nederland is de delta van de rivieren de Rijn, de Maas, de Eems en de Schelde. Kortom, Nederland is een land dat van oudsher veel te maken heeft met water. Water heeft het beeld van Nederland bepaald. De Nederlanders hebben derhalve een lange geschiedenis samen met het water. Er is in dit land heel veel ervaring in het omgaan met water, hoe je je er tegen kunt weren, hoe je het kunt keren, hoe je soms moet vluchten voor het water en de gevolgen van de kracht van water. Waterbeheer is van oudsher dus een tak van sport die door de Nederlanders wordt bedreven. Nederland was en is vanwege de hoge bodemvruchtbaarheid, het gunstige klimaat en de aanwezigheid van enkele grote rivieren (natuurlijke natte infrastructuur) een goede plek om je te vestigen en handel te drijven. Vandaar dat Nederland, ondanks de hoeveelheid water en de onstuimigheid van dat water, toch bewoond werd. Met name het westen van het land trok veel mensen aan.⁴³

De eerste mensen die zich vestigden in Nederland deden dat op de hogere gronden, nabij de rivieren en nabij de zee. De zee en de kuststreek was aantrekkelijk vanwege de visvangst en de vele schelpdieren die er te vinden zijn. Ook kon er op den duur handel worden gedreven, via de zee en via de rivieren. De eerste mensen die Nederland bewoonden bewogen mee met het water. Ze konden er nog geen invloed op uitoefenen.

Vanwege het klimaat en de hoeveelheid water in het land waren er uitstekende condities voor het vormen van veen. Grote delen van Nederland bestonden uit veengrond. De veengronden werden rond het jaar 800 niet bewoond en waren zelfs nog nauwelijks begaanbaar. De meeste mensen woonden in die tijd op de zandgronden in het oosten en het zuiden, nabij de grote rivieren en in het gebied tussen de zee en de veengronden. Vooral het kwelderland met zijn hoge vruchtbaarheid trok mensen aan.

⁴³ Hidding & van der Vlist (red.), 2003

Mensen zochten hoge plekken op om op te wonen. Op strand- en oeverwallen waren die wel voorhanden. Waar dat niet zo was bouwde men zelf verhogingen. Met name in Noord-Nederland ontstaan in deze tijd de terpen en de wierden. Dit zijn kunstmatig aangelegde woonheuvels. Soms net groot genoeg voor één huis, soms zo groot dat er een compleet dorp op werd gebouwd. De laaggelegen gronden werden gebruikt om het vee te laten grazen en voor de landbouw. Omdat het water daar nog vrij spel had werden er vanaf de tiende eeuw dijken gebouwd om die gebieden te beschermen. De eerste dijken waren nog niet erg hoog en zeker niet duurzaam. Regelmatig braken ze door en moesten ze gerepareerd worden. De boeren namen het onderhoud van de dijken voor hun rekening, later namen ook monniken die taak op zich, omdat de arme boeren het vaak niet meer konden volhouden. Het principe dat gehanteerd werd was: "Wien het water deert, die het water keert".⁴⁴ De dijken dienden niet alleen ter bescherming voor het water maar ook om land te winnen van het water. Voor het eerst werd dus de aanval ingezet.

Sinds de negende eeuw was de bevolking van Nederland sterk aan het groeien, vooral in het noorden en westen van het land, tussen de veengebieden en de kust en ook in het rivierengebied. Omdat veel gebieden ontoegankelijk waren vanwege het veen was er weinig ruimte voor de bewoners. Deze situatie werd nog eens verergerd door de grote stukken land die verloren gingen door stormvloed en overstromingen.⁴⁵ Daarom ging men uiteindelijk de veengronden ontginnen, ten einde deze gebieden toegankelijk te maken. De veengronden werden ontwaterd en geschikt gemaakt als landbouwgrond. Door sloten en kanaaltjes te graven werd het water afgevoerd. De moerasgebieden werden drooggelegd. Daarnaast werden ook op grote schaal bossen gekapt om nog meer landbouwgrond te creëren. Door de ontginning van het veen begon de bodem te dalen. Dit komt doordat het veen, dat afgewaterd is, verdroogt en oxideert. Hierdoor klinkt de bodem in. De daling van het land ging aanvankelijk langzaam, maar naar mate er steeds meer veen werd ontgonnen en de grond steeds zwaarder belast en intensiever gebruikt werd, ging de bodemdaling steeds sneller. Het gevolg hiervan is dat op een gegeven moment de bodem lager kwam te liggen dan het waterpeil in de omliggende rivieren of de zee. Daarmee ontstond de noodzaak om de ontgonnen gebieden te bedijken om ze te beschermen tegen overstromingen. Met name in het westen van het land was de bodemdaling aanzienlijk. In een paar eeuwen tijd zakte het land, door de ontginning van het veen en de ontwatering, een paar meter naar beneden.⁴⁶ Ondanks de heftige bodemdaling, die op den duur wel onderkend wordt, gaat men toch gewoon door met het afwateren en afgraven van veengrond. Door de uitvinding van de (polder)molen kan water nog gemakkelijker worden weggepompt, zelfs uit diepe veengronden.

⁴⁴ Lucas, 2001, p. 15

⁴⁵ Van de Ven (red.), 2004

⁴⁶ Lucas, 2001

In de 12^e eeuw ontstaan de eerste streekwaterschappen. Ze zijn ontstaan uit de lokale buurschappen. De buurschappen werden gevormd door de plaatselijke bevolking. Deze buurschappen behartigden nagenoeg alle collectieve belangen van de plaatselijke bevolking. Ze leken wat dat betreft een beetje op de huidige gemeenten. Zorg voor de waterstaat behoorde dus ook tot de taken van het buurschap. Doordat de waterstaatszorg steeds omvangrijker werd, werd het meer het meer noodzakelijk voor buurschappen om samen te werken in het waterbeheer. Uiteindelijk is het waterbeheer afgesplitst van de algemene belangenbehartiging. Zo ontstonden de eerste streekwaterschappen. De streekwaterschappen zijn de oudste vorm van democratisch bestuur in Nederland. Oorspronkelijk lag de taak van het waterschap vooral in de bescherming tegen zee- en rivierwater.⁴⁷ Later werd het takenpakket behoorlijk uitgebreid.

Rond de 12^e eeuw waren streekwaterschappen alleen in Holland en delen van Utrecht bekend. In andere delen van het land werd het waterbeheer nog vooral gedaan door de buurschappen. Lokale boeren die met hun percelen aan de dijken grensden hadden de verantwoordelijkheid de dijken te onderhouden. De buurschappen hadden aparte waterbeheerafdelingen. De adel had in sommige gebieden een leidende en overheersende invloed in de buurschappen. In andere delen van het land werden de buurschappen gevormd en de taken uitgevoerd door de dorpsbewoners. Iedere gemeenschap was verantwoordelijk voor zijn eigen afwatering. Over het algemeen was het niet toegestaan het afwateringssysteem van een andere gemeenschap te gebruiken. Het waterbeheer was dus zeer gebiedsgericht en werd op lokale schaal uitgevoerd.

Bij het creëren van de streekwaterschappen lag het initiatief vaak bij de grafelijke regeringen. De streekwaterschappen waren overheidslichamen en konden de buurschappen verplichten tot onderhoud van waterstaatswerken. Door de komst van streekwaterschappen werden afwateringsstelsels ook steeds meer gericht op een groter gebied. De afwatering van een hele streek, in plaats van per gemeenschap, kon nu geregeld worden. Dit in tegenstelling tot het 'lokale' waterbeheer van de buurschappen.

Nederland kende een hoge technische beschaving. Deze technische kennis en vaardigheid is vooral ook terug te zien in de afwatering. Met name de afwateringssluizen waren technisch hoogstaand. Zonder deze technische waterstaatswerken was het afwateren van grote stukken land en later het droogmaken niet mogelijk geweest.

De aanleg van dijken om het ingepolderde en het ontwaterde gebied te beschermen, betekende niet dat deze gebieden ook daadwerkelijk helemaal veilig waren. Regelmatig braken de dijken door en regelmatig met rampzalige gevolgen. Door de bodemdaling die in grote delen van land plaatsvond lag op steeds meer plekken het land onder zeeniveau. Bij een dijkdoorbraak, bijvoorbeeld tijdens een stormvloed, kon het water

⁴⁷ Driesprong & van Dijk, 2004

dus vaak erg ver landinwaarts stromen, met alle gevolgen van dien.⁴⁸ Een bekende ramp is de Elisabethsvloed in 1421. Door een stormvloed tijdens een westerstorm, gecombineerd met hoog water op de rivieren, braken de dijken. 24 plaatsen verdwenen volledig onder het water. Het aantal doden was in ieder geval 10.000. Door deze vloed werd de Biesbosch gecreëerd, wat de impact van een dergelijke overstroming aangeeft. In latere jaren werd ons land nog een aantal keer met een enorme ramp geconfronteerd, onder andere door stormvloeden.

Er dreigt niet alleen gevaar vanaf de zee, maar ook vanuit de rivieren. Vóór de tiende eeuw hadden de rivieren een groot aantal rivierarmen, waar overtollig water zonder problemen doorheen stroomde. Maar zelfs in die tijd was het normaal dat de rivieren bij hoge waterstanden buiten hun oevers traden. Vanaf het jaar 1100 werd het regime van de rivieren onregelmatiger, als gevolg van de ontginningen in grote delen van het land, onder andere het stroomgebied van de Rijn. Vanaf die tijd werden ook verschillende takken van de Rijn en de Maas afgedamd. Gevolg hiervan is dat er minder ruimte is voor het water. Er stroomt dan méér water door mínder rivierarmen. Daarmee werd de kans op overstromingen vergroot.⁴⁹

De Hollanders gebruikten hun kennis en expertise in het polderen niet alleen voor het eigen land, ook het buitenland werd aangedaan. In verschillende landen binnen en buiten Europa werkten Nederlanders aan grote inpolderingprojecten.⁵⁰

Waterbeheer vanaf de 13^e eeuw t/m de 18^e eeuw; opkomst van grootschalige ingrepen

Van echte grootstedelijke ontwikkelingen was voor het jaar 1300 nog niet echt sprake. 'Grote' Nederlandse steden telden een paar duizend inwoners. Door de toegenomen landbouw, kon er handel gedreven worden. Door de toenemende handel, werd de vraag naar landbouwproducten vergroot. Steden vestigden zich rond knooppunten en aan het water. De steden werden centra van handel en nijverheid.

Door de groei van de bevolking en de toenemende verstedelijking in de 14^e en 15^e eeuw, vooral in het westelijke deel van Nederland, was de vraag naar brandstof zeer groot. Deze brandstof werd gevonden in turf, gedroogd veen. Tot de komst van steenkool was turf de belangrijkste brandstof in Holland. De afgravingen van veengebieden gingen dus massaal door. De winning van turf zorgde voor veel werkgelegenheid in grote delen van het land. De grote plassen die soms ontstonden door de afgravingen werden drooggemalen met behulp van molens en later met behulp van stoomgemalen, ze werden ingepolderd. Dit werd gedaan om aan de groeiende vraag naar tarwe en dus landbouwgrond te voldoen en om te zorgen dat het landverlies niet te grote vormen aannam. De bodem van de plassen bestond uit vruchtbare klei. In

⁴⁸ Van de Ven (red.), 1994

⁴⁹ Van de Ven (red.), 1994

⁵⁰ Schmeink, 2000

de 17^e eeuw werd door de rijke kooplieden groots geïnvesteerd in deze 'droogmakerijen'. Het waren behoorlijke klussen, maar de verdiensten die het uiteindelijk opleverde waren vele malen groter dan de kosten. Deze 'droogmakerijen' hadden soms een behoorlijke omvang. Een voorbeeld is het Haarlemmermeer. Dit binnenmeer stond in directe verbinding met de Zuiderzee en stond dus onder invloed van eb en vloed. Bij noordwesterstorm was het water altijd erg hoog en woest, waardoor telkens stukken land verloren gingen aan het water. Met behulp van drie, voor die tijd, enorme stoomgemalen is het meer droog gemaakt.⁵¹

Vanaf de 13^e eeuw kwam het beheer van de dijkringen en van de regionale afwateringsstelsels bijna volledig in handen van de streekwaterschappen. De buurschappen regelden alleen nog maar de afwatering in detail, dus op lokale schaal. De streekwaterschappen 'schouwden' het onderhoud aan de watergangen. In het steeds lager wordende veengebied in het westen van het land werden aan het eind van de 13^e eeuw stukken land omringt met kaden en via lange afwateringsgangen en weteringen afgewaterd richting de rivier. Voor deze stukken land, polders genoemd, werden speciale polderbesturen gevormd. Deze waren belast met de waterstaatstaken in een plaatselijk gebied. De eerste waterschappen. Dit waren in die tijd de enige echte waterschappen op lokaal niveau.

In Holland en Zeeland kregen de streekwaterschappen van het plaatselijk gezag, vaak een graaf, een handvest aangereikt. Soms gebeurde dit op aanvraag door het waterschap zelf. In het handvest stonden de verantwoordelijkheden van het streekwaterschap. In deze waterschappen hadden bestuurders van lokale gemeenschappen veel invloed. De waterschappen verschilden onderling. Er bestonden verschillen in taken. Sommige waterschappen hadden alleen het dijkbeheer als taak. Voor andere waterschappen kwam hier ook het onderhoud van de afwateringsstelsels bij. Verder verschilden waterschappen in de omgang met lokale besturen. In sommige gebieden hadden de ambachtsheren veel invloed, in andere gebieden waren de buurschappen invloedrijk. In Groningen werd het gezag van graven niet erkend. Daar waren het de grote kloosters die streekwaterschappen instelden.

In de 15^e en 16^e eeuw gingen de heemraden van de streekwaterschappen Rijnland, Delfland en Schieland zich hoogheemraden noemen, omdat ze meer gezag kregen en meer te zeggen hadden over de lagere waterschappen. Hieruit ontstond de naam hoogheemraadschap. Dit was dus een waterschap dat toezicht hield op kleinere waterschappen. Hoewel deze vorm van waterschappen niet in andere delen van het land werd ingevoerd, werd de naam hoogheemraadschap wel gebruikt door de grotere streekwaterschappen.

In de 15^e en 16^e eeuw werd geld steeds belangrijker voor de streekwaterschappen. Voor het dichten van dijken en het maken van sluizen werd steeds meer werk uitbesteed aan aannemers. Als deze aannemers te klein waren namen de hoogheemraden zelf de leiding over de werkzaamheden. Ook onderhoudswerkzaamheden werden te zwaar en

⁵¹ Schmeink, 2000

te duur voor de ingelanden, mensen die een stuk grond hadden in het gebied van het waterschap, en werden derhalve vaker uitbested. De waterschapsheffing werd ingevoerd. Elke 'morgen' land (0,85 ha) moest evenveel geld op brengen. Er werden colleges ingesteld om toezicht te houden op de besteding van dit geld. Deze colleges bestonden uit vertegenwoordigers van de adel, vertegenwoordigers van de kloosters en vertegenwoordigers van de steden. Door de invoer van dergelijke colleges hadden de buurschappen geen invloed meer in de waterschappen in Holland.

In deze tijd stelde het landsbestuur nog een aantal waterschappen in om bepaalde problemen van waterstaatkundige aard op te lossen. Het landsbestuur oefende ook invloed uit door de verplichting toestemming te vragen voor het uitvoeren van grote waterstaatswerken. Het landsbestuur greep ook in als er gevaar voor de algemene veiligheid dreigde. Ze kon dan een bepaald waterschap opdragen waterstaatkundige ingrepen te verrichten, ten einde de veiligheid te waarborgen.⁵²

Door het vergraven van het veen in de buitendijkse gebieden gingen tijdens stormvloed grote stukken land verloren. Dit was vooral het geval in het huidige zeeland, waar de zee steeds verder het land binnendrong. Het gevaar van dit grootschalige landverlies werd op den duur erkend door de graven en de plaatselijke autoriteiten, die enkele verordeningen daartegen uitvaardigden. De economische baten van het vergraven van het veen aldaar, voornamelijk bestaand uit de zoutwinning, zorgden er echter voor dat van deze verordeningen niet veel terecht kwam. De 17^e eeuw was de tijd van 'de Gouden eeuw'. Nederland werd steenrijk door de handel. Vooral het westen van het land profiteerde van de groeiende rijkdommen. Zoals eerder al genoemd werden in deze eeuw de grote plassen, die waren ontstaan door het afgraven van veen om er turf van te winnen, grootschalig droog gemaakt en ingepolderd. De molenbemaling was een belangrijke technische innovatie die hiertoe heeft bijgedragen. Door getrapte molenbemaling toe te passen konden zelfs de diepe plassen worden droog gemaakt. In het rivierengebied vonden in de 17^e en 18^e eeuw ook grote veranderingen plaats. De verdeling van het water van de Rijn en de Waal werd gereguleerd, waardoor de kans op rivieroverstromingen werd gereduceerd. Dit was natuurlijk van belang voor de gebieden bovenstrooms, maar zeker ook voor de bescherming van het westen van het land, wat toch het economische en politieke hart van Nederland was. Bovendien was de bevolking, mede dankzij de enorme welvaart, in aantal enorm toegenomen, wederom met name in het westen van het land. De bevolkingsgroei had mede tot gevolg dat er meer vraag was naar land, voor landbouw en om op te bouwen. Zoals hierboven reeds genoemd was deze vraag naar land zeer interessant voor de rijke kooplieden. Zij investeerden grootschalig in droogmakerijen en bedijkingen om zo grote hoeveelheden geld binnen te slepen met de verkoop / verhuur van het nieuwe, vruchtbare land.

⁵² Van de Ven (red.), 1994

Waterbeheer van de 19^e eeuw t/m de 20^e eeuw; centralisatie en de technische wending

Aan het eind van de 18^e eeuw is er een verschuiving naar centralisatie te zien in Nederland, waar tot dan toe de provincies en de buurschappen de zaken regelden. In 1795 werd Nederland de Bataafse Republiek gesticht. De gewesten, adel en de steden raakten hun macht kwijt. In 1798 was er de staatsregeling, waardoor er een scheiding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht werd ingevoerd. Door de staatsregeling kwam alle macht bij de centrale overheid te liggen. De macht van de provincies nam hiermee behoorlijk af. De lagere bestuursinstellingen namen slechts de uitvoering op zich. Dit veranderde echter vrij snel door allerlei strubbelingen in de daaropvolgende jaren. Uiteindelijk verschoof de macht weer deels richting provincies en de bestuurorganen die daaronder lagen. Zowel de centrale overheid als de lagere bestuursorganen hadden eigen bevoegdheden. Toen Nederland deel uitmaakte van het Franse keizerrijk werden er voor het eerst gemeenten gevormd, dit was in 1810. De Franse invloed leidde tot de totstandkoming van "een 'modern' georganiseerde staat".⁵³ Nadat de Fransen het land uit waren gedreven, in 1813, werd Nederland een koninkrijk onder het huis van Oranje-Nassau. De koning had in die tijd het laatste woord. Vanaf 1848 verschoof met de komst van een nieuwe grondwet de macht van de koning naar het parlement. De ministers werden verantwoordelijk voor het beleid. De grondwet regelde het kiesstelsel voor de tweede kamer, de provinciale staten en de gemeenteraad. Omdat deze grondwet ook ruimte bood voor decentraal bestuur werd er in 1850 een provinciale wet tot stand gebracht en in 1851 een gemeente wet die beide bevoegdheden overdroegen aan lagere overheden.⁵⁴ het overheidsbeleid werd in deze tijd gekenmerkt door overleg tussen overheid en maatschappelijke organisaties, "zoals boerenbonden, vakbonden, onderwijsorganisaties en werkgeversorganisaties".⁵⁵ Een ander kenmerk van overheidsbeleid uit die tijd was de gerichtheid op planmatig handelen.⁵⁶

Vanaf het ontstaan van de Bataafse Republiek kreeg de Staat ook taken op het gebied van waterstaat voor haar rekening. De rijksoverheid moest algemeen toezicht houden op de waterstaat. Provinciaal en waterschapsbeleid moest worden getoetst aan het algemeen belang. Daarnaast moest de rijksoverheid voor regelgeving op nationale schaal zorgen en een aantal waterstaatswerken van nationaal belang beheren. De taak van de waterstaatszorg werd bij de minister van Binnenlandse zaken gelegd. Hij droeg in die tijd de titel 'Agent van Policie en Binnenlandsche Correspondentie'. In 1798 werd het 'bureau van den waterstaat' opgericht dat de minister van Binnenlandse zaken moest ondersteunen in de waterstaatszorg. Aanvankelijk vielen alle provinciale

⁵³ Van de Ven (red.), 1994, p. 161

⁵⁴ Van de Ven (red.), 1994, p. 161

⁵⁵ Van de Ven (red.), 1994, p. 161

⁵⁶ Bosch & van der Ham, 1998

waterstaatswerken onder beheer van de Agent. Daarnaast kreeg hij het oppertoezicht over de waterschappen.

Het bureau van den waterstaat (vanaf de tweede helft van de 19^e eeuw de 'Rijkswaterstaatsdienst' genoemd) was territoriaal georganiseerd. De dienst had 15 commissarissen-inspecteurs die verdeeld waren over 5 districten en daar leiding gaven aan de waterstaatszorg. Deze commissarissen-inspecteurs waren bekwame waterbouwkundigen.

In de Grondwet van 1801 kreeg de provincie weer wat terrein terug in de waterstaatszorg. De provincie kreeg het beheer over een aantal provinciale werken en daarnaast kregen ze weer het toezicht over de waterschappen. De werken die een belangrijke bijdrage leverden aan de algemene veiligheid bleven in het beheer van de rijksoverheid, die daarnaast ook het oppertoezicht behield. Na de Franse bezetting ontstond het Nederlandse koninkrijk, onder Willem I. In 1814 en 1815 kwam er een nieuwe grondwet die de waterstaatszorg in de handen van de koning legde. De provincies behielden het toezicht op de waterschappen. Beheer van waterstaatswerken lag bij degene die daar financieel verantwoordelijk voor was. Uitzondering hierop waren de zee- en rivierdijken, deze kwamen onder direct beheer van de rijksoverheid. De rijkswaterstaatsdienst groeide uit tot één van de grootste overheidsdiensten. De koning had in deze tijd nog heel veel macht en had eigenlijk altijd het laatste woord. Hierdoor konden grote waterstaatswerken (en andere grote projecten) redelijk snel worden uitgevoerd.

Vanuit bezuinigingsoverwegingen werden veel waterstaatswerken overgedragen aan de provincies.⁵⁷ De provincies waren daar niet altijd blij mee, aangezien het nogal wat kosten met zich mee bracht. Wat voor de rijkswaterstaatsdienst vervelender was, was dat er ook een aantal ingenieurs overgedragen werden aan de provincies. Deze kwamen in een vreemde positie. Ze moesten toezicht houden over de provincies, maar daarnaast stonden ze onder gezag van diezelfde provincies. Deze situatie maakte de uitvoering van de werkzaamheden er voor de ingenieurs niet makkelijker op. Deze situatie betekende echter wel dat de ingenieurs ook invloed konden uitoefenen op de waterschappen, aangezien die onder toezicht stonden van de provincies, waar de ingenieurs nu dus deel van uitmaakten.⁵⁸

Qua kustverdediging was de rijkswaterstaatsdienst vooral prominent aanwezig in de provincie Zeeland. Dijken van polders die kwetsbaar waren voor stormvloed en waren in het beheer van de rijksoverheid. De rijkswaterstaatsdienst was naast kust- en rivierbeheer nauw betrokken bij werken van de waterschappen en de provincies waar subsidies van de centrale overheid op rustten. De rijkswaterstaatsdienst werkte vaak nauw samen met de provincies en de waterschappen.

Op lokaal niveau bleven de waterschappen en de provincies het waterbeheer op zich nemen. De rijkswaterstaatsdienst had niet genoeg kennis van de lokale situatie om hier

⁵⁷ Bosch, 1998

⁵⁸ Bosch & van der Ham, 1998

veel invloed op uit te oefenen. Bovendien waren de provincies en de waterschappen nogal gehecht aan hun autonomie.

In de 19^e eeuw bestond de kennis in het waterbeheer vooral uit "een samenspel van overgeleverde kennis, praktijkervaring, daarvan afgeleide vuistregels en een dosis intuïtie."⁵⁹ Er was nauwelijks theoretische, wetenschappelijke kennis voorhanden in het vakgebied, zelfs niet bij de rijkswaterstaatsdienst. Men kwam tot het inzicht dat het zo niet langer kon. De kennis was te smal en te subjectief. Er verschenen verscheidene hand- en studieboeken. De nadruk kwam te liggen op de technische kennis. "In de waterbouwkundige praktijk vond het systematisch formaliseren van kennis in rapporten en inspectieverslagen en het kwantificeren en standaardiseren van waterbouwkundige grootheden als waterstand, stroomsnelheid en dijkhoogte steeds meer ingang."⁶⁰ Ook kwam de cartografie meer en meer in beeld. De zoektocht naar technische kennis en theoretisch onderbouwing werd niet beperkt tot Nederland alleen. Ook uit de buitenlandse literatuur werd de beschikbare kennis ter harte genomen. Met name de Engelse literatuur was in dat opzicht populair. Engeland stond bekend om zijn technische kennis. De waterstaatszorg werd in deze tijd meer en meer kennisintensief en professioneel.⁶¹ De eerste waterstaatsopleiding begon in 1805. De opleiding had een militair karakter, in navolging van de Franse invloed.⁶²

De samenwerking tussen Rijk, provincie en waterschappen ging soms moeilijk. Waterschappen verleenden lang niet altijd toestemming aan de rijkswaterstaatsdienst om bepaalde maatregelen te treffen binnen hun grondgebied. Gaven ze die toestemming wel dan gebeurde dat vaak alleen onder, soms extreme, voorwaarden. Daarom werd het noodzakelijk één en ander vast te leggen in wetten en regels. De Keurenwet, die in 1895 tot stand kwam, stelde de waterschappen gelijk aan gemeenten en gaf hen de bevoegdheid om verordeningen te maken. Door deze wet konden waterschappen voorwaarden verbinden aan vergunningverlening. Daarnaast was er de Belemmeringenwet Verordeningen, in 1899, die er voor diende vertragingen en moeilijkheden bij de uitvoering van werken in het algemeen belang die konden ontstaan door verordeningen en/of weigering van vergunningen door de waterschappen, tegen te gaan. De wet bepaalde dat een waterschap of gemeente een vergunning moest verstrekken en af moest zien van verordeningen in het geval van een werk met algemeen belang. Het waterschap of de gemeente mocht in zo'n geval geen buitensporige voorwaarden stellen aan de vergunning, alleen voorwaarden die noodzakelijk waren om de uitvoering van de taken door de waterschappen en gemeenten niet te bemoeilijken.

⁵⁹ Bosch, 1998, in *Tijdschrift voor de waterstaatsgeschiedenis*, nr. 7, p. 52

⁶⁰ Bosch, 1998, in *Tijdschrift voor de waterstaatsgeschiedenis*, nr. 7, p. 52

⁶¹ Bosch, 1998

⁶² Lintsen, 1998

In de 20^e eeuw werden een aantal grote infrastructurele projecten uitgevoerd. De belemmeringenwet Verordeningen was daarbij van groot belang. Het maakte het verkrijgen van de vergunningen mogelijk zonder buitensporig hoge kosten te maken aan extreme voorwaarden van de waterschappen of gemeenten. De vergunningverlening was echter maar een onderdeel van het totale proces voor de totstandkoming van projecten. Het is dus niet verwonderlijk dat de snelheid waarmee grote projecten werden gerealiseerd niet echt hoger werd. Het voordeel van de Belemmeringenwet was wel dat de rijksoverheid niet met elk waterschap afzonderlijk allerlei afspraken hoefden te maken, die vaak erg lang doorwerkten.⁶³

Al met al kunnen we zien dat in de 18^e en 19^e eeuw de centrale overheid steeds meer de touwtjes in handen neemt op het gebied van waterstaatszorg. We zagen hierboven al dat de rijksoverheid het oppertoezicht had over het waterbeheer en dat zee- en rivierdijken en werken van nationaal belang in beheer had. De rijkswaterstaat genoot een groot vertrouwen in de politiek.

In de tweede helft van de 19^e eeuw werd vooral de rivier-problematiek aangepakt. De voortdurende overstromingen moesten worden gestopt. Er kwam veel geld vrij van de overheid om oplossingen te vinden. Op basis van het rivierenrapport van Rijkswaterstaat werd samenhangend beleid geformuleerd ten opzichte van de rivieren. Er werden nieuwe riviermonden aangelegd en rivierbedden werden drastisch veranderd. Obstakels werden verwijderd uit de uiterwaarden, er werden kribben aangelegd en werden soms zelfs bochten afgesneden.⁶⁴ Daarnaast werden ook nieuwe waterwegen gegraven, onder andere om de handel en de economie te stimuleren. De waterwegen waren in die tijd in Nederland nog steeds één van de belangrijkste vormen van infrastructuur. De Nieuwe waterweg werd aangelegd, alsmede het Noordzeekanaal. Soms trad rijkswaterstaat op als toezichthouder, terwijl het werk door particulieren werd uitgevoerd. Bij andere projecten voerde rijkswaterstaat zelf het werk uit. Er werd bij de uitvoering van projecten dankbaar gebruik gemaakt van de nieuwste technologische ontwikkelingen. Vooral het gebruik van stoom was in die tijd modern.

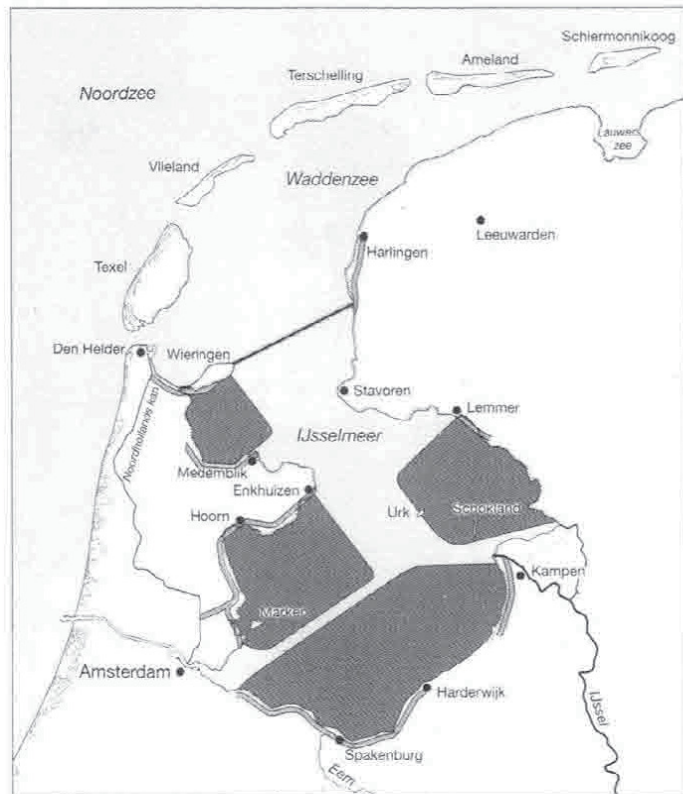
In de 20^e eeuw werden op het gebied van de waterstaatszorg een aantal zeer grote projecten uitgevoerd. In het verleden hadden er al een aantal grote inpolderingen plaatsgevonden, onder andere de inpoldering van de Haarlemmermeer, de Beemster, de Purmer en de Alexanderpolder. Er bestond echter ook een idee om de Zuiderzee in te polderen. Reeds aan het begin van de 17^e eeuw werd een dergelijk idee al gelanceerd door Simon Stevin. Hij zag de problemen die telkens ontstonden rondom de Zuiderzee. De dijken braken regelmatig door, wat leidde tot overstroming en verlies van land. Verder leidde de Zuiderzee steeds meer tot verzilting van het land, wat nadelige gevolgen had voor o.a. de landbouw. Zijn voorstel was om de Zuiderzee af te sluiten. Daarnaast waren er in die tijd ook al plannen om de zeegaten tussen de

⁶³ Ten Horn-van Nispen, 1998

⁶⁴ Vandersmissen, 1998

Waddeneilanden af te sluiten. Door van de Zuiderzee een zoetwaterbekken te maken kon het probleem van de verzilting worden opgelost. Bovendien kon er dan met behulp van sluizen gemakkelijk op de zee worden afgewaterd en water worden ingelaten als dat nodig is. Daarnaast kon nieuw en zeer vruchtbaar land worden gewonnen uit het nieuwe zoetwater meer. Deze plannen waren hun tijd echter ver vooruit. De techniek stond dergelijke grote ingrepen nog niet toe. In de 19^e eeuw was de techniek wél voor handen, met de komst van de stoommachines.

De Zuiderzeevereniging die in 1886 was opgericht trok ir. Cornelis Willem Lely aan om een goed plan te maken voor de Zuiderzee. vijf jaar later lag het plan er en werd het, een jaar daarna, overgenomen door de Staatscommissie voor de Zuiderzeewerken. Figuur 4 toont het originele plan van Lely.⁶⁵ Er waren echter ook nogal wat bezwaren en protesten tegen het plan, met name van de kant van de visserij, die hun visgebieden zagen verdwijnen met een dergelijk plan. Ook de zeer hoge kosten die ermee gemoeid waren en de vraag of er wel zo'n grote vraag naar extra landbouwgrond was



Figuur 4: "Het originele plan van ir. C. Lely (1891). In zwart de voorgenomen bedijking van nieuw land."

speelden mee in de bezwaren tegen het plan. Het plan van Lely werd daarom eerst maar

een de kant gelegd. Zoals zovaak in Nederland was er eerst een grote ramp nodig om de noodzaak van het plan duidelijk te maken. Die ramp kwam er ook. In januari 1916 braken de dijken tijdens een zeer zware noordwester storm. Op 30 plaatsen braken de dijken, waardoor grote delen van Noord-Holland, Overijssel, Friesland en de kust langs de Hoge-Veluwe overstromden. Een grote ramp is vaak een 'trigger' om snel in actie te komen en maatregelen te nemen, zo ook deze ramp. Men zag ineens de noodzaak van verbetering van de veiligheid rondom de Zuiderzee. Al in 1918 werd een wet aangenomen die er voor zorgde dat er in 1920 reeds kon worden begonnen met de werkzaamheden. Als eerste werd de afsluitdijk gebouwd. Vervolgens werd met het inpolderen begonnen. Het laatste stuk, Zuidelijk Flevoland, was in 1968 ingepolderd.⁶⁶

⁶⁵ Volker, 1995, in *Tijdschrift voor de Waterstaatsgeschiedenis*, nr. 4, p. 12

⁶⁶ Volker, 1995 ; Vandersmissen, 1998

Stevin had in zijn plannen, in de 17^e eeuw ook al gesproken over afdamming van de estuaria in het zuidwesten van Nederland. Wederom waren zijn plannen hun tijd ver vooruit. Na de afsluiting van de Zuiderzee was de techniek echter ver genoeg ontwikkeld om ook dit plan in beschouwing te nemen. De situatie in Zeeland was namelijk zorgelijk. Men wist dat de dijken op veel plekken lager waren dan de hoogste te verwachten waterstand tijdens een stormvloed. Er werd echter niks aan die situatie gedaan, waarschijnlijk vanwege de economie die ten tijde van de Tweede Wereldoorlog dergelijke grote en dure ingrepen niet toeliet. Vlak voor de grote watersnoodramp in Zeeland in 1953 was er al een plan klaar om de zeegeten tussen de Nieuwe Waterweg en de Westerschelde af te sluiten. Hiermee zou de veiligheid van het achterliggende gebied worden gewaarborgd en bovendien zou het de verzilting op drastische wijze tegengaan. Een paar dagen voor de ramp publiceerde de Rijkswaterstaat hierover een nota.

Op 1 februari 1953 voltrok zich een van de grootste natuurrampen die Nederland ooit heeft getroffen. De dijken braken als gevolg van de enorme stormvloed. Bijna 1900 mensen kwamen om, duizenden dieren verdronken, tienduizenden mensen moesten worden geëvacueerd. De kosten liepen in de miljarden. Ook hier zien we dat de ramp een duidelijke trigger is. Nog diezelfde maand werd de Deltacommissie opgericht. Rijkswaterstaat en de politiek begonnen haastig plannen te maken. Enkele jaren later was er de Deltawet. Hieruit ontstond later het Deltaplan. Het plan beschreef de afsluiting van de Brielse Maas, de Oosterschelde, het Veerse Gat, de Grevelingen en het Hollands Diep. Daarnaast werd er ook veel aandacht besteed aan verbetering van de afvoer van water uit de rivieren, verhoging van de rivierdijken en de aanleg van wegen over de dammen om Zeeland ook via de weg te ontsluiten. De torenhoge kosten die met het Deltaplan gemoeid waren werden geaccepteerd met de gruwelijke beelden van de ramp nog vers op het netvlies. De politiek hoefde niet te zoeken naar draagvlak, maar vond deze ruimschoots. Daardoor kon de besluitvorming zo snel plaatsvinden.

De ramp heeft er voor gezorgd dat naast structurele maatregelen ook niet-structurele maatregelen werden verbeterd. Onder niet-structurele maatregelen wordt o.a. verstaan "stormvloedwaarschuwing (meteorologie), waarschuwing (centrale en lokale autoriteiten), mobilisatie (inclusief leger), noodvoorzieningen, voorbereidende maatregelen om de bevolking te evacueren en coördinatie van activiteiten van verschillende instanties en organisaties. Evenals de dijken waren deze maatregelen in 1953 van een nogal geringe kwaliteit. Waren deze adequaat geweest, dan waren veel levens gespaard gebleven." ⁶⁷

⁶⁷ Volker, 1995, in: *Tijdschrift voor Waterstaatsgeschiedenis*, nr. 4, p. 16

Waterbeheer van de jaren '70 t/m '90 van de 20^e eeuw; openheid voor andere beleidsvelden, de ecologische wending

De afsluiting en inpoldering van de Zuiderzee en de Deltawerken zorgden, naast eerdere grote projecten, voor een blind vertrouwen van de bevolking in de waterbouwkundigen. Deze mate van vertrouwen zien we ook in boeken over de geschiedenis van de ruimtelijke ordening. Er heerste in Nederland na de Tweede Wereldoorlog een beeld van maakbaarheid, vertrouwen in de overheid en vertrouwen in de techniek. Een groot vertrouwen dus in het kunnen van de mens en de mogelijkheden die de technische rationaliteit biedt, zoals we dat zien vanuit de Verlichting (zie hoofdstuk 2).

Toch kwam er een abrupt einde aan deze grote overmacht. Rond de jaren '70 kwam vrij plotseling, voor de Rijkswaterstaat totaal onverwachts, een ecologische, integrale wending tot stand in het waterbeheer. Met name de twee grootste waterstaatkundige projecten van de 20^e eeuw, afsluiting en inpoldering van de Zuiderzee en de Deltawerken, spelen hierbij een grote rol.

Het waterbeheer was tot aan de jaren '70 een civiel technische bezigheid. Met technische werken moest de vijand, het water, worden tegengehouden, omgeleid en gemanipuleerd zoals het voor het waterbeheer het beste uitkwam. Toen men na de watersnoodramp begon met de aanleg van de Deltawerken, werd iedere afsluiting van een zeegat gevierd als een overwinning en een bewijs van de civieltechnische kracht van Nederland. Telkens als er weer een 'overwinning' was geboekt ging dit gepaard met grote feestelijkheden en gingen op veel plekken de vlaggen uit. Toch waren er na de Tweede Wereldoorlog langzaamaan geluiden gekomen die wezen op de grote milieuproblemen die steeds duidelijker werden, zoals grootschalige vervuiling van de rivieren en stadswateren. Lange tijd echter stond de wederopbouw van Nederland voorop en was niet of nauwelijks aandacht voor de gevolgen voor het milieu.

Bij de afsluiting van de Zuiderzee waren er hevige protesten van de vissers die de vernietiging van hun visgronden voorzagen. Ze vonden echter weinig respons in het land, omdat de veiligheid van de mensen voorop stond. Na de ramp in 1916 was men het er over eens dat de bezwaren van een paar duizend mensen, de vissers, niet opwogen tegen het belang van de veiligheid van honderdduizenden mensen. De natuur moest wijken voor de mens. Ditzelfde zien we bij de Deltawerken. Echter toen men in 1972 wou beginnen met de afsluiting van het laatste en moeilijkste zeegat, de Oosterschelde, kwamen er bezwaren over de gevolgen van de afsluiting. Dit was al in de jaren '60 ter sprake gekomen in de politiek. Met name de economische gevolgen van de afsluiting kwamen op tafel. In de Oosterschelde was namelijk sprake van een zeer winstgevende mossel- en oestervangst. De mossel- en oestercultuur, die sterk afhankelijk is van de getijden en zout water, zou door afsluiting van de Oosterschelde verdwijnen. Er werd daarom ook een alternatief bedacht voor de afsluiting, namelijk

verhoging en versterking van de dijken langs de Oosterschelde zodat het zeegat open kon blijven.

Echter, zoals hiervoor als is gebleken, was de Rijkswaterstaat in deze tijd zeer modernistisch ingesteld. Ze zag dan ook niks in het verbeteren en verhogen van oude dijken, die in het verleden al meerder keren waren bezweken en provisorisch hersteld. Rijkswaterstaat zag meer in de toepassing van "innovatieve en aan het heroïsche grenzende waterstaatsconstructies." ⁶⁸ Dr. Ir. Johan van Veen, een belangrijk bepleiter van de Deltawerken, verwoorde het als volgt: "There were two quite different possibilities. First, heightening hundreds of miles of ancient and unreliable dikes, which in the course of several centuries have been broken at thousands of different places and always repaired in a hurry. Secondly to make the short, strong line of defence wholly reliable and of modern construction." ⁶⁹

Bovendien had de Deltadienst voor de Tweede Wereldoorlog veel ervaring opgedaan met de afsluiting van de Zuiderzee en de andere zeegaten. De tegenstanders lieten het er echter niet bij zitten. Verschillende lokale belangengroepen en landelijke milieugroeperingen begonnen en coalitie genaamd 'Oosterschelde Open'. Zij voerden een harde campagne tegen de afsluiting en waren daarin succesvol bij de media maar ook bij de politiek in Den Haag. De toenmalige regering was niet erg gevoelig voor de inbreng van de milieugroeperingen, maar de verkiezingsuitslag die in 1973 plaatsvond veranderden dat. Er kwam een centrum-linkse coalitie aan de macht die in haar verkiezingsstrijd de belofte had gedaan de afsluiting van de Oosterschelde te heroverwegen. De Commissie Oosterschelde werd opgericht om de mogelijkheden voor een doorlaatbare constructie te onderzoeken. Voor het eerst bestond een dergelijke commissie niet alleen maar uit civieltechnische mensen, maar uit een mengeling van disciplines. De voorzitter van de commissie was een jurist, de "overige zes leden waren een waterbouwkundige (tevens civiel ingenieur), een econoom, een bioloog, een visserij-deskundige, een milieu-deskundige en een planoloog (de tweede civiel-ingenieur)." ⁷⁰ De commissie kwam al snel tot de conclusie dat volledige afsluiting zowel op economische als op ecologische gronden geen optie was. Voor het eerst werd er bij de besluitvorming een bredere afweging gemaakt dan voorheen, naast veiligheid werden ook economische en ecologische gevolgen meegenomen. De twee overgebleven opties waren verhoging van de dijken en een water doorlatende constructie. De Deltadienst koos voor de tweede optie. Dit betekende wel toetreding van biologen en ecologen die als gelijkwaardige partners moesten worden behandeld in het ontwerpproces. Er was haast geboden gezien de slechte staat van de dijken rond de Oosterschelde. Rijkswaterstaat huurde Rand Corporation in, die een kwantitatief computermodel maakte van de ecologische gevolgen van de alternatieven. De 'half-open' dam kwam als beste uit de bus. Het parlement stemde hiermee in, in 1976.

⁶⁸ Disco, 2000, in: *Tijdschrift voor Waterstaatsgeschiedenis*, nr. 9, p. 6

⁶⁹ Van Veen, geciteerd door Disco, 2000, in: *Tijdschrift voor Waterstaatsgeschiedenis*, nr. 9, p. 6

⁷⁰ Disco, 2000, in: *Tijdschrift voor Waterstaatsgeschiedenis*, nr. 9, p. 7

Rijkswaterstaat moest nu een ontwerp maken. Hierbij speelden biologen en ecologen een zeer belangrijke rol.

De Oosterscheldekering is het boegbeeld van een nieuwe benadering in het waterbeheer. Een benadering waarin niet alleen vanaf de civieltechnische kant naar een probleem wordt gekeken, maar ook vanuit een ecologische invalshoek. Ecologie en techniek versterken elkaar. Een win-win situatie is mogelijk.

De ecologische wending heeft er ook voor gezorgd dat de Markerwaard in het IJsselmeer niet is ingepolderd. Er rezen vragen naar de natuurschade en de noodzaak van extra landbouwgrond. Bovendien was de hoeveelheid zoet water in de Markerwaard van belang voor het omliggende land. Hoewel er ook veel argumenten vóór de inpoldering waren, werd er uiteindelijk van af gezien, hoewel er nog wel lang over gepraat en geruzied is.

Naast waterkwantiteit werd dus nu ook waterkwaliteit belangrijk. Zoals reeds aangegeven werd al sinds het begin van de 20^e eeuw de verslechtering van de waterkwaliteit onderkend. In de steden was de verslechtering van de waterkwaliteit al langer een probleem. Dit kwam vooral door de gebrekkige riolering. In de vroegere steden deed men voornamelijk hun behoefte op straat of op het oppervlakte water. Uit datzelfde water haalde men vervolgens ook het drinkwater en het huishoudelijk water. Toen in de 18^e en 19^e eeuw de steden begonnen te groeien, werd de kwaliteit van het oppervlaktewater steeds slechter met als gevolg uitbraken van onder andere cholera. In de 20^e eeuw verslechterde de situatie nog meer door de grote industrialisatie in en rond de grote steden. Naast ontlasting werd nu ook industrieel afval geloosd op het oppervlaktewater. Het verkrijgen van schoon drinkwater werd daardoor een steeds groter probleem. Hoewel medisch inzicht steeds beter werd en men de burgers adviseerde hun water te halen uit daarvoor neergezette tonnen, nam men vaak niet de moeite daartoe en bleef men tot in de 19^e eeuw gewoon het oppervlaktewater drinken als dat dichterbij was. In sommige steden, zoals London, werd de burger aan het eind van de 19^e eeuw verplicht zijn behoefte in het openbaar riool te werpen. Dit riool loosde echter gewoon op de rivier de Theems. De rivier stonk verschrikkelijk en was zwaar vervuild. Daaruit drinken zorgde uiteraard voor vele uitbraken van ziektes. Uiteindelijk ging men in de steden over tot aanleg van waterleidingen en watertorens. Pas in de 20^e eeuw werd er grootschalig oppervlaktewater gezuiverd. Men zag toen in dat men eigenlijk bezig was het rioolwater op te drinken.

Toch nam men het tot de jaren '60 niet zo nauw met het milieu. De waterlichamen werden gebruikt als openbare vuilstort. Alles werd in het water geloosd. Het spoelde toch wel weg. Met name de rivieren hadden het zwaar te verduren. Toen de industrie echter steeds verder uitbreidde en zich verder ontwikkelde en er ook chemisch afval werd geloosd, werden de problemen groter. Het zelfreinigend vermogen van de rivieren heeft tegen deze anorganische stoffen geen weerwoord. Rivieren gingen soms bedekt onder een dikke laag schuim. Grachtenwater stonk als nooit tevoren en er waren

plekken waar massale vissterfte plaatsvond.⁷¹ Nederland ondervond ook grote hinder van buitenlandse lozingen. Zo steeg het zoutgehalte in de Rijn enorm als gevolg van Franse en Duitse Kali- en steenkoolmijnen. Rond 1950 besteedden alleen gemeenten en enkele grote waterschappen aandacht aan watervervuiling en waterzuivering. In deze tijd werd op het eerste zuiveringsschap opgericht, een waterschap dat uitsluitend met de zuivering van water belast is. Kleinere waterschappen konden niks doen tegen de vervuiling. Er gingen steeds meer stemmen op die protesteerden tegen de verregaande vervuiling en die wezen op de consequenties daarvan.

Pas in 1968 en 1970 antwoordde de regering. In 1968 verscheen de Nota Waterhuishouding en in 1970 de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren. De Nota Waterhuishouding voorzag in de behoefte aan een nationaal kaderstellend waterbeleid. De nota zegt over waterhuishouding: "Waterhuishouding vormt het geheel van onderzoeken, technische werken en bestuurlijke maatregelen, dat nodig is om tot een zo doelmatig mogelijke kwantitatieve en kwalitatieve beheersing van het aanwezige water te komen."⁷² De nota richt zich vooral op het creëren van een zo goed mogelijk functionerende waterhuishoudkundige infrastructuur. De waterbalans is een belangrijk punt in de nota; een zo optimaal mogelijke verdeling van zoet water over het land zodat er ook in droge perioden geen tekorten zullen zijn. De nota richt zich vooral op waterkwantiteit en op zoet water als grondstof. Verziltning werd duidelijk aangemerkt als een probleem en een gevaar voor de zoetwatervoorziening. Ook wordt in de nota kort stil gestaan bij de vervuiling van de Rijn, maar voor maatregelen op dat gebied wordt verwezen naar de Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn. Hier zat echter nog niet zoveel vaart in.

Qua waterkwaliteitsproblemen die ontstonden door lozingen op het oppervlaktewater werd verwezen naar de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (Wvo). De Wvo was net als de Nota Waterhuishouding niet erg concreet.

In de Wvo wordt de regel 'de vervuiler betaald' gehanteerd. Een ander belangrijk kenmerk van de Wvo is dat er wordt gericht op bestrijding van vervuiling aan de bron. De Wvo introduceert voor de lozing op het oppervlakte water een vergunning die door de waterbeheerder kan worden verleent aan de vervuiler. In die vergunning kunnen eisen worden gesteld aan het afvalwater. Zoals al gezegd waren zowel de nota als de wet niet erg concreet. "De betekenis van nota en wet zat dan ook voornamelijk in het feit, dat in een regeringsstuk voor het eerst de samenhang van de gehele Nederlandse waterhuishouding werd onderkend en, eveneens voor het eerst, bij wet enkele duidelijke basisrichtlijnen waren geformuleerd."⁷³ Ook op organisatorisch gebied gaven de nota en de wet wat meer duidelijkheid. Er werden vooral veel taken aan Rijkswaterstaat toebedeeld. Het Rijk moest de algemene richting formuleren, lagere bestuursorganen op financieel vlak ondersteuning geven en van adviezen voorzien. De

⁷¹ Vandersmissen, 1998

⁷² Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1969, p. 9

⁷³ Bosch & van der Ham, 1998, p. 187

provincies moesten zorgen dat het beheer van de wateren die niet onder het beheer van het Rijk vielen geregeld was en ze moesten daarnaast toezicht houden op het zuiveringsbeleid van de lagere bestuursorganen, zoals de waterschappen en de gemeenten.⁷⁴

De Wvo introduceerde het Indicatief Meerjarenprogramma (IMP) dat door de minister wordt vastgesteld ter bestrijding van de waterverontreiniging. In de wetwijziging van de Wvo uit 1981 wordt de inhoud van het IMP omschreven in hoofdlijnen: "Het IMP bevat de hoofdlijnen en beginselen die van algemeen belang zijn ten aanzien van het waterkwaliteitsbeheer van de oppervlaktewateren en van de bestrijding van de verontreiniging van die wateren."⁷⁵

Omdat veel waterschappen zeer klein waren, in 1940 waren er 2700 waterschappen, konden ze vaak niet hun taken naar tevredenheid uitvoeren, dit tot ergernis van vooral de Rijkswaterstaat. Na de ramp van 1953 werd geadviseerd kleinere waterschappen samen te voegen om ervoor te zorgen dat ze hun taken beter konden uitvoeren en de hoeveelheid kennis en technische vaardigheid per waterschap te vergroten. Bovendien heeft schaalvergroting als voordeel dat er een groter gebied beheert wordt door één waterschap. De kleine waterschappen hadden allemaal een klein stukje voor hun rekening, wat zorgde voor verschillend beleid en ook verschillende kwaliteitsniveaus in het waterbeheer in een bepaald gebied. Door kleine waterschappen samen te voegen kon dus een meer samenhangend beleid geformuleerd worden voor het hele gebied.

De opkomst van integraal waterbeheer

Door de opkomst van de ecologie is er een belangrijke verandering opgetreden in het waterbeheer. Naast waterkwantiteit, wat eeuwenlang verreweg het belangrijkste onderdeel van het waterbeheer was, werd nu ook de waterkwaliteit van belang geacht. Er kwam een koppeling tot stand tussen waterkwantiteitsbeleid en waterkwaliteitsbeleid. De Eerste Nota Waterhuishouding richtte zich, zoals gezegd, voornamelijk op waterkwantiteit. In de Tweede Nota Waterhuishouding werd het waterbeheer in een ecologische context geplaatst. "Water [...] werd in de Tweede Nota Waterhuishouding beschouwd als een wezenlijk onderdeel van het leefmilieu van mens, dier en plant. De opstellers erkenden daarmee dat onder het begrip 'waterhuishouding' niet alleen traditionele zaken vallen als waterkering, het lozen van overtollig water en een zo gunstig mogelijke verdeling van zoet water over het land, maar ook het instandhouden of herstellen van een zo natuurlijk mogelijke verscheidenheid aan organismen en levensgemeenschappen in en om het water."⁷⁶

⁷⁴ Bosch & van der Ham, 1998

⁷⁵ Geciteerd uit: Schwartz, 2004, p. 48

⁷⁶ Bosch & van der Ham, 1998, p. 278

De Derde Nota Waterhuishouding richt zich vervolgens volledig op integraal waterbeheer. De term 'watersysteem' is hierin belangrijk. "In de Derde Nota Waterhuishouding wordt een watersysteem opgevat als 'een samenhangend geheel van oppervlaktewater, waterbodembodem, oevers, infrastructuur, in samenhang met de voorkomende levensgemeenschappen en fysische en chemische kenmerken'." ⁷⁷

In de beleidsnotitie 'Omgaan met Water' wordt ook de watersysteembenadering genoemd. "Een watersysteembenadering stelt het watersysteem (inclusief landsystemen waar grondwater een essentieel onderdeel van uitmaakt) centraal. De benadering beoogt via een integrale afweging de wensen van de samenleving ten aanzien van functie en het functioneren van watersysteem (sectoren en facetten) op een optimale wijze af te stemmen op de mogelijkheden van systemen met behulp van een technisch (infrastructuur) en juridisch instrumentarium." ⁷⁸

Integraal waterbeheer richt zich op alle functies van het water en probeert daarin een evenwicht te vinden. Er wordt niet meer alleen naar het water gekeken, maar het wordt bekeken in samenhang met de oevers, waterbodembodem, flora en fauna en de omgeving waar het water in ligt of stroomt. ⁷⁹

In het waterbeheer is vanaf de komst van de Derde Nota Waterhuishouding een duidelijke hang naar integratie te zien. Vóór 1995 is er vooral sprake van interne integratie. Daarna komt vooral de externe integratie in beeld (zie hiervoor het volgende hoofdstuk). Interne integratie richt zich vooral op afstemming van de verschillende velden binnen het waterbeheer. Het waterbeheer is in de loop der jaren behoorlijk versnipperd geraakt. Er zijn veel verschillende onderdelen die vaak sectoraal worden opgelost, zonder ze in samenhang te zien. Vroeger werd er bijvoorbeeld bij de aanleg van een waterkering (waterkwantiteit) vaak geen rekening gehouden met de gevolgen voor het milieu (waterkwaliteit). Vaak moesten er dan later aanpassingen worden gemaakt met extra kosten tot gevolg. Als het vraagstuk echter integraal zou zijn aangepakt, dus zowel lettend op de waterkwantiteit- als de waterkwaliteitsaspecten, dan zou er een efficiëntere oplossing zijn gevonden tegen lagere kosten en in een korter tijdsbestek.

De Derde Nota Waterhuishouding geeft aan dat het gewenst is dat waterschappen georganiseerd worden op basis van waterstaatkundige eenheden, om implementatie van de watersysteembenadering mogelijk te maken. Dit heeft onder andere geresulteerd in een verder gaande schaalvergroting, waar eerder ook al over gesproken is. ⁸⁰ Het grote aantal waterschappen werd teruggebracht en zo ontstonden grotere waterschappen. Deze grotere waterschappen namen meerdere waterbeheerstaken voor hun rekening. Ook waren er daarnaast nog gespecialiseerde waterschappen, bijvoorbeeld de zuiveringsschappen die zich volledig richtten op de waterzuivering.

⁷⁷ Van Buuren, 2003, in Hidding & van der Vlist (red.), 2003, p. 128 (voetnoot)

⁷⁸ Ministerie van Verkeer & Waterstaat, 1985c, p. 33

⁷⁹ Lucas, 2001

⁸⁰ Schwartz, 2004

Later ontstaan ook de zogenaamde 'All in schappen'. "All in schappen verzorgen het systeem- en zuiveringsbeheer en – facultatief - veiligheids- en (vaar)wegbeheer."⁸¹ In het all in schap worden de waterbeheerstaken van de vorige waterschappen gecombineerd. Het all in schap regelt dus zowel waterkering, waterkwantiteit als waterkwaliteit. Hoofdstuk 4 behandelt de periode waarin deze all in schappen ontstaan.

Conclusie

In hoofdstuk 2 is het theoretisch kader behandeld. Als we nu kijken naar de historische ontwikkeling van het waterbeheer in Nederland, dan kunnen we de ontwikkelingen indelen aan de hand van het spectrum dat in hoofdstuk 2 is behandeld.

We zien dat er in het waterbeheer rond de 12^e eeuw vooral op lokale schaal wordt gewerkt. Er wordt veel overlegd en de problemen worden samen opgelost. Er is sprake van veel communicatie. De verantwoordelijkheid ligt volledig bij de burgers die te maken hebben met het water. Later als er buurschappen ontstaan verandert hier ook niet zoveel aan. Nog steeds wordt het principe 'wie het water deert, die het water keert' gehanteerd. Er wordt voornamelijk ad hoc gereageerd op problemen en dreigende situaties.

Geleidelijk verschuift de verantwoordelijkheid voor het waterbeheer steeds meer naar de buurschappen die later streekwaterschappen worden. Maar ook in deze streekwaterschappen is de invloed van de lokale bevolking belangrijk en wordt er veel overlegd en samen opgelost.

In latere jaren neemt de invloed van de individuele burger echter af. De streekwaterschappen krijgen meer te vertellen en af en toe neemt de adel of de landelijke regering het heft in handen. Door de opkomst van steeds geavanceerdere technieken krijgen de rijkere landeigenaren en kooplieden tezamen met de lokale overheden en de landelijke regering meer en meer het alleenrecht in het waterbeheer. De burgers kunnen het vaak ook niet meer opbrengen om de zorg voor de dijken op zich te nemen.

Na het ontstaan van het koninkrijk der Nederlanden en de oprichting van Rijkswaterstaat wordt het waterbeheer steeds meer een technische taak waarin de invloed van de rijksoverheid meer en meer te merken is, hoewel de autonomie van de waterschappen nog wel steeds gewaarborgd wordt en het waterschap op lokaal en regionaal niveau het waterbeheer voor zijn rekening neemt. De burgers krijgen steeds meer vertrouwen in de overheid en in de techniek en worden steeds meer buitengesloten van de planvorming en uitvoering van het waterbeheer. In de 19^e eeuw neemt de techniek een vlucht en worden er in redelijk hoog tempo nieuwe innovaties gedaan welke het geloof in de techniek vergroten. Het idee dat Nederland maakbaar is groeide in die tijd sterk. Inpolderingen werden grootschalig uitgevoerd en rivieren werden getemd. Het hoogtepunt van het vertrouwen in de techniek en de kennis van

⁸¹ Schwartz, 2004, p. 32

de civiel ingenieurs was het begin van de 20^e eeuw. De duidelijkste vertoningen van de hoogstaande techniek en de civieltechnische trots waren de inpoldering en afsluiting van de Zuiderzee en de Deltawerken. Echter deze lanceerden ook de ecologische revolutie in het waterbeheer. Vanaf de jaren '70 wordt steeds vaker erkend dat waterbeheer niet een taak is die in afzondering en op puur civieltechnische gronden uitgevoerd kan worden, maar een taak waarbij ook andere beleidsvelden belangrijk zijn zoals milieu, economie, ruimtelijke ordening, etc.

Hoewel er vóór 1995 nog niet echt sprake is van externe integratie, wordt er in die tijd wel al veel over gesproken en nagedacht. Het komt wel tot interne integratie in het waterbeheer. Het waterbeheer wordt meer in zijn totaliteit gezien. Waterkwaliteit komt in de belangstelling. Het versnipperde waterbeheer met zijn duizenden kleine waterschapjes die ieder op een eigen manier en los van elkaar werken, verandert. De waterschappen worden samengevoegd tot waterschappen die werken vanuit de watersysteemvisie.

Het is belangrijk hier te constateren dat er sprake is van een groeiende complexiteit in het waterbeheer, zoals we dat ook zien in de ruimtelijke ordening. Er zijn steeds meer belangen betrokken bij het waterbeheer. Door die groeiende complexiteit is de noodzaak van communicatie en het samenwerken met andere beleidsvelden steeds belangrijker. Communicatie in het waterbeheer was vroeger ook belangrijk, maar dit kwam meer door het ontbreken van een centrale overheid of een overheidslichaam dat het waterbeheer stuurde. Men moest wel overleggen en samenwerken. Na het ontstaan van een centrale overheid en een overheidsdienst die het waterbeheer voor haar rekening neemt, de Rijkswaterstaat, zien we de communicatie steeds meer afnemen. Er wordt gericht op het doel en de technische oplossing om dat doel te bereiken. Er wordt daarnaast uitgegaan van een directe oorzakelijkheid. Waterbeheer wordt dan vooral sectoraal behandeld en wordt los gezien van andere beleidsvelden. Water krijgt een ondergeschikte rol, het wordt aangepast aan de belangen die ontstaan vanuit andere beleidsvelden, met name de ruimtelijke ordening.

De technisch rationele benadering wordt dus ook in het waterbeheer gehanteerd. Hoewel er op den duur kritiek komt op deze benadering blijft het nog lang van groot belang binnen het waterbeheer. Aan het eind van de beschreven periode zien we dat we het waterbeheer verschuift van de technisch rationele benadering, naar de meer communicatieve benadering. Begin jaren '90 zou men het waterbeheer rond het midden van het spectrum kunnen plaatsen. De technisch rationele benadering wordt langzaamaan los gelaten maar heeft nog wel steeds veel invloed. Er wordt gepraat en nagedacht over een meer communicatieve benadering waarin andere beleidsvelden, zoals ruimtelijke ordening en milieu ook invloed hebben. Dit is echter nog maar in beperkte mate het geval. In de loop van de jaren '90 zien we de invloed van deze ideeën echter toenemen, waarover in het volgende hoofdstuk meer wordt verteld. Het is echter ook van belang in hoeverre andere beleidsvelden openstaan voor de belangen van het waterbeheer. Als de ruimtelijke ordening bijvoorbeeld water zou blijven zien als een ondergeschikte factor, dan is een samenwerking en communicatie

tussen die twee beleidsvelden erg lastig. Gelukkig is ook in de andere beleidsvelden een hang naar integratie te zien. Zoals in hoofdstuk 2 naar voren kwam is in de ruimtelijke ordening ook, vanaf ongeveer de jaren '70, een integrale wending te zien, waarbij milieu en economische belangen onder andere meer invloed kregen. Ook het waterbeheer krijgt vanaf die tijd meer aandacht van de andere beleidsvelden. De externe integratie, waar het volgende hoofdstuk uitvoerig op in gaat, is dus een wisselwerking en moet van twee kanten komen.

Hoe er tegen het water aan wordt gekeken is van invloed op de werkwijze in en benadering van het waterbeheer. Vroeger was het water 'de baas', men kon maar in zeer beperkte mate invloed uitoefenen op het water. Regelmatig waren er grote overstromingen. De mensen bewogen toen mee met het water en hadden respect voor het water.

In latere jaren kon men door technische middelen en voortschrijdend inzicht en kennis steeds meer doen om het water buiten te houden en zelfs weg te pompen. Water wordt dan steeds minder gezien als een bepalende factor, maar meer en meer als iets dat je kan manipuleren zoals je het wil. Water wordt dan dienend ten opzichte van andere belangen. Hoewel het respect voor de kracht van het water lange tijd blijft bestaan, mede door een aantal rampen, wordt de mens steeds 'arroganter'. We zien dit ook terug in het waterbeheer, zoals dat in de praktijk werd gebracht. Grote inpolderingen, kanalisering van rivieren, steeds dichter naast het water wonen en werken, etc. Water(beheer) werd aangepast aan de wensen van de ruimtelijke ordening. Water moest plaats maken en ruimte inleveren.

In de 20^e eeuw zien we, na de watersnoodrampen in 1916 en in 1953, weer de angst en respect voor het water terugkomen. Deze angst wordt weggenomen door technisch vernuft. Na een generatie worden rampen enigszins vergeten en door de 'veilige' situatie en het vertrouwen in de civiele techniek begint bij veel mensen meer en meer het respect voor het water te verdwijnen. Meer en meer wordt water aan de kant gezet en moet het plaats maken voor andere ruimtelijke invullingen. Het gevoel van veiligheid wordt groter dan voorheen, omdat op technisch gebied ontwikkelingen plaatsvinden die grote ingrepen mogelijk maken en het idee creëren dat bijna niets onmogelijk is. De mens is de baas, niet de natuur. Op veel plekken worden delen van grote rivieren gekanaliseerd. Men gaat er van uit dat door dijkverhoging de rivieren in toom gehouden kunnen worden. Het gebruik van technische middelen blijft voorop staan. Het waterbeheer was "sterk gericht op de wensen die voortkwamen uit de ruimtelijke ordening, waaronder de ruimtelijke scheiding van functies. Het werkelijkheidsdiscours werd beheerst door 'maakbaarheid', waarbij de mens en haar ruimtelijke en economische behoeften centraal stonden. Het waterbeheer droeg zorg voor 'droge voeten' en goede condities voor het landgebruik." ⁸² Pas sinds de jaren '80, als het begrip 'integraal waterbeheer' wordt geïntroduceerd zien we hierin geleidelijk

⁸² Wiering & Immink, 2003, in: Hidding & van der Vlist (red.), 2003, p. 187

verandering komen. Een echte omslag in het waterbeheer zien we pas in de loop van de jaren '90.

De invloed van het water op de ruimtelijke inrichting van het land verandert in de loop van de geschiedenis van ordenend, naar dienend, naar medeordenend.

Vroeger werd de ruimtelijke inrichting bepaald door de fysieke omgeving, waaronder het water. Men paste zich aan, aan het water. Later kreeg water steeds meer een ondergeschikte rol. Het water werd aangepast aan de wensen van de mens. Water moest plaats maken voor andere belangen, te denken valt aan economische en sociale belangen. De nadruk lag in die tijd veelal op het economische belang dat voorrang kreeg boven de meeste andere belangen. Met de introductie van integraal waterbeheer begint een nieuwe wending waarbij water meer wordt gezien als medeordenend en sturend. Het integrale denken en werken is niet iets wat alleen te zien is in het waterbeheer, maar ook in andere beleidsvelden. Hoofdstuk 4 gaat verder in op het integraal waterbeheer en de gevolgen daarvan voor de waterschappen.

4. Huidige ontwikkelingen in het stedelijk waterbeheer

Na de historische analyse van het waterbeheer in Nederland, volgt nu een analyse van de ontwikkelingen vanaf de jaren '90 en de huidige ontwikkelingen in het stedelijk waterbeheer. Vooral de jaren '90 is een belangrijke periode waarin veel verandert op het gebied van waterbeheer, maar ook op het gebied van andere beleidsvelden. We zullen zien hoe dit in relatie staat tot elkaar. In paragraaf 4.1 zal allereerst de opkomst van integraal waterbeheer beschreven worden, wat in het vorige hoofdstuk al even kort ter sprake is gekomen. Paragraaf 4.2 beschrijft vervolgens de samenwerking met andere beleidsvelden, de externe integratie. De veranderingen in het waterbeheer en de ontwikkelingen in andere beleidsvelden is ook van invloed op de rol en de positie van de waterschappen. De huidige rolverdeling en verantwoordelijkheden worden beschreven in paragraaf 4.3. De huidige rol van de waterschappen komt in paragraaf 4.4 aan de orde. Naast een groeiende nationale samenwerking tussen de verschillende beleidsvelden is er ook sprake van een groeiende internationale samenwerking. Deze ontwikkeling wordt besproken in paragraaf 4.5 met als voorbeeld enkele Interreg projecten.

4.1 Veranderend waterbeheer; een integrale wending

In hoofdstuk 3 is onder andere duidelijk geworden wat de impact van rampen is op een beleidsveld als het waterbeheer. Rampen luiden vaak een verandering in, in een beleidsveld. Maatregelen waar al een poos over gesproken wordt, maar die nog niet zijn ingevoerd om wat voor reden dan ook, worden na een ramp vaak versneld tot stand gebracht. Het belang van deze 'shock events' is wederom te zien in de jaren '90.⁸³

Het waterbeheer is heel lang dienend geweest ten opzichte van de ruimtelijke ordening. Vanaf het moment dat de technische middelen voor handen waren moest het water plaats maken voor de wensen van de mens. Het land werd beschermt door de aanleg van dijken en dammen. Waterlichamen werden ingepolderd om te voldoen aan de vraag naar landbouwgrond. Rivieren werden gekanaliseerd ten behoeve van de scheepvaart en om ruimte te creëren om te bouwen. Mensen voelden steeds minder de dreiging van het water. Water had nauwelijks invloed in andere beleidsvelden, zoals de ruimtelijke ordening. Dit had tot gevolg dat er op plekken is gebouwd die vanuit het perspectief van het waterbeheer niet gunstig zijn. Zo zijn er in de uiterwaarden van sommige grote rivieren woonwijken gebouwd en zijn er woonlocaties gerealiseerd in zeer diepe polders. Waterbeheer werd vaak achteraf bekeken. Lange tijd ging men er vanuit dat 'water keren' de taak was van waterbeheer en dat dit een technische

⁸³ Hidding & van der Vlist (red.), 2003

exercitie is die sectoraal uitgevoerd dient te worden door civiel technische ingenieurs ten gunste van de wensen van de bevolking, ruimtelijk ordening en de landbouw. Het discours⁸⁴ 'water keren' leidde echter tot twijfel en tot wat genoemd is 'de beheersparadox'.⁸⁵ Dit wil zeggen dat het idee van water keren met behulp van technische middelen kan leiden tot een vicieuze cirkel. Neem bijvoorbeeld een grote rivier. Door de dijken langs de rivier ontstaat er een gevoel van veiligheid. Dit gevoel van veiligheid leidt ertoe dat mensen dichterbij de rivier gaan wonen. Hierdoor neemt het risico van een overstroming toe.⁸⁶ De dijken worden verhoogd. Men voelt zich veiliger. Het landgebruik wordt weer intensiever, wat leidt tot een groter risico, enz.

Door de klimaatverandering krijgen we steeds meer te maken met hogere waterstanden. De zeespiegel stijgt, de neerslag neemt toe en daarnaast is er in Nederland natuurlijk nog het probleem van de bodemdaling (zie hoofdstuk 3). De rivieren zullen een steeds onregelmatiger waterregiem krijgen. Toen de gevolgen van de klimaatverandering duidelijk werden werd aanvankelijk nog gedacht dat men ook dit met technische middelen op kon lossen. Hier kwam in de jaren '90 echter verandering in door de extreem hoge waterstanden in 1993, 1995 en 1998, waarbij de dreiging van overstroming groot was.⁸⁷ Met name in 1995, toen zo'n 250.000 mensen werden geëvacueerd. Een grote hoeveelheid water stroomde door de rivieren op Nederland af. De rivieren zijn in de loop der jaren door menselijk ingrijpen aanzienlijk zijn verkort door het afsnijden van de meanders. Men deed dit om ruimte te creëren voor ontwikkelingen als woningbouw of industrie. Dergelijke ingrepen zorgen ervoor dat er minder ruimte is voor het water dat door de rivier wordt afgevoerd, wat leidt tot de dreigende situatie. Vanaf het moment van de 'bijna overstromingen' werd er serieus en in brede kring getwijfeld aan het waterbeheer van die tijd. De geluiden die al langer speelden begonnen luider te klinken. Direct na 1995 werd echter eerst teruggevallen op de oude vertrouwde aanpak van het verhogen van dijken, genoteerd in het regeerakkoord 'Deltaplan Grote Rivieren', van 10 februari 1995.

In 2002 komt dan de startnotitie van de PKB 'Ruimte voor de Rivier'. Deze PKB is het resultaat van het inzicht dat het volbouwen van de uiterwaarden en het beperken van de ruimte voor de rivier leidt tot onacceptabele risico's. De dijken langs de zee en de rivieren, die begonnen als dijken van 1 tot 3 meter hoog, waren inmiddels op sommige plekken 7 tot 10 meter hoog, terwijl de risico's niet aanzienlijk daalden. Met Ruimte voor de Rivier wordt er gepleit land terug te geven aan de rivier. De uiterwaarden moeten op bepaalde knelpunten weer vrijkomen, de winterbedden van de rivieren

⁸⁴ De term 'discours' betekent in dit verband een beleidsdomein. Zie ook Hidding & van der Vlist (red.), 2003 en Schwartz, 2004

⁸⁵ Hidding & van der Vlist (red.), 2003

⁸⁶ Risico wordt namelijk berekend als: $\text{risico} = \text{kans} * \text{gevolg}$. Meer bebouwing/intensiever landgebruik betekent in geval van overstroming grotere gevolgen en dus een verhoogd risico, ook als de kans gelijk blijft

⁸⁷ Woltjer & Al, 2007

moeten worden verbreed en obstakels moeten worden verwijderd. Op sommige plaatsen worden ook meanders gecreëerd en 'teruggegeven' aan de rivier. Op andere plekken worden retentiebekkens of noodoverloopgebieden gecreëerd; stukken land die bij hoogwater met behulp van een sluis onder water gezet kunnen worden en zo een deel van het overtollige water kunnen opvangen. Als de waterspiegel weer wat daalt, kan het water uit de retentiebekkens langzaam en gecontroleerd terugvloeien in de rivier.

Ook aan de kust is een nieuwe aanpak te constateren. De zee vormt voor Nederland, qua wateroverlast de grootste dreiging. Er is gekozen voor dynamisch kustbeheer; de kust mee laten bewegen met de zee. Ieder jaar wordt het zand dat is verloren aan de zee weer opgespoten. Er wordt zo min mogelijk gebruik gemaakt van beton en asfalt.⁸⁸

Een ander probleem dat vanaf die tijd breed erkend wordt is het probleem van de toenemende verharding. Doordat Nederland meer en meer verstedelijkt komt er steeds meer verhard oppervlak. Regenwater dat op verhard oppervlak valt stroomt in hoog tempo naar het riool. Bij hevige buien kan het riool het overtollige water niet aan en komt het via overstorten in het oppervlaktewater terecht, met nadelige gevolgen voor de waterkwaliteit aangezien rioolslib zeer vervuilend is. Men zag in dat regenwater afgekoppeld moet worden van het riool om overstorten te voorkomen. Door de heviger neerslag kwamen overstorten steeds vaker voor. Daarnaast stroomt overtollig regenwater ook de straat op als de capaciteit van het riool is bereikt. Stinkend water op de straat en ondergelopen kelders en huizen zijn het gevolg, met veel schade. Om dit te voorkomen zijn de laatste jaren in veel bebouwde gebieden waterbergingsgebieden gerealiseerd. Een waterbergingsgebied wordt gebruikt bij extreme regenval om het overtollige water op te slaan en het vervolgens geleidelijk te laten infiltreren of af te voeren. Water in de stad is hierdoor weer belangrijk geworden. Waar vroeger veel waterlopen, vijvers en grachten in stedelijk gebied zijn gedempt, vanwege ruimtegebrek, om plaats te maken voor wegen of vanwege een slechte waterkwaliteit, worden ze de laatste jaren weer geopend en afgegraven om te dienen als wateropvang.⁸⁹

De nieuwe kijk op het water komt duidelijk naar voren in het advies van de Commissie Waterbeheer 21^e Eeuw die het rapport Waterbeleid voor de 21^e eeuw (WB21) heeft gepubliceerd. Het bovengenoemde komt daarin terug. WB21 houdt vast aan de regel: vasthouden, bergen, afvoeren. Water moet zoveel mogelijk bovenstrooms worden vastgehouden, als dat niet lukt moet het worden geborgen in waterbergingsgebieden, binnen het eigen gebied. Pas als laatste optie komt het afvoeren van het water in beeld. Op die manier worden gebieden benedenstrooms beschermt.⁹⁰ De WB21 pleit

⁸⁸ Lucas, 2001

⁸⁹ Lucas, 2001

⁹⁰ Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, 2000

voor meer ruimte voor water en voor de invoering van de watertoets, een instrument die verderop wordt beschreven.

Naast WB21 zijn er ook vele andere beleidsdocumenten verschenen in deze periode, die het nieuwe waterbeheer nader uitwerken. Zo zijn de bestuurlijke afspraken die nodig zijn om datgene wat is vastgelegd in WB21 te realiseren en te bespoedigen vastgelegd in het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW)⁹¹ (De inhoud van enkele belangrijke wet- en regelgeving die van belang is voor het huidige waterbeheer wordt besproken in hoofdstuk 5). Het nieuwe discours binnen het waterbeheer is 'water accommoderen' in plaats van 'water keren'.

Naast de WB21 is ook de Kaderrichtlijn Water (KRW)⁹² belangrijk en zeer invloedrijk in het huidige waterbeheer in Nederland. De inhoud van de KRW wordt in het volgende hoofdstuk behandeld. Wat nu belangrijk is om te noemen is de indeling van het land in stroomgebieden, de zogenaamde stroomgebiedbenadering. "Stroomgebieden vormen naast de Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier de centrale elementen van het nieuwe waterbeleid." ⁹³ Een stroomgebied kan gedefinieerd worden als "een op hydrologische afgebakend gebied, waarvan al het water, via een stelsel van waterlopen en eventueel meren, via één monding uitkomt in de zee, een meer of in een andere rivier. De monding kan één locatie, maar ook een estuarium of een delta zijn." ⁹⁴ belangrijk is het om te constateren dat een stroomgebied een stuk land is. Het gaat in de stroomgebiedbenadering dus niet alleen om de waterstromen maar om het hele gebied. In deze benadering is een verwevenheid van land en water te zien. Een ander belangrijk aspect van de stroomgebiedbenadering is dat de aandacht uitgaat naar het hele watersysteem, van de bron tot aan de monding en dat dus zowel hoofd- als zijstromen en haarvaten worden meegenomen. Het volgende citaat laat deze twee aspecten duidelijk zien. "Water has a voice. It carries a message that tells those downstream who you are and how you care for the land." ⁹⁵ Hierin komt het verband tussen waterproblemen en landgebruik naar voren. Daarnaast geeft het aan dat er een verband is tussen de situatie bovenstrooms en de situatie benedenstrooms. Dit komt ook terug in het begrip 'afwentelen' dat tegenwoordig belangrijk is in het waterbeheer. Het houdt in dat we er voor moeten zorgen dat we op zo'n manier omgaan met het water in een bepaald gebied dat men er in een ander gebied geen hinder van ondervindt.

Stroomgebieden kunnen soms erg groot zijn, Hassoldt en van Hall noemen als voorbeeld het stroomgebied van de Mississippi, die ruim 40% van het grondgebied van de Verenigde Staten beslaat. Er zijn echter ook hele kleine stroomgebieden. In Nederland zijn er vier grensoverschrijdende stroomgebieden aangewezen; De Rijn, De

⁹¹ Schwartz, 2004

⁹² In sommige publicaties wordt de afkorting (EKW) gebruikt. Hier is echter gekozen vast te houden aan de meest gebruikte afkorting, KRW

⁹³ Hassoldt & van Hall, 2003, in: Hidding & van der Vlist (red.), 2003, p. 38

⁹⁴ Hassoldt & van Hall, 2003, in: Hidding & van der Vlist (red.), 2003, p. 31

⁹⁵ United States Environmental Protection Agency et al., 1998, p. 21

Maas, de Eems en de Schelde. In de Startovereenkomst Waterbeleid 21^e eeuw, die in 2001 gesloten werd door het Rijk, interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), worden de 4 stroomgebieden opgedeeld in 17 regionale deelstroomgebieden. In de startovereenkomst worden voor deze deelstroomgebieden deelstroomgebiedvisies aangekondigd.⁹⁶

De stroomgebiedbenadering is van grote invloed op het waterbeheer in Nederland, maar ook daar buiten. Door de KRW en WB21 wordt integraal waterbeheer gekoppeld aan gebiedsgericht beleid. De KRW en WB21 vullen elkaar aan; de KRW richt zich vooral op waterkwaliteit, WB21 vooral op waterkwantiteit. Zowel de KRW als WB21 benadrukken, met de stroomgebiedbenadering, de noodzaak "land- en watersystemen als één ondeelbare entiteit" te zien. Integratie is hier onlosmakelijk mee verbonden, zowel interne als externe integratie. Interne integratie richt zich, kort samengevat, op het in samenhang bekijken en behandelen van de verschillende taken/onderdelen binnen het waterbeheer (zie ook hoofdstuk 3, p. 27 – 28). Externe integratie is de samenwerking met andere beleidsvelden.

De stroomgebieden hebben ook invloed op de verdeling van waterschappen over Nederland. In het vorige hoofdstuk kwam al aan de orde dat het aantal waterschappen behoorlijk terug is gelopen van ongeveer 2500 tot 57 in 2001. Daarna is de schaalvergroting doorgegaan. Tegenwoordig zijn er nog 26 waterschappen in Nederland. De grenzen van hun beheersgebieden worden vaak bepaald door (deel)stroomgebieden. Dit is ook terug te zien in de naam van sommige waterschappen, zoals Waterschap Hunze en Aa's en Waterschap de Dommel. Onderstaande box geeft algemene informatie over de waterschappen.⁹⁷

Het waterschap is de oudste vorm van openbaar bestuur in ons land. Een waterschap is een functioneel gedecentraliseerde bestuursvorm. Dat houdt in dat een waterschap een beperkte en afgebakende taak heeft in een bepaald gebied. Deze taak is "de waterstaatkundige verzorging van een gebied. Gemeenten, provincie, rijk en Europese Unie zijn voorbeelden van territoriaal gedecentraliseerde bestuursvormen. Deze hebben een bepaald gebied, met administratieve grenzen. Binnen dat gebied behartigen ze het algemene belang van de inwoners en kunnen zich in principes met elke taak bezighouden. Deze bestuursvorm wordt ook wel aangeduid als 'algemeen bestuur', waar het waterschap wordt aangeduid als 'functioneel bestuur'.

Omdat het zo belangrijk is een goed waterbeheer te hebben, is het bestaan van de waterschappen zelfs vastgelegd in de Grondwet. Men verwachtte dat het algemene bestuur het belang van goed waterbeheer niet voldoende zou onderkennen en niet voldoende zou kunnen behartigen, vandaar dat het bestaan van de waterschappen nog steeds in de grondwet staat vermeld.

⁹⁶ Ministerie van V&W, IPO, UvW & VNG, 2001

⁹⁷ Schwartz, 2004; Unie van Waterschappen, www.uvw.nl; Raadschelders & Toonen (red.), 1993

Concreet kan als takenpakket van de waterschappen het volgende genoemd worden:

- Zorg voor de Waterkering; zorgen voor veilige dijken
- Zorg voor de waterkwantiteit; reguleren van het waterpeil
- Zorg voor de waterkwaliteit, inclusief afvalwaterzuivering; zorgen voor schoon water
- Sommige waterschappen hebben daarnaast ook een aantal plattelandswegen en/of vaarwegen in beheer.

De verantwoordelijkheden en taken van de waterschappen zullen verderop in deze studie nader worden toegelicht. De waterschappen hebben een bestuur dat democratisch gekozen wordt. Het bestuur bestaat uit een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. Daarnaast is er een voorzitter, de dijkgraaf. Het algemeen bestuur is te vergelijken met de gemeenteraad in een gemeente. Het dagelijks bestuur samen met de dijkgraaf is te vergelijken met het college van B&W en de burgemeester.

Het bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van groepen mensen die een belang hebben bij het werk van de waterschappen. De belangengroepen zijn ingedeeld in vijf categorieën:

- Grondeigenaren (ongebouwd)
- Huiseigenaren (gebouwd)
- Ingezetenen (bewoners van het beheersgebied van het waterschap)
- Agrariërs en natuurterreinbeheerders
- Bedrijfsgebouwd (industriële vervuilers)

Zoals gezegd wordt het bestuur democratisch gekozen. De stemgerechtigden mogen stemmen op een vertegenwoordiger voor de categorie waar men zelf ook toe behoort. Het kan voorkomen dat iemand in meerdere categorieën thuishoort. In dat geval heeft die persoon stemrecht voor alle categorieën waartoe hij/zij behoort. De samenstelling van het bestuur, dus de bestuurscategorieën en de hoeveelheid zetels per bestuurscategorie en ook hoe moet worden omgegaan met het meervoudige kiesrecht, kan per waterschap verschillen. De provincie stelt deze samenstelling vast in het waterschapsreglement.

De dijkgraaf is te vergelijken met een burgemeester in een gemeente. De dijkgraaf is de voorzitter en heeft de dagelijkse bestuurlijke leiding over het waterschap. De dijkgraaf wordt benoemd door de Kroon, op voordracht van het algemeen bestuur, voor een periode van zes jaar.

De opkomst van bij de waterschapsverkiezingen is vaak erg laag, een opkomstpercentage van ongeveer 30%. Het aantal verkiesbare kandidaten per categorie is soms erg klein. Dit gecombineerd met het lage opkomstpercentage bij de verkiezingen zorgt ervoor dat kandidaten die zich verkiesbaar stellen bijna zeker zijn van een zetel in het bestuur. Het waterschapsbestuur kent geen partijen of een stelsel van politieke lijsten, waardoor de verschillende standpunten van de kandidaten voor de kiezers vaak niet duidelijk zijn en er in het algemeen weinig bekendheid is over de kandidaten. Vaak kiest men daarom degene die bovenaan de kieslijst staat, zonder dat daar een gefundeerde overweging aan ten grondslag ligt.

Een bijzondere eigenschap van de waterschapsverkiezingen, in het verlengde van het meervoudig kiesrecht, is nog dat waterschappen de mogelijkheid hebben belanghebbenden met een zeer groot belang, zoals bijvoorbeeld een grote industriële lozer, rechtstreeks een bestuurslid te laten benoemen in de eigen bestuurscategorie.

Om haar taken uit te kunnen voeren moet het waterschap beschikken over voldoende financiële middelen. Die haalt het waterschap uit haar belastingen die ze zelf mag heffen. Het waterschap kent twee soorten belasting, namelijk de waterschapsomslag en de verontreinigingsheffing. De waterschapsomslag wordt gebruikt voor de waterkering, de waterkwantiteit en beheer van (vaar)wegen. De verontreinigingsheffing wordt gebruikt voor de waterkwaliteit en de afvalwaterzuivering. De hoogte van de waterschapsomslag is afhankelijk van de waarde van het huis en de hoeveelheid grond in eigendom van de ingezetene. Hoe duurder het huis of hoe meer grond, hoe hoger de waterschapsomslag.

De hoogte van de verontreinigingsheffing hangt af van het aantal vervuilingseenheden. In de wet wordt voor een gezin drie vervuilingseenheden gerekend. Een gezin wordt in deze wet gezien als twee of meer personen die in één huis wonen. Voor éénpersoonshuishoudens wordt één vervuilingseenheid gerekend.

4.2 Externe integratie; Samenwerken met andere beleidsvelden

Hoewel er al jarenlang werd nagedacht en gesproken over de noodzaak van externe integratie in het waterbeheer, bleven concrete stappen en plannen op dit gebied uit. Pas na 1998 komt hier verandering in. Zoals uit de vorige paragraaf is gebleken is de nieuwe benadering in het waterbeheer één die veel ruimte vraagt. Bijvoorbeeld in de PKB Ruimte voor de Rivier ligt een behoorlijke ruimteclaim voor water in het gebied van de grote rivieren. Deze gebieden zijn echter vaak bebouwd en, vooral in het westen, van grote economische waarde. Ook in stedelijk gebied, waar steeds meer ruimte gereserveerd moet worden voor waterberging, is deze ruimte schaars en bovenal duur. Naast water zijn er vele andere ruimtelijke invullingen die de ruimte claimen. daardoor kan het zijn dat voor een bepaalde ruimte meerdere ruimteclaims zijn. Dit leidt tot frictie en conflicten als er niet goed wordt samengewerkt. Om het beleid zoals dat is neergelegd in de NW 1, 2 en 3 en andere beleidsdocumenten uit die tijd, uit te voeren is externe integratie van groot belang. Vandaar dat de noodzaak van externe integratie op de politieke agenda is gekomen.

De Vierde Nota Waterhuishouding (NW4), verschenen in 1998, is met het oog op externe integratie van belang om te noemen. De NW4 richt zich op externe afstemming met andere beleidsvelden, verbetering van beleid omtrent de niet-behaalde doelstellingen van de NW3 en uitbreiding van het beleid om ook nieuwe thema's zoals klimaatverandering en het probleem van de bodemdaling te omvatten.⁹⁸ Bij de totstandkoming van de NW4 zijn burgers en belangengroeperingen betrokken geweest. NW4 richt zich daarmee op draagvlakverwerving en heeft een 'open' karakter. Een kernelement uit de NW4 is het standpunt dat het natuur-, milieu- en ruimtelijk beleid in samenhang met het waterbeleid moeten worden ontwikkeld. In de NW4 geeft het ministerie van V&W aan "dat water, naast economische, ecologische en sociaalbestuurlijke factoren, mede een ordenend principe bij de ruimtelijke ordening is." ⁹⁹ Dit was een grote stap in het waterbeheer. Niet langer werd waterbeheer gezien als faciliterend voor de ruimtelijke ontwikkeling, maar meer sturend. De NW4 gaf hiervoor echter nog geen concrete instrumenten. Echter, na de verschijning van de NW4 worden verschillende studies uitgevoerd, voortvloeiend uit hetgeen in de NW4 wordt aangedragen. Deze studies hadden een grote invloed op het waterbeheer. Schwartz noemt in dit verband de Notitie aanpak Wateroverlast, het bovengenoemde WB21 en het kabinetsstandpunt 'Anders omgaan met Water'.¹⁰⁰ Uit deze studies komt naar voren dat de taak van de waterbeheerders tweeledig is. Enerzijds moet de waterhuishouding in orde zijn. Anderzijds moet er externe afstemming plaatsvinden met met name de ruimtelijke ordening om noodzakelijke ingrepen in de ruimtelijke inrichting mogelijk te maken.

⁹⁸ Schwartz, 2004

⁹⁹ Ministerie van Verkeer & Waterstaat, 1998, p. 13

¹⁰⁰ Schwartz, 2004

In 2003 is de het Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro) van 1985 gewijzigd. In de Bro is toen opgenomen dat er een actieve houding wordt verwacht van provincies, gemeenten en waterschappen in de samenwerking en de vorming van beleid op lokaal niveau. De waarde en het nut van de initiatieven als de waterkansenkaarten en waterparagrafen worden erkend. De Bro vraagt met name van de provincie een 'alerte houding' aangezien de provincie een toezichhoudende taak heeft in zowel de ruimtelijke ordening als het waterbeheer. De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer geeft in de Nota van Toelichting aan dat de watertoets vanaf dat moment is verankerd in de Bro '85.^{101, 102} In artikel 10 Bro '85 stond dat bij de voorbereiding van een structuurplan of bestemmingsplan de burgemeester en wethouders 'waar nodig' overleg moeten plegen met de betrokken waterschappen. Dit werd echter vaak zodanig geïnterpreteerd dat de gemeente zelf mocht bepalen of het noodzakelijk was het waterschap bij de planvorming te betrekken. Daarom is enkele jaren geleden het artikel aangevuld en verduidelijkt. Sindsdien staat vast "dat een gemeente in alle gevallen van (potentiële) wijziging van ruimtelijk beleid in overleg met het waterschap dient te treden."¹⁰³ Dit in tegenstelling tot het Rijk en de provincie die alleen worden betrokken als hun belangen in het geding zijn.¹⁰⁴ Om de samenwerking tussen waterbeleid en andere beleidsvelden te faciliteren zijn er daartoe in de verschillende studies en notities, volgend op de NW4, een aantal instrumenten ontwikkeld. Een aantal daarvan worden hieronder kort behandeld.

De Watertoets en waterparagraaf

De watertoets is een instrument dat is geïntroduceerd door de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw. De watertoets is bedoeld "om te voorkomen dat nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen en projecten de kansen op wateroverlast en overstroming vergroten [...]."¹⁰⁵ De watertoets is bedoeld om waterbeheerders in een vroeg stadium betrokken te laten zijn bij de ruimtelijke planvorming. De watertoets vindt dus niet achteraf plaats, maar aan het begin van de planvorming. Hierdoor zijn waterbelangen in een vroeg stadium mee te nemen in het ruimtelijke beleid, waardoor plannen / initiatieven die vanuit het oogpunt van waterbeheer schadelijk, ongunstig of onverstandig zijn vroegtijdig kunnen worden aangepast of desnoods geannuleerd. In de Nota Ruimte is het als volgt omschreven: "De watertoets omvat het hele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in relevante ruimtelijke plannen en besluiten."¹⁰⁶ Figuur 5 toont de watertoets stapsgewijs. In figuur 5 is de initiatiefnemer de overheidspartij die het initiatief neemt voor het opstellen van het plan of de wijziging van het plan, bijvoorbeeld een gemeente die een bestemmingsplan opstelt. De waterbeheerder is de

¹⁰¹ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2003

¹⁰² Hidding & van der Vlist (red.), 2003

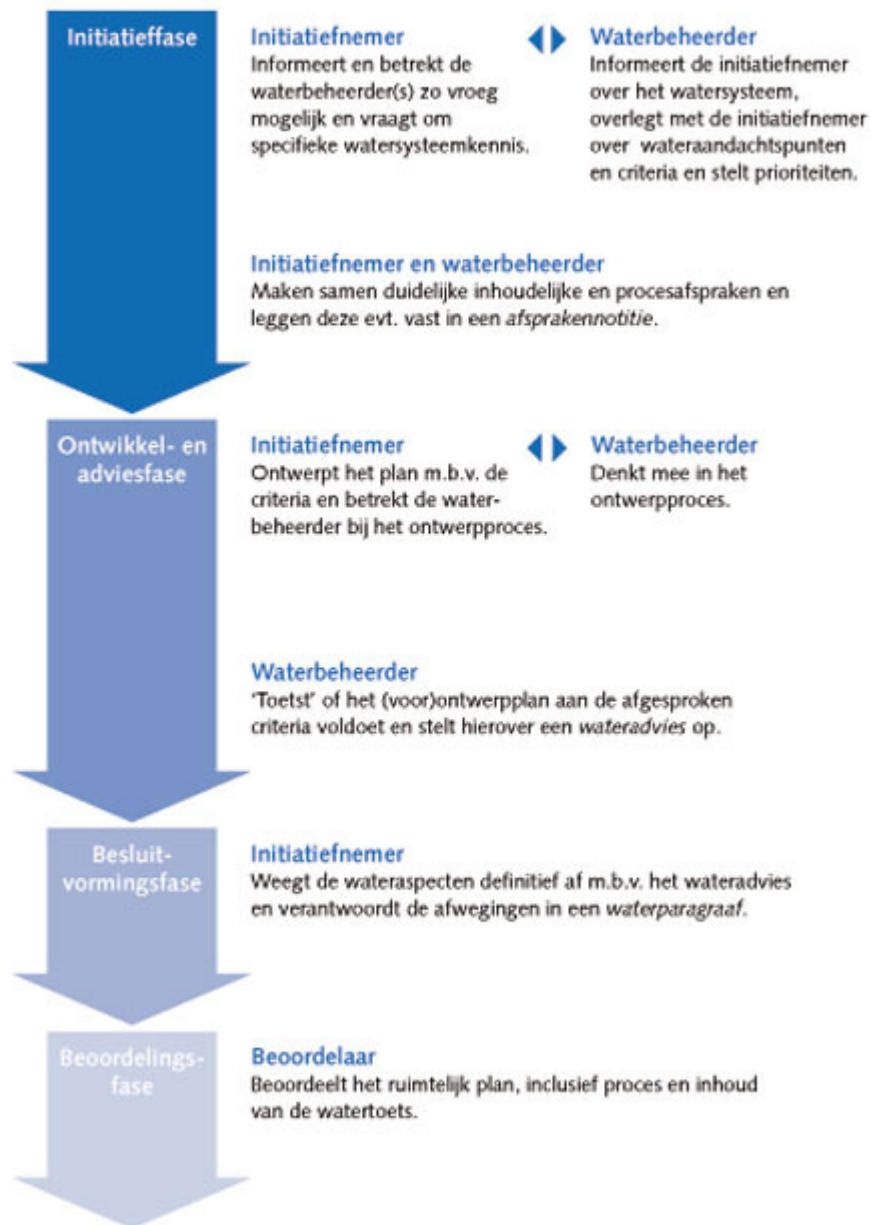
¹⁰³ Driesprong & van Dijk, 2004, p. 28

¹⁰⁴ Driesprong & van Dijk, 2004

¹⁰⁵ Van der Vlist & Wagemaker, 2003, in: Hidding & van der Vlist (red.), 2003, p. 99

¹⁰⁶ Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, 2006, p. 109

waterbeheerder die actief is in het gebied waar het betreffende plan betrekking op heeft, bijvoorbeeld een waterschap of een provincie. De beoordelaar is het bevoegd gezag dat het plan uiteindelijk beoordeeld, bijvoorbeeld de provincie.¹⁰⁷



Figuur 5: de Watertoets stapsgewijs¹⁰⁸

¹⁰⁷ <http://www.helpdeskwater.nl/watertoets/> , bezocht op 10-09-2007

¹⁰⁸ <http://www.helpdeskwater.nl/watertoets/> , bezocht op 10-09-2007

De Commissie Waterbeheer 21^e eeuw legt de watertoets als volgt uit:

“De watertoets houdt het volgende in:

- Een locatiebesluit wordt getoetst op de gevolgen voor het watersysteem;
- Aangegeven wordt waarom zo’n besluit gerechtvaardigd is uit een oogpunt van een betrouwbaar, duurzaam en bestuurbaar watersysteem;
- Vastgesteld wordt welke compenserende maatregelen nodig zijn om het watersysteem niet nadelig te beïnvloeden.”¹⁰⁹

Een product van de watertoets is de waterparagraaf. De waterparagraaf moet opgenomen worden in het betreffende plan. Hierin staat informatie over de toestand van het watersysteem en de gevolgen van de ruimtelijke ingrepen op dat watersysteem. Er wordt gericht op de bedreigingen, maar ook op de kansen. De waterparagraaf bevat het advies van de waterbeheerder over het plan en geeft aan of de waterbelangen voldoende zijn gewaarborgd. De initiatiefnemer verantwoordt in de waterparagraaf de gemaakte keuzes, aan de hand van het wateradvies en geeft in de waterparagraaf dus aan in hoeverre het advies van de waterbeheerder is verwerkt in de gemaakte keuzes.¹¹⁰

Door toepassing van de watertoets is er de mogelijkheid waterbelangen in een vroeg stadium mee te laten wegen in het ruimtelijke planproces. “Ruimtelijke plannen kunnen zo mede een voertuig zijn voor het bereiken van op ontwikkeling gerichte waterdoelstellingen.”¹¹¹

Sinds 2003 is de watertoets wettelijk verankerd en is het verplicht de watertoets toe te passen bij ruimtelijke ontwikkelingen die vanuit het waterhuishoudkundige perspectief interessant zijn.

De watertoets is in feite een link tussen de waterbeheerder en de ruimtelijke ordening. Het opnemen van een waterparagraaf in een streekplan (provincie) of regionaal structuurplan is vooral van belang, aangezien deze plannen worden gebruikt als toetsingskader bij de goedkeuring van het gemeentelijke bestemmingplan. Bij de goedkeuring worden dan dus automatisch de waterbelangen ook meegenomen.¹¹²

De waterkansenkaart

Waterschap Rijn en IJssel produceerde in 1998 de eerste waterkansenkaart. Sindsdien is het door vele andere waterbeheerders ook gedaan. In 2000 waren er voor heel Nederland waterkansenkaarten gemaakt. Een waterkansenkaart wordt door de waterbeheerder opgesteld. Het is een kaart die aan gemeenten informatie biedt over geschikte en minder geschikte locaties voor de ontwikkeling van bepaalde functies, vanuit het oogpunt van het waterbeheer. Op die manier kan een waterbeheerder

¹⁰⁹ Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, 2000, p. 59

¹¹⁰ Hidding & van der Vlist, 2003

¹¹¹ Van de Vlist & Wagemaker, 2003, in: Hidding & van der Vlist, 2003, p. 104

¹¹² Driesprong & van Dijk, 2004

invloed uitoefenen op de locatiekeuzes. De Commissie Integraal Waterbeheer heeft in 2001 de inhoud en de positie van dit instrument beschreven. "Waterkansenkaarten geven voor beheersgebieden van waterbeheerders (of delen daarvan) de visie van de waterbeheerder weer op mogelijkheden en onmogelijkheden van ruimtelijke functies afzonderlijk of in onderlinge samenhang, op grond van een streefbeeld voor de toekomstige, duurzame waterhuishoudkundige situatie."¹¹³ Een waterkansenkaart bestaat naast één of meerdere kaarten uit een toelichting bij die kaart(en). In de toelichting wordt onder andere meegenomen hoe de kaart is gemaakt, welke informatie daarbij gebruikt is, wat het doel van de kaart is en wat de mogelijke rol van de kaart zou kunnen zijn in een ruimtelijk besluitvormingsproces. Tegenwoordig zijn veel waterkansenkaarten digitaal. Dit vereenvoudigt het gebruik en de levering, daarnaast kunnen ze in korte tijd en relatief eenvoudig aangepast worden aan nieuwe ontwikkelingen en/of inzichten.¹¹⁴

Gemeentelijk of stedelijk waterplan

Gemeentelijke of stedelijke waterplannen "beogen een integrale visievorming op waterketen en stedelijk watersysteem in context van stedelijke leefomgeving te geven."¹¹⁵ Een waterplan wordt vaak opgesteld in nauwe samenwerking tussen gemeente en waterschap. Gemeente en waterschappen gebruiken de waterplannen om afspraken over het stedelijk waterbeheer vast te leggen. Het opstellen van een waterplan wordt aangemoedigd in de NW4 en in het Nationaal Bestuursakkoord Water. Daarnaast wordt ook door provincies het opstellen van waterplannen gestimuleerd. Zij stellen daartoe in sommige gevallen handreikingen op of leveren een financiële bijdrage. Waterplannen verschillen onderling van vorm en inhoud omdat er van bovenaf geen keurslijf is gegeven voor de plannen. In de eerste serie waterplannen was vooral een focus op interne integratie van het waterbeleid te zien, waarbij het waterschap, drinkwaterbedrijven en verschillende gemeentelijke diensten beleid en activiteiten op elkaar afstemden. In de meer recente waterplannen is meer en meer ook een hang naar externe integratie te zien, met name richting de ruimtelijke ordening. Dit is echter nog niet in alle gevallen zo.¹¹⁶

Het ontstaan van waterplannen geeft aan dat er sprake is van een steeds nauwere samenwerking tussen gemeenten en waterschappen. Steeds meer gemeenten zien de nut en de waarde van een goede waterhuishouding in en streven naar goed en duurzaam omgevingsbeleid. Dat kan alleen in samenwerking met andere partijen. Waterplannen kunnen procedurele afspraken bevatten, bijvoorbeeld hoe de waterbeheerder bij de beleidsvorming van de gemeente wordt betrokken, maar ook

¹¹³ Commissie Integraal Waterbeheer, 2001, p. 11

¹¹⁴ Schwartz, 2004

¹¹⁵ Driesprong & van Dijk, 2004, p. 60

¹¹⁶ Schwartz, 2004

inhoudelijke afspraken, over bijvoorbeeld de inrichting van een nieuw stedelijk gebied.¹¹⁷

Het opstellen van een waterplan is niet wettelijk verplicht en geschiedt dus op vrijwillige basis. Zoals hierboven is genoemd, wordt het opstellen van een waterplan wel aangemoedigd.

(Deel)stroomgebiedvisie

Vanuit de KRW is er de oproep een stroomgebiedbeheersplan op te stellen, vanuit de WB21 is er de stroomgebiedvisie. In een stroomgebiedvisie worden waterkwantiteit, waterkwaliteit en ruimtelijke ordening naast elkaar gezet en in samenhang bekeken. De basis voor de keuzen en plannen is de waterhuishoudkundige situatie. De ruimtelijke consequenties die de waterhuishoudkundige keuzen hebben worden in de visie duidelijk gemaakt. Bij ruimtelijke ontwikkelingen wordt ervoor gezorgd dat er voldoende ruimte voor water is en dat de ruimtelijke inrichting wordt afgestemd op de gewenste waterhuishoudkundige situatie. "In de beleidsontwikkeling speelt daarbij de zogenoemde 'lagenbenadering', waarbij het watersysteem het fundament vormt voor verdere ruimtelijke keuzen zoals infrastructuur en specifieke functies een belangrijke rol. Het watersysteem zal de functies en ruimtelijke bestemmingen die van water afhankelijke zijn, optimaal moeten faciliteren."¹¹⁸ deelstroomgebiedvisies geven per deelstroomgebied inzicht in de ruimtelijke consequenties die voortvloeien uit de wateropgaven voor de regionale watersystemen. Hassoldt en van Hall omschrijven de wateropgave als volgt: "De wateropgave wordt omschreven als de afstemming in hydrologische zin van het regionale watersysteem op de veranderende omstandigheden van klimatologische ontwikkelingen en bodemdaling enzovoort."¹¹⁹ Bij het opstellen van deelstroomgebiedvisies worden alle aspecten van het waterbeheer meegenomen, zowel voor grondwater als voor oppervlaktewater, maar de nadruk ligt op het voorkomen van wateroverlast.

In de Startovereenkomst WB21 wordt aangegeven dat de waterschappen verantwoordelijk zijn voor de wateropgave per deelstroomgebied: "Waterschappen geven in ieder geval op hoofdlijnen en op basis van bestaande inzichten voor eind 2001 aan door middel van watersysteemvisies, waterkansenkaarten, beheerplannen, waterplannen of andere bestaande documenten hoe het regionale watersysteem in hydrologische zin zal worden afgestemd op bovengenoemde veranderende omstandigheden. Dit leidt tot wateropgaven per stroomgebied."

De ruimtelijke opgave wordt op de hand genomen door de provincies, die ook zorgdragen voor een integrale afweging van functies: "Provincies bepalen op basis van bovengenoemde wateropgaven in overleg met en met inbreng van andere betrokken partijen vanuit de drietrapsstrategie vasthouden, bergen en afvoeren de wateropgaven

¹¹⁷ Hidding & van der Vlist, 2003

¹¹⁸ Hassoldt & van Hall, 2003, in: Hidding & van der Vlist (red.), 2003, p. 43

¹¹⁹ Bosma & van Dijk, 2003, in: Hidding & van der Vlist (red.), 2003, p. 93

in een ruimtelijke opgave met zo mogelijk de aanduiding van functies per stroomgebied. Vervolgens worden de ruimtelijk opgaven voortvloeiend uit de wateropgaven afgestemd op de overige ruimtelijke ontwikkelingen in een stroomgebied. (...) De provincies dragen ervoor zorg dat de strategische visies worden opgenomen in streekplannen en waterhuishoudingsplannen.”

De gemeenten hebben vervolgens de verantwoordelijkheid de strategische visies op lokaal niveau te implementeren: “De gemeenten dragen er zorg voor dat deze afspraken per stroomgebied doorwerken in bestemmingsplannen.”¹²⁰

De deelstroomgebiedvisies zijn niet wettelijk verankerd. Ze dienen als bouwstenen voor de formele provinciale plannen. De keuzen worden niet gemaakt door de waterbeheerder, maar door de provincie of de gemeente. In provinciale omgevingsplannen (POP) worden de ruimtelijke, milieukundige en waterhuishoudkundige keuzen gemaakt. Deze keuzen zijn dus mede gebaseerd op de deelstroomgebiedvisies.¹²¹ De Nota Ruimte legt uit hoe provincie en gemeente om moeten gaan met de ruimtelijke aanspraken die ontstaan uit de deelstroomgebiedvisies en de stedelijke waterplannen, die hierboven zijn beschreven: “Provincies en gemeenten dienen ervoor te zorgen dat de ruimtelijke aanspraken uit de deelstroomgebiedvisies en de stedelijke waterplannen – na afweging – vastgelegd worden in provinciale beleids- en streekplannen (uiterlijk 2007), respectievelijk in structuur- en bestemmingsplannen. Het Rijk ziet hier op toe vanuit zijn toezichthoudende rol op ruimtelijke plannen.”¹²²

Waterbeheersplan

Het waterbeheersplan is een plan van de waterbeheerder zelf, in tegenstelling tot de gemeentelijke of stedelijke waterplannen. In het waterbeheersplan geeft de waterbeheerder aan wat hij doet ter vervulling van zijn taak. Een belangrijk kader voor het waterbeheersplan is het provinciale waterhuishoudingplan, wat de hoofdlijnen van het waterhuishoudingsbeleid omvat. De provincie moet op haar beurt bij het opstellen van het provinciale waterhuishoudingplan rekening houden met hetgeen is opgesteld in de nationale nota waterhuishouding en de beheersplannen voor de Rijkswateren, opgesteld door het Rijk. Met de komst van de stroomgebiedbeheersplannen, in Nederland zijn dat er vier (Maas, Rijn, Schelde, Eems/Dollard), moet in de waterbeheersplannen en de provinciale waterhuishoudingplannen ook aangegeven worden welke maatregelen uit het stroomgebiedbeheersplan van toepassing zijn. De waterbeheersplannen richten zich vooral op de beheersactiviteiten van het waterschap zelf. Er zou meer aandacht voor de aansturing van derden mogen zijn in de

¹²⁰ De drie citaten zijn afkomstig van: Startovereenkomst Waterbeleid 21^e eeuw tussen Rijk, IPO, Unie van Waterschappen en VNG, 2001, p. 5

¹²¹ Hidding & van der Vlist (red.), 2003

¹²² Ministeries van Vrom, LNV, VenW en EZ, 2006, p. 109

plannen. Ook blijft vaak de relatie met en aansturing van ruimtelijke ordeningsprocessen onderbelicht, hoewel dit recentelijk steeds meer verbetert.¹²³

Naast buitenwettelijke instrumenten zijn er ook een aantal wettelijke instrumenten die de positie van het water bij gebiedsontwikkeling versterken.

Vergunningen en verordeningen

De waterbeheerder beschikt over een aantal wettelijke instrumenten die een goede waterhuishouding helpen te waarborgen door ingrepen en activiteiten in de fysieke leefomgeving te reguleren. Het gaat om het verlenen van vergunningen en verordeningen.

De eerste die in dit kader behandeld wordt is de waterschapskeur. De waterschapskeur regelt vooral ingrepen in de natte en droge infrastructuur. Het waterschap heeft de bevoegdheid, vanuit de Waterstaatswet, om verordeningen op te stellen die een goede werking van waterwerken en van de natte infrastructuur, bijvoorbeeld waterlopen, te waarborgen. Deze verordeningen mogen niet in strijd zijn met hogere regelingen. Een keur is zo'n verordening. Een keur omvat ook strafmaatregelen voor het geval de verordening niet wordt nageleefd. "Keuren bevatten bijvoorbeeld verboden voor het graven in, of bouwen op of bij waterkeringen, het gebruik van gronden op die waterkeringen, en - voor de natte infrastructuur - bepalingen over de toegang tot onderhoudspaden, en over de onderhoudsplicht voor ingelanden, et cetera."¹²⁴ Men kan ontheffing aanvragen van deze verboden, bij het waterschap, als dit voor een bepaalde ontwikkeling nodig is. Het waterschap gaat na bij het al dan niet verlenen van de ontheffing na wat de eventuele gevolgen zullen zijn voor de waterhuishoudkundige situatie en in hoeverre eventuele schade wordt gecompenseerd door vervangende maatregelen en/of voorzieningen. Het waterschap overlegt hiertoe met de initiatiefnemer en andere relevante belanghebbenden. Bij afwijzing van de ontheffing kan bezwaar aangetekend worden. Bij het maken van een keur wordt deze afgestemd op het bestemmingsplan. Het ontwerp van de keur moet naar de betrokken gemeenten gestuurd worden, die kunnen vervolgens daarop reageren.

Een andere belangrijke vergunning die de waterbeheerder kan afgeven is de Wvo-vergunning. Deze komt voort uit de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. De Wvo-vergunning is vooral gericht op bescherming van de waterkwaliteit. Voor het lozen van verontreinigd water op het oppervlaktewater is de Wvo-vergunning nodig. Deze vergunning is in het leven geroepen om de ongebreidelde lozing van afvalstoffen op het oppervlaktewater tegen te gaan en te controleren. Niet alleen sommige bedrijven

¹²³ Schwartz, 2004

¹²⁴ Schwartz, 2004, p. 110

moeten een Wvo-vergunning hebben, ook sommige overheden voor bijvoorbeeld riooloverstorten.¹²⁵

De bevoegdheid om een Wvo-vergunning af te geven ligt bij de verantwoordelijke waterbeheerder. Voor grote oppervlaktewateren, bijvoorbeeld, ligt de bevoegdheid bij het Rijk, voor regionale wateren bij het waterschap.¹²⁶

Er moet bij de verstrekking van de Wvo-vergunning rekening worden gehouden met de geldende beheersplannen van andere overheidslagen.

Naast de twee bovengenoemde vergunningen zijn er nog meer vergunningen. Hier worden nog er drie nog kort behandeld. Allereerst de Wwh-vergunning. Deze vergunning komt voort uit de Wet op de waterhuishouding die het zonder vergunning lozen op of onttrekken van water op het oppervlaktewater verbied. Het gaat daarbij om hoeveelheden water die "Zelfstandig of in samenhang met andere lozingen of onttrekkingen, van nadelige invloed kunnen zijn op de peilregeling, de grondwaterstand of de waterbeweging, dan wel de kwantiteitsbeheerder kunnen noodzaken tot bijzondere beheersmaatregelen." (art 24, lid 2 Wwh)¹²⁷ Het gaat hierbij dus vooral om de waterkwantiteit. Net als bij de andere vergunningen moet ook hierbij rekening worden gehouden met de geldende beheersplannen van het Rijk of het waterschap. Met betrekking tot het Grondwater tot slot nog een tweetal vergunning, te weten de Gww- en de Wbb-vergunning. Deze vergunningen komen voort uit de Grondwaterwet en de Wet Bodembescherming, respectievelijk. Ze regelen het onttrekken van grondwater uit de bodem. Het infiltreren van water in de bodem en de verontreiniging van de bodem. De Gww-vergunning is gericht op de kwantiteit, waar de Wbb-vergunning gericht is op de kwaliteit. Ook hierbij geldt dat men tot een bepaalde hoeveelheid is vrijgesteld van de vergunningplicht.

De provincie is verantwoordelijk voor de vergunningverlening, aangezien de provincie de beheerder van het grondwater is. Er is echter overleg gaande over het in één hand brengen van het grond- en oppervlaktewaterbeheer, gezien de sterke samenhang die er is. Zo wordt in de NW4 de mogelijkheid beschreven van het overdragen van het beheer van het ondiepe grondwater aan de waterschappen. In sommige provincies is er al sprake van een dergelijke overdracht. Door het beheer op die manier te verdelen kan er effectiever worden gewerkt aan het bestrijden en vooral ook voorkomen van grondwateroverlast.¹²⁸

Waterakkoord

Waterbeheerders die water afvoeren naar of aanvoeren uit oppervlaktewater dat in het beheer is van een andere waterbeheerder, sluiten hierover met de desbetreffende

¹²⁵ Schwartz, 2004

¹²⁶ Driesprong & van Dijk, 2004

¹²⁷ Geciteerd uit: Schwartz, 2004, p. 113

¹²⁸ Schwartz, 2004

andere waterbeheerder een waterakkoord. Deze waterakkoorden behelzen zowel de waterkwantiteit als de waterkwaliteit.

Peilbesluit

Voor sommige oppervlaktewateren dient een peilbesluit vastgesteld te worden. Hierin staan waterstanden aangegeven die in de daarbij genoemde perioden zoveel mogelijk moeten worden gehandhaafd. Het Rijk stelt peilbesluiten vast voor een aantal Rijkswateren. Voor regionale wateren beslist de provincie of er een peilbesluit moet worden vastgesteld.

De landbouw en de scheepvaart hebben vooral baat bij de peilbesluiten. Door een bepaald waterpeil te garanderen kunnen schepen blijven varen in belangrijke wateren. Voor de landbouw is het van belang dat er voldoende water is, maar er mag ook niet teveel zijn, het waterpeil moet dus nauwkeurig geregeld en in de gaten gehouden worden.¹²⁹

4.3 Stedelijk waterbeheer; ontwikkelingen en verantwoordelijkheden

Stedelijk waterbeheer is, zoals in de inleiding is uitgelegd, waterbeheer in bebouwd gebied. Door de verregaande verstedelijking in Nederland in de afgelopen decennia is het aandeel verhard oppervlak toegenomen. Verhard oppervlak heeft als nadeel dat het water dat er op valt uit neerslag zeer snel wordt afgevoerd richting riool. In het landelijke gebied valt het water op bomen of op andere begroeiing / gras, waardoor het langzaam kan infiltreren in de bodem. Doordat in veel bebouwde gebieden het regenwater direct naar het riool stroomt ontstaan er bij hevige regenval problemen. Het riool is niet berekend op zulke grote hoeveelheden water in één keer. Het overtollige rioolwater komt via overstorten dan op het oppervlaktewater terecht, waar het rioolslib voor ernstige vervuiling kan zorgen en overbemesting van het water, wat leidt tot algenbloei. Daarnaast kunnen de riolen overlopen, wat resulteert in water op straat. Water op straat kan leiden tot ernstige schade aan huizen en voorwerpen, met alle ergernis en frustratie van dien. Door de klimaatverandering is er meer neerslag, vooral in de wintermaanden. De neerslag wordt ook heviger en extremer, meer water in kortere tijd. Daarnaast is er het probleem van de bodemdaling en zeespiegelstijging. Er zijn hogere waterstanden in het oppervlaktewater en het ook in het grondwater. Al met al kan er geconcludeerd worden dat er verschillende dreigingen zijn voor bebouwd gebied en dat er nieuwe maatregelen genomen moeten worden om de droge voeten te houden.

Vanuit de WB21 komt de noodzaak om waterbergingsgebieden te vinden en realiseren naar voren. Vooral in het bebouwd gebied of in de nabijheid daarvan is deze noodzaak er. Door gebieden te reserveren voor waterberging kan in gevallen van hevige neerslag het overtollige regenwater tijdelijk worden opgeslagen in het waterbergingsgebied en

¹²⁹ Driesprong & van Dijk, 2004

vervolgens geleidelijk wegvloeien naar het oppervlaktewater. In stedelijke gebieden worden hiervoor vijvers en grachten gebruikt, maar ook nieuwe oplossingen zijn verzonden voor dit probleem. Zo zijn er de wadi's. Dit zijn kleine dalletjes begroeid met gras, temidden van de bebouwing. De regenpijpen van de omliggende gebouwen lozen het regenwater in deze wadi's, waar het langzaam in de 'zachte' bodem kan infiltreren. Het riool wordt daarmee ontzien. Ook zijn er in sommige steden pleinen die bij hevige regenval gecontroleerd veranderen in een vijver. Na de bui kan het water geleidelijk wegvloeien naar het oppervlaktewater. Zo zijn er nog vele voorbeelden van oplossingen die zijn bedacht en uitgevoerd. Ze dienen ervoor het riool te ontzien zodat het niet overbelast wordt met regenwater. Dit heet ook wel 'afkoppelen' van het regenwater. Door het regenwater af te koppelen worden de overstorten minder vaak gebruikt, staat er minder vaak water op straat en hoeven de rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's) van de waterschappen niet het relatief schone regenwater te verwerken, wat hun capaciteit ten goede komt. Een optie is ook het aanleggen van een gescheiden rioelstelsel, waarbij er aparte buizen worden aangelegd om het regenwater af te voeren naar het oppervlaktewater of speciale zuiveringsvijvers. Regenwater en huishoudelijk water wordt in deze vijvers gezuiverd door de aanwezige waterplanten en vervolgens weer gebruikt in de omringende huizen als toiletwater of water voor de wasmachine. Er ontstaat op die manier een lokale waterketen, waarin op een duurzame manier wordt omgegaan met het relatief schone regenwater en huishoudelijk afvalwater. Het aanleggen van rioelbuizen is echter een lastig en duur karwei, dat voor veel overlast zorgt voor het verkeer omdat rioelbuizen normaal gesproken onder of in de nabijheid van wegen worden aangelegd. Daarom is vooral in de oudere, centrale delen van steden deze optie erg duur en onpraktisch. Het aanleggen van lokale oplossing op wijk niveau, bijvoorbeeld een vijver of een waterbergingsplein, is daarom in veel gevallen een meer aantrekkelijke oplossing. Door water openlijk te bergen in het bebouwde gebied is het ook zichtbaar voor de burgers. Daardoor zijn de burgers zich meer bewust van het watersysteem, hetgeen ten gunste komt van de bewustwording dat we in Nederland voortdurend te maken hebben met water.

Uit het voorgaande moge duidelijk worden dat water een steeds grotere claim op de ruimte legt in het bebouwde gebied en dat dus de noodzaak van afstemming en integratie met andere beleidsvelden groter wordt. In het Nationaal Bestuursakkoord Water staan afspraken over het inventariseren en vastleggen van ruimteclaims in ruimtelijke plannen, met betrekking tot waterberging.¹³⁰

Het probleem van verharde oppervlakken en de overlast die daardoor kan ontstaan is een probleem dat zich in veel landen voordoet. De Verenigde Staten is een mooi voorbeeld van een land dat dit probleem ook kent. In de VS zijn de laatste jaren ook

¹³⁰ Driesprong & van Dijk, 2004

steeds meer oplossingen verzonnen om water te laten infiltreren, te bergen en met behulp van de natuur te zuiveren.¹³¹

De taakverdeling in het stedelijk waterbeheer is complex en zou kunnen worden getypeerd als gefragmenteerd. Verschillende partijen hebben ieder een eigen taak hierin.

De belangrijkste partijen binnen het stedelijk waterbeheer zijn de waterschappen, gemeenten, provincie en Waterbedrijven. Figuur 6, op de volgende pagina, geeft een overzicht van de taakverdeling van de bovengenoemde betrokken actoren zoals dat in 2001 het geval was. Het overzicht is niet uitputtend, maar geeft een beeld van de complexiteit van de rolverdeling en verantwoordelijkheden binnen het stedelijk waterbeheer.

De gemeente speelt een belangrijke rol in het stedelijk waterbeheer. In de periode van de wederopbouw, na de Tweede Wereldoorlog, lag het waterbeheer in het stedelijk gebied volledig in handen van de gemeente, omdat men het logisch vond het waterbeheer in de handen van de gebiedsbeheerder te leggen. Sinds de jaren '80 zijn verschillende onderdelen van het stedelijk waterbeheer overgegaan naar andere partijen, waaronder de waterschappen. De gemeente heeft nog steeds veel taken binnen het waterbeheer in het stedelijke gebied. Ze is verantwoordelijk voor rioleringsbeheer, waterbodembeheer, het beheer van de oevers en het groen van stadswateren en de opvang en afvoer van hemelwater en overtollig grondwater. Het rioleringsbeheer houdt in de aanleg en het onderhoud van de riolering en dus de afvoer van stedelijk afvalwater. De gemeente beheert de stadswateren zonder een functie voor de waterhuishouding. Daarnaast zorgt de gemeente voor de ontwatering van stedelijke gebieden, wat vaak neerkomt op beheer van het ondiepe grondwater.

De taken van het waterschap worden vastgesteld door de Gedeputeerde Staten. In zijn algemeenheid zijn de taken van het waterschap de zorg voor de (primaire) waterkeringen; de zorg voor kwantiteits- en kwaliteitsbeheer van het oppervlaktewater en de regeling van het (kwantitatieve) freatische (ondiepe) grondwater in het landelijk gebied; en de zorg voor vaarwegen (en in sommige gebieden ook een aantal wegen). Vanuit de zorg voor de waterkwaliteit van het oppervlaktewater komt de taak van afvalwaterzuivering naar voren. Het door de gemeente verzamelde en afgevoerde stedelijke afvalwater gaat naar de rwzi's van het waterschap, waar het gezuiverd wordt om vervolgens te worden geloosd op het oppervlaktewater. Oppervlaktewater dat van belang is voor de waterhuishouding is in beheer van de waterschappen. Voor de meeste primaire en regionale waterkeringen is het waterschap het bevoegd gezag. Het waterschap is meestal de waterkwaliteitsbeheerder in het stedelijk gebied. Ook bij het beheer van het ondiepe grondwater is vooral de invloed van het grondwater op de

¹³¹ Een overzicht van een aantal maatregelen die in dit verband zijn genomen in Amerikaanse steden is te vinden in France (ed.), 2002

Taakveld	Actoren:	Rijk	Provincie	Gemeente	Waterschap	Waterbedrijf
Ruimtelijk beleid stedelijk gebied		<ul style="list-style-type: none"> • Nationaal Beleid • Wet- en regelgeving 	<ul style="list-style-type: none"> • Regionale regie • Toetsing bestemmingsplan 	<ul style="list-style-type: none"> • Planvorming, realisatie en beheer stedelijk gebied 	<ul style="list-style-type: none"> • Advies besluit RO 	
Drinkwater		<ul style="list-style-type: none"> • nationaal beleid • Wet- en regelgeving • Toetsing van beleidsplan (wordt bedrijfsplannen op nationaal nivo) 	<ul style="list-style-type: none"> • Aandeelhouder (niet overal) • Aanwijzing drinkwater-beschermingsgebieden 	<ul style="list-style-type: none"> • Aandeelhouder (niet overal) • Bestemmen drinkwater-beschermingsgebieden 		<ul style="list-style-type: none"> • Planning, aanleg en uitvoering drinkwatervoorziening • Inning drinkwaternota
Oppervlaktewater		<ul style="list-style-type: none"> • Nationaal beleid • Beheerder rijkswateren • Toetsing beheersplannen 	<ul style="list-style-type: none"> • Regionale planvorming en regie 	<ul style="list-style-type: none"> • Beheerder (stedelijke wateren zonder functie waterhuishouding en havens) 	<ul style="list-style-type: none"> • Planvorming en beheerd oppervlaktewater 	<ul style="list-style-type: none"> • Gebruiker (onttrekking ten behoeve van productie drinkwater)
Grondwater		<ul style="list-style-type: none"> • Nationaal beleid • Wet- en regelgeving 	<ul style="list-style-type: none"> • Regionale planvorming en regie • Beheer (vergunningen onttrekkingen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwatering stedelijk gebied • Vergunningen bron-Bemalingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Afwatering stedelijk gebied 	<ul style="list-style-type: none"> • Gebruiker (onttrekking ten behoeve van productie drinkwater)
Riolering		<ul style="list-style-type: none"> • Nationaal beleid • Wet- en regelgeving 	<ul style="list-style-type: none"> • Advies gemeentelijk rioleringsplan • Aansluitbeleid lozingen percelen buitengebied 	<ul style="list-style-type: none"> • Planvorming, realisatie en beheer riolering • Inning rioleringsheffing 	<ul style="list-style-type: none"> • Advies gemeentelijk rioleringsplan • Vergunningverlening en handhaving riooloverstorten 	
Verontreiniging en afvalwater		<ul style="list-style-type: none"> • Nationaal beleid • Wet- en regelgeving • Beheerder rijkswateren 	<ul style="list-style-type: none"> • Regionale planvorming en regie • Stimulering diffuse bronnen-beleid 	<ul style="list-style-type: none"> • Bodem/grondwater-sanering • Uitvoering Wet afvalwater • Duurzaam bouwenbeleid • Stedelijk beheer 	<ul style="list-style-type: none"> • Planvorming, realisatie en beheer van transport en zuivering stedelijk afvalwater • Inning zuiveringsheffing 	

Figuur 6: Taakverdeling van betrokken actoren binnen het stedelijk waterbeheer (niet uitputtend) Bron: CIW, 2001, p. 26

waterkwaliteit van het oppervlaktewater van belang voor het waterschap. Waar de ontwatering van percelen in stedelijk gebied voornamelijk een taak is van de gemeente (in sommige gevallen is het de taak van de eigenaar), is het afwateren van het stedelijk gebied een taak van het waterschap. het waterschap heeft ook de taak ervoor te zorgen dat er in een bepaald gebied voldoende (schoon) water aanwezig is (peilbeheer). Daarnaast kan het waterschap invloed uitoefenen op het ruimtelijk beleid van de gemeente met behulp van allerlei wettelijke en niet-wettelijke instrumenten, vergunningen en planvormen, waarvan er in de vorige paragraaf een aantal zijn genoemd.

De provincie heeft als taak het beheer van het diepe grondwater. Het gaat daarbij om passief beheer, dat wil zeggen beheer door middel van vergunningverlening. Daarnaast heeft de provincie de taak toezicht te houden op de waterstaatswerken, behalve de werken die in beheer zijn van het Rijk. Het is belangrijk op te merken dat toezicht houden wat anders is dan beheren. De provincie heeft in het stedelijk omgevingsbeleid op veel gebieden een regisseursrol.

De waterleidingbedrijven zorgen voor de productie en distributie van leidingwater. De productiemiddelen en de infrastructuur die nodig is voor de distributie vallen onder de verantwoordelijkheid van het waterleidingbedrijf. De overheid is grootaandeelhouder van de waterleidingbedrijven.^{132, 133}

Naast deze overheidspartijen zijn er nog andere actoren die van belang zijn. Bij grote projecten spelen private partijen ook vaak een rol. Er ontstaan dan publiek private samenwerkingsvormen. Bij sommige projecten worden de private partijen vooral betrokken bij de uitvoering, te denken valt aan bouwbedrijven. Bij andere projecten worden private partijen ook betrokken bij de planvorming, hierbij valt te denken aan adviesbureaus die hun specialistische kennis in een bepaald gebied 'verkopen' aan gemeenten of waterschappen. Samenwerking met private partijen is soms ook nodig om de financiering voor een project rond te krijgen, omdat de overheid het benodigde geld niet in zijn eentje op tafel krijgt.

Een andere belangrijke groep actoren die genoemd moet worden zijn de burgers. De gemiddelde burger is tegenwoordig veel mondiger dan vroeger. Waar men vroeger de overheid haar gang liet gaan, in het volste vertrouwen dat zij haar werk goed deed is er nu meer wantrouwen en wil de burger meer betrokken worden bij de besluitvorming. Ruimtelijke besluitvorming is daarom in de afgelopen jaren steeds communicatiever van aard geworden. Steeds vaker wordt de burger betrokken bij de planvorming en wordt men in een vroeg stadium op de hoogte gebracht van voorgenomen plannen en initiatieven. Het voordeel van het vroegtijdig betrekken van de burger bij de

¹³² Schwartz, 2004

¹³³ Driesprong & van Dijk, 2004

planvorming is dat er meer draagvlak wordt gecreëerd voor de plannen/projecten. Men kan eerder en beter inspelen op de wensen van de bevolking, wat leidt tot minder kritiek en rechtzaken achteraf. Ook kan er vanuit de bevolking een frisse kijk op het probleem gegeven worden, wat soms leidt tot nieuwe inzichten en oplossingsmogelijkheden. Het nadeel is dat het proces van planvorming en voorbereiding intensiever is en langer duurt, vanwege de (soms vele) bijeenkomsten, rapporten, inspraakavonden, workshops, etc. Een opsomming van voor- en nadelen van een 'open planvorming' is tevens te vinden in hoofdstuk 2, pagina 10 en 11.

Het probleem binnen het waterbeheer is dat de burger zich vaak niet bewust is van het gevaar van water. Men is zich in veel gevallen zelfs in het geheel niet bewust van het waterbeheer en wat er allemaal gedaan is en wordt om het waterbeheer in ons land te regelen en op orde te houden. Dit heeft als nadeel dat de burger soms niet begrijpt waarom een bepaald project wordt uitgevoerd, of wat er met het geld gebeurt dat men aan de waterschappen afstaat. Het belang van 'bewustwording' is groot. Door de burger bewust te maken van de wateropgave en de uitdagingen in het waterbeheer, ontstaat er meer draagvlak. Daarnaast zal een 'bewuste' burger beter en duurzamer proberen om te gaan met water. Vooral in stedelijk gebied is dit van belang.

Onverantwoord gedrag ten opzichte van het water kan leiden tot problemen, vooral voor de waterkwaliteit. Door samen te werken en te overleggen met de burgers in het waterbeheer is water meer aanwezig in de beleving van de burger en wordt het makkelijker ruimte te vinden voor het water.

De afgelopen jaren laten zien dat water weer meer gewaardeerd wordt in het stedelijke gebied. In veel plaatsen worden oude, gedempte waterlopen weer geopend. Wonen aan het water, of zelfs in het water op drijvende huizen, is voor veel mensen een aantrekkelijk idee. Water heeft weer een esthetische en recreatieve functie gekregen. Vroeger waren vooral de stadswateren vaak erg vervuild. Het water stonk en was zeker voor de recreatie niet aantrekkelijk, soms zelfs gevaarlijk. Nu de afgelopen decennia de waterkwaliteit sterk is verbeterd en er ook in de toekomst vele maatregelen zullen worden genomen ter verbetering en bescherming van de waterkwaliteit, wordt water in de directe leefomgeving weer meer gewaardeerd. Water wordt geassocieerd met rust, natuur, ontspanning. Voor de waterbeheerder is dit een belangrijk gegeven. Als water in de directe leefomgeving als positief wordt ervaren, is er veel draagvlak om waterlichamen te creëren bij bijvoorbeeld de aanleg van nieuwe woonwijken. Op die manier kan er voldoende ruimte voor water worden gevonden.

De actoren groep 'burgers' is erg breed. In sommige gevallen worden burgers individueel betrokken bij de planvorming, maar worden burgers vertegenwoordigd door een buurtvereniging, belangenorganisatie of iets van dien aard.

Sinds de ecologische wending in het waterbeheer is ook de invloed van milieuorganisaties van groot belang. Deze organisaties worden eveneens steeds vroeger bij de planvorming betrokken. Vooral voor de waterkwaliteit is de inbreng van milieuorganisaties van belang.

Al met al kan geconcludeerd worden dat er een breed palet aan actoren is in de arena van het waterbeheer. Veel actoren, met ieder een eigen kijk op de zaak, eigen wensen, een eigen manier van werken, kortom een complexe werkelijkheid. Deze complexiteit maakt dat het belang van communicatie steeds groter wordt. Het op eigen houtje eigen plannen nastreven wordt in de meeste gevallen een halt toegeroepen en leidt in veel gevallen tot lange en dure rechtzaken, resulterend in niet-optimale oplossingen en beschadigde verstandhoudingen tussen de actoren.

Door de grote mate van complexiteit in het stedelijk waterbeheer zijn er de laatste jaren geluiden te horen van een wens naar een meer overzichtelijk waterbeheer. De taken van gemeente en waterschappen zijn nogal verstrengeld. Daardoor is een intensieve samenwerking noodzakelijk. Intensief samenwerken kost veel tijd en moeite. Daarom zijn sommige mensen van mening dat bijvoorbeeld de afvalwaterketen volledig in beheer zou moeten zijn van het waterschap. Nu is het nog zo dat het afvoeren van afvalwater door de gemeente gebeurt en de verwerking ervan door het waterschap. De efficiëntie van de zuivering door het waterschap is in belangrijke mate afhankelijk van het rioleringsstelsel van de gemeente. Door het beheer samen te voegen en in de hand van één beheerder te leggen kan het rioleringsstelsel wellicht beter worden afgestemd op het zuiveringssysteem. Een dergelijk voorbeeld zien we ook bij het grondwaterbeheer. De provincie is daarvoor verantwoordelijk, maakt een grondwaterbeheersplan en verleent vergunningen. Het grondwater heeft echter ook invloed op het oppervlaktewater omdat het met elkaar in verbinding staat. Daarom is besloten dat gemeenten en waterschappen het ondiepe grondwater beheren. Vooral in stedelijk gebied is de grondwaterstand van belang, met name in gebieden met houtfunderingen. De houten fundering moet namelijk onder water blijven staan om houtrot tegen te gaan. De gemeente of het waterschap zou dan op lokale schaal het grondwaterbeheer beter kunnen regelen, op een actieve manier in plaats van passief zoals de provincie doet.

Voor de uitvoering van integraal waterbeheer, waarbij alle wateraspecten in hun totale samenhang worden bekeken, in het stedelijk gebied is het dus van belang dat er wordt samengewerkt door de verschillende actoren. In de zoektocht naar voldoende ruimte voor water, moet men, met name in het stedelijk gebied, zich meer richten op het combineren van functies, het zogenaamde 'meervoudig ruimtegebruik'. In de Nota Ruimte wordt de combinatie van waterbeheer met andere functies gestimuleerd. Ruimte voor waterberging kan in stedelijk gebied bijvoorbeeld gecombineerd worden met recreatie, in de vorm van vijvers of waterspeelplaatsen voor kinderen (waar dan ook nog een educatieve functie aan gegeven zou kunnen worden). Ook zouden de waterwegen in het stedelijk gebied weer voor transport gebruikt kunnen worden. In sommige steden wordt al gebruik gemaakt van watertaxi's en 'waterbussen'. Dergelijke vervoersmiddelen kunnen zorgen voor een afname in het stedelijk wegverkeer. Door het plaatsen van natuurvriendelijke oevers in stadswateren kan natuur zich ontwikkelen in stedelijk gebied. Er ontstaat een stedelijk landschap met esthetische

waarde, waarbij bovendien de veiligheid voor kinderen toeneemt door de flauw aflopende waterbodem bij een dergelijke oever.

Tegenwoordig krijgt wonen op het water steeds meer aandacht. Op een aantal plaatsen in Nederland, bijvoorbeeld Amsterdam IJburg, zijn al drijvende woningen gerealiseerd. Door drijvende wijken te realiseren in stedelijk gebied kan makkelijker aan de vraag naar ruimte voor water voldaan worden.

Voor de markt is wonen aan en op het water interessant. Mensen willen graag bij water in de buurt wonen. Huizenprijzen gaan omhoog door de aanwezigheid van schoon water en natuur.

4.4 De rol van het waterschap in een veranderend beleidsveld

De bovengenoemde veranderingen in het waterbeheer en de opkomst van het integraal waterbeheer hebben gevolgen voor de waterschappen en hun beleid en werkwijze in het stedelijk gebied. Waar vroeger de waterschappen zich niet echt bemoeiden met het stedelijk waterbeheer, is er tegenwoordig een behoorlijke taak voor hen weggelegd. In de vorige paragraaf is al genoemd wat globaal de taken van het waterschap zijn in het stedelijk gebied. Veel waterschappen nemen het beheer van steeds meer waterlopen en waterlichamen in het stedelijk gebied over van de gemeente. Het is tegenwoordig voor de burgers soms onduidelijk bij wie ze terecht kunnen met bepaalde vragen over water, bij de gemeente of bij het waterschap.

Waterschappen en gemeenten moeten in het stedelijk gebied nauw samenwerken om te zorgen voor een goede waterhuishouding. Het waterschap heeft de zorg voor een goede waterhuishouding als verantwoordelijkheid, echter de gemeente heeft op een aantal punten binnen het stedelijk waterbeheer het beheer in handen. Samenwerking tussen deze twee partijen is soms lastig omdat ze vanuit een verschillend perspectief het waterbeheer benaderen. Het waterschap is een functioneel decentraal overheidslichaam. Dit betekent dat het een overheidslichaam is dat belast is met een specifieke taak, namelijk het waterbeheer. De gemeente is een territoriaal decentraal overheidslichaam. Dat betekent dat een gemeente de algemene belangen van de inwoners op haar grondgebied probeert te behartigen. Ditzelfde geldt overigens voor de provincie.¹³⁴ Gevolg hiervan is dat voor de gemeente het waterbeheer één van de vele belangen is die meegenomen en afgewogen moet worden, terwijl voor het waterschap het waterbeheer de enige taak is. Hierdoor kan het voorkomen dat een waterschap een bepaalde ingreep in stedelijk gebied voor ogen heeft ten einde de waterhuishoudkundige situatie te verbeteren, maar dat de gemeente het daar niet mee eens is vanwege bijvoorbeeld botsing met andere belangen.

Het voordeel voor de waterschappen is dat de laatste jaren water en waterbeheer steeds meer 'in the picture' zijn gekomen, ook bij andere overheidslagen. We zien dat ook terug in de wet- en regelgeving. Zo geeft de Nota Ruimte aan dat water sturend

¹³⁴ Driesprong & van Dijk, 2004

moet zijn bij de ruimtelijke ordening.¹³⁵ Daarnaast wordt er meer en meer beleid gecreëerd dat gericht is op samenwerking tussen verschillende partijen ten einde een goede waterhuishouding te kunnen waarborgen. Een voorbeeld hiervan is het Nationaal Bestuursakkoord Water¹³⁶ en WB21.¹³⁷

4.5 Internationale samenwerking in het waterbeheer

Water stoort zich niet aan landsgrenzen. Wat bovenstrooms gebeurt heeft invloed op wat benedenstrooms gebeurt, of dit nu binnen de grenzen van één land is of meerdere landen. Nederland is de delta van een viertal grote grensoverschrijdende rivieren, te weten de Rijn, de Maas, de Eems en de Schelde. In ons land monden deze rivieren dus uit in de zee. Dat betekent dat Nederland het 'afvoerputje' van een groot deel van Europa is. Zowel qua waterkwaliteit als qua waterkwantiteit zijn we medeafhankelijk van wat er in andere landen gebeurt. Het is daarom voor Nederland ook niet mogelijk om een gezonde en veilige waterhuishouding te bereiken zonder medewerking van en samenwerking met de omliggende landen.

De EU onderkent het belang van internationale samenwerking al jaren. Op verschillende terreinen is vanuit de EU beleid en wet- en regelgeving ontwikkeld om de internationale samenwerking te stimuleren en te begeleiden. Een voorbeeld hiervan is het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP) dat in 1999 door de EU-lidstaten is ondertekend. In dit perspectief blijven de lidstaten verantwoordelijk voor de ruimtelijke inrichting van hun eigen grondgebied, maar de samenwerking en coördinatie tussen lidstaten bij de besluitvorming rond een aantal belangrijke gebieden en aspecten van ruimtelijke ontwikkeling worden bevorderd. Te denken valt aan natuurbeleid, rivieren, economie, ecologie en urbane ontwikkelingen. Voor het waterbeheer is vooral de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) van belang. De inhoud van de KRW wordt in het volgende hoofdstuk behandeld. De KRW werkt vanuit de stroomgebiedbenadering. Zowel in de KRW als in WB21 wordt het belang onderkent van de samenwerking tussen overheden per stroomgebied. Er wordt niet voor gekozen een afzonderlijke bestuursautoriteit per stroomgebied in te stellen. De overheden moeten, om samen te werken, goede afspraken maken over werkwijze, verantwoordelijkheden en beleid. Dit vergt veel van de verschillende overheden, omdat de werkwijze en de benadering per land en zelfs per gebied behoorlijk kunnen verschillen. Maar alleen door samen te werken kan er vanuit de stroomgebiedbenadering en de watersysteembenadering gewerkt worden. Het heeft geen zin te proberen de Nederlandse waterhuishouding op orde te brengen op een heel

¹³⁵ Ministeries van Vrom, LNV, VenW en EZ, 2006

¹³⁶ Ministerie van V&W, IPO, VNG & UvW, 2003

¹³⁷ Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, 2000

hoog niveau als de anderen landen in het stroomgebied heel anders te werk gaan en bijvoorbeeld lagere normen hanteren.

De EU zet zich in om te zorgen dat de Europese ruimte zich harmonisch en duurzaam ontwikkelt met een kwaliteit die steeds verder verbeterd wordt. Samenwerking tussen de lidstaten is daarvoor noodzakelijk. Om die samenwerking te stimuleren verleent de EU verschillende subsidies aan samenwerkingsprojecten tussen verschillende landen waarin gewerkt wordt aan de Europese ruimtelijke ontwikkeling. Daartoe heeft de EU onder andere het INTERREG programma ontwikkeld. Het INTERREG programma is oorspronkelijk ontwikkeld om de grensgebieden van de Europese landen voor te bereiden op een Europa zonder grenzen. Sinds het EROP wordt er in het INTERREG programma echter niet meer alleen op grensgebieden gericht maar ook bijvoorbeeld op samenwerking tussen steden. Van 2001-2006 liep het INTERREG III programma, vanaf 2007 start het INTERREG IV programma. Het INTERREG III programma richtte zich vooral op versterking van de economische en sociale cohesie binnen de EU, te bereiken door meer grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking. Het programma is ook gericht op de uitwisseling en overdracht van praktische en beleidsmatige kennis, tussen de deelnemers. INTERREG projecten worden gekenmerkt door een 'bottom-up' benadering. Lagere overheden hebben vaak het voortouw in de projecten. Voor Nederland is het thema water binnen het INTERREG programma vooral belangrijk. Nederland heeft in verschillende watergerelateerde INTERREG III projecten geparticipeerd. Zo zijn er ook een aantal Nederlandse steden en waterschappen die bij dergelijke projecten betrokken waren.

Een voorbeeld van een INTERREG III project dat zich toespitst op stedelijk waterbeheer was het Water City International project. In dit project hebben een aantal steden, te weten Emden (Duitsland), Göteborg (Zweden), Norwich (Engeland) en Leeuwarden samengewerkt. Het project stond onder leiding van de provincie Friesland. Het project richtte zich vooral op het opwaarderen van het stedelijk water. Daarbij werd gekeken naar alle functies van het water. Er werd dus naast waterkwaliteit ook gelet op invloed op en mogelijkheden voor recreatie, transport, toerisme, economische aspecten en daarnaast ook de sociale aspecten die aan het water verbonden zijn. Het project kende 2 fasen. In de eerste fase werd vooral onderzoek gedaan naar maatregelen om de waterkwaliteit en de waterfuncties te verbeteren. In de tweede fase, Water City International II, kregen de vier steden een aantal nieuwe partners, te weten de steden Sneek, Odense, Malmö, Skiën/Porsgrunn en Stockton-on-Tees/Middlesbrough. In deze fase is men met de uitvoering begonnen. In Leeuwarden werd het project ondersteund door bijdragen van de gemeente, de provincie, het waterschap (Wetterskip Fryslân), en de ministeries van Vrom en LNV. Deze bijdragen hebben, naast de subsidie vanuit het INTERREG III programma gezorgd voor een groot bedrag waardoor de werkzaamheden uitgevoerd konden worden. Door de internationale samenwerking konden de partners van elkaar leren en elkaar stimuleren. Uit het project zijn nieuwe samenwerkingsverbanden voortgekomen. In Nederland is dit zowel op regionaal niveau

gebeurd als op internationaal niveau. Regionaal in Leeuwarden is een samenwerkingsverband ontstaan tussen gemeente, provincie en waterschap, waarin verschillende projecten zullen worden uitgevoerd op het gebied van stedelijk waterbeheer. Daarnaast is in internationaal verband de Friese Wateralliantie opgericht samen met overheden, kennisinstituten en watertechnologie bedrijven. De Friese Wateralliantie gaat landen in Oost-Europa en Afrika helpen bij waterprojecten. De bijdrage zal voornamelijk bestaan uit het leveren van kennis en technologie en daarnaast in beperkte mate ook uit subsidies.

De mensen die bij het Water City International project betrokken waren, werden erg enthousiast en gemotiveerd. In, onder meer, Leeuwarden merkte men dat ook de bevolking erg enthousiast was en de ontwikkelingen nauwlettend in de gaten hield.¹³⁸ Daardoor gaat water 'leven' bij de bevolking, wat erg positief is voor de bewustwording van het belang van water. Bewuste burgers dragen makkelijker een steentje bij aan het duurzaam beheer van het watersysteem. Medewerking van burgers is essentieel. Als burgers klakkeloos omgaan met het water in hun leefomgeving, wordt het voor de overheid en waterbeheerder erg moeilijk, zo niet onmogelijk, een goede en gezonde waterhuishoudkundige situatie te creëren en te onderhouden.

Vanuit het INTERREG III programma zijn ook nog een aantal andere projecten geïnitieerd met betrekking tot stedelijk waterbeheer, waaronder Water in Historic City Centres en Urban Water Cycle. Kenmerkend voor de projecten is de bottom-up benadering en de invloed van burgers bij de planvorming.

Het belang van internationale samenwerking zal in de toekomst nog meer groeien. Steeds meer landen sluiten zich aan bij de EU, de grenzen tussen landen verdwijnen. Afstanden worden 'kleiner' door communicatietechnologie en transport innovaties. Door de klimaatverandering worden in de toekomst problemen verwacht, met name op het gebied van waterbeheer. Hoewel sommige mensen nog sceptisch zijn over de verwachte invloed door de klimaatverandering, is het algemeen aanvaarde beeld toch dat de impact groot zal zijn. De zeespiegel zal stijgen, de neerslag wordt heftiger, het weer wordt extremer. Sommige gebieden zullen te maken krijgen met extreme droogte, anderen met extreme hoeveelheden water. Deze problemen zijn wereldwijd. Ze moeten daarom ook wereldwijd worden aangepakt en dat kan alleen door internationale samenwerking. Door de samenwerking van (lokale) overheden, waterbeheerder, bedrijfsleven en burgers van verschillende landen kan men van elkaar leren, elkaar ondersteunen en komen tot innovatieve oplossingen. Er moet op een integrale manier gewerkt worden, waarbij sociale, economische, ecologische, hydrologische en ruimtelijke effecten, consequenties en kansen worden meegenomen in de besluitvorming. Nederland heeft de wereld veel te bieden op het gebied van waterbeheer. Door de 'natte' geschiedenis van Nederland is er veel kennis en ervaring in ons land aanwezig op het gebied van waterbeheer. Deze kennis kan worden

¹³⁸ Ministerie van VROM, 2007

geëxporteerd. Dit is economisch zeer aantrekkelijk, maar daarnaast is het misschien ook een morele plicht om armere landen te helpen hun bevolking veilig te stellen voor wateroverlast en vervuild water.

5. Ontwikkelingen in de wet- en regelgeving

Op het gebied van het waterbeheer is de afgelopen jaren veel wet- en regelgeving verschenen. Ook de komende jaren zullen er nog een aantal belangrijke wetten en beleidsstukken verschijnen die grote invloed zullen hebben op het waterbeheer en de rollen die daarin vervuld worden door waterschap, gemeente en andere partijen. In dit hoofdstuk komen enkele belangrijke wetten en beleidsnotities aan de orde. Ze worden kort beschreven en vervolgens wordt uitgelegd wat hun invloed is voor het stedelijk waterbeheer. Achtereenvolgens komen aan bod de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW), Waterbeleid voor de 21^e eeuw (WB21) en de Startovereenkomst Waterbeleid 21^e eeuw, het Nationaal Bestuursakkoord Water, de Nieuwe Waterwet, de Nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening, en de Wet Gemeentelijke Watertaken. Na de beschrijvingen zullen de gevolgen van de wet- en regelgeving worden besproken.

5.1 De Europese Kaderrichtlijn Water

De Europese Unie (EU) maakt al sinds 1975 Europese waterwetgeving. Deze wetgeving heeft de vorm van richtlijnen. Zoals in veel beleidsvelden het geval was, waren ook de waterrichtlijnen sectoraal van aard. In 1996 werd besloten voor een meer integrale aanpak en werd het idee voor de stroomgebiedbenadering naar voren geschoven om in die aanpak centraal te staan. Uiteindelijk is hieruit de Europese Kaderrichtlijn Water ontstaan.

De KRW werd in 2000 gepubliceerd en werd daarmee van kracht. In de KRW staan de stroomgebieden centraal. Voor ieder stroomgebied moet een stroomgebiedbeheersplan gemaakt worden. Als een stroomgebied grensoverschrijdend is, moet er internationale afstemming plaatsvinden over de plannen. Het doel van de KRW is de "vaststelling van een kader voor de bescherming van het landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater".¹³⁹ Het gaat daarbij om "het verbeteren van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater zodat het water chemisch en ecologisch (weer) gezond wordt en ook voor toekomstige generaties geschikt is."¹⁴⁰ Het kader "moet ertoe leiden dat:

- aquatische ecosystemen en gebieden die rechtstreeks afhankelijk zijn van deze ecosystemen, voor verdere achteruitgang worden behoed;
- verbetering van het aquatisch milieu wordt bereikt, onder andere door een forse vermindering van lozingen en emissies;
- duurzaam gebruik van water wordt bevorderd op basis van bescherming van de beschikbare waterbronnen op lange termijn;

¹³⁹ Europees parlement en de Raad van de Europese Unie, 2000, p. 5

¹⁴⁰ RBO Rijn-Noord, 2005, p. 1

- er wordt gezorgd voor een aanzienlijke vermindering van de verontreiniging van grondwater.”¹⁴¹

Samenvattend kan gezegd worden: “De kaderrichtlijn Water richt zich op de bescherming van water in alle wateren en stelt zich ten doel dat alle Europese wateren in het jaar 2015 een ‘goede toestand’ hebben bereikt en dat er binnen heel Europa duurzaam wordt omgegaan met water.”¹⁴²

In de stroomgebiedbeheersplannen moeten doelen en maatregelen geformuleerd worden om de hoofddoelen van de KRW te realiseren. De landen hebben tot 2015 de tijd om de doelen van de stroomgebiedbeheersplannen te halen. Als dat niet lukt is er de mogelijkheid de termijn te verlengen tot 2027, indien het goed beargumenteerd is. In 2009 moeten de stroomgebiedbeheersplannen klaar zijn. Tot die tijd is men bezig met het in kaart brengen van de huidige situatie en het formuleren van doelen en maatregelen om de doelen te bereiken.

Bij de formulering van stroomgebiedbeheersplannen wordt gebruik gemaakt van de doelen en maatregelen die geformuleerd zijn in de beheersplannen van de provincies, waterschappen en gemeenten. Deze vormen de bouwstenen voor de stroomgebiedbeheersplannen. Door de doelen en maatregelen te noteren in het stroomgebiedbeheersplan wordt de verplichting aangegaan, richting de EU, deze doelen te behalen. Een goede afweging van doelen is dus noodzakelijk.¹⁴³

Voor Nederland is het vooral van belang de stroomgebiedbeheersplannen af te stemmen met de buurlanden, omdat Nederland benedenstrooms ligt. Het heeft bijvoorbeeld geen zin voor Nederland om veel strengere waterkwaliteitseisen te stellen dan Duitsland, omdat er dan vanuit Duitsland water het land instroomt van mindere kwaliteit dan de Nederlandse doelstellingen. Dat zou hoge kosten meebrengen voor Nederland.

De KRW richt zich voornamelijk op bestrijding van verontreiniging bij de bron. Door de verontreiniging bij de bron aan te pakken worden de beste resultaten bereikt. Zogenaamde ‘end-of-pipe’ maatregelen zijn vaak erg duur en niet efficiënt, omdat ze in feite niet veel doen aan het eigenlijke probleem.

Een belangrijk aspect van de KRW is de focus op actieve publieke participatie. De stroomgebiedbeheersplannen dienen mede aan de hand van actieve participatie tot stand te komen. Zowel landelijk als regionaal wordt overleg gevoerd, in een aantal consultatierondes, tussen de overheden en andere partijen, zoals bedrijfsleven, milieuorganisaties, belangenorganisaties en burgers. Gezamenlijk moeten de doelen en maatregelen geformuleerd worden. In Nederland heeft men zich daartoe ook gericht op een goede informatievoorziening. Er zijn verscheidene websites, nieuwsbrieven, brochures, etc. die de belanghebbenden informeren over de KRW.

¹⁴¹ Hassoldt & van Hall, 2003, in: Hidding & van der Vlist (red.), 2003, p. 35

¹⁴² Europese Commissie, 2002, p. 2

¹⁴³ Wittenhorst & Mak in opdracht van LBOW, 2005

Integraliteit is kenmerkend voor de KRW. Samenwerking is daarbij een voorwaarde. Omdat een groot deel van de werkzaamheden en verantwoordelijkheid voor de te nemen maatregelen op regionaal niveau is een nauwe samenwerking tussen provincies, waterschappen en gemeenten noodzakelijk. De taakverdeling tussen de verschillende overheden is vastgelegd in het Nationaal Bestuursakkoord Water, dat in paragraaf 4.4 behandeld wordt.

5.2 Waterbeleid voor de 21^e eeuw en de Startovereenkomst

Waterbeleid 21^e eeuw

Door de hoge waterstanden en bijna overstromingen in de jaren negentig ontstaat de vraag of de waterhuishouding in Nederland wel goed genoeg geregeld is voor de 21^e eeuw mede met het oog op de klimaatverandering. De Minister van Verkeer en Waterstaat stelde daarom de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw in met de opdracht advies uit te brengen over de waterhuishoudkundige inrichting van Nederland. Specifieker luidt de opdracht: "De Commissie adviseert over de wenselijke aanpassingen in de waterhuishoudkundige inrichting van ons land, met aandacht voor de gevolgen van klimaatsverandering, zeespiegelstijging en bodemdaling."¹⁴⁴

De WB21 onderkent dat het nemen van technische maatregelen alléén niet voldoende is om de waterhuishoudkundige situatie in ons land te verbeteren, er moeten ook ruimtelijk maatregelen getroffen worden. Om dat te bewerkstelligen moet er meer nadruk gelegd worden op externe integratie en afstemming met en op andere beleidsvelden en dan vooral het ruimtelijke beleid. Naast de filosofie 'water keren' kreeg de filosofie 'water accommoderen' een belangrijke plaats.¹⁴⁵

Water moet de ruimte krijgen, is de kern van de boodschap van de WB21. Zowel in het landelijk gebied als in de stad. Door de klimaatverandering krijgen we meer water te verwerken. De zeespiegel stijgt, de afvoer in de rivieren neemt toe. Daarnaast daalt de bodem in het grootste gedeelte van Nederland. Maar er moet ook ruimte zijn om water vast te houden voor periodes van droogte en watertekorten, die ook vaker zullen optreden als gevolg van de klimaatverandering. Ons land is mede in de problemen geraakt door de ruimtelijke inrichting. Na de Tweede Wereldoorlog is ons land sterk verstedelijkt, wat betekent dat er veel verhard oppervlak is. Daarnaast zijn de rivieren bedijkt en rechtgetrokken, waardoor ze minder ruimte hebben voor de waterafvoer en het water er sneller doorheen stroomt. Door direct achter de dijken te bouwen en te wonen is er weinig ruimte voor water in geval van een overstroming. Ook de diepe polders worden volgebouwd en de meeste mensen hebben geen besef meer van de gevaren die het water met zich meebrengt. Er is een grens aan de technische middelen die men in kan zetten. De dijken kunnen niet telkens weer worden verhoogd, mede

¹⁴⁴ Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, 2000, p. 19

¹⁴⁵ Schwartz, 2004

omdat dit leidt tot de beheersparadox.¹⁴⁶ Nederland is van oudsher ingericht met de gedachte land en water zoveel mogelijk te scheiden en gescheiden te houden. De Commissie WB21 concludeert in haar advies dat het traditionele waterbeheer de wateropgave die in de toekomst verwacht wordt, niet kan verwerken. Er is meer ruimte voor het water nodig. Water moet daartoe een meer sturende rol krijgen in de ruimtelijke ordening. Er moet op een andere manier worden omgegaan met het water. Er is zowel op nationaal als op regionaal niveau te weinig samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijk beleid (en overige beleidsvelden). De samenwerking tussen provincies, gemeenten en waterschappen verloopt vaak moeizaam. Er zijn grote verschillen in de werkwijze en de prioriteiten van de regionale bestuurders. Dit wordt ook wel aangeduid als 'cultuurverschillen'. Het waterbeheer wordt grotendeels overgelaten aan Rijkswaterstaat en de waterschappen en vindt plaats op grote afstand van de burgers en de politiek, waardoor er van hun kant weinig betrokkenheid is. Betrokkenheid en draagvlak is echter steeds belangrijker, als men iets wil bereiken.¹⁴⁷ De WB21 adviseert ook over de rolverdeling om dergelijke veranderingen in het waterbeheer gestalte te geven. Volgens de WB21 is de provincie het meest geschikt om de regierol te vervullen in het vorm geven van het nieuwe regionale waterbeleid. De provincie moet daarbij nauw samenwerken met gemeenten en waterschappen om het waterbeleid te formuleren en vorm te geven. Deze regierol past bij de provincie omdat de provincie in eerdere jaren al actief bezig was met het vormgeven van het omgevingsbeleid, waar water een onderdeel van is. Daarnaast staat de provincie tussen het Rijk en de gemeenten/waterschappen. Aan de ene kant zorgt de provincie voor de doorwerking van nationaal beleid op het regionale niveau, aan de andere kant hebben de provincies van oudsher een toezichthoudende rol op het waterbeleid van de lagere overheden. Vanwege deze tussenpositie kan de provincie de regierol op zich nemen.

De gemeenten zouden meer aandacht moeten besteden aan een breder waterbeleid. In stedelijk gebieden beperken gemeenten zich vaak tot de riolering. Ze zouden, juist vanuit hun positie als ruimtelijk ordenaar van het lokale gebied, het waterbeheer in een bredere blik moeten vangen en in samenhang met andere beleidsvelden, met name de ruimtelijke ordening, moeten bekijken.

De waterschappen moeten een watersysteemvisie opstellen waarin staat aangegeven welke maatregelen er nodig zijn voor een goed en duurzaam watersysteem. Zij dienen dit aan de provincie en gemeenten duidelijk te maken, zodat de andere overheden er bij de vorming van beleid rekening mee kunnen houden. Het waterschap levert op die manier een bijdrage aan de beleidontwikkeling.

¹⁴⁶ Zie pagina 51 voor de uitleg van de term "beheersparadox"

¹⁴⁷ Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, 2000

Het advies van de Commissie WB21 is onderschreven door het kabinet, zoals blijkt uit het kabinetsstandpunt 'Anders omgaan met water, waterbeleid in de 21^e eeuw'. Ook in dit kabinetsstandpunt krijgt water een meer sturende rol in de ruimtelijke ordening.¹⁴⁸ Het nieuwe waterbeleid is nader uitgewerkt in de startovereenkomst WB21. De Startovereenkomst is een intentieverklaring om het nieuwe waterbeleid ook daadwerkelijk uit te voeren en is ondertekend door het Rijk, de provincies, de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. In de startovereenkomst onderschrijven de partijen een aantal gemeenschappelijke uitgangspunten, ten aanzien van het nieuwe integrale waterbeleid voor de 21^e eeuw:

- "Anticiperen in plaats van reageren om zo flexibel mogelijk in te spelen op bodemdaling, zeespiegelstijging en klimaatverandering, (...)."
- "Het waterbeleid wordt gebaseerd op de stroomgebiedbenadering conform de Europese Kaderrichtlijn Water. (...) Bij de nationale en regionale uitwerking zullen deze internationale stroomgebieden verder worden opgedeeld in deelstroomgebieden."
- "De inrichting van de watersystemen wordt gebaseerd op de volgende principes:
 - Niet-afwentelen (bestuurlijk, financieel en geografisch en op elk schaalniveau)
 - Drietrapsstrategie vasthouden-bergen-afvoeren;
 - Meer ruimte naast techniek."
 Met het laatste punt wordt bedoeld dat er niet alleen naar technische middelen moet worden gekeken, maar juist meer naar ruimte voor het water.
- "Meervoudig ruimtegebruik door waar mogelijk koppelingen te leggen met andere functies (...) is uitgangspunt bij het zoeken naar ruimte voor water."
- "Uitwerking van veiligheid en het voorkomen van wateroverlast vindt waar nodig en mogelijk plaats in een integrale werkwijze waarbij de aanpak van watertekorten, tegengaan van verdroging en verdere verbetering van de waterkwaliteit worden betrokken." Dit houdt dus in dat er op een integrale moet worden gewerkt en worden gekeken naar alle facetten, zodat telkens alle kansen die er liggen voor het creëren van een betere waterhuishoudkundige situatie kunnen worden benut.
- "De strategie van "niet-afwentelen" vereist regionaal maatwerk." Ook bij deze strategie moet sprake zijn van een integrale werkwijze en visie.
- "De ruimtelijke hoofdlijnen van het integrale waterbeleid worden opgenomen in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, en worden vervolgens ingepast in het Rijksbeleid, het provinciale en gemeentelijk beleid over de fysieke leefomgeving."
- "Partijen zullen de hen momenteel ter beschikking staande wettelijke bevoegdheden en instrumenten zo adequaat mogelijk benutten om aan de slag te gaan met een effectieve aanpak van 'ruimte voor water'." Hetgeen een actieve houding vereist van de betrokken partijen.
- "Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten hebben ieder hun eigen verantwoordelijkheden in het op orde brengen en houden van de regionale watersystemen. De verantwoordelijkheid voor de te treffen waterhuishoudkundige maatregelen gericht op vasthouden, bergen en afvoeren van water ligt bij het waterschap. Provincies en gemeenten zorgen voor een integrale afweging en leggen deze vast in provinciale beleidsplannen en streekplannen, respectievelijk structuur- en bestemmingsplannen. Rijkswaterstaat, provincies en waterschappen zorgen ervoor dat de

¹⁴⁸ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000

samenhang tussen hoofd- en regionaal systeem, m gewaarborgd blijft om niet tot afwenteling van problemen te leiden.”¹⁴⁹

De taken van de waterschappen en de provincies worden later nog concreter omschreven: “Waterschappen geven in ieder geval op hoofdlijnen en op basis van bestaande inzichten voor eind 2001 aan door middel van watersysteemvisies, waterkansenkaarten, beheerplannen, waterplannen of andere bestaande documenten hoe het regionale watersysteem in hydrologische zin zal worden afgestemd op bovengenoemde veranderende omstandigheden. Dit leidt tot wateropgaven per stroomgebied. Indien mogelijk geven zij ook mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik aan en geven zij een (globaal) inzicht in de kosten, waaronder inbegrepen de bijdragen van niet-waterbeheerders. Per deelstroomgebied overleggen waterschappen de resultaten met provincies, regionale directies van RWS (Rijkswaterstaat, *toegevoegd*), LNV en VROM, en de gemeenten.”

“Provincies bepalen op basis van bovengenoemde wateropgaven in overleg met en met inbreng van andere betrokken partijen vanuit de drietrapsstrategie vasthouden, bergen en afvoeren de wateropgaven in een ruimtelijke opgave met zo mogelijk de aanduiding van functies per stroomgebied. Vervolgens worden de ruimtelijk opgaven voortvloeiend uit de wateropgaven afgestemd op de overige ruimtelijke ontwikkelingen in een stroomgebied. (...) De provincies dragen ervoor zorg dat de strategische visies worden opgenomen in streekplannen en waterhuishoudingsplannen.”

“De gemeenten dragen er zorg voor dat deze afspraken per stroomgebied doorwerken in bestemmingsplannen.”¹⁵⁰

Het toepassen van de watertoets wordt onderstreept. De stappen die daarbij doorlopen moeten worden, worden omschreven.

Verder worden er in de startovereenkomst nog een aantal andere afspreken gemaakt en actiepunten geformuleerd om die afspraken na te komen. De startovereenkomst is een opstapje naar het Nationaal Bestuursakkoord Water, waar concretere afspraken over doelen en maatregelen in besproken worden.

Een belangrijk punt uit de startovereenkomst, dat ook duidelijk naar voren komt in het kabinetsstandpunt ‘Anders omgaan met water, waterbeleid in de 21^e eeuw’, om hier nog te noemen is de nadruk op communicatie en kennisuitwisseling. Burgers en maatschappelijke organisaties moeten beter worden geïnformeerd over de risico’s en de kansen van het leven met water. Daarvoor moet er een landelijk communicatieplan opgezet worden. De doorwerking daarvan naar de regionale en lokale schaalniveaus is een taak van provincies, gemeenten en waterschappen. Het is belangrijk dat burgers en maatschappelijke organisaties begrijpen waarom sommige ingrepen gedaan worden en hoe men op een duurzame manier om kan gaan met het water. Door burgers meer

¹⁴⁹ Rijk, IPO, Unie van Waterschappen en VNG, 2001, p. 2-3

¹⁵⁰ Rijk, IPO, Unie van Waterschappen en VNG, 2001, p. 5

bewust te maken en inzicht te geven in de werking van waterketen en watersystemen en de noodzaak van de nieuwe aanpak, wordt draagvlak gecreëerd en zijn er mogelijkheden voor samenwerking, in de vorm van publieke participatie. De mening van de burgers en van maatschappelijke organisaties kan dan in een vroeg stadium worden meegenomen in de planvorming.¹⁵¹

5.3 Het Nationaal Bestuursakkoord Water

Het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) is in 2003 ondertekend door het Rijk, de provincies, gemeenten en waterschappen. Het NBW is een soort 'contract' tussen deze partijen om de grote wateropgave voor Nederland in de 21^e eeuw aan te pakken. Het is een verdere uitwerking van hetgeen in WB21 en de Startovereenkomst WB21 is vastgelegd. Met het tekenen van het NBW hebben de betrokken partijen zichzelf verplicht zich aan de gemaakte afspraken te houden.

Het NBW "toont hoe de overheden de handen ineenslaan om stapsgewijs, maar steeds gezamenlijk te werken aan een Nederland dat kan leven met water!"¹⁵²

Het doel van het NBW heeft men als volgt geformuleerd: "Het NBW heeft tot doel om in 2015 het watersysteem op orde te hebben en daarna op orde te houden anticiperend op veranderende omstandigheden, zoals onder andere de verwachte klimaatverandering, zeespiegelstijging, bodemdaling en toename van verhard oppervlak."¹⁵³ hierbij wordt gelet op waterkwantiteit (te veel en te weinig water) maar ook op waterkwaliteit (te vies water, en ecologisch te arm water). Er moet waar nodig en mogelijk sprake zijn van interne en externe intergratie. Alle onderdelen van het waterbeheer moeten worden meegenomen en er dient afstemming en samenwerking te zijn met andere beleidsvelden.

Voor deze studie is de taakverdeling tussen de verschillende partijen van belang. Deze wordt ook in de NBW omschreven. De procesafspraken in het NBW:

- "Waterschappen toetsen (...) tussen 2003-2005 de regionale watersystemen (...), rekening houdend met de deelstroomgebiedsvisies, en geven op basis daarvan de ruimteclaim op aan gemeenten en provincies;
- Gemeenten, maken (...) tussen 2003 en de eerste helft van 2006, onder meer rekening houdend met deze ruimteclaim en de betreffende deelstroomgebiedsvisie, stedelijke waterplannen;
- Provincies komen (...) tussen 2003 en de eerste helft van 2006, onder meer rekening houdend met deze ruimteclaims van het waterschap, de gemeentelijke visies en de uitgewerkte, gecompleteerde

¹⁵¹ Ministerie van V&W, 2000

¹⁵² Ministerie van V&W, IPO, VNG en UVW, 2003, p. 3

¹⁵³ Ministerie van V&W, IPO, VNG en UVW, 2003, p. 3

deelstroomgebiedsvisies, met een integrale afweging van de ruimtebehoefte;

- (...)
- (...)
- Uiteindelijk dienen bovengenoemde procesafspraken uit te monden in taakstellende afspraken die uiterlijk in 2009 zijn vastgelegd in de stroomgebiedbeheersplannen.”¹⁵⁴

De deelstroomgebiedsvisie wordt aangegeven als een belangrijke bouwsteen voor ruimtelijke afwegingsprocessen. Voordat de deelstroomgebiedsvisies worden vastgesteld door de provincies moeten ze worden uitgewerkt en onderbouwd door de provincies, gemeenten en waterschappen in afstemming met VROM, LNV en Rijkswaterstaat. De provincies en gemeenten moeten de ruimtebehoefte vastleggen in beleids- en streekplannen (provincie) en structuur- en bestemmingsplannen (gemeente).

De gemaakte afspraken en de resultaten moeten terug te vinden zijn in de stroomgebiedbeheersplannen in 2009 en in de provinciale waterhuishoudingsplannen en de waterbeheersplannen van de waterschappen.

Het NBW benadrukt de noodzaak van samenwerking tussen de provincies, gemeenten en waterschappen om het maatregelenprogramma 2003-2007 uit te voeren en waar nodig en mogelijk maatregelen toe te voegen. De maatregelen en prioriteiten zullen per stroomgebied en deelstroomgebied verschillen, al naar gelang de kenmerken van de (deel)stroomgebieden.

Het NBW bevat een apart artikel over de stedelijke wateropgave. Het artikel geeft aan dat gemeenten en waterschappen voor de eerste helft van 2006 gemeentelijke waterplannen op moeten stellen, in overleg met de provincie. Daarbij moet de deelstroomgebiedsvisie in de gaten worden gehouden.

Ook geeft het artikel aan dat er in 2003 een advies wordt uitgebracht door de Commissie Integraal Waterbeheer over de verdeling van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden omtrent het grondwater.

Het Rijk zal zich inspannen om tot een internationale aanpak van de hoogwaterproblematiek te komen. Het Rijk zal daarbij overleggen overleg plegen met de overige NBW partijen.

De watertoets wordt in het NBW genoemd als belangrijk instrument in het op orde brengen en houden van de stroomgebieden. De partijen dienen de watertoets uit te voeren zoals dat beschreven is in de Bestuurlijke Notitie Watertoets.

¹⁵⁴ Ministerie van V&W, IPO, VNG en UVW, 2003, p. 3

Ook in het NBW zijn kennisuitwisseling en communicatie belangrijke punten. De kennisontwikkeling moet bevorderd worden en daartoe moeten de partijen afspraken maken. Ook over de uitwisseling van die kennis moeten afspraken gemaakt worden en de infrastructuur van helpdesks en dergelijke moet worden gestroomlijnd. De communicatie naar burgers, bedrijven en maatschappelijke organisatie moet worden verbeterd. De campagne 'Nederland leeft met water' wordt daartoe opgezet. Het NBW streeft naar één informatieloket per regio. De partijen vinden het belangrijk dat de NGO's (Non-Governmental Organisations) actief bij de uitvoering worden betrokken.¹⁵⁵

In 2006 heeft er een evaluatie plaatsgevonden van het NBW. De resultaten daarvan zijn uitgebracht in een uitgebreid rapport. In de evaluatie worden een aantal positieve en negatieve punten genoemd. Een aantal verbeterpunten wordt hieronder genoemd. Uit de evaluatie komt naar voren dat er nog onduidelijkheid bestaat omtrent de aard, omvang en aanpak van de stedelijke wateropgave. Dit komt mede doordat minder dan de helft van de gemeenten in 2006 een stedelijk waterplan heeft opgesteld. Slechts een derde van de gemeentes had in 2006 een waterplan klaar en een kwart was er mee bezig. Het is echter voor het regionale waterbeheer van belang dat er duidelijkheid is over de ruimtebehoefte die vanuit het stedelijk waterbeheer naar voren komt. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat voor de stedelijke wateropgave ruimte gereserveerd moet worden in het landelijke gebied. Het is in de evaluatie nog niet duidelijk of deze achterstand in het stedelijk waterbeheer een risico betekenen voor het behalen van de doelen in 2015. Als dit wel het geval is zullen de gemeenten moeten worden ondersteunt en aangespoord om toch de wateropgave in beeld te brengen. Hierbij valt te denken aan meer ondersteuning vanuit de waterschappen en het beschikbaar stellen van deskundigen. Als het risico groot is dat de doelen van 2015 niet gehaald worden komt uit de evaluatie het advies naar voren om een meer centrale sturing te hanteren. De Rijksoverheid zou dan minimeisen moeten stellen aan de bescherming tegen wateroverlast. Hiervoor is dan wetgeving en toezicht nodig.

Hoewel er in de evaluatie wordt aangetoond dat water steeds vaker wordt meegenomen in de ruimtelijke besluitvorming en ook de watertoets steeds vaker wordt gebruikt, blijkt toch dat de invloed van de wateropgave op de ruimtelijke keuzes te vaak gering is. Andere belangen worden vaak belangrijker gevonden. Ook wordt geconcludeerd dat er weinig sprake is van ruimtereserveringen in streek- en omgevingsplannen voor eventuele grootschalige maatregelen in de toekomst. Er zijn nog teveel onzekerheden rond de noodzaak en de gevolgen voor het huidige ruimtegebruik en de verdeling van de kosten.

Het blijkt in de praktijk vaak moeilijk te zijn om grote waterprojecten van de grond te krijgen. Dit komt mede door een gebrek aan draagvlak en inzicht in nut en noodzaak van de projecten. Een andere reden is de grote mate van complexiteit rondom grote projecten, vanwege het grote aantal actoren en belangen die meespelen.

¹⁵⁵ Ministerie van V&W, IPO, VNG en UVW, 2003

Een laatste knelpunt dat hier genoemd wordt is de houding van sommige gemeenten. Hoewel de VNG het NBW heeft ondertekend zijn gemeenten in essentie vrij hun eigen prioriteiten en handelen te bepalen. Daardoor is het moeilijk voor VNG om de gemaakte afspraken na te komen en duidelijke lijnen te trekken. Op zich speelt dit probleem ook voor de UvW, maar veel minder omdat er veel minder waterschappen zijn dan gemeenten. Bovendien zijn de waterschappen volledig gericht op het waterbeheer.

Het is van belang dat bij de uitvoering van het NBW rekening wordt gehouden met ander beleid en regelgeving, zoals de KRW en de pkb Ruimte voor de Rivier. Het moet niet zo zijn dat projecten vanuit de KRW en projecten vanuit het NBW elkaar tegenwerken of gaan beconcurreren. Juist door de doelstellingen naast elkaar te leggen is een gezamenlijke winst te bereiken.

In het tweede deel van de evaluatie worden nog een aantal dilemma's genoemd. Eén daarvan is het dilemma van de onduidelijkheid over de verdeling van de kosten bij maatregelen in het stedelijk gebied. In de evaluatie wordt voor dit dilemma geen duidelijk antwoord gegeven. Een optie die wordt aangedragen is het instellen van een zogenaamde 'kostenverdelingarbiter'. De betrokken partijen kunnen dan in een bepaald geval aan de arbiter een bindend advies vragen over de kostenverdeling.

Op het gebied van samenwerking en participatie wordt opgemerkt dat steeds vaker NGO's willen participeren in de integrale gebiedsontwikkeling, hetgeen kansen kan bieden op innovatieve oplossingen, het meenemen van belangen in de besluitvorming en financiële voordelen door PPS-constructies. Deze voordelen worden onder andere aangevuld met het voordeel dat er meer draagvlak ontstaat voor de maatregelen. Als belangrijkste nadeel wordt genoemd dat een interactief proces met externe partijen meer tijd kost en meervoorbereiding vergt. Dit kan mogelijk het behalen van de doelen in 2015 in gevaar brengen. Er wordt geconcludeerd dat er op dit punt onderzoek moet worden gedaan, aangezien in veel beleidsvelden vormen van succesvolle participatie door NGO's te vinden zijn.¹⁵⁶

5.4 De Nieuwe Waterwet

Aangezien het waterbeheer nu en in de toekomst grote opgaven belooft, is het van belang een gestroomlijnd en gemoderniseerd wettelijk instrumentarium te hebben voor het waterbeheer. In de loop der jaren zijn er nogal wat wetten verschenen voor het waterbeheer in Nederland. De Nieuwe Waterwet vervangt deze bestaande wetten, zodat alles is samengevoegd in één wet. Deze Nieuwe Waterwet heeft integraal waterbeheer als speerpunt. De wet regelt het beheer van oppervlaktewater en grondwater en daarnaast verbetert het ook de samenwerking en samenhang tussen

¹⁵⁶ Werkgroep Evaluatie NBW, Royal Haskoning, Twynstra Gudde, 2006

waterbeheer en ruimtelijke ordening. De wet zal waarschijnlijk per 1 januari 2009 in werking treden.

De Nieuwe Waterwet vervangt de volgende wetten:

- Wet op de waterhuishouding
- Wet op de waterkering
- Grondwaterwet
- Wet verontreiniging oppervlaktewateren
- Wet verontreiniging zeewater
- Wet droogmakerijen en indijkingen
- Wet beheer rijkswaterstaatswerken
- Waterstaatswet 19000
- Wrakkenwet

Na de invoering van de Nieuwe Waterwet blijft alleen de Waterschapswet bestaan als wet binnen het waterbeheer.

De hoofddoelstelling van de Waterwet is in de ontwerptekst als volgt geformuleerd: "De toepassing van deze wet is gericht op:

- a. voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met
- b. bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en
- c. vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen."¹⁵⁷

Vanuit de doelstelling wordt duidelijk dat de waterwet toeziet op waterkering, waterkwantiteit en waterkwaliteit. De waterwet richt zich op alle aspecten van het watersysteem. Het integrale waterbeheer komt dus in deze Waterwet weer duidelijk naar voren. De Waterwet formuleert per onderdeel van het waterbeheer (waterkwantiteit, waterkwaliteit, etc.) concrete normen. Door middel van de normen wordt duidelijk waar het watersysteem aan moet voldoen voordat het 'op orde' is.

Hoofdstuk 3 van de Waterwet behandelt de organisatie van het waterbeheer. De verdeling van de taken komen hierin aan de orde. Het waterbeheer is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle bestuurslagen.

De Waterwet geeft in hoofdstuk 3 de volgende taakverdeling.

Rijksoverheid

De rijksoverheid maakt het beleid op nationaal niveau en formuleert de strategische doelen voor het waterbeheer. Ze doet dit in samenhang met belangen voortkomend uit

¹⁵⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal, 30 818, Nr.2, 2006, p. 3

andere beleidsvelden. De rijksoverheid beheert het hoofdwatersysteem en stelt normen vast op nationaal niveau. Het rijk houdt tevens toezicht op de lagere overheden.

Provincies

De provincie is de toezichthouder op het regionale niveau. De provincie zorgt voor de doorwerking van het nationale beleid naar regionaal beleid. De taken van de provincie zijn eigenlijk hetzelfde als die van de rijksoverheid, maar dan een schaalniveau lager. De provincie stelt strategische kaders (formuleert strategisch beleid), zorgt voor afstemming van waterbeleid met ander beleid op regionaal niveau en formuleert regionale normen.

De operationele taken die de provincie nu nog heeft worden grotendeels overgegeven aan de waterschappen. Alleen het verlenen van bepaalde vergunningen omtrent (grote) ingrepen in / gevolgen voor het diepe grondwater blijft in handen van de provincie.

Waterschappen

Het waterschap is de beheerder van de regionale watersystemen. Het operationele waterbeheer ligt op regionaal niveau in handen van het waterschap. Het waterschap bepaalt de maatregelen die getroffen moeten worden om de strategische doelen te realiseren en voert deze maatregelen uit.

De zuivering van het stedelijk afvalwater wordt nog expliciet genoemd als een taak van de waterschappen. De Waterwet voorziet in de mogelijkheid die taak bij de gemeente te leggen, na duidelijk overleg tussen waterschapsbestuur en gemeentebestuur. Dit mag echter alleen als kan worden aangetoond dat een dergelijke werkwijze aantoonbaar effectiever is dan de gebruikelijke werkwijze.

Gemeenten

De gemeente is verantwoordelijk voor de behandeling van het overtollige grondwater en het verwerken van het hemelwater in het stedelijk gebied. Vanuit de Wet ruimtelijke ordening en de Wet milieubeheer is de gemeente daarnaast belast met "de lokale ruimtelijke inpassing van maatregelen op het gebied van waterkwantiteit en het uitvoeren van milieumaatregelen in het stedelijke gebied ten behoeve van de Kaderrichtlijn Water." ¹⁵⁸

De Waterwet voorziet in een aantal instrumenten op het watersysteem op orde te krijgen en te houden. Hiervóór zijn al de normen genoemd die ingevoerd gaan worden. Daarnaast beschrijft de Waterwet een planstelsel en instrumenten waarmee actief kan worden bijgestuurd.

De plannen die in de wet aan de orde komen zijn het nationale waterplan, het regionale waterplan en het beheersplan.

¹⁵⁸ Ministerie van V&W, 2006, <http://www.minvenw.nl/IWW/wetsvoorstel/taken/index.aspx>, bezocht op 26-09-2007

Het nationale waterplan

Het nationale waterplan wordt opgesteld door het Rijk. Voorheen heette dit plan de Nota Waterhuishouding. In het nationale waterplan staan de hoofdlijnen van het nationale waterbeleid, samen met de bijbehorende ruimtelijke aspecten. Daarnaast worden de maatregelen en voorzieningen die nodig zijn om een gewenste ontwikkeling, werking en bescherming van de watersystemen te garanderen genoemd. Hierbij worden ook de maatregelen die voortkomen uit de KRW met betrekking tot de stroomgebieden meegenomen. Bovenstaande is te zien als een samenvatting van het programma van maatregelen uit de plannen van de provincies, waterschappen en gemeenten.

Het nationale waterplan wordt eens in de zes jaar herzien.

Het opstellen van het nationale waterplan gebeurt in overleg met de andere bestuurslagen, met andere bevoegde autoriteiten van de andere staten in de stroomgebiedsdistricten van de Rijn, Maas, Schelde en Eems, en met andere van belang zijnde partijen.

Het regionale waterplan

Het regionale waterplan wordt opgesteld door de provincie. Het is te vergelijken met het huidige provinciale waterhuishoudingsplan. Hierin wordt het regionale strategische waterbeleid opgenomen. De hoofdlijnen van het regionale waterbeleid worden in dit plan dus vastgelegd, samen met de ruimtelijke aspecten die daarbij horen.

Het plan wordt eens per zes jaar herzien.

Bij het opstellen van het regionale waterplan wordt overleg gepleegd met de regionale waterbeheerders, de gemeenten, het rijk, (indien nodig) andere provincies en met ingezetenen van de provincie. Als het een plan betreft dat grensoverschrijdend is dient er ook overleg te zijn met de bevoegde Duitse of Belgische autoriteiten.

Het beheerplan

Het beheerplan is het plan van een waterbeheerder en is een operationeel plan. De waterbeheerders zijn Rijkswaterstaat en de waterschappen. In het beheerplan wordt het programma van maatregelen en voorzieningen aangegeven voor de ontwikkeling, werking en bescherming van de rijkswateren en de regionale wateren. Daarbij wordt voortgebouwd op hetgeen in het nationale waterplan en het regionale waterplan is genoteerd.

Ook dit plan wordt eens in de zes jaar herzien.

Bij het opstellen van een beheerplan wordt overleg gepleegd met betrokken provincies en gemeenten en ingezetenen van het beheersgebied. In geval van een grensoverschrijdend plan wordt ook overleg gepleegd met bevoegde Belgische, Duitse of Britse autoriteiten.

In de Waterwet wordt ook aandacht besteed aan sturing en controle. Het Rijk houdt toezicht op de provincies. De provincies houden toezicht op de waterschappen en de gemeenten. Als het noodzakelijk is kan het Rijk ook toezicht uitoefenen op

waterschappen en gemeenten. Het Rijk kan dan ook bijsturen. Dit is bijvoorbeeld wenselijk als bepaalde KRW doelen in het nauw komen. Het Rijk en de provincie krijgen in de Waterwet een aantal instrumenten aangereikt om (bij) te sturen. Een voorbeeld is het verplichten van het afsluiten van een waterakkoord tussen waterschap en gemeente in een concreet geval.

Op het gebied van vergunningen gaat met de Waterwet veel veranderen. Er zijn momenteel verschillende vergunningen en vergunningstelsels die niet op elkaar aansluiten. Alle huidige vergunningen worden in de Waterwet samengevoegd tot één vergunning: de watervergunning. Het is van belang dat het voor de gebruiker duidelijk is wat wel en niet toegestaan is met betrekking tot het watersysteem. De invoering van één vergunning is voor de gebruiker veel duidelijker en overzichtelijker.

De waterbeheerders zijn het bevoegd gezag om de watervergunning te verlenen. De waterschappen voor het regionale watersysteem en Rijkswaterstaat voor het hoofdwatersysteem.

Afstemming met andere vergunningstelsels is belangrijk, met name afstemming met de omgevingsvergunning die binnenkort geïntroduceerd wordt voor het beleidsterrein 'wonen, ruimte en milieu'. In de toekomst zou de gebruiker voor beide vergunningen bij één loket terecht moeten kunnen. Het is niet de bedoeling dat de watervergunning en de omgevingsvergunning geïntegreerd worden.

Er zal worden geprobeerd zoveel mogelijk handelingen te reguleren met algemene regels. Op die manier worden de lasten voor burgers en bedrijven zoveel mogelijk beperkt. Het op die manier reguleren van handelingen zal dan gebeuren op basis van maatwerk.

De Waterwet is een belangrijke stap voorwaarts in het proces van integratie van de beleidsvelden waterbeheer en ruimtelijke ordening. Om ervoor te zorgen dat water een belangrijk onderdeel is in de ruimtelijke besluitvorming zijn de planstelsels van de Waterwet en de nieuwe Wet ruimtelijke ordening aan elkaar gekoppeld. Dit houdt in dat de nationale en regionale waterplannen ook ruimtelijke plannen zijn, structuurvisies, op basis van de Wet ruimtelijke ordening. Hierdoor kan ruimte voor water beter meegenomen worden in de ruimtelijk plannen en kunnen bepaalde ingrepen die vanuit het waterbeheer van belang zijn, bijvoorbeeld het realiseren van een bergingsgebied, met behulp van instrumenten uit de Wet ruimtelijke ordening worden afgedwongen op lokaal niveau (mits er sprake is van een bovenlokaal belang). De ruimtelijke inpassing van maatregelen vanuit het waterbeheer worden zo in ruimtelijke plannen meegenomen.

De integratie van waterbeheer en ruimtelijke ordening natuurlijk ook tot uiting in andere aspecten van de Waterwet, omdat de wet is geformuleerd vanuit het integraal

waterbeheer. Het hierboven beschreven nieuwe vergunningstelsel is daar bijvoorbeeld een duidelijk voorbeeld van.^{159, 160}

5.5 De nieuwe Wet ruimtelijke ordening

De ruimtelijke ordening is voor het waterbeheer een belangrijk beleidsveld. Voor veel maatregelen en ingrepen vanuit het waterbeheer is ruimte nodig. Vanuit het integraal waterbeheer en de WB21 komt naar voren dat er meer ruimte voor water gevonden moet worden. Waterbelangen dienen meegewogen te worden in de ruimtelijke besluitvorming. Door de beperkte ruimte in ons kleine land, moet er vaak een afweging plaatsvinden tussen de verschillende belangen die schreeuwen om ruimte. Daardoor heeft de ruimtelijke ordening met veel verschillende beleidsvelden te maken en rekening te houden.

De huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening dateert uit 1965. Het is de afgelopen jaren regelmatig aangepast, waardoor de overzichtelijkheid en kwaliteit van de wet er niet op vooruit zijn gegaan. Daarom werd aangedrongen op een herziening van de wet. Het wetsvoorstel is in 2006 goedgekeurd en aangenomen. De nieuwe Wet ruimtelijk ordening treedt naar alle waarschijnlijkheid per 1 januari 2008 in werking.

De nieuwe Wro richt zich op minder regels, het adagium 'decentraal wat kan, centraal wat moet' en op uitvoeringsgerichtheid. Het ruimtelijke ordeningsproces moet vereenvoudigd worden. De focus op decentralisatie uit zich in meer verantwoordelijkheden voor de gemeenten. Het voert te ver om hier op alle veranderingen in te gaan die de nieuwe Wro met zich meebrengt. Er zijn echter een aantal zaken die van belang zijn voor het waterbeheer.

Ten eerste de koppeling tussen nationale en regionale waterplannen en structuurvisies (zie paragraaf 4.4 over de Waterwet). Door deze koppeling ontstaat de noodzaak ruimtelijke structuurvisies en waterplannen op elkaar af te stemmen. Voor het waterbeheer een goede zaak, echter het is dan wel belangrijk dat de plannen gelijktijdig gemaakt worden aangezien de waterplannen van de waterschappen te maken hebben met een behoorlijke tijdsdruk vanuit de KRW-doelstellingen. Eventuele vertragingen in het opstellen van de ruimtelijke plannen kunnen resulteren in het niet goed op elkaar kunnen afstemmen van de plannen.

Ten tweede het feit dat de bestemmingsplannen van de gemeente in de nieuw Wro niet meer hoeven worden goedgekeurd door de provincie. De provincie en het Rijk kunnen wel een aanwijzing geven aan de gemeente, met betrekking tot het bestemmingsplan, maar alleen als het een zaak van provinciaal, respectievelijk nationaal belang is. Gevolg hiervan is dat de controle op de watertoets verval. Waterschappen kunnen

¹⁵⁹ Ministerie van V&W, 2006, <http://www.minvenw.nl/IWW/wetsvoorstel>, bezocht op 26-09-2007

¹⁶⁰ Tweede Kamer der Staten-Generaal, 30 818, Nr. 2, 2006

naleving van de watertoets minder goed afdwingen door naar de provincie te stappen. Gemeenten krijgen dus wat dat betreft meer vrijheid. Het is daarom van belang voor waterschappen de gemeenten bewuster te maken van de nut en noodzaak van het uitvoeren van de watertoets en het raadplegen van de waterschappen bij ruimtelijke plannen, omdat ze straks meer afhankelijk zijn van de 'goodwill' van de gemeenten.

5.6 De wet Gemeentelijke Watertaken

In 2006 werd het wetsvoorstel 'wetswijziging verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken' ingediend, kortweg de wet gemeentelijke watertaken. Hierin worden de Gemeentewet, de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer aangepast. De Wet gemeentelijke watertaken voorziet in een wettelijke verankering van een aantal taken voor de gemeente met betrekking tot waterbeheer in het stedelijke gebied. Dit wordt gedaan door aanpassing van de bovengenoemde wetten. De belangrijkste aanpassingen worden hieronder kort opgesomd.

- Het inzamelen en transport van afvalwater, een plicht uit de Wet milieubeheer (Wm) wordt gesplitst in twee afzonderlijke zorgplichten. Enerzijds inzameling en transport van stedelijk afvalwater, in de Wm. Anderzijds wordt in de Wet op de waterhuishouding (Wwh) de zorgplicht opgenomen voor het afvloeiend hemelwater. Door het hemelwater los te maken van de zorgplicht voor de inzameling en het transport van afvalwater, wordt de kans dat hemelwater wordt gezien als afvalwater kleiner.
- In het Wwh opnemen van een grondwaterzorgplicht voor de gemeente. De gemeente dient ervoor te zorgen dat de er voor de aan de grond gegeven bestemming geen nadelige gevolgen zullen zijn door grondwateroverlast. De gemeente heeft deze zorgplicht alleen voor die gebieden waar de provincie of het waterschap die zorgplicht niet heeft.
- In de Gemeentewet opnemen van een heffingsbevoegdheid die de gemeenten in staat stelt de kosten die gepaard gaan met de gemeentelijke wateropgave beter te kunnen verhalen dan het huidige, in de Gemeentewet opgenomen, rioolrecht.
- Het wordt voor de gemeenten mogelijk om bij verordening regels te stellen met betrekking tot het lozen van afvloeiend hemelwater en grondwater.
- Het gemeentelijk rioleringsplan (GRP) wordt 'verbreed'. In de Wm wordt opgenomen dat de gemeenten in hun GRP ook aandacht besteden aan hun grondwater- en hemelwaterzorgplicht, naast de al bestaande verplichtingen.¹⁶¹

Deze wijzigingen zorgen voor een breder takenpakket voor de gemeenten met betrekking tot het waterbeheer in het stedelijk gebied. In hoofdstuk 4 is al duidelijk

¹⁶¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, 30 578, Nr. 3, 2006

geworden wat de taakverdeling is in het stedelijk waterbeheer. Er zaten echter nog een aantal gaten in deze taakverdeling die niet duidelijk waren. Daarin probeert de wetgever met deze nieuwe Wet gemeentelijke watertaken duidelijkheid te verschaffen.

5.7 Conclusies met betrekking tot de wet- en regelgeving

De nieuwe wet- en regelgeving die de afgelopen paar jaar is ontstaan en die van de nabije toekomst sluiten aan bij de ontwikkelingen die beschreven zijn in hoofdstuk 4. De kernboodschap in alle bovengenoemde wet- en regelgeving is integraal werken. Er moet over de schutting worden gekeken bij de burens, er moet samengewerkt worden om de opgaven die er liggen op een duurzame manier het hoofd te bieden. Het sectorale werken en denken verdwijnt van het toneel. Het past niet meer in deze tijd. De complexiteit van de vraagstukken en de grote verscheidenheid aan belangen zorgen ook in de wet- en regelgeving voor een verschuiving naar integrale, gebiedsgerichte aanpakken en zoveel mogelijk decentraal werken.

Wat de exacte gevolgen zullen zijn van de wetten die in de nabije toekomst in werking treden is, zoals de Waterwet, de Wro of de Wet gemeentelijke watertaken, moet nog blijken. Hoe de verschillende partijen gehoor gaan geven aan de regels en afspraken die daarin gemaakt zijn en hoe snel ze zich kunnen en willen aanpassen aan het nieuwe beleid, is iets wat moeilijk van tevoren te voorspellen is. De hoeveelheid nieuw beleid omtrent integraal waterbeheer die de afgelopen jaren is ontstaan en die in de nabije toekomst nog zal verschijnen laten zien dat het de nationale overheid alsmede de internationale overheid ernst is met de wateropgaven.

Nu is het zaak ook daadwerkelijk met de uitvoering van beleid aan de gang te gaan. Het hangt van de instelling van de betrokken partijen af of het nieuwe beleid daadwerkelijk succesvol zal zijn. Het vraagt om aanpassingsvermogen, de wil om samen te werken, de wil om jezelf breder te ontwikkelen en interesse in andermans doelen. De toekomst zal uitwijzen of de betrokken partijen in voldoende mate hiertoe in staat zijn.

6. Analyse stedelijk waterbeheer

In de vorige hoofdstukken zijn de ontwikkelingen in het waterbeheer beschreven. In dit hoofdstuk worden deze ontwikkelingen geanalyseerd. Wat betekenen de ontwikkelingen, hoe zijn ze met elkaar verbonden, wat valt er te verwachten voor de toekomst, hoe moet het waterschap omgaan met waterbeheer in het stedelijk gebied in de toekomst? Dit zijn enkele vragen die in de loop van dit hoofdstuk behandeld zullen worden.

6.1 Inleiding

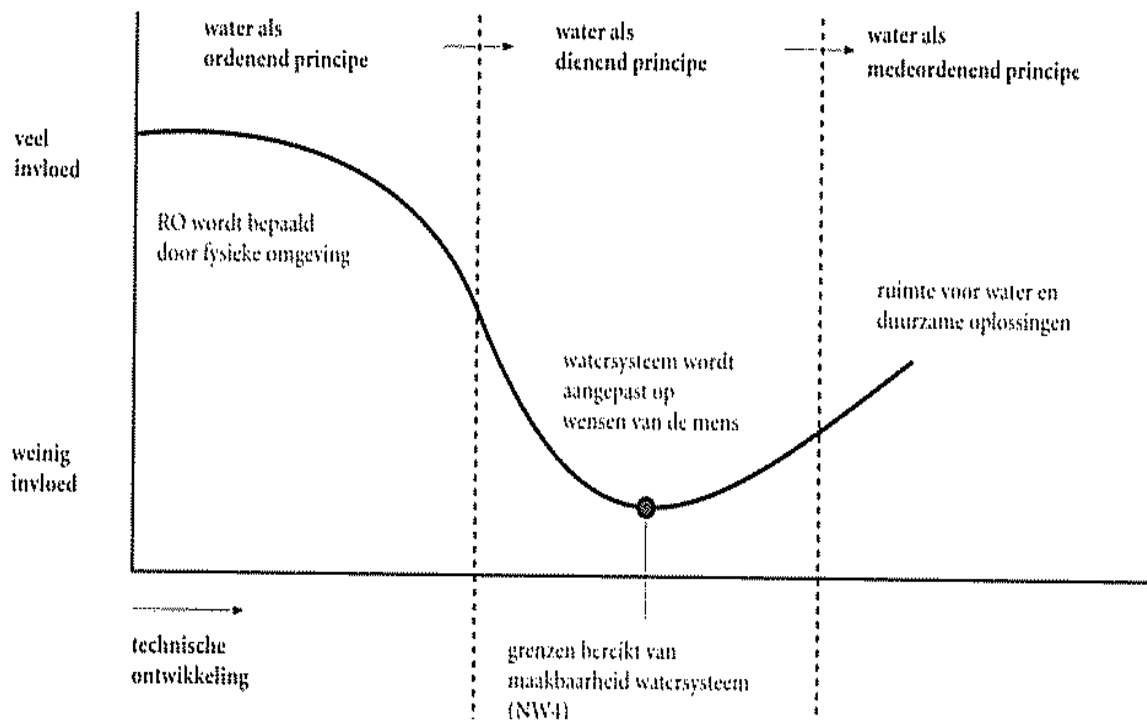
Net als in andere beleidsvelden zien we in het waterbeleid een integrale wending, zowel intern als extern.

In hoofdstuk 3 en 4 is beschreven dat water verschillende posities heeft ingenomen in de beleving van de mensen in de geschiedenis van Nederland.

Er is bijvoorbeeld een verschuiving te zien van water als vijand, naar water als vriend. Deze verschuiving is echter niet zo zwart-wit als hij lijkt. Ook in de periode dat water vooral als een gevaar werd gezien en men telkens probeerde het water buiten te houden, profiteerde men van het water door bijvoorbeeld de visserij en de vruchtbare kleiafzettingen die ontstonden na een overstroming. Maar over het geheel genomen heerste het idee van 'water keren'. Later veranderde dit in 'water accommoderen', water toelaten op het land door ruimte te maken voor en ruimte terug te geven aan het water. Water wordt dan gezien als een bron van kansen, maar tegelijkertijd ook als iets waar je niet omheen kan. Je móet water de ruimte geven, anders krijg je onveilige situaties. 'Water als vriend' wordt ook gekenmerkt door het feit dat water weer gewaardeerd wordt, ook in de bebouwde omgeving. Water is weer mooi, het voegt iets toe aan de leefomgeving.

De omgang met water kan ook op een andere manier worden weergegeven. Vroeger was water ordenend; men paste zich aan het water aan. De ruimtelijke inrichting werd bepaald door de fysieke omgeving en dus ook door de aanwezigheid of afwezigheid van water. Later werd water 'dienend'; het watersysteem werd, veelal met behulp van technische middelen en kennis, aangepast aan de wensen van de mens. Deze wensen waren in de hoogtijdagen van de technische benadering voor een groot deel gericht op economische groei.

Vervolgens werd water medeordenend; water wordt meegenomen in de ruimtelijke planvorming en belangenafweging. Er wordt ruimte gezocht voor water. Water wordt geaccepteerd en gewaardeerd. Figuur 7 geeft het bovenstaande weer in een grafiek.



Figuur 7: Invloed van de fysieke omgeving op de ruimtelijke ontwikkeling¹⁶²

Voor waterbeheer is de link met de ruimtelijke ordening heel belangrijk. Water vraagt ruimte. Met het oog op de klimaatveranderingen en de inzichten in het hedendaagse waterbeheer kunnen we zelfs zeggen dat water véél ruimte vraagt. Tegelijkertijd zijn er ook andere belangen die een ruimteclaim hebben. Natuurbelangen bijvoorbeeld hebben ook een behoorlijke ruimteclaim. Mede door de strengere Europese regelgeving moet steeds meer ruimte worden gereserveerd voor natuurgebieden. Een voorbeeld is de habitat-richtlijn, waar veel ruimtelijke ordenaars mee te maken krijgen als ze een bepaald project uitvoeren.

Ook economische belangen moeten niet vergeten worden. Ons land is een welvarend land en behoort tot de rijkste landen ter wereld. Als we dat in de toekomst ook nog willen kunnen zeggen, dan zal de economie moeten blijven groeien. Er moet dan ruimte worden gecreëerd voor bedrijven, industrie, infrastructuur, etc. Economische belangen wegen bij besluitvormers (de politiek) vaak erg zwaar. Vooral in het verleden was dit het geval. Tegenwoordig zien we echter dat ook milieu- en waterbelangen wat hoger op de politieke agenda staan en dat besluitvormers inzien dat ook daarmee populariteit en stemmen te behalen vallen. Economische belangen blijven echter zeer belangrijk en zullen in de plan- en besluitvorming een grote invloed blijven uitoefenen. Per slot van rekening moeten projecten worden betaald, anders hoef je er niet aan te beginnen.

¹⁶² IWACO, 2001

Zo zijn er nog veel meer belangen die ruimte vragen. Tegenwoordig ziet men in dat het geen zin heeft al deze belangen tegenover elkaar te gaan zetten. Veel belangen hebben een overlap, waardoor met een bepaalde ruimtelijke inrichting meerdere belangen gediend kunnen worden. En dat is ook noodzakelijk. "Nederland is vol" is een uitspraak die vaak in een ander opzicht gebruikt wordt, maar in het geval van de ruimtelijke ordening is deze uitspraak zeer goed te gebruiken. Elke vierkante meter in Nederland heeft een bestemming, de ruimte is schaars. Daarom is het van belang te zoeken naar mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik. Men moet proberen zoveel mogelijk belangen te behartigen binnen de beschikbare ruimte. Door te erkennen dat er verschillende belangen zijn in een bepaald gebied en dat verschillende mensen op een verschillende manier naar een vraagstuk kijken, kan worden gezocht naar een goede manier om met deze complexiteit om te gaan, bijvoorbeeld door een meer communicatief proces in te gaan.

6.2 Een centrale rol voor water(beheer)

Waterbeheerders vragen om een centrale rol van water in de ruimtelijke ordening. Maar waarom zou water zo'n centrale rol moeten krijgen? Waarom niet bijvoorbeeld de natuur of de economie?

Een aantal redenen zijn te noemen.

Ten eerste is water iets waar Nederland niet omheen kan. Of we het nou willen of niet. Water is nadrukkelijk aanwezig in en om ons land. We hebben een lange kustlijn die grenst aan een grillige zee. Tweederde deel van Nederland ligt onder de zeespiegel en ongeveer 70% van het BNP wordt onder de zeespiegel verdient. Daarnaast zijn er nog de rivieren die door ons land stromen. Nederland wordt wel eens het 'afvoerputje' van Europa genoemd. Water uit Zwitserland, Duitsland, Frankrijk en België stroomt door Nederland de zee in. Zware regenval of grote hoeveelheden smeltend sneeuw in één van deze landen resulteren in hoog water in onze rivieren. Door het lage niveau van ons maaiveld moeten er kunstgrepen worden toegepast om al het water 'in toom' te houden. Doordat we vroeger het water 'in een hoekje' hebben geduwd, is er nu te weinig ruimte voor het water. De fout is gemaakt, nu voelen wij de consequenties daarvan.

Al met al is water een belangrijk onderdeel van onze samenleving. We moeten water een plek geven, anders kunnen er nare gevolgen ontstaan, die een gevaar vormen voor de algemene veiligheid.

Ten tweede is water goed te combineren met andere beleidsvelden / belangen. Water kan verschillende belangen dragen. Voor natuurontwikkeling kan water erg belangrijk zijn. Het aanleggen van een bergingsgebied of een nieuwe vaarweg kan in veel gevallen goed gecombineerd worden met de ontwikkeling van natte natuur. Waterpartijen kunnen worden aangelegd met zogenaamde natuurvriendelijke oevers,

die de ecologische diversiteit vergroten. De aanleg van moerasgebieden is een ander voorbeeld van een combinatie tussen natuur en water. Natuurgebieden kunnen ook dienen als 'waterzuiveringsinstallatie'. De natuurlijke zuivering maakt het water schoner, zodat het opnieuw gebruikt kan worden.

Daarnaast kan water ook goed economische belangen behartigen. Water in de leefomgeving wordt door veel mensen gewaardeerd (mits het schoon en veilig is). Huizen aan het water kosten in veel gevallen meer dan huizen die niet aan het water staan. Schoon water in een wijk verhoogt de leefbaarheid en de belevingswaarde van de wijk. Een waterrijke wijk is aantrekkelijk en kan veel geld opleveren. Verder kan water ook dienen voor de recreatie. Te denken valt aan zwemwater en vaarwater. Recreatie en toerisme zijn belangrijke inkomstenbronnen, die versterkt kunnen worden door water. Uiteraard kan er ook veel geld bespaard worden door goed waterbeheer. Door overstromingen tegen te gaan, wordt de kans op schade aan woningen en bedrijven door overstroming kleiner. Dit kan aanzienlijke kosten besparen. Water kan voor verschillende doeleinden ingezet worden. De combinaties met andere belangen zijn zeer interessant, zeker nu er in de ruimtelijke ordening meer nadruk wordt gelegd op het meervoudig ruimtegebruik.

Ten derde is waterbeheer een tak van sport waar Nederland erg bedreven in is. Het Nederlandse watermanagement en de kennis die wij op dat gebied hebben zijn wereldwijd beroemd. Vele Nederlandse ingenieurs, bedrijven en adviesbureaus zijn internationaal actief bij grote projecten. Door deze kennis en ervaring te gebruiken kunnen duurzame oplossingen worden gerealiseerd. Andere landen die met dezelfde problemen te kampen hebben kunnen vervolgens leren van de voorbeelden uit ons land. Ervaringen uit Nederland kunnen worden ingezet in landen waar men 'nog niet zo ver is' met waterbeheer. Nederland kan dienen als de 'etalage' van de Nederlandse waterexpertise.

Water zou volgens de nieuwste wet- en regelgeving sturend moeten zijn voor de ruimtelijke ordening. Sturend is iets anders dan bepalend. Als water bepalend is, dan kan men er niks aan veranderen. Het water bepaald wat er in een bepaald gebied mogelijk is en wat niet. Dit was vroeger, tot ongeveer de vroege middeleeuwen, het geval (zie hoofdstuk 3). Water als sturend principe houdt in dat water een belangrijke invloed heeft op de ruimtelijke keuzes die gemaakt worden, maar het water zelf is ook (deels) te sturen. Er wordt ruimte gecreëerd voor het water en waterbelangen worden meegenomen in de ruimtelijke besluitvorming, waar ze (zwaar) meewegen. Waterbeheerders worden in een vroeg stadium bij de planvorming betrokken en kunnen meedenken, adviseren of sturen als dat vanuit het waterhuishoudkundig oogpunt noodzakelijk is.

Hoewel dit principe in de wet- en regelgeving wordt aangedragen is er in de praktijk niet altijd veel van te merken. Vooral in het bebouwde gebied is het vaak lastig voor waterbeheerders een belangrijke positie voor het water af te dwingen in de ruimtelijke besluitvorming.

6.3 Een centrale rol vereist draagvlak

Wil men water een belangrijke positie geven, dan zal er sprake moeten zijn van draagvlak bij de andere partijen; de gemeenten, de burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, etc.

Draagvlak bij gemeenten is belangrijk omdat de gemeente de ruimtelijke ordenaar is op het lokale niveau. Als een gemeente het nut en de noodzaak van water in het bebouwde gebied niet inziet, is het als waterbeheerder moeilijk om de waterhuishouding op orde te krijgen en te houden. Zo'n gemeente zal de ideeën van het waterschap zien als een te grote kostenpost, iets dat niet nodig is en niets oplevert. Zolang een gemeente water ziet als iets dat voornamelijk geld en ruimte kost en nauwelijks iets oplevert, zal er weinig draagvlak zijn om bijvoorbeeld waterberging binnen het bebouwde gebied te creëren om zo te voldoen aan de trits uit WB21 van 'vasthouden, bergen afvoeren'. Als er geen soepele samenwerking is tussen gemeenten en waterschappen, kan dit resulteren in lange processen die soms in de rechtbank uitgevochten zullen worden en uiteindelijk zullen leiden tot suboptimale oplossingen die teveel geld hebben gekost.

Draagvlak bij burgers is ook belangrijk. De invloed van burgers op het waterbeheer is tweeledig. Ten eerste kunnen burgers hun mening geven over planvoorstellen. Ze kunnen bijvoorbeeld bezwaar aantekenen tegen bepaalde voorgenomen wijzigingen in het bestemmingsplan. Zo'n bezwaar kan resulteren in een lange procedure die soms in de rechtzaal moet worden beslist, waarbij hoge kosten komen kijken en veel tijd verloren gaat. Om deze lange procedures en rechtzaken te voorkomen worden burgers tegenwoordig vaak in een vroeg stadium al betrokken bij de planvorming. Zo kan de mening van de burger vanaf het begin worden meegenomen. Burgers worden in dat geval vaak vertegenwoordigd door een belangenorganisatie. De mening van de burger is dus belangrijk voor de uiteindelijke besluitvorming. Draagvlak bij de burger voor een goede waterhuishoudkundige situatie is voor de waterbeheerder daarom van groot belang.

Ten tweede beïnvloeden burgers het waterbeheer door hun omgang met water. Als burgers op een onverantwoorde manier met water omgaan is het moeilijk een goede waterhuishoudkundige situatie te creëren en te behouden. Burgers moeten zich daarom bewust zijn van hun invloed op het watersysteem. Veel mensen gebruiken bijvoorbeeld nog gif in de tuin om onkruid te bestrijden. Na een regenbui komt dat gif in het riool of in het oppervlaktewater. Ook komen er veel schadelijke stoffen in het water door bijvoorbeeld het wassen van de auto op de inrit in plaats van bij een autowasplaats waar het afvalwater apart wordt opgevangen. Daarnaast gebruiken veel burgers te veel water, vooral in de zomer. Door mensen meer bewust te maken van de gevolgen van een onverantwoorde omgang met water kan er een verandering optreden in het gedrag. Het kan mensen ook motiveren om bijvoorbeeld een regenton in de tuin te plaatsen om regenwater op te vangen, bijvoorbeeld voor gebruik in de tuin. In een

plaats waar mensen op een bewuste manier met het hun (afval)water omgaan is het voor de waterbeheerder makkelijker een goede waterhuishoudkundige situatie te creëren en te onderhouden dan in een plaats waar dat niet zo is. De slagzin uit het milieubeleid zou ook hierbij goed kunnen werken: 'een gezonder watersysteem begint bij jezelf'. Daarnaast zullen burgers bepaalde ingrepen door het waterschap en de gemeente beter begrijpen als ze op de hoogte zijn van de waterhuishoudkundige situatie van hun leefomgeving. Veel burgers zijn zich vaak niet bewust van het feit dat er 24 uur per dag wordt gewerkt om Nederland droog te houden, dat er strenge milieueisen zijn vanuit Europa, dat ze vijf meter onder NAP wonen, etc. Burgers die zich beseffen wat er allemaal moet worden gedaan om Nederland veilig en droog te houden en hoe complex het waterbeheer is, zullen eerder bereid zijn mee te werken en te denken.

Bedrijven hebben soms ook een grote invloed op het waterbeheer. Grootverbruikers en zware vervuilers kunnen, zeker op lokale schaal, een grote stempel drukken op het waterbeheer en de waterhuishoudkundige situatie. Vooral in het verleden werd er door de industrie grootschalig en onbeschroomd vervuild, wat heeft geleid tot zwaar vervuilde waterlichamen (zie hoofdstuk 3). Tegenwoordig zijn er strenge milieuwetten en regels die het één en ander onder controle houden. Toch kunnen bedrijven nog steeds veel schade aanrichten. Door bedrijven te wijzen op het belang van een gezond watersysteem en de gevolgen van roekeloos gedrag, kunnen ze gemotiveerd worden om mee te werken aan een gezond watersysteem. Dit kan bijvoorbeeld gedaan worden door afvalwater op locatie deels te zuiveren of te recyclen. Ook zouden bedrijven voor sommige doeleinden regenwater kunnen gebruiken in plaats van schoon drinkwater, etc. Door bedrijven bewust te maken van de kwetsbaarheid van een watersysteem kunnen grote problemen worden tegengegaan. Dit vraagt echter soms wel om een investering van de bedrijven. Bedrijven die zich bewust zijn van het belang van een gezond watersysteem, zullen eerder geneigd zijn een dergelijke investering te doen.

De overheid heeft een aantal jaren geleden de campagne 'Nederland leeft met water' gelanceerd, waarbij met behulp van reclamespotjes, strips, brochures en een uitgebreide internetsite wordt geprobeerd de Nederlander weer bewust te maken van het feit dat Nederland onlosmakelijk met het water is verbonden. Er moeten maatregelen worden genomen om te zorgen dat ons land bewoonbaar, veilig en schoon blijft. Daarbij is de hulp van de burger nodig. Mensen worden aangespoord bewust met water om te gaan en er worden projecten uitgevoerd om water te bergen in het bebouwde gebied, regenwater te hergebruiken, wijken af te koppelen, ruimte te maken voor water, etc.

Ondanks deze campagne en andere acties is er nog geen sprake van een landelijke bewustwording bij burgers en bedrijven. Sommige plaatsen en gemeenten gaan heel bewust om met water, anderen schuiven het liever aan de kant en doen alleen datgene wat ze moeten doen vanuit de wet- en regelgeving.

De waterschappen zouden op regionale schaal de bewustwording kunnen vergroten. De waterschappen zijn namelijk van oudsher de regionale waterbeheerder en hebben veel kennis op het gebied van waterbeheer. Door het organiseren van open dagen bij RWZI's, gemalen en sluizen en lopende projecten kunnen mensen bijvoorbeeld een kijkje 'in het veld' nemen. Ook op scholen zouden waterschappen voorlichtingen kunnen organiseren om uitleg te geven over de watersystemen en de waterketen. Door kinderen op jonge leeftijd bewust te maken van het feit dat het belangrijk is om duurzaam met water om te gaan en wat er allemaal gedaan wordt en gedaan moet worden om ons land veilig en bewoonbaar te houden, zorg je ervoor dat ze later open staan voor de maatregelen die genomen moeten worden ten bate van een goede waterhuishouding.

Als de waterschappen de taak van de bewustwording en draagvlakvergroting op zich nemen en actief gaan invullen, slaan ze twee vliegen in één klap. Ten eerste zorgen ze dus voor bewustwording en draagvlak. Ten tweede zorgen ze ervoor dat er meer belangstelling en bekendheid is voor de waterschappen. De waterschappen zijn nu bij heel veel mensen niet echt bekend. Men weet dat ze bestaan en dat ze iets met water te maken hebben, maar wat nu concreet de taken van een waterschap zijn of hoe een waterschap organisatorisch in elkaar zit, dat weten veel mensen niet. Dat is ook te zien aan de matige opkomsten bij de waterschapsverkiezingen. Door naar buiten te treden en de mensen te ontmoeten en te informeren, door in gesprek te gaan en de bekendheid op te zoeken zullen burgers meer vertrouwd raken met het waterschap. Dan zullen ze zich realiseren dat het meer is dan alleen maar een overheidsorgaan waar ze belasting aan moeten betalen.

Het waterbeheer zal in de toekomst meer gaan kosten. Er moeten een aantal doelen worden gehaald, die veel geld vragen om ze te realiseren. Een deel van het benodigde geld kan gevonden worden in subsidie, maar het overgrote deel zal via belasting door de burger worden betaald. Als de burger weet wáár hij het voor betaald, wát er mee gedaan wordt en dat hij er zélf ook baat bij heeft, dan is die kostenverhoging misschien wat makkelijker te accepteren.

Het benodigde geld kan ook deels worden opgebracht door te zorgen voor een kostenverlaging. Als de verschillende partijen beter gaan samenwerken, met duidelijke afspraken en processen, kan de tijdsduur van de processen behoorlijk worden ingekort. Ook kan dan de kans op mislukkende projecten worden verkleind. Het voorkomen van dure rechtzaken is hierin een belangrijk punt, dat al eerder is aangehaald.

Kostenverlaging en vergroting van de efficiëntie kan ook behaald worden door gebruik te maken van publiek-private samenwerking.

6.4 Publiek-Private Samenwerking

Omdat er vaak zeer hoge kosten aan waterprojecten zitten is het voor de overheidspartijen een interessante optie om bij bepaalde projecten te werken in een publiek private samenwerking (PPS). In een PPS werken publieke partijen samen met private partijen. Private partijen kunnen vaak veel investeren in een project. De overheidspartijen hoeven dan niet zelf alle kosten te dragen. We zien dit ook vaak bij infrastructuurprojecten. Het is voor de overheid in veel gevallen niet mogelijk de torenhoge kosten die daarbij gemoeid zijn alléén te dragen. Ze hebben daarvoor de hulp nodig van projectontwikkelaars en investeerders. Door de financiële draagkracht van de private partijen kunnen projecten vaak snel gerealiseerd worden. Dit komt mede door het in de zakenwereld welbekende feit: tijd is geld. Men is gebaat bij een snelle realisatie, zodat de opbrengsten binnen kunnen rollen.

Private partijen zijn ook meer geneigd te innoveren en de nieuwste technieken toe te passen. Hierdoor kunnen interessante, unieke projecten ontstaan.

Een nadeel is echter dat private partijen een winstoogmerk hebben. Soms komt de oplossing die de grootste winst genereert niet overeen met de oplossing die het beste het algemene belang behartigt. Zeker in het waterbeheer is het van belang goed het doel voor ogen te houden. De kwantiteits- en kwaliteitsdoelen moeten gehaald worden. Daarom is het van belang dat de betrokken overheidspartij(en) de eindverantwoordelijkheid houden en goed het algemene belang en de doelen in zicht houden. Deze doelen moeten tijdens het planvormingsproces dan ook duidelijk in samenspraak met de private partners worden vastgesteld, zodat elke partij weet waar hij aan toe is en wat zijn verantwoordelijkheden zijn. De overheid kan echter niet volledig haar wil op leggen aan de private partijen en alleen maar akkoord gaan met voorstellen die precies aansluiten bij de eigen doelen. In sommige gevallen zal er dan namelijk een project ontstaan dat niet interessant is voor de private partijen. Er moet dus per project gekeken worden of er in PPS verband gewerkt kan gaan worden en wat in dat geval de meerwaarde is van de samenwerking.

In het waterbeheer zien we dat het tegenwoordig vrij normaal is om voor bepaalde projecten private partijen in te schakelen, zoals adviesbureaus of technische bedrijven. De kennis van de adviesbureaus is vaak groot en wordt innovatief ingezet. Dat komt mede vanwege de grote internationale projecten die sommige adviesbureaus uitvoeren. Door te leren van de werkwijze van andere landen en internationale partners, worden vaak creatieve oplossingen bedacht, die door de overheid alléén wellicht niet zouden worden gevonden. De private partijen zijn vaak specialisten in een bepaald onderdeel van bijvoorbeeld het waterbeheer. Ook gebeurt het wel dat private partijen een consortium sluiten, waarin verschillende specialistische bedrijven samenwerken onder één naam. Er ontstaan dan een bedrijf met brede, specialistische kennis.

In het waterbeheer is de afgelopen tien jaar steeds meer gebruik gemaakt van PPS constructies. Daarvóór deden de waterbeheerders en andere overheidspartijen het

werk vaak grotendeels zelf. Alleen de technische uitvoering werd dan uitbesteed, hoewel er ook waterschappen waren die zelfs dat zelf deden.

Sommige waterschappen hebben bepaalde onderdelen van het beheer volledig uit handen gegeven. Zo heeft het Hoogheemraadschap van Delfland als eerste waterschap in de geschiedenis het operationeel zuiveringsbeheer volledig uitbesteed aan een private partner. Een consortium van gespecialiseerde bedrijven, onder de naam Delfluent bv, hebben het beheer en onderhoud op zich genomen van twee zuiveringsinstallaties inclusief het beheer en onderhoud van het bijbehorende transport- en leidingensysteem. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het afvalwater blijft echter volledig in handen van het Hoogheemraadschap.¹⁶³ Een dergelijk consortium kan het beheer en onderhoud op een betere en efficiëntere manier uitvoeren dan een waterschap, omdat er zoveel specialistische kennis aanwezig is en omdat werkt vanuit een winstoogmerk en dus altijd op zoek is naar kostenverlaging. Door de verantwoordelijkheid van de kwaliteit van het afvalwater bij het Hoogheemraadschap te houden, blijft de verantwoordelijkheid voor het uiteindelijke doel van de zuivering in handen van de overheid. Het Hoogheemraadschap heeft vanuit haar taken als waterbeheerder een goed beeld van de waterhuishoudkundige situatie in het gebied en heeft daarnaast de verplichtingen vanuit de nationale en internationale regelgeving goed voor ogen. Zij kan dus het beste bepalen wat de gewenste kwaliteit van het afvalwater is. Door duidelijke afspraken te maken, wordt de kwaliteit van het water geborgen.

Een vorm van PPS die steeds meer aan belang wint is de 'Design & Build' constructie. Daarbij wordt het ontwerp en de bouw van een product gedaan door één onderneming. Vaak is dit namelijk gescheiden. Eén bureau ontwerpt het product en een ander bedrijf bouwt het vervolgens. Hierdoor kunnen interpretatieverschillen en onduidelijkheden ontstaan die tot extra kosten en tijdverlies kunnen leiden, alsmede beschadigde werkrelaties. Door ontwerp en bouw bij één onderneming te leggen kan tijdwinst worden behaald, kunnen de bouwkosten worden verlaagd en is de kans op problemen en misverstanden kleiner. Ook in een Design & Build constructie kan de verantwoordelijkheid bij de betrokken overheidspartij blijven. In Frankrijk, Engeland en Oost-Europese landen wordt al veelvuldig gebruik gemaakt van Design & Build. In Nederland komt deze constructie nog niet zoveel voor. De Nederlandse overheidspartijen willen vaak de touwtjes nog zoveel mogelijk in eigen handen houden, vasthoudend aan de traditionele overheidszorg.

¹⁶³ Hoogheemraadschap van Delfland, http://www.hhdelfland.nl/asp/get.aspx?xdl=/views/Delfland_internet/xdl/page&PosIdt=11590&ItmIdt=35509&SitIdt=&VarIdt=1, bezocht op 04-10-2007

6.5 Waterschappen als regisseurs van het waterbeheer in een complexe omgeving

De bebouwde omgeving kenmerkt zich door de aanwezigheid van vele verschillende belangen. De gemeente heeft de verantwoordelijkheid voor een groot deel van de taken van het waterbeheer in het bebouwde gebied. Het waterschap is de watersysteembeheerder en uiteindelijk dus verantwoordelijk voor het watersysteem. Het is voor het waterschap van belang dat ze de gemeente kan adviseren over de te nemen maatregelen binnen het waterbeheer in het stedelijk gebied. Maar ook op andere velden, zoals de ruimtelijke ordening, zou het waterschap mee moeten praten en denken. Tegenwoordig spreekt men vaak van gebiedsontwikkeling. Hiermee wordt het integrale denken aangeduid. Het ontwikkelen van een heel gebied staat centraal, waarbij dus allerlei belangen worden afgewogen en, waar mogelijk en wenselijk, gecombineerd.

Waterschappen zouden als waterbeheerder van het regionale gebied de regie van het waterbeheer in handen moeten nemen om te zorgen dat, in samenwerking met de andere partijen, een goede waterhuishoudkundige situatie ontstaat en behouden blijft. Waterschappen zijn immers verantwoordelijk voor het beheer van het watersysteem. Vanuit deze regierol moeten waterschappen ervoor zorgen dat ze 'aan tafel komen te zitten' bij de andere partijen, zodat ze hun adviezen vanuit het waterbeheer kenbaar kunnen maken.

Vanwege het grote aantal belangen en actoren in het stedelijk gebied kunnen we spreken van een complexe omgeving. Door die hoge mate van complexiteit is het moeilijk om een standaard werkwijze te formuleren voor projecten in het stedelijk gebied. Er zal telkens naar de specifieke situatie moeten worden gekeken. De werkwijze zal moeten worden aangepast aan de mate van complexiteit. Het is voor de waterschappen van belang om de betrokken actoren in beeld te krijgen. Wie zijn er bij het project betrokken? Wie zijn de belanghebbenden? Wie is de opdrachtgever? Wie is de klant? Wie is de grondeigenaar? Wie is de financier? Welke belangenorganisaties zijn er bij betrokken? Dit zijn enkele vragen die het waterschap moet stellen voordat zij een project in gaat. Bij het in kaart brengen van de actoren gaat het er niet alleen om de actoren te noteren. Er moeten dieper op de actoren worden ingegaan. Per actor moet worden bekeken wat zijn doelen en belangen zijn, hoeveel invloed hij heeft en hoe de actor het probleem benadert, met andere woorden, wat is zijn perceptie? Perceptie is belangrijk, omdat niet iedereen een probleem of vraag op dezelfde manier bekijkt, zie hierover ook paragraaf 2.3. Een waterschap kan bijvoorbeeld een vraagstuk puur vanuit het waterbeheer benaderen, terwijl de gemeente dat vraagstuk vanuit het algemene belang benadert, een natuurorganisatie vanuit het belang van bepaalde diersoorten die er leven en de betrokken bedrijven in het gebied vanuit economische motieven. Als deze verschillende percepties van een probleem niet erkend worden en niet besproken worden, kan dat leiden tot grote

problemen en vertragingen in het planvormingsproces. Op het eerste gezicht lijkt er consensus te zijn, maar in een later stadium blijkt dan vaak dat men toch anders naar het probleem kijkt en verschillende prioriteiten heeft. Als men hier in een laat stadium achterkomt is het zeer moeilijk om het project toch tot een goed einde te brengen, omdat het vertrouwen in elkaar is geschaad. Men had bepaalde verwachtingen, waaraan voldaan leek te gaan worden maar nu vallen die verwachtingen in het water omdat één van de gesprekspartners 'ineens' toch niet dezelfde doelen blijkt na te streven. Dan is men vaak geneigd de hakken in het zand te zetten en zich vanaf dat moment puur te richten op de eigen belangen.

Als men echter aan het begin van het planproces (h)erkent dat er verschillende percepties en doelen zijn, dan kan men dit in een eventuele voorbespreking men elkaar bespreken. Mensen vormen een perceptie op basis van eigen inzichten, maar worden daarbij ook beïnvloed door de perceptie van anderen (zie hoofdstuk 2). Door de percepties te bespreken weten de actoren wat de doelen van de andere actoren zijn, hoe men tegen het vraagstuk aankijkt en kan men gezamenlijk komen tot een goede probleemstelling. Dat laatste is van wezenlijk belang. Door samen de probleemstelling te formuleren is het voor iedereen duidelijk wat er met het project bereikt zou moeten worden. Wat voor de één een probleem is, is voor de ander misschien wel helemaal géén probleem. Een gezamenlijk geformuleerde, door alle actoren gedragen probleemstelling, voorkomt onduidelijkheden en verassingen in een laat stadium van het proces. Door vooraf deze zaken te communiceren kan er vroegtijdig over gesproken worden. Eventueel kan zelfs besloten worden het project helemaal niet te starten of om extra samenkomsten te organiseren alvorens het planproces in te gaan. Dan zijn er nog geen grote investeringen gedaan door de actoren, die zomaar de prullenbak in verdwijnen.

Momenteel is er een project gaande onder leiding van STOWA en Tauw, in samenwerking met een aantal waterschappen, waarbij men bezig is met de ontwikkeling van het theatermodel, waarin het voorgaande ook terugkomt. Het model komt voort uit het project 'Het Waterschap in de Stad' (WIDS).¹⁶⁴ Het theatermodel is een instrument voor het analyseren van de complexiteit bij stedelijke waterprojecten. Bij het theatermodel is het de bedoeling om aan het begin van het project zes elementen zo goed mogelijk in kaart te brengen. Dit moet worden gedaan door de betrokken actoren samen, dus niet door één actor op eigen houtje. De zes elementen zijn: theater, script, publiek, spelers, regisseurs en producenten. De zes elementen worden ingedeeld in eenvoudig, complex of zeer complex.

Het theater staat voor het projectgebied. Als de grond volledig in handen is van bijvoorbeeld gemeente of waterschap, of als het een nieuw gebied is, is er sprake van

¹⁶⁴ Samenwerking tussen Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA), Tauw bv, Waterschap Hunze en Aa's, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, RUG onderzoeksinstituut GLOBE, in opdracht van Stichting Leven met Water.

een eenvoudige situatie. Is er echter sprake van een bestaand stedelijk gebied, met verschillende grondeigenaren en gebruiksfuncties, dan is er sprake van een zeer complexe situatie.

Het script staat voor de problemen, doelen en ambities. Als hier helderheid en consensus over bestaat is er sprake van een eenvoudige situatie. Zijn de doelen van de actoren zeer verschillend en tegengesteld, hebben ze verschillende probleemdefinities en/of zijn de ambities hoog, dan is er sprake van een zeer complexe situatie.

Producenten zijn de financiers van het project en ze leveren ook andere productiemiddelen, zoals arbeid, grond, beleid en vergunningen. Als er sprake is van slecht enkele producenten, dan spreekt men van een eenvoudige situatie. Zijn er veel verschillende producenten, bijvoorbeeld veel verschillende grondeigenaren, dan is de situatie al gauw complex.

Regisseurs voeren de regie uit over het project. Als er één projectleider is, van bijvoorbeeld de gemeente of het waterschap, dan is de situatie eenvoudig. Als meerder actoren een projectleider aanstellen, die allemaal worden aangestuurd door andere mensen, dan zijn er veel kapiteins op het schip en dat vergroot de onduidelijkheid en verhoogt de complexiteit.

De spelers zijn degenen die actief betrokken zijn bij het project. Zij voeren het project uit. Als voor alle spelers de rollen en verantwoordelijkheden duidelijk zijn en iedereen tot goede resultaten wil komen dan is er sprake van een eenvoudige situatie. Als de percepties sterk verschillen en de benaderingen van het probleem sterk uiteen lopen, dan wordt de situatie complexer.

Het publiek zijn de mensen die niet direct een eigen taak hebben, maar wel de consequenties van het project (zullen) ervaren. Het publiek is in veel gevallen de burger, al dan niet vertegenwoordigd door een belangenorganisatie. Als de spelers niet afhankelijk zijn van het draagvlak bij het publiek en is de kans groot dat men een succesvol project kan realiseren waar het publiek bij gebaat is, dan kan men spreken van een eenvoudige situatie. In de werkelijkheid is in de stedelijke omgeving het belang van draagvlak bij het publiek zeer groot en heeft men niet altijd belang bij waterprojecten, wat de situatie (zeer) complex maakt.

In het theatermodel bepaald de complexiteit van de bovengenoemde elementen het gekozen regiemodel. Er worden drie regiemodellen genoemd: het functionele regiemodel, het collaboratieve regiemodel en het communicatieve regiemodel. Als (vrijwel) alle elementen in de categorie 'eenvoudig' te scharen zijn, kan het functionele regiemodel gebruikt worden. Als (vrijwel) alle elementen 'zeer complex' zijn, moet het communicatieve regiemodel gebruikt worden. Het collaboratieve regiemodel ligt er tussenin. Het functionele regiemodel kenmerkt zich door de eenvoud van het vraagstuk. Het probleem kan voornamelijk modelmatig worden opgelost. Er is veel duidelijkheid over de gevolgen van het project, er zijn weinig onzekerheden. Er kan vrij technisch rationeel gewerkt worden. Bij het collaboratieve regiemodel is de complexiteit groter. Er is geen sprake van een grote mate van voorspelbaarheid van het resultaat. Het is deels te voorspellen en deels onzeker. Er worden veel mensen bij het proces betrokken. De aandacht wordt gericht op water én op andere thema's die

van belang zijn. Er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen de actoren. Ze handelen op basis van vertrouwen en gelijkwaardigheid, er is geen sprake van hiërarchie. Het is van belang dat percepties over problemen, doelen, rollen en verantwoordelijkheden, etc expliciet worden gemaakt in het proces, anders wordt de kans op een succesvol resultaat zeer klein.

Bij het communicatieve regiemodel is er sprake van een zeer grote complexiteit. De inhoud wordt niet meer centraal gesteld, de nadruk ligt volledig op het proces. Het expliciteren van de percepties van de actoren vormt een hoofdpunt in het proces. Er heerst volledige onzekerheid rondom het resultaat en er is sprake van grote onwetendheid.

De overeenkomst met de theorie en het spectrum dat in hoofdstuk 2 behandeld is, is duidelijk. Het functionele regiemodel komt overeen met de technisch rationele benadering. Het communicatieve regiemodel komt overeen met de communicatieve benadering en het collaboratieve regiemodel kan ergens in het midden van het spectrum geplaatst worden.

Bij het project WIDS is een belangrijke signalering dat veel projecten op het gebied van stedelijk water vragen om een collaboratief of een communicatief regiemodel, vanwege de grote mate van complexiteit. Deze complexiteit wordt echter vaak niet erkend door de betrokken partijen, wat tot gevolg heeft dat men het proces inricht volgens het functionele regiemodel of iets wat daar veel op lijkt. Veel van deze processen gaan lange tijd goed, maar op een gegeven moment komen toch de problemen boven water en blijkt dat er over een aantal punten geen consensus is. Hierdoor ontstaan er problemen en wantrouwen. Het resultaat dat uiteindelijk bereikt wordt is vaak niet optimaal. Het is bijvoorbeeld te duur, niet afdoende, of niet tot tevredenheid van een aantal actoren. Actoren hebben er veel tijd en energie in gestoken, maar zijn niet tevreden met het resultaat. Bovendien is de werkrelatie met andere actoren beschadigd, wat door kan werken in eventuele volgende projecten. Ook kan het zijn dat bepaalde actoren volledig buiten spel zijn gelaten, die wel de consequenties ondervinden van het project. In een collaboratief of communicatief proces zouden ze wel bij het proces betrokken zijn geweest. Deze actoren voelen zich dan gepasseerd en zullen wellicht overgaan tot het nemen van juridische stappen, wat het proces verder vertraagd, de kosten opdrijft en de onderlinge verstandhouding verder beschadigt.¹⁶⁵

Het theatermodel en het project WIDS zijn interessant vanwege hun aandacht voor de complexiteit van een bepaald vraagstuk en de omgeving. Tot ongeveer tien jaar geleden was het waterbeheer een taak van ingenieurs die op een concreet probleem een technisch antwoord zochten (zie hoofdstuk 3). Ieder had zijn eigen taak en keek daarbij niet naar anderen, die hadden immers ook hun eigen taken. De afgelopen tien

¹⁶⁵ Workshop Effectief Samenwerken in Stedelijk Waterbeheer, project WIDS, 03-10-2007, te Bunschoten

jaar is er wat dat betreft veel veranderd. Een nieuwe werkwijze is nodig om aan de complexe problemen en vraagstukken binnen het waterbeheer een antwoord te geven. Een nieuwe werkwijze ook om op een goede, constructieve manier samen te werken met andere partijen.

Het achterliggende idee van het theatermodel en andere theorieën en modellen met soortgelijke uitkomsten die tegenwoordig verschijnen, is niet nieuw. In de planologie is het idee van het aanpassen van je proces aan de complexiteit van het vraagstuk ook al langer bekend, zoals duidelijk is geworden in hoofdstuk 2. Het is interessant om te zien hoe dit idee ook in het waterbeheer zijn plek heeft gevonden. We zien een mooie overeenkomst met de ontwikkelingen in de planologie. Waterbeheer en planologie zijn dan ook nauw met elkaar verweven. Waterbeheer vraagt veel ruimte en drukt een grote stempel op de ruimtelijke inrichting. In het waterbeheer zal de technische aanpak wat nadrukkelijker aanwezig blijven, vanwege het technische karakter dat dit vakgebied heeft. Vooral op zeer lokale schaal kunnen veel kleine vraagstukken vaak op een technische manier worden opgelost. Bij de ruimtelijke ordening is dit minder het geval, omdat je daarbij altijd met verschillende belangen te maken hebt die tegen elkaar afgewogen moeten worden. Voor het waterbeheer is het zaak in de toekomst goed de scheiding te kunnen vinden tussen een complex vraagstuk en een minder complex of eenvoudig vraagstuk. Om die scheiding te bepalen zijn modellen als het theatermodel nuttig.

Bij het oplossen van een vraagstuk is het begin van het proces zeer belangrijk. Hierin kunnen grote voordelen worden behaald, maar er kan ook veel schade worden gedaan. Een complexiteitsanalyse en een actorenanalyse zijn in dit stadium erg belangrijk.

Vanuit de verantwoordelijkheid van het waterschap voor het regionale waterbeheer, een verantwoordelijkheid die het waterschap al eeuwen lang heeft, zou het waterschap als regisseur kunnen fungeren in het regionale en stedelijk waterbeheer. Het waterschap beschikt over de specifieke kennis en de ervaring om een dergelijke rol in te vullen. Door de regionale schaal van de huidige waterschappen zijn ze in staat het Europese en nationale beleid door te vertalen naar het lokale niveau. Deze vertaling naar de lokale schaal is van belang om goed te communiceren met de gemeenten, die op lokale schaal de ruimtelijke ordenaar zijn en natuurlijk de behartiger van het algemene belang. Waterschappen hebben gemeenten nodig om hun waterbeheertaken in het bebouwde gebied uit te voeren, omdat de waterschappen geen wettelijke bevoegdheden hebben op het gebied van ruimtelijke ordening. De gemeente moet de verschillende belangen in hun gebied afwegen en zal veel breder kijken dan alleen het water. Ook natuurbelangen en sociale belangen spelen een belangrijke rol. Echter met name de economische belangen zullen in veel projecten een zware stempel drukken op de keuzes die de gemeente maakt. De projecten moeten immers ook gefinancierd worden, dus moeten ze economisch interessant zijn. De private partijen die bij gebiedsontwikkeling zijn betrokken, bijvoorbeeld de ontwikkelaars, zijn ook op zoek naar een winstgevende situatie anders is het voor die partijen niet meer interessant. Voor de waterschappen is het dan ook belangrijk te zorgen dat het duidelijk wordt voor

de andere partijen dat waterbeheer een belangrijke economische impuls kan geven, in plaats van dat het altijd te veel geld kost. Bij sommige gemeenten en ontwikkelaars leeft nog steeds het idee van zo min mogelijk blauw en groen creëren in het bebouwde gebied, want dat is loze dure ruimte die veel beter op een andere, meer winstgevende manier ingevuld kan worden. Die instelling is echter achterhaald. In de praktijk blijkt dat er met behulp van blauw en groen hele mooie wijken en stedelijke gebieden te creëren zijn. Door gebruik te maken van waterpartijen en schoon en kwalitatief goed oppervlakte water kunnen leefomgevingen worden gecreëerd waar mensen graag willen wonen. Dergelijke gebieden hebben vaak een uniek karakter en vallen dus niet in de categorie 'dertien in een dozijn'. Door in te spelen op de waterhuishoudkundige situatie en de natuurlijke kenmerken van het gebied, ontstaan bijzondere, unieke stedelijke gebieden die ecologisch en waterhuishoudkundig sterk zijn en tegelijkertijd economisch interessant. Mensen willen graag in een mooie leefomgeving wonen. Door het unieke karakter van dergelijke wijken en de aanwezigheid van natuur en schoon water, wordt de vraag naar percelen in dergelijke wijken vergroot, wat de prijs van de grond en de huizen verhoogt.

Door rekening te houden met de waterhuishoudkundige situatie in een bepaald gebied kan men ook ongewenste verrassingen achteraf voorkomen. Met behulp van de waterkansenkaarten van het waterschap kunnen gemeenten en projectontwikkelaars worden geïnformeerd over de situatie in het plangebied. Het waterschap zal een advies uitbrengen op basis van deze waterkansenkaart en kan in geval van dreigende problemen in een vroegtijdig stadium de andere partijen waarschuwen. Voorwaarde is dan natuurlijk wel dat het waterschap ook daadwerkelijk betrokken wordt bij het project en om advies wordt gevraagd. In de praktijk blijkt dit nog niet altijd te gebeuren, waardoor soms op verkeerde locaties wordt gebouwd. Er ontstaan dan problemen met wateroverlast of verzakkingen, wat uiteindelijk grote kosten met zich mee brengt. Door vroegtijdig advies te vragen aan het waterschap kunnen dergelijke fouten vermeden worden. Met behulp van de waterkansenkaart kunnen locaties worden gevonden die goede bouwgrond hebben, wat het bouwrijp maken goedkoper maakt. Ook kunnen er locaties worden gevonden die bijvoorbeeld een hoge infiltratie capaciteit hebben, waardoor mogelijkheden voor afkoppelen ontstaat. Lage, natte gebieden, die te maken hebben met een hoge grondwaterstand, slecht doorlatende lagen of kwel problemen, kunnen ingericht worden als nat natuurgebied en noodberging. Het water stroomt hier van nature vaak al zelf naar toe, waardoor er weinig kosten hoeven te worden gemaakt voor de aanleg van pompen of gemalen.

Voorheen was de provincie vooral de regisseur in het regionale waterbeheer. Echter met de komst van de nieuwe Wro neemt de controleursrol van de provincie af en wordt de provincie meer een adviseur van de gemeente. De provincie heeft nog wel steeds een belangrijke taak als regionale regisseur als het gaat om het algemene belang. Samenwerking tussen provincie en waterschappen dient in de toekomst beter te worden. Er moet veel overleg gepleegd worden en de plannen en adviezen moeten op elkaar worden afgestemd. Door de waterschappen de regisseursrol voor het

waterbeheer te laten vervullen zorg je ervoor dat ook op lokale schaal er een duidelijke regisseur is. Waterschappen hebben vanuit hun taken en verantwoordelijkheden (veel) contact met de gemeenten en zijn dus vaak goed op de hoogte van de lokale situatie. Dat is bij de provincies vaak niet het geval. Provincies opereren op een iets hoger schaalniveau en houden zich niet of nauwelijks bezig met lokale vraagstukken.

Het voorgaande moge duidelijk maken dat door vroegtijdige samenwerking de ruimtelijke inrichting op een dusdanige wijze gedaan kan worden dat er zoveel mogelijk belangen worden gediend. Water is daarbij een zeer belangrijke factor. Water bepaald in belangrijke mate de geschiktheid van de grond om er op te bouwen, om natuur te creëren, etc. Juist de combinatie van belangen en het samenbrengen van die belangen in bepaalde gebieden is interessant voor de stedelijke omgeving. Meervoudig ruimtegebruik is een belangrijke term voor de toekomst. De ruimte zo goed mogelijk benutten en daarbij zoveel mogelijk tegemoet proberen te komen aan de verschillende belangen die er zijn. Water is hierbij zeer goed te gebruiken. We zien dit ook in verschillende projecten waarbij Waterschap Hunze en Aa's betrokken is, als bijvoorbeeld de Blauwe Stad, nabij Winschoten en Meestad, nabij Groningen. Deze projecten laten zien dat water wordt ingezet op verschillende manieren:

- creëren van een mooie, prettige leefomgeving
- recreatie; onder andere de pleziervaart, zwemmen en visserij
- creëren van ruimte voor water, extra ruimte voor waterberging
- natuurontwikkeling; mooie rustgevende natte natuur, aanleg van natuurvriendelijke oevers. Dit draagt ook weer bij aan het creëren van een prettige leefomgeving
- creëren van economisch interessant woon en werk gebied; door de combinatie van de bovengenoemde punten is het voor projectontwikkelaars en de gemeenten zeer interessant dergelijke gebieden te ontwikkelen. Er is veel vraag naar woonruimte en kavels in zo'n mooie leefomgeving. De grondprijs is hoog en er kunnen innovatieve woningen worden ontworpen die, aansluitend op de trend van deze tijd, aangepast zijn aan wonen bij of op het water¹⁶⁶

Dit zijn in het kort enkele voordelen die door de aanleg en het gebruik van water in de leefomgeving gerealiseerd kunnen worden. Ook hier komt weer duidelijk de samenwerking met en wederzijdse afhankelijkheid van andere belangen naar voren. In beide projecten was er sprake van overleg en samenwerking tussen onder andere de gemeenten, het waterschap, de provincies, natuurorganisaties, belangenorganisaties, burgers, boeren en adviesbureaus.

¹⁶⁶ De opsomming is in willekeurige volgorde

Waterschappen moeten zorgen dat ze in een vroeg stadium bij het proces worden betrokken. Het liefst vóóordat de locatiekeuze gemaakt is. Het instrument van de watertoets (zie hoofdstuk 4) helpt hierbij, echter er wordt nog niet altijd vroegtijdig gebruik van gemaakt. Ook kan het zijn dat een bestemmingsplan al klaar was, voordat de watertoets als wettelijk verplicht instrument werd geïntroduceerd. Waterschappen dienen daarom veelvuldig overleg te plegen met de gemeenten om zo op de hoogte te zijn en te blijven van de huidige plannen. Van de gemeenten mag echter ook gevraagd worden om zelf ervoor te zorgen dat ze de waterschappen vroegtijdig om advies vragen. Dat dit in sommige gevallen nog niet gebeurd heeft vaak te maken met het beeld dat sommige gemeenten hebben van het waterschap: een lastige, stugge organisatie die een lijst met eisen over de schutting gooit waar je je aan moet houden en die er vervolgens geen cent aan meebetaald. Door de gemeenten bewust te maken van de nut en noodzaak van een goede waterhuishouding en het feit dat het de gemeenten uiteindelijk veel geld en problemen scheelt als ze vroegtijdig de waterschappen om advies vragen, kan deze negatieve houding veranderen en kan er op vriendschappelijke basis worden samengewerkt. Het is een zaak van geven en nemen, zowel voor de waterschappen als ook voor de andere partijen. Uiteindelijk moet er gewerkt worden aan een belangrijk aspect en een voorwaarde voor succesvolle samenwerking: vertrouwen.

6.6 Vertrouwen als basis van samenwerking

Als er geen vertrouwen is, is het zeer moeilijk om samen te werken. Dan valt men al gauw in het gedrag van 'zij en wij', in plaats van 'samen'. Als er vertrouwen is in de waterschappen, zullen de gemeenten ook de waterschappen willen betrekken bij de planvorming, omdat ze weten dat de waterschappen vanuit hun expertise op het gebied van waterbeheer hen kan voorzien van goede adviezen waar ze mee uit de voeten kunnen. Omgekeerd is het voor de waterschappen ook belangrijk dat ze de gemeenten kunnen vertrouwen. Waterschappen moeten erop kunnen vertrouwen dat gemeenten op een juiste manier de belangen kunnen afwegen en water daarin een belangrijke rol laten spelen, dat gemeenten ook de economische belangen op een juiste manier meenemen, zodat het project ook gefinancierd kan worden en dat gemeenten de, aan hun door de wet gegeven, verantwoordelijkheden in het stedelijk waterbeheer op een juiste wijze uitvoeren. Vertrouwen moet groeien en dat kan alleen als je open staat voor de doelen en wensen van de ander. Het is een zaak van geven en nemen. Als alle partijen blindelings hun eigen agenda volgen en niks willen toegeven op de ander, dan is succesvolle samenwerking uitgesloten. In sommige projecten zul je wat extra's moeten geven, in andere zul je wat meer kunnen nemen. Door je in te leven in de situatie en de doelen van de andere partijen en door te proberen 'door de ogen van de andere partij te kijken' kun je veel beter op een collegiale en opbouwende manier samenwerken. Als er sprake is van wederzijds vertrouwen, dan heeft men ook meer

voor een ander over, dan is men ook bereid nét even een stapje harder te lopen, nét even dat kleine beetje extra te doen en is men meer vergevingsgezind in het geval er per ongeluk iets fout loopt. Vertrouwen is de basis van succesvolle samenwerking. Wederzijds vertrouwen versoepeld het proces en kan zelfs de complexiteit van het proces verlagen. Doordat de doelstellingen en werkwijzen van de partijen onderling bekend zijn, is van tevoren duidelijk wat de ander wil en hoe hij het wil. Daardoor wordt het makkelijker om het probleem te definiëren en af te bakenen en te definiëren wanneer welk resultaat beoogd zou moeten worden. Belangstelling hebben voor elkaar, elkaar respecteren, het lijken stuk voor stuk open deuren, maar toch blijkt er in de praktijk lang niet altijd sprake te zijn van vertrouwen.

Om een betrouwbare gesprekspartner te zijn zou het waterschap op de volgende dingen moeten letten:

- Maak duidelijk aan gemeenten wat het voordeel van je adviezen is. zorg ervoor dat gemeenten het advies en de eisen van het waterschap niet zien als een lastige kostenpost, die extra problemen veroorzaakt in een toch al lastig project. Maak duidelijk wat het uiteindelijke voordeel is van een goede waterhuishouding, van een goede afwatering, van schoon oppervlaktewater, van afkoppelen, van waterkering. Focus op de baten in plaats van de kosten.
- Sta open voor andere belangen. Kijk naar het vraagstuk door de ogen van de gemeente (en andere partijen). De gemeente behartigt het algemene belang, dat betekend dat het water slechts één van de belangen is. Andere belangen, zoals economische belangen, zijn voor de wethouder misschien wel veel belangrijker. Probeer daarom tot adviezen en ideeën te komen waarbij andere belangen zo goed mogelijk worden behartigd met behulp van waterbeheer. Dat vraagt om innovatieve ideeën en concepten. Zorg dat de meerwaarde van plannen met water duidelijk wordt.
- Zorg voor betrouwbare informatie. De informatie die geleverd moet worden aan andere partijen dient te kloppen en up-to-date te zijn. Daarnaast is de 'leesbaarheid' zeer belangrijk. Men moet in een oogopslag kunnen zien wat er wordt bedoeld. Als dat niet lukt, dan moet de informatie mondeling uitgelegd worden, het liefst in een interactieve sessie waarbij voldoende ruimte is voor het stellen van vragen. Belangrijk is ook dat de informatie maar op één manier geïnterpreteerd kan worden.
- Zorg voor afstemming tussen de waterschappen in werkwijze en communicatie, zodat de partijen die met meerdere waterschappen te maken krijgen niet telkens met een andere werkwijze en manier van communiceren te maken krijgen. Dit verhoogd het vertrouwen in het waterschap in het algemeen.

Het opbouwen van vertrouwen kan in het begin tijdrovend zijn, echter op de lange duur betaald het zich terug door soepele samenwerking, snelle processen, prettige werksfeer

en betere resultaten. Het spreekwoord 'vertrouwen komt te voet, maar gaat te paard' is echter belangrijk om voor ogen te houden. Het duurt lang om vertrouwen op te bouwen, maar om vertrouwen kwijt te raken is niet veel nodig. Als het vertrouwen wordt beschadigd door onnauwkeurig handelen, stug de eigen belangen volgen, of iets dergelijks, duurt het extra lang om het weer op te bouwen.

6.7 Internationale oriëntatie

Niet alleen in Nederland, maar ook in andere landen wordt er op een andere manier omgegaan met water dan vroeger het geval was. Steeds vaker werken landen ook samen aan grote projecten. De Interreg projecten, die in hoofdstuk 4 aan de orde zijn gekomen, zijn daar een voorbeeld van. Internationale projecten kunnen veel opleveren voor de participerende partijen. Door kennis en ervaring uit te wisselen met internationale partners kunnen nieuwe werkwijzen en inzichten worden opgedaan en wellicht worden toegepast in de Nederlandse situatie. Andere landen kunnen ook veel leren van de kennis en eeuwenlange ervaring van Nederland met het waterbeheer. Daarnaast zijn bij dergelijke internationale projecten vaak Europese subsidies gemoeid. Zulke subsidies zijn zeer welkom, omdat dan niet uit het belastinggeld van de waterschappen hoeft te worden geput.

Grote internationale projecten kunnen ook een stimulans zijn voor gemeenten, burgers, private partijen en andere belanghebbenden om actief te participeren en zich in te zetten voor een goed resultaat. Internationale samenwerking is iets waar toch ook status aan lijkt te zijn gekoppeld en waar men graag zijn naam bij wil hebben staan. Internationale samenwerking sluit daarnaast zeer goed aan bij de stroomgebiedbenadering, waarin de samenwerking tussen landen die een stroomgebied delen wordt aangemoedigd. Integraal waterbeheer vraagt om samenwerking op alle schaalniveaus; lokaal, regionaal, nationaal en internationaal.

Bij internationale projecten moeten waterschappen zeer nauw samenwerken met provincies en het Rijk, omdat het vaak projecten betreft die te maken hebben met de wateren die van nationaal belang zijn. Duidelijke afspraken en verdeling van verantwoordelijkheden is dan nodig om te zorgen voor een goede samenwerking. Voor waterschappen is het dan van belang ervoor te zorgen dat de gevolgen voor het regionale en het lokale waterbeheer op een juiste manier in beeld worden gebracht en worden meegenomen in de besluitvorming.

7. Conclusies en aanbevelingen

Uit de voorgaande hoofdstukken moge duidelijk zijn geworden dat het waterbeheer grote ontwikkelingen doormaakt. De afgelopen tien tot vijftien jaar is er veel veranderd. Nieuwe inzichten, nieuwe problemen, nieuwe opgaven. Het waterschap is veranderd van een klein, technisch georiënteerd overheidsorgaan dat op zeer lokale schaal sectoraal aan het waterbeheer werkt, tot een groot regionaal overheidsorgaan dat op een integrale manier waterbeheer voor haar rekening neemt. Het takenpakket van de waterschappen is zeer uitgebreid geworden, het aantal gesprekspartners is vergroot, het werkveld is complexer geworden dan vroeger.

In de bebouwde omgeving is het waterschap afhankelijk van andere partijen om haar verantwoordelijkheid voor het regionale waterbeheer op zich te nemen. Communicatie en samenwerking zijn daarom belangrijke competenties van de waterschapsplanoloog van tegenwoordig.

Om in de bebouwde omgeving te zorgen voor een goede waterhuishoudkundige situatie in de brede zin van het woord zou het waterschap een aantal zaken voor ogen moeten houden. Deze studie heeft gekeken naar de historische en huidige ontwikkelingen in het waterbeheer, naar de wet- en regelgeving op dit gebied, naar de toekomstverwachtingen en naar de koppeling met relevante theorie. Van daaruit is een analyse gemaakt met betrekking tot de rol die de waterschappen zouden kunnen vervullen in de bebouwde omgeving. Hieronder volgt een lijst met aanbevelingen op basis van de analyse uit hoofdstuk 6.

- Waterschappen zouden binnen het waterbeheer een regisseursrol moeten hebben. Het waterschap is verantwoordelijk voor het regionale waterbeheer en de watersystemen. Het waterschap beschikt over gedetailleerde kennis van het gebied, ook op lokale schaal. Het waterschap is goed op de hoogte van nationaal én internationaal waterbeleid en is dankzij haar regionale schaal en lokale gebiedskennis in staat het beleid op hogere schaalniveaus te vertalen naar de regionale en de lokale schaal. In de rol van regisseur kan het waterschap de gemeente en andere belanghebbenden adviseren over het waterbeheer. Het waterschap dient daarbij veelvuldig overleg te plegen met de provincie, aangezien de provincie een regierol heeft als het gaat om het algemene belang.
- Waterschappen zouden bij stedelijke watervraagstukken in een vroeg stadium de betrokken actoren en hun percepties en belangen in beeld moeten brengen. De complexiteit van het vraagstuk wordt dan duidelijk. Het te volgen proces, om te komen tot een oplossing van het vraagstuk, kan aan de hand van de mate van complexiteit bepaald worden.

- Waterschappen zouden zich moeten richten op bewustwording bij andere partijen/gesprekspartners en burgers in het algemeen. Hoewel er reeds bewustwordingscampagnes zijn geweest vanuit het Rijk en ook op lokale schaal, is er van algehele bewustwording van de waterproblematiek en wateropgaven nog geen sprake. Dit is echter wel van belang, aangezien er in sommige gevallen behoorlijke ingrepen zullen plaatsvinden om te zorgen voor een goede waterhuishoudkundige situatie. Waterschappen zouden meer moeten doen om de bewustwording te vergroten. Het voordeel daarvan is tweeledig. Enerzijds vergroot het de bewustwording, wat leidt tot meer begrip voor bepaalde ingrepen en projecten. Anderzijds komt het waterschap in het algemeen dan meer in de bekendheid, waardoor onduidelijkheden en onwetendheid rondom het waterschap bij het publiek afneemt wat bijvoorbeeld zou kunnen resulteren in hogere opkomsten bij de waterschapsverkiezingen.
- Waterschappen zouden gesprekspartners in een proces moeten wijzen op de baten van waterbeheer in plaats van de kosten. Dit hangt samen met het hiervoor genoemde punt van bewustwording. Zolang gemeenten en andere belanghebbenden waterbeheer als een kostenpost zien, noodzakelijk of niet, zal de motivatie om zelf initiatief te nemen op dat gebied nooit echt groot zijn. Er zijn echter ook veel baten verbonden aan goed waterbeheer, vooral in de bebouwde omgeving. Door te werken vanuit de baten van het waterbeheer kunnen projecten en initiatieven waarbij water een belangrijke rol speelt aantrekkelijk worden voor gemeenten en anderen.
- Het waterschap moet bekend staan als betrouwbare gesprekspartner. Omdat het waterschap, met name in de bebouwde omgeving, afhankelijk is van andere partijen is het belangrijk dat er sprake is van een goede samenwerking. Dat kan alleen op basis van vertrouwen. Door eerlijk te zijn over doelen en wensen, door afspraken na te komen en door betrouwbare informatie te leveren zorg je ervoor dat je een betrouwbare gesprekspartner bent. Als je betrouwbaar bent zullen anderen eerder geneigd zijn met je samen te werken en ook bereid zijn om, als dat nodig is, zich extra in te zetten. Vertrouwen moet natuurlijk van twee kanten komen, dus deze aanbeveling geldt ook voor de andere partijen.
- De mogelijkheden van PPS constructies binnen het stedelijk waterbeheer zouden goed in beeld gebracht moeten worden. Hoewel het steeds meer wordt gebruikt, blijft er een tendens bestaan om zoveel mogelijk werk in eigen hand te houden. In sommige gevallen kan PPS echter voordelen opleveren. Het waterschap moet dan wel de eindverantwoordelijkheid op zich nemen en duidelijke afspraken maken met de private partners over de doelen en de resultaten.

- Het waterschap zou meer internationaal moeten kijken. Internationaal zijn er veel ontwikkelingen binnen het waterbeheer. Door internationale ontwikkelingen in de gaten te houden kan er van worden geleerd. Door mee te doen aan internationale projecten kan het waterschap ideeën en werkwijzen uit andere landen leren kennen en beproeven. Goede ideeën kunnen dan wellicht worden aangepast aan de Nederlandse situatie. Daarnaast kunnen Nederlandse waterschappen veel betekenen voor het buitenland, omdat de kennis en expertise van Nederland op het gebied van waterbeheer zeer groot is en behoort tot de internationale top.

Bronvermelding

Allmendinger, P., *Planning Theory*, Palgrave, New York, 2002

Bosch, A., *Naar eenheid en eenvoud; De oprichting en ontwikkeling van de Rijkswaterstaat 1798-1850*, in: *Tijdschrift voor Waterstaatsgeschiedenis*, Uitgeverij Verloren, Hilversum, 7^e jaargang, aflevering 2, 1998

Bosch, A., W. van der Ham, *Twee eeuwen Rijkswaterstaat; 1798-1998*, Europese Bibliotheek, Zaltbommel, 1998

Bosma, J., J. van Dijk, *Stroomgebiedvisies en waterkansenkaarten: nieuwe instrumenten in het waterbeleid*, in: Hidding, M., M. van der Vlist (red.), *Ruimte en Water; Planningsopgaven voor een rode delta*, Sdu Uitgevers bv, Den Haag, 2003

Buuren, M. van, *Ruimtelijke concepten op waterbasis*, in: Hidding, M., M. van der Vlist (red.), *Ruimte en Water; Planningsopgaven voor een rode delta*, Sdu Uitgevers bv, Den Haag, 2003

Commissie Integraal Waterbeheer, *Waterkansenkaart; Inhoud en positie in de planvorming*, CIW, Den Haag, 2001

Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, *Waterbeleid voor de 21^e eeuw; Advies van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw*, in opdracht van Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Unie van Waterschappen, Den Haag, 2000

Disco, C., *De natuur herboren; De ecologische wending in het Nederlandse waterbeheer*, in: *Tijdschrift voor Waterstaatsgeschiedenis*, Uitgeverij Verloren, Hilversum, 9^e jaargang, aflevering 1, 2000

Driesprong, A., m.m.v. G. van Dijk, *Water, gemeenten en waterschappen; Wettelijke taken en bevoegdheden in het regionaal waterbeheer*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2004

Emery, F.E., E.L. Trist, *The causal texture of organizational environments*, in: F.E. Emery (red.), *Systems Thinking*, Penguin Books, Harmondsworth, 1965

Europese Commissie, *De kaderrichtlijn Water – In ieders belang!*, Europese Gemeenschappen, Brussel, 2002

Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, *Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid*, Europese Gemeenschappen, Brussel, 2000

Forester, J.W., *Planning in the Face of Power*, University of California Press, Berkeley, 1989

France, R.L. (ed.), *Handbook of water sensitive planning and design*, CRC Press LLC, Boca Raton, Florida, 2002

Gay, P., *The Enlightenment: An Interpretation. Vol. 1: The Rise of Modern Paganism*, Wildwood House, London, 1969

Geldof, G.D., *Adaptief Waterbeheer*, Tauw Civiel en Bouw bv, Deventer, 1994

Hamilton, P., *The enlightenment and the birth of social science*, in: Hall, S., B. Gieben (red.), *Formations of Modernity*, Open University Press, Milton Keynes, 1992

Hassoldt, A., A. van Hall, *De stroomgebiedbenadering*, in: Hidding, M., M. van der Vlist (red.), *Ruimte en Water; Planningsopgaven voor een rode delta*, Sdu Uitgevers bv, Den Haag, 2003

Healey, P., *Collaborative Planning; Shaping places in Fragmented Societies*, Palgrave Macmillan, New York, tweede druk, 2006

Hidding, M., M. van der Vlist (red.), *Ruimte en Water; Planningsopgaven voor een rode delta*, Sdu Uitgevers bv, Den Haag, 2003

Horn-van Nispen, M. ten, *Rijkswaterstaat en de waterschappen; Wetgeving en procedures rond de verlening van vergunningen voor openbare werken*, in: *Tijdschrift voor Waterstaatsgeschiedenis*, Uitgeverij Verloren, Hilversum, 7^e jaargang, aflevering 2, 1998

IWACO, *Methodiek voor waterkansenkaarten*, Groningen, 2001

Kaiser, E.J., D.R. Godschalk, F.S. Chapin Jr., *Urban Land Use Planning*, University of Illinois Press, Urbana en Chicago, vierde druk, 1995

Lintsen, H.W., *Twee eeuwen Rijkswaterstaat; Een geschiedenis van drie golven van op- en neergang*, in: *Tijdschrift voor Waterstaatsgeschiedenis*, Uitgeverij Verloren, Hilversum, 7^e jaargang, aflevering 2, 1998

Lucas, E., *De wegen van het water; Waterbeleid in de 21e eeuw*, Uitgeverij Terra Iannoo, Warnsveld, 2001

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *De Waterhuishouding van Nederland (Nota Waterhuishouding)*, Staatsuitgeverij, 's Gravenhage, nr. TK 1968-1969, nr. 9987, 1969

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Omgaan met water; naar een integraal waterbeleid*, Den Haag, 1985c

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Vierde nota Waterhuishouding; Regeringsbeslissing*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1998

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Anders omgaan met water – Waterbeleid voor de 21^e eeuw*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 2000

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Unie van Waterschappen, *Het Nationaal Bestuursakkoord Water*, Den Haag, 2003

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Besluit van 3 juli 2003 tot wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 in verband met de gevolgen van ruimtelijke plannen voor de waterhuishouding (watertoets)*, Staatsblad 2003 294, Den Haag, 2003

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *INTERREG; Water kent geen grenzen*, VROM, Den Haag, 2007

Ministeries van VROM, LNV, V&W en EZ, *Nota Ruimte; Ruimte voor ontwikkeling*, 2006

Pater, B. de, H. van der Wusten, *het geografische huis; de opbouw van een wetenschap*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, tweede gewijzigde druk, 1996

RBO Rijn-Noord, *De Europese Kaderrichtlijn Water, een samenvattend overzicht*, RBO Rijn-Noord, 2005

Rijk, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Startovereenkomst Waterbeleid 21^e eeuw tussen Rijk, IPO, Unie van Waterschappen en VNG*, Den Haag, 2001

Roo, G. de, *Planning per se, planning per saldo; Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*, Sdu Uitgevers, Den Haag, Derde herziene druk, 2001

Roo, G. de, H. Voogd, *Methodologie van planning; over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, Tweede herziene druk, 2004

Schmeink, T., *Monumenten van het water; Nederland Waterstaat*, Stichting Open Monumentendag, Amsterdam, 2000

Schwartz, M., *Water en ruimtelijke besluitvorming*, Geo Pers, Groningen, 2004

Spit, T., P. Zoete, *Gepland Nederland; Een inleiding in ruimtelijke ordening en planologie*, Sdu Uitgevers bv, Den Haag, Herziene druk, 2003

Startovereenkomst Waterbeleid 21e eeuw tussen Rijk, IPO, Unie van Waterschappen en VNG, versie 12 februari, 2001

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *30 578 Wijziging van de Gemeentewet, de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer in verband met de introductie van zorgplichten van gemeenten voor het afvloeiend hemelwater en het grondwater, alsmede verduidelijking van de zorgplicht voor het afvalwater, en aanpassing van het bijbehorende bekostigingsinstrument (verankering en*

bekostiging van gemeentelijke watertaken) – Nr. 3 Memorie van toelichting, Vergaderjaar 2005-2006, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2006

Tweede Kamer der Staten-Generaal, 30 818 Regels met betrekking tot het beheer en gebruik van watersystemen (Waterwet) – Nr. 2 Voorstel van wet, Vergaderjaar 2006-2007, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2006

United States Environmental Protection Agency et al., Clean Water Action Plan; Restoring and Protecting America's Waters, 1998

Vandersmissen, H., Het woelige water; Watermanagement in Nederland, Inmerc, Wormer, 1998

Ven, G.P. van der, Leefbaar laagland; Geschiedenis van de waterbeheersing en landaanwinning in Nederland, Uitgeverij Matrijs, Utrecht, derde en vierde druk, 1994 en 2004

Vlist, M. van der, F. Wagemaker, De watertoets, in: Hidding, M., M. van der Vlist (red.), Ruimte en Water; Planningsopgaven voor een rode delta, Sdu Uitgevers bv, Den Haag, 2003

Volker, A., De twee belangrijkste uitdagingen in de geschiedenis van de waterbeheersing en de inpoldering in Nederland, in: Tijdschrift voor Waterstaatsgeschiedenis, Uitgeverij Verloren, Hilversum, 4^e jaargang, aflevering 1, 1995

Voogd, H., Facetten van de planologie, Kluwer, Alphen aan den Rijn, vijfde druk, 2001

Werkgroep Evaluatie NBW, Twynstra Gudde, Royal Haskoning, Evaluatie Nationaal Bestuursakkoord Water, Eindrapport Verantwoordend Spoor, Eindrapport Agenderend Spoor, Landelijk Bestuurlijk Overleg Water, 2006

Wiering, M., I. Immink, Nieuwe beleidsarrangementen voor waterbeheer en ruimtelijke ordening?, in: Hidding, M., M. van der Vlist (red.), Ruimte en Water; Planningsopgaven voor een rode delta, Sdu Uitgevers bv, Den Haag, 2003

Wittenhorst, H., W. Mak, in opdracht van het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water, *Werkprogramma WB21/KRW 2005-2009*, Landelijk Bestuurlijk Overleg Water, 2005

Woltjer, J., *De keerzijde van draagvlak; Ruimtelijke ordening niet altijd gebaat bij maatschappelijke discussie*, in: *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, jrg. 78, nr. 4, 1997

Woltjer, J., N. Al, *Integrating Water Management and Spatial Planning*, in: *Journal of the American Planning Association*, vol. 73, nr. 2, American Planning Association, Chicago, Illinois, 2007

Internet

Hoogheemraadschap van Delfland, bezocht op 04-10-2007
http://www.hhdelfland.nl/asp/get.aspx?xdl=/views/Delfland_internet/xdl/pag e&Posldt=11590&tmltd=35509&Sitldt=&Varldt=1

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006, bezocht op 26-09-2007
<http://www.minvenw.nl/IWW/wetsvoorstel>

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006, bezocht op 26-09-2007
<http://www.minvenw.nl/IWW/wetsvoorstel/taken/index.aspx>

Illustratie titelpagina

Waterschap Regge en Dinkel, bezocht op 03-12-2007
http://www.wrd.nl/projecten/alle_projecten/de_roombeek

Gemeente Den Haag, bezocht op 04-12-2007
<http://www.denhaag.nl/smartsite.html?id=54763>

Immovator Crossmedia Network, 2006, bezocht op 04-12-2007
<http://www.immovator.nl/files/images/samenwerking.jpg>