

2011

Eems in beroering: diversiteit aan functies in zijn natuurlijke habitat.



Auteur: Carolien Pool s1750593

Opleiding: Rijksuniversiteit

Groningen Master Planologie

18-8-2011

Colofon

Titel: Eems in beroering: diversiteit aan functies in zijn natuurlijke habitat.

Auteur: Carolien Pool
c.pool@student.rug.nl
Studentennummer: 1750593

Opleiding: Rijksuniversiteit Groningen
Master Planologie
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

Begeleider:
drs. T. van der Meulen

Groningen, 18 augustus 2011

Samenvatting

Het doel van dit onderzoek is aangeven wat de rol van de Meyer Werf is (met een omzet per jaar van 1.5 miljard) in het proces van besluitvorming met betrekking tot het waterbeheer van de Eems. De Eems is een rivier die uitmondt in de Waddenzee en doorgang geeft tot open wateren. De Meyer Werf gebruikt de Eems om zijn afgebouwde cruiseschepen af te voeren naar open wateren, hiervoor moet de Eems gestuwd worden zodat er kunstmatig een hoger peil in de Eems ontstaat. Daarvoor is doorlopende uitbaggering nodig van de vaargeul om genoeg diepgang te bereiken. De Eems is aangewezen als Natura 2000 gebied. Dit betekent dat er rekening gehouden moet worden met de ecologie van de Eems. Uit onderzoek blijkt dat de werkgelegenheidsstructuur met betrekking tot activiteiten die de werf ontplooit in de regio Neddersachsen en daarbuiten vervlochten is. Dit betekent dat economie en ecologie op elkaar afgestemd moeten worden in hetzelfde gebied.

Het besluitvormingsproces is een proces geweest waarin uiteenlopende belangen een rol hebben gespeeld. Iedere actor heeft zijn individuele standpunt bepleit binnen een netwerk. Door middel van een standpunt innemen probeert een actor zijn belangen te realiseren. Het realiseren van belangen hangt af van de overige actoren binnen het netwerk. De netwerken zijn ontstaan uit niet gelijkgestemden die invloed op elkaar proberen uit te oefenen. Door middel van interactie zijn er overeenkomsten ontstaan. Daarbij is de Meyer Werf zelf ook een betrokken actor geweest, maar niet actief. De belangen van de Meyer Werf worden grotendeels uitgedragen door de betrokken overheden. Deze hebben als doel de economie te behouden en te stimuleren in Neddersachsen.

Het resultaat van het besluitvormingsproces is de beslissing van het NLWKN om de Eems te stuwen in juni 2009 en juli 2011. De positieve beslissing van het NLWKN om de Eems te stuwen zorgt ervoor dat de economische activiteiten geen gevaar lopen. Het doel om de werkgelegenheidsstructuur in de regio Papenburg/Emsland te behouden en te stimuleren is gerealiseerd. Het referentiekader Economie is daarmee de grootste winnaar in dit proces. Het referentiekader Natuur heeft zijn invloed ook doen gelden in het proces. Door middel van een rechtsgeldige overeenkomst is in ieder geval voor de toekomst bepaald dat er niet meer gestuwd wordt voor schepen van de Meyer Werf in de periode van 15 april tot 15 juli in verband met het broedseizoen. Natuur is bij dit proces echter wel als ondergeschikt belang beoordeeld en moet zich tevreden stellen met compensatie. De Landbouw en Visserij zijn in dit proces op basis van beoordeling door de Landwirtschaftskammer gecompenseerd voor schade door stuwning. Het grootste aandeel reclamatie kwam binnen van deze groep actoren, die door stuwning een aanzienlijk deel voerrantsoen zagen onderlopen. De echte verliezer in dit proces is het referentiekader Water. De waterkwaliteit is slecht door

vertroebeling en slechte zuurstof- en zoutgehalten zorgen ervoor dat er weinig leven mogelijk is in de Eems.

Voorwoord

Voor u ligt het eindresultaat van een aantal maanden onderzoek naar de rol van de Meyer Werf in het besluitvormingsproces over het waterbeheer van de Eems. Het onderzoek is uitgevoerd in het kader van de Master Planologie van de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen aan de Rijksuniversiteit Groningen. Het afstudeeronderzoek is zelfstandig uitgevoerd.

Allereerst is literatuuronderzoek gedaan naar het verloop van besluitvormingsprocessen in het algemeen, vervolgens zijn interviews gedaan met betrokkenen van het besluitvormingsproces, daardoor is de kennis vergaard om dit onderzoek te kunnen uitvoeren. Inzicht te krijgen in het besluitvormingsproces was soms lastig, vanwege de taalbarrière maar ook omdat niet alles verteld werd door betrokkenen. Een interview met de Meyer Werf over het waterbeheer bijvoorbeeld werd niet geaccepteerd. Daarnaast zijn er ook instanties in Duitsland geweest die mij heel uitgebreid te woord wilden staan, in het bijzonder de heer Olaf Krawczyk van het NIW die onderzocht heeft wat de economische betekenis is van de Meyer Werf in de regio.

Ondanks de tegenslagen waardoor het onderzoek soms vertraging opliep is uiteindelijk toch een helder resultaat bereikt. Werken en studeren is een combinatie waarbij veel discipline wordt gevraagd. Graag wil ik dan ook een aantal personen bedanken die mij ondersteund hebben bij dit proces. Allereerst de heer Van der Meulen, als begeleider vanuit de Rijksuniversiteit Groningen die mij geholpen heeft om het onderzoek vorm te geven, door middel van feedback en tips onder andere over mijn schrijfstijl. Tot slot wil ik nog mijn familie en vriend bedanken voor de bijdrage die ze geleverd hebben aan dit onderzoek.

Carolien Pool

Groningen, augustus 2011

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	3
VOORWOORD	5
1.INLEIDING	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Probleem, doel- en vraagstelling	8
1.2.1 Probleemstelling	8
1.2.2 Doelstelling	9
1.2.3 Onderzoeksvragen	9
1.2.4 Onderzoeksmodel	11
1.3 Type onderzoek	12
2. ACHTERGRONDEN.....	14
2.1 Uiteenzetting modellen en verantwoording keuze	14
2.1.1 Besluitvorming	14
2.1.2 Fasenmodel.....	14
2.1.3 Stroommodel	15
2.1.4 Rondenmodel	15
2.1.5 Verband modellen en besluitvorming waterbeheer	16
2.2 De arena in besluitvorming en daarbinnen ontwikkelde netwerken	18
2.2.1 De arena.....	18
2.2.2 Definities beleidsnetwerken	18
2.3 Kenmerken actoren	19
2.3.1 Definities actoren	19
2.3.2 Referentiekaders en hulpbronnen.....	19
2.3.3 Standpunten, belangen en hun onderlinge relatie	21
2.3.4 Relaties tussen de elementen van het besluitvormingsproces	21
3. BESLUITVORMING, DE ARENA EN NETWERKEN IN HET EMSLAND.....	23
3.1 Aanleiding	23
3.2 Waterbeheer arena algemeen, besluitvormingsproces	25
3.2.1 Procesverloop waterbeheerarena	27
3.3 Actoren nader toegelicht op basis van de referentiekaders binnen de waterbeheerarena	29
3.3.1 Referentiekader Natuur	29

3.3.2 Netwerk Natuur	32
3.3.3 Referentiekader Water	34
3.3.4 Netwerk Water	35
3.3.5 Referentiekader Landbouw en Visserij	36
3.3.6 Netwerk Landbouw en Visserij	38
3.3.7 Referentiekader Economie	39
3.3.8 Netwerk Economie	40
3.4 Relaties tussen Netwerken, Referentiekaders en Hulpbronnen.....	41
4. OVERWEGING REFERENTIES IN HET BESLUIT DOOR NLWKN	46
4.1 Belangen besluitvormingsprocedure	46
4.1.1 Belang Waterbeheer	46
4.1.2 Belang Natuurbehoud en landschapsbeheer	46
4.1.3 Belang Landbouw	46
4.1.4 Belang Visserij	47
4.1.5 Belang Financieel	47
4.1.6 Belang Economie	47
4.2 Totale overweging	47
4.3 Resultaten bereikt door actoren.....	48
5. CONCLUSIE.....	50
Reflectie onderzoek	52
LITERATUURLIJST	53
BIJLAGEN.....	55
BIJLAGE 1. INTERVIEWVRAGEN.....	56
BIJLAGE 2. INTERVIEWS	58

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Dit onderzoek beoogt duidelijk te maken in hoeverre de Meyer Werf de politiek-bestuurlijke besluitvorming met betrekking tot waterbeheer heeft beïnvloed in het Emsland. De Meyer Werf gebruikt de Eems om gebouwde cruiseschepen af te voeren naar de Eemshaven. Daarvoor is een doorlopende uitbaggering en stuwning nodig van de rivier. Dit zorgt voor schade aan flora en fauna. De Eems is naast afvoerkanaal ook aangewezen als Natura 2000 gebied. Natuurverenigingen in Nedersachsen komen op voor de belangen van Natura 2000. Dit zijn twee voorbeelden van actoren die ieder andere achtergronden, belangen en doelen hebben in en over hetzelfde gebied. Dit onderzoek probeert het proces van besluitvorming helder te krijgen. Bij veranderende besluitvorming met betrekking tot waterbeheer van de Eems. De vraag die gesteld kan worden is; wat is de rol van natuurverenigingen in dit proces? En wat is de rol van de regionale overheden in het besluitvormingsproces? De echte aanleiding van dit onderzoek is duidelijkheid te geven wat de rol van de Meyer Werf is in het totale besluitvormingsproces met betrekking tot waterbeheer van de Eems.

1.2 Probleem, doel- en vraagstelling

1.2.1 Probleemstelling

Kort samengevat is de probleemstelling als volgt: Wat is de rol van de Meyer werf geweest bij besluitvorming met betrekking tot het waterbeheer van de Eems. Door middel van analyse van actoren in netwerken en arena's wordt getracht zicht te krijgen op de onderlinge verhoudingen. De actoren die onderscheiden kunnen worden zijn: diverse overheden (gemeenten Emsland en Leer, deelstaat Nedersachsen, Bondsrepubliek Duitsland en de Europese Unie), pressiegroepen en de Meyer Werf. Het proces dat hier speelt draait om besluitvorming binnen de arena waterbeheer met daarin ontwikkelde netwerken. Er is in april 2009 een aanvraag ingediend door de Landkreis Emsland bij het NLKWN (Duits waterschap) met de bedoeling de Eems twee keer te stuwen in de zomer tot een hoogte van 2.20 m. boven N.A.P. in juni 2009 (ongeveer 3 dagen) en juli 2011 (ongeveer 3 dagen) zodat twee afgebouwde cruiseschepen met een diepgang van 8.00 m. op dat tijdstip door kunnen varen naar open wateren. De Eems mag in die periode (15-03 tot 15-09) wel gestuwd worden voor een bepaald aantal uur (max. 12 uur, tot 1.75 m. boven N.A.P.) maar niet tot een hoogte van 2.20 m. boven N.A.P. Tegelijkertijd heeft echter het Europees hof de status Europees natuurgebied (Natura 2000) toegekend aan het Eems-Dollard gebied. Dit betekent dat er grensoverschrijdend beslist wordt over de Eems. Met aan de ene kant de Duitse Bondsrepubliek en aan de andere kant de Nederlandse overheid en overkoepelend de Europese Unie. Organisaties zoals de Waddenvereniging zien de Eems als een estuarium dat natuurlijker gemaakt

moet worden. Minder diep en met meer natuurlijke oevers, passend bij de rest van het Waddengebied. De Meyer Werf als grootste speler in dit proces is het waard om te onderzoeken. De uiteindelijke vraag is wat de Meyer werf betekent voor de politiek-bestuurlijke besluitvorming en wat de relatieve positie is van alle actoren met betrekking tot de Meyer werf.

1.2.2 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is inzicht te krijgen in hoeverre de Meyer werf invloed heeft gehad op de politiek-bestuurlijke besluitvorming met betrekking tot waterbeheer. Om inzicht te krijgen hoe de verbanden in elkaar zitten binnen de scheepsvaart, binnen de regio Emsland en binnen de Meyer Werf wordt er een actorenanalyse gedaan. Dit houdt in dat actoren die betrokken zijn bij de Eems maar ook bij de Meyer Werf in kaart worden gebracht. Er wordt gekeken naar hun functie, belangen, doelen en visies. Uiteindelijk kan de vraag gesteld worden in hoeverre de Meyer werf de politiek-bestuurlijke besluitvorming beïnvloedt in het Emsland en wat de rol van het bedrijf daarin is.

1.2.3 Onderzoeksvragen

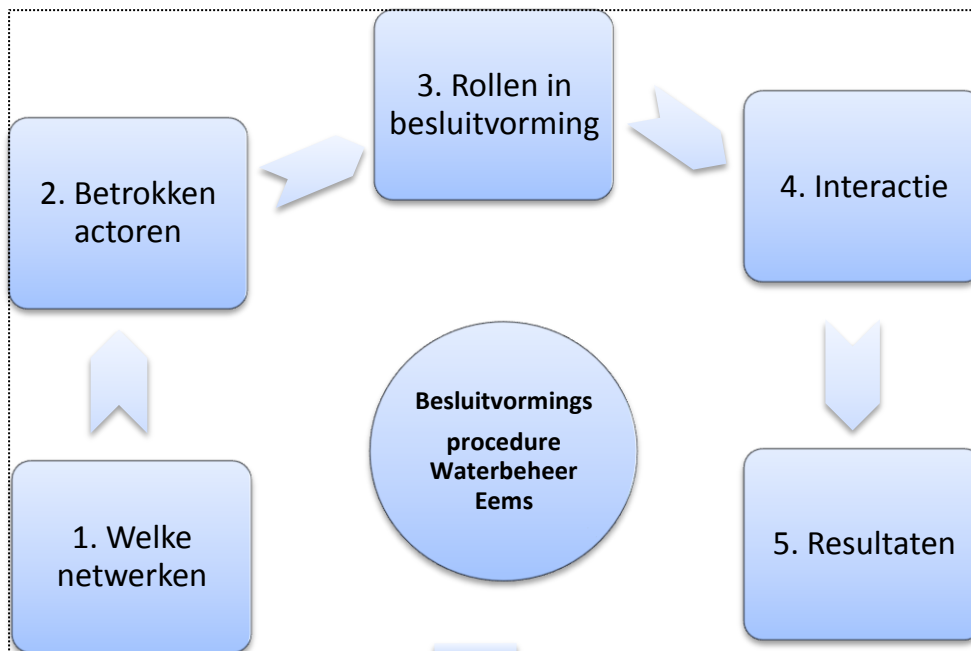
Aan de hand van de probleem- en doelstelling wordt een aantal onderzoeksvragen geformuleerd. Allereerst is het toepasselijk een hoofdvraag vast te stellen. Deze is als volgt geformuleerd:

"Wat is de rol van de Meyer werf in de politiek-bestuurlijke besluitvorming in het Emsland?".

Om tot beantwoording van de hoofdvraag te komen is er een aantal deelvragen opgesteld.

1. Wat is het proces van besluitvorming met betrekking tot het waterbeheer van de Eems.
2. Wat voor arena is te onderscheiden binnen het besluitvormingsproces? Welke referentiekaders zijn te onderscheiden en welke netwerken zijn daarbinnen opgebouwd?
3. Hoe hebben die netwerken gefunctioneerd? En wat voor interactie is daarbij tussen betrokken actoren geweest.
4. Wat zijn de uiteindelijke resultaten en hoe zijn die bereikt?

Voordat deze echter behandeld worden is het goed de verhoudingen weer te geven tussen verschillende onderdelen die in de scriptie voorkomen in een conceptueel model. Dit gebeurt in figuur 1.

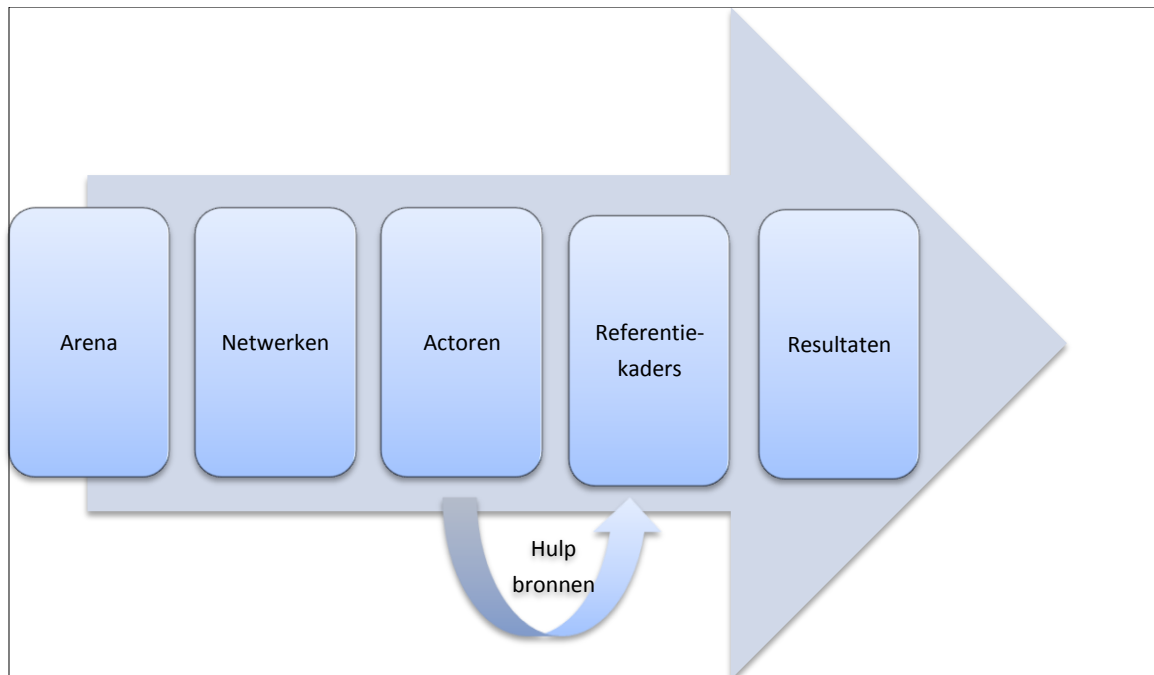


Figuur 1 Conceptueel model.

Bron: bewerking auteur.

Het geheel draait om het besluitvormingsproces met betrekking tot waterbeheer van de Eems. Na de inleiding van dit proces wordt de arena nader toegelicht. Arena's zijn moeilijk te bepalen, maar op basis van besluitvormingsstukken en interviews kunnen ze achterhaald worden. Als de arena is bepaald kan de stap naar betrokken actoren gezet worden. Deze actoren hebben ieder een bepaalde rol in het proces en in een netwerk opgebouwd binnen de arena. In dit proces is er sprake van een bepaalde interactie tussen actoren onderling, interactie in een arena zelf maar ook in opgebouwde netwerken. Deze interactie wordt nader bepaald, bijvoorbeeld aan de hand van referentiekaders. Met referentiekaders worden "te realiseren doelen/ na te streven ideeën/ te behalen voordeel/ kosten en benodigde overeenstemming" bedoeld. Uiteindelijk komt naar voren wat het resultaat is geweest van de interactie. Het resultaat wat elke individuele actor behaald heeft. Maar nog meer het resultaat van de besluitvorming. En of "wel" of "niet" het verwachte resultaat (afhankelijk van doelen en belangen van iedere actor) bereikt is.

In figuur 2 kan het conceptueel model nog abstracter weergegeven worden:



Figuur 2 Abstract model

Bron: bewerking auteur

Het besluitvormingsproces vindt plaats in een arena. Binnen een arena worden netwerken opgebouwd. Deze ontstaan uit actoren die bepaalde referentiekaders hebben. Dit trekt actoren aan maar stoot ook af. De referentiekaders kunnen gerealiseerd worden door middel van hulpbronnen. Een actor beschikt over hulpbronnen. Of een actor moet zorgen dat hij deze in bezit krijgt. Vervolgens ontstaan er weer andere netwerken met verschillende actoren met andere referentiekaders en wisselende hulpbronnen om resultaat te krijgen. Uit al deze referentiekaders/actoren/ netwerken ontstaat een besluit. Dat is het proces.

1.2.4 Onderzoeksmodel

Om het verloop van de fasen weer te geven in het onderzoek is een onderzoeksmodel verhelderend. Onderstaande fasen zullen terug komen in het onderzoek;

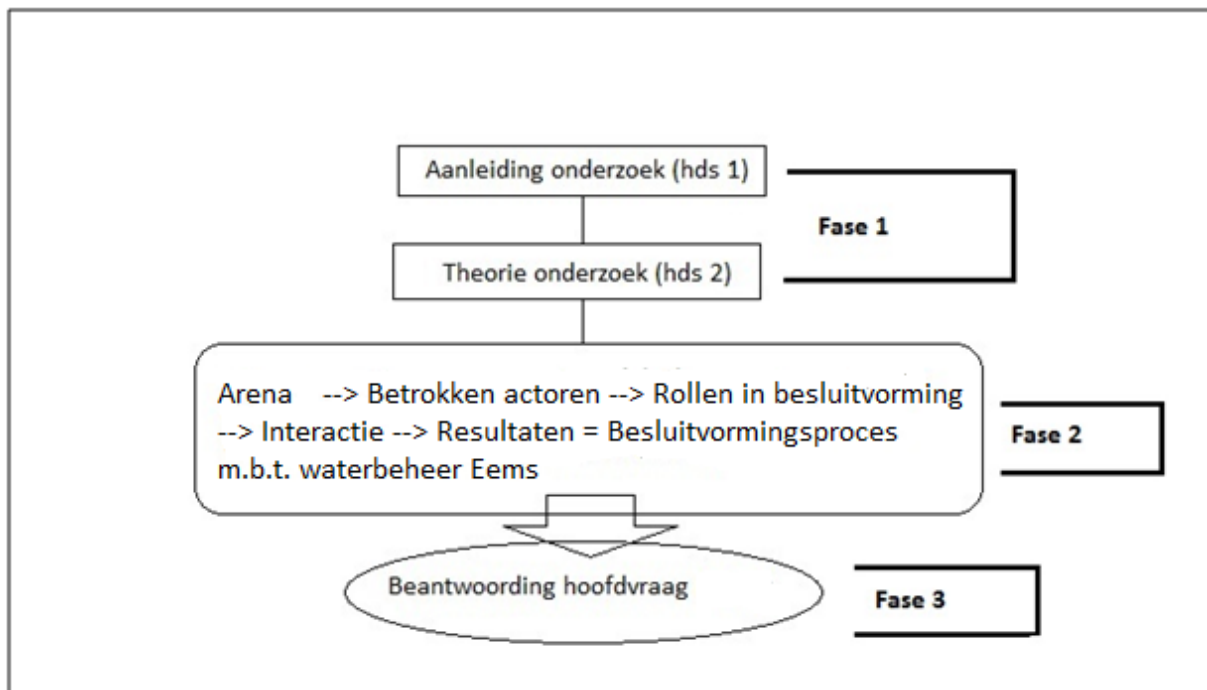
Fase 1 Inleidende beschouwingen: In dit deel van het onderzoek worden begrippen besproken die nodig zijn om de geformuleerde onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

Fase 2 Empirie: Onderzoeken van de deelvragen

Fase 3 Conclusie en aanbevelingen: Beantwoording van deelvragen in de conclusie.

Er zijn drie fasen in dit onderzoek. Allereerst wordt in fase 1 de theorie bepaald die voor dit onderzoek nodig is. Fase 2 beantwoordt de onderzoeksvragen die met onderbouwing van de theorie een antwoord geven op activiteiten in de

praktijk. Uiteindelijk wordt in fase 3 de conclusie gegeven en daarmee de beantwoording van de hoofdvraag. Figuur 3 Onderzoeksmodel geeft visueel weer wat de verschillende onderdelen zijn.



Figuur 3 Onderzoeksmodel

1.3 Type onderzoek

Het type onderzoek is beschrijvend en analyserend. Een beschrijvend onderzoek richt zich op het proces van besluitvorming met betrekking tot waterbeheer van de Eems. Het beschrijvende karakter zal zichtbaar worden door zogenaamde "wat" en "hoe" vragen. Er is dus geen sprake van een hypothese of theorie.

De onderzoekseenheden worden vastgesteld als "actoren die betrokken zijn bij het waterbeheer van de Eems. Deze actoren worden achterhaald door middel van interviews, publicaties, Kamer van Koophandel, de gemeente Niedersachsen, de stad Papenburg, archieven en vakliteratuur. Gaandeweg het onderzoek komen deze actoren naar voren. Kenmerken van deze actoren zijn; betrokkenheid bij de Eems.

In dit onderzoek wordt de Meyer Werf geanalyseerd op basis van politiek-bestuurlijke besluitvorming. Alle mogelijke actoren die, op wat voor manier dan ook, betrokken zijn bij de besluitvorming met betrekking tot waterbeheer van de Eems worden genoemd, zes daarvan worden geëvalueerd. Deze zes zijn geselecteerd op basis van betrokkenheid bij het proces van besluitvorming. Er wordt zo een analyse gemaakt die aangeeft wat de rol is van de werf bij politiek-bestuurlijke besluitvorming.

Om dit onderzoek in goede banen te leiden, wordt de volgende onderzoeksopbouw gehanteerd:

- Theoretisch kader van het onderzoek met betrekking tot actoren.
- Analyse arena's en daarin ontwikkelde netwerken.
- Analyse betrokken actoren bij besluitvorming waterbeheer.
- Evaluatie van verzamelde informatie omgezet in een model.

In het theoretische kader wordt theorie over actoren geanalyseerd. Dit houdt kort gezegd in hoe actoren functioneren. Projecten hebben te maken met een omgeving waarin zij moeten worden uitgevoerd of waarin de uitkomsten moeten worden geïntegreerd. Actoren kunnen allerlei factoren beïnvloeden die met projecten te maken hebben. Daarom is het van belang om zich in de overwegingen van een actor te verdiepen. Betrokken actoren worden uit het besluitvormingsproces document van het NLWKN gehaald en geanalyseerd. Wie invloed heeft op de Eems, wie er voor verantwoordelijk is en wie de beslissingen neemt over ingrepen moet vastgesteld worden.

De gegevens die naar voren komen uit voorgaande evaluaties en analyses worden op een rij gezet om via een model aan te geven wie in het Emsland de actoren zijn met een schaal aan sterkte van invloed.

De informatie die voor dit onderzoek gebruikt wordt komt van de bestaande informatie in de vorm van literatuur en uit veldwerk (interviews). Het proces van besluitvorming is weergegeven in een document van het NLWKN. Veldwerk wordt gedaan op basis van een selectie van actoren die in de volgende paragraaf wordt verantwoord. De manier van informatie verzamelen heeft een gestructureerd karakter. De antwoorden die we kunnen verwachten op de vragen zijn niet goed te voorspellen. Maar er wordt wel volgens een bepaalde structuur geïnterviewd.

2. Achtergronden

In hoofdstuk 2. worden begrippen besproken die eraan bijdragen de geformuleerde onderzoeksvragen in 1.2.3 te kunnen beantwoorden. Te beginnen met besluitvorming geanalyseerd door modellen die Teisman ontwikkeld heeft. Daarna wordt ingegaan op arena's, netwerken, actoren en referentiekaders.

2.1 Uiteenzetting modellen en verantwoording keuze

Beleid wordt gevormd door verschillende besluitvormingsrondes en hoe betrokken actoren reageren. Het spel van interactie zorgt voor dynamiek. Vooral complexe besluitvormingsprocedures met veel actoren zijn processen met veel dynamiek (Teisman, 1995).

2.1.1 Besluitvorming

Om besluitvorming in kaart te brengen is de theorie die Teisman heeft ontwikkeld een goede leidraad. Teisman geeft aan dat publieke besluitvorming een reconstructie van de werkelijkheid nodig heeft om inzicht te krijgen in de materie. In feite geeft de onderzoeker door middel van selectie bepaalde veronderstellingen over wat besluitvorming is. Op basis van deze selectie kunnen er drie methoden van besluitvorming gereconstrueerd worden (Teisman, 1995). Fasenmodel is een methode die ervan uit gaat dat de besluitvorming rond een centraal besluit is opgebouwd. Dit houdt in dat besluitvorming slaat op een proces dat begint bij problemen en eindigt met implementatie of met een grondige evaluatie. De methode die ervan uit gaat dat besluitvorming niet volgens achtereenvolgende fasen verloopt, is het stromenmodel. Besluitvorming is hier het proces van probleemstromen, oplossingsstromen en stromen met deelnemers. Deze stromen lopen gelijktijdig naast elkaar. Het rondemodell is een methode van besluitvorming die bestaat uit besluitvorming opgebouwd uit een reeks van beslissingen, genomen door diverse partijen. Het besluitvormingsproces is opgebouwd uit beslissingen die voortbouwen op eerder genomen beslissingen (van andere actoren), wat de uitkomst bepaalt van het proces. In het geval van de aanvraag voor flexibele stuwning, voor het gehele jaar, van de Eems is het goed het proces van besluitvorming te reconstrueren. Om na te gaan welk model geoperationaliseerd moet worden voor dit proces is het goed de inhoud van de drie modellen uitgebreider weer te geven.

2.1.2 Fasenmodel

Het fasenmodel typeert besluitvorming rond voorbereiding, besluit, uitvoering en evaluatie (Teisman, 1995). Elke fase heeft een eigen karakter waar theorievorming over mogelijk is. De aard van het proces bij het fasenmodel is dat het gaat om één beslissing. Die ene beslissing is een centraal besluit en steekt uit boven alle andere beslissingen. Dit type model wordt vaak gebruikt als rolmodel. Dit is op twee manieren te interpreteren. Allereerst weten onderzoekers dat de werkelijkheid afwijkt, maar juist omdat het afwijkt, is het wenselijk besluitvorming volgens het kader van het model te laten verlopen

zodat tekortkomingen naar voren komen. Het essentiële uitgangspunt bij fasenmodellen is dat besluitvorming opgebouwd is rond één punt: het besluit. Bij dat punt wordt het beleid vastgesteld door de beleidsbepaler. Beleid is iets waar vele partijen bij betrokken zijn maar bij het fasenmodel wordt het besluit genomen door één actor. Dit betekent niet dat het om één partij gaat. Bedoeld wordt dat één actor verheven is boven de andere partijen, en het uiteindelijke besluit neemt. Het kan hier gaan om een collectieve actor zoals een formeel forum, het kabinet, de Tweede Kamer of een gemeenteraad. Om tot een besluit te komen kunnen vele partijen hun oplossingen aandragen om vervolgens het meest effectieve besluit uit te voeren. Om het beleid, dat vastgesteld is, uit te voeren is het van belang om over een geschikte mix van instrumenten te beschikken (regels en wetten, subsidies enz.). De beleidstheorie achter het fasenmodel bevat uitspraken over wat wenselijk is, welke ontwikkelingen er gaande zijn en welk type instrumenten een mogelijk gat tussen deze ontwikkelingen kunnen dichten. Overigens kan een onderzoeker de beleidsvoorbereiding inzichtelijker maken door de vooronderstellingen van betrokkenen langs de wetenschappelijke lat leggen wat betreft reconstructie. Op die manier kunnen tekortkomingen en onvolkomenheden ontdekt worden. De kracht van het fasenmodel zit hem in de expliciete aandacht die uitgaat naar vooronderstellingen van beleidsontwerper en -bepaler. Dit is echter ook een zwakte omdat er op dat moment erg veel waarde gehecht wordt aan vooronderstellingen op een bepaald moment, terwijl dit later in het proces misschien wel een andere waarde heeft.

2.1.3 Stromenmodel

Vanwege kritiek op het fasenmodel (de fasen zouden elkaar niet mooi opvolgen) is het stromenmodel ontwikkeld. In dit model komt besluitvorming tot stand uit drie stromen; problemen, oplossingen en deelnemers. Besluitvorming wordt losgekoppeld van het doen en laten van een deelnemer. Het stromenmodel zou daarmee inspelen op het idee dat besluitvorming voor een groot deel bestaat uit problemen en oplossingen. De deelnemers bepalen zelf waaraan zij aandacht besteden. Dit is de reden dat het besluitvormingsproces nogal grillig verloopt. Afhankelijk van de prioriteiten van een deelnemer kan hij uit het proces stappen om over een ander probleem te beslissen. De theorievorming die wordt nagestreefd vanuit het stromenmodel richt zich specifiek op de processen en kenmerken van de stromen en nog belangrijker op de koppeling tussen deze. Er wordt getracht een statistische relatie tussen kwaliteit en kwantiteit van problemen, oplossingen en deelnemers te leggen enerzijds en inhoud en duur van besluitvorming anderzijds (Teisman, 1995). Er zijn drie arena's (politiek/ deelnemers, beleid/ oplossingen en problemen) die onderling met elkaar gekoppeld zijn en zorgen voor combinaties en uiteindelijk oplossingen.

2.1.4 Rondenmodel

Het rondenmodel heeft als nut het leveren van een beeld van besluitvorming waarbij vooral het vermogen van de verschillende partijen om de afhankelijkheid

van anderen hanteerbaar te maken scherp naar voren komt. De onderzoeker vindt het belangrijker te kijken naar gedrag en interactie van actoren dan theorievorming te vormen over de verschillende fasen van het rondemodel. Hierbij is vooral de perceptie van de actor van belang. Wat verwacht de actor van het proces? De wisselwerking tussen de verschillende actoren bepaalt het resultaat van de besluitvorming. Het rondemodel besteedt voornamelijk aandacht aan de strategie die de betrokken actoren kiezen en hoe er in de loop van het proces aanpassingen worden gedaan ten bate van de strategie. Dit model heeft niet "het besluit" en "de beleidsbepaler" (Teisman, 1995). Besluitvorming in het rondemodel komt tot stand door een reeks van beslissingen, genomen door verschillende actoren. Een beleidsarena is opgebouwd uit een *initiator* die iets wil en daar ook naar handelt. Deze *initiator* heeft niet alle middelen in handen daarom zoekt hij steun bij *supporters*. Vooral actoren die belang hebben bij een bepaald project zullen zich aansluiten als *supporter*. De critici zijn de actoren die negatieve effecten ondervinden van het project. Zij zullen zich als tegenstanders presenteren. Om het project te laten lopen moeten er op bepaalde momenten beslissingen genomen worden. De zogenaamde *selectoren* nemen deze beslissing in de arena. Degene die het project opgestart heeft (*initiator*) is niet altijd in staat het proces aan te sturen. Daarom vervult een *intermediair* deze rol. Deze mobiliseert alle actoren binnen het project. Vervolgens is de intermediair een projecthoofd die alle doelen inbrengt in het project. Conflicten kunnen te allen tijde worden opgelost door een *makelaar* in te schakelen. Uiteindelijk bepaalt de wisselwerking tussen de verschillende actoren het resultaat van de besluitvorming.

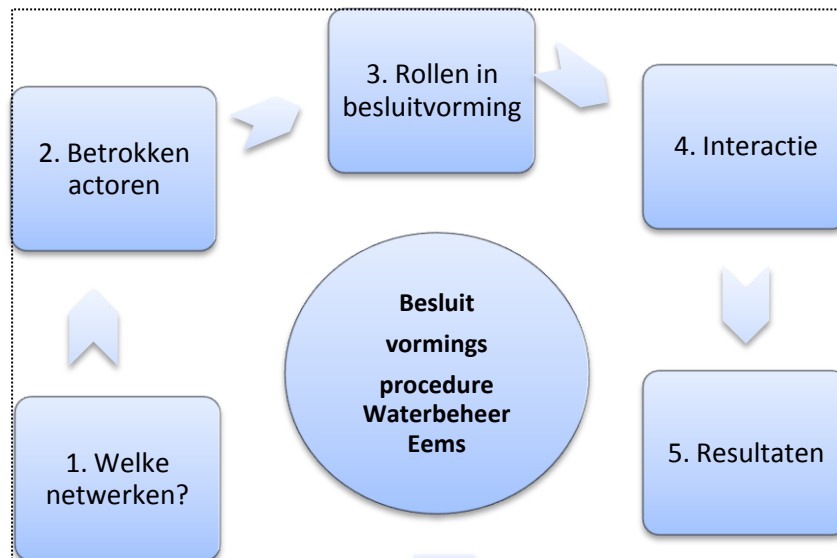
2.1.5 Verband modellen en besluitvorming waterbeheer

Na bestudering kan vastgesteld worden dat deze drie modellen elkaar niet uitsluiten. Het wordt duidelijk dat de modellen elkaar opvolgen omdat er onderdelen misten. De modellen verschillen op de volgende fundamentele punten:

- Fasenmodel: deze methode gaat ervan uit dat besluitvorming opgebouwd is rond één centraal besluit.
- Stromenmodel: besluitvorming komt tot stand door drie stromen namelijk, problemen, oplossingen en deelnemers.
- Rondemodel: door wisselwerking tussen actoren wordt besluitvorming ontwikkeld.

Het verschil zit in hoe besluitvorming bereikt wordt. Dat het bij de drie modellen allemaal om totstandkoming van besluitvorming draait is helder. De methode om dat te bereiken is anders. Bij de totstandkoming van besluitvorming rond het waterbeheer van de Eems kan geen van de drie modellen uitgesloten worden. In elk gedeelte van dat specifieke proces komen kenmerken van de verschillende modellen terug. De keuze om met één van deze modellen het proces te analyseren kan niet gemaakt worden. Alle drie modellen worden gebruikt voor analyse waar nodig.

Met behulp van het figuur 4 conceptueel model de arena, kan de theorie van Teisman weerlegd worden op het proces.



Figuur 4 Conceptueel model de arena

Bron: bewerking auteur.

Het fasenmodel is opgebouwd rond één punt, het besluit. In dit proces wordt ook één besluit genomen, dat gaat over verandering van waterbeheer van de Eems. Of er wel of niet gestuurd mag worden in een bepaalde periode van het jaar. Dat beleid wordt bepaald door het NLWKN (de beleidsbepaler). Zoals uit de theorie blijkt, is een typisch onderdeel van het fasenmodel dat één actor het besluit neemt, na overweging van oplossingen en bezwaren van het probleem die aangedragen zijn door andere actoren. Het conceptueel model geeft met de kop "welke netwerken" weer waarbinnen besluitvorming zich afspeelt. Betrokken actoren kunnen daar ideeën, doelen en eventuele oplossingen kenbaar maken aan het NLWKN en aan elkaar (NLWKN, 2009). Betrokken actoren als onderdeel in het conceptueel model zijn gebaseerd op inventarisatie van het NLWKN (NLWKN, 2009) en op basis van eigen initiatief door middel van een standpunt innemen en kenbaar maken bij het NLWKN (interview Burgerinitiatief Rettet die Eems). De rol die elke actor heeft komt duidelijk terug in de theorie van het rondemodell. Een arena bestaat uit actoren die een rol vervullen binnen het proces van besluitvorming zoals supporters, intermediairs en initiators. De wisselwerking onderling ("interactie" in het conceptueel model) tussen actoren bepaalt het uiteindelijke resultaat. Elke actor kijkt op eigen wijze naar het uiteindelijke resultaat. Er is geen overeenstemming in resultaat omdat elke actor zijn eigen referentiekader heeft. Het stromenmodel komt in mindere mate voor in het proces van besluitvorming. Er is wel sprake van een probleem waar oplossingen voor bedacht worden door deelnemers maar niet in die zin dat er ook op de manier van stromen (problemen/ oplossingen/ deelnemers), besluitvorming plaatsvindt.

2.2 De arena in besluitvorming en daarbinnen ontwikkelde netwerken

In deze paragraaf komen de definities aan bod van beleidsarena's en de daarin ontwikkelde netwerken. Kenmerken die deze definitie onderstrepen worden meegenomen in de tekst. Hierbij wordt gedacht aan bijvoorbeeld referentiekaders die aangeven welke betekenis gebeurtenissen en verschijnselen hebben en waar een actor vervolgens op reageert.

2.2.1 De arena

Een arena is een verzameling aan netwerken waarbinnen actoren met allerlei standpunten opereren. In "Environmental Planning in the Netherlands: To good to be true" refereert De Roo daarnaar bij organisaties en institutionele relaties. Informatie, communicatie en coördinatie netwerken zijn de nieuwe termen voor organisaties en institutionele relaties. De verschillende actoren die werken binnen deze netwerken zijn afhankelijk van elkaar voor kennis, informatie en middelen. Dit alles houdt verband met onze complexe geïnstitutionaliseerde samenleving waarin actoren, organisaties en instellingen zichzelf continu doelen stellen die ze niet zelf kunnen realiseren (De Roo, 2003). Afhankelijkheid is eerder de regel dan uitzondering, vooral bij complexe problemen die veel mensen raken en waarbij veel belanghebbenden sterk betrokken zijn. In praktijk komt interactieve besluitvorming vaak kijken bij overheidsorganisaties die in samenwerking met belanghebbende burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties een plan ontwikkelen. De definitie ervan (De Bruijn e.a. 2008) is als volgt: het orgaan dat bevoegd is een besluit te nemen, betreft andere actoren zoals burgers, bedrijven en belangengroepen, bij het nemen van het besluit. Een kenmerk van dit soort besluitvorming is, dat de actor die het initiatief neemt tot interactieve besluitvorming andere actoren wenst toe te laten tot het proces. Het proces krijgt vorm op basis van de vragen die spelen en de belangen die daarbij in het geding zijn van actoren. Vaak stelt de overheid de regels van het proces vast. Zij bepaalt waarover het proces gaat, wanneer het begint en tijdens welke periode het zich afspeelt. De nadruk bij interactieve besluitvorming ligt op de open houding van betrokken partijen en openstaan voor elkaars belangen.

2.2.2 Definities beleidsnetwerken

Beleidsnetwerken hebben in de loop van de tijd vele definities toegekend gekregen. Een beleidsnetwerk moet gezien worden als een verzameling van actoren die invloed uitoefenen op de inhoud van te nemen besluiten bij ontwikkeling van beleid. Een heel scala aan onderzoekers heeft onderzoek gedaan naar de definitie van beleidsnetwerken. Zo heeft De Baas de volgende definitie; hij spreekt van een netwerk als een situatie waarin meerdere actoren optreden, met hun eigen uiteenlopende doelen. Waarbij de actoren op elkaar zijn aangewezen om hun doelen te bereiken en waarbij de actoren (overwegend) onafhankelijk zijn in het bepalen van hun gedrag (De Baas, 1995). In dit besluitvormingsproces over waterbeheer is ook sprake van netwerken. Er treedt

een niet gering aantal actoren op binnen dit proces. Deze actoren hebben elk hun eigen te bereiken doel (referentiekaders). Dat bepaalde doel kan niet door eigen handelen bereikt worden, daarvoor is hulp nodig van andere betrokken actoren. Actoren hebben elk hun eigen hulpbronnen. Toegang tot en het gebruik van hulpbronnen door actoren kan de onderlinge afhankelijkheidsrelatie beïnvloeden. Op basis van de analyse van R.M. Emerson zijn vier mogelijkheden geformuleerd om onder de afhankelijkheid uit te komen (Blau, 1967):

- 1) De actor kan de ander een gelijkwaardige dienst bewijzen zodat hij bij de andere niet in het krijt staat. (Coalitie vormen).
- 2) De actor kan proberen de verlangde dienst elders te krijgen. (Netwerk uitbreiden).
- 3) De actor kan de ander dwingen om hem een dienst te bewijzen. Dit brengt hem in een dominante positie tegenover de ander. (Status geven).
- 4) De actor kan ook proberen te leven zonder iets te verlangen van een ander of hij kan een substituut zoeken. (Terug trekken).

Als een actor deze vier mogelijkheden niet kan gebruiken dan blijft hij afhankelijk van degene met macht. Uitwisselingsprocessen ontstaan tussen actoren en/ of organisaties die proberen in hun behoeften te voorzien. Als deze uitwisselingsprocessen gunstig zijn voor actoren dan kunnen ze structureel worden en ontstaat er een beleidsnetwerk (Cook, 1990).

2.3 Kenmerken actoren

In deze paragraaf worden alle kenmerken voor actoren gedefinieerd. Daarna wordt aangegeven wat met referentiekaders bedoeld wordt.

2.3.1 Definities actoren

Hoogerwerf die veel gepubliceerd heeft over beleidsvorming en publieke besluitvorming heeft de volgende definitie voor actoren gedefinieerd: actoren zijn personen (waaronder ambtenaren, professionals, wethouders, maar ook bijvoorbeeld woordvoerders van belangengroepen), instellingen of organen (waaronder diensten, commissies, politieke partijen, adviesorganen, belangengroepen) die door met elkaar te interacteren invloed kunnen uitoefenen op een beleidsproces (Hoogerwerf, 1993). Invloed uitoefenen kan op verschillende manieren, door actief te zijn of juist niet terwijl dit wel wordt verwacht. Er kan bewust of onbewust invloed uitgeoefend worden op een beleidsproces. Feit is dat een actor tot "handelingen" geneigd is (niets doen is ook een handeling). Keuzes worden gemaakt, ze nemen beslissingen, en maken evaluaties om zich vervolgens te oriënteren op situaties en informatie te verwerken over die situaties. Op een situatie wordt ingespeeld door middel van bepaalde verwachtingen en strategieën.

2.3.2 Referentiekaders en hulpbronnen

Beleidsvorming, in wat voor context ook, bestaat uit een beleidsproces in een netwerk van actoren met mogelijke belangentegenstellingen. Om met dit proces

te werken is een procesontwerpaanpak aan te raden volgens de Bruijn (De Bruijn, 1998). Het doel hiervan is om te kijken of de referentiekaders (waar de actoren betekenis aan verlenen met betrekking tot actuele onderwerpen) wel of niet met elkaar overeenstemmen. Betekenis in termen van te realiseren doelen, na te streven ideeën of te behalen voordeel, complexiteit, kosten en benodigde overeenstemming om uiteindelijk tot beleidsvorming te komen. Om referentiekaders te realiseren zijn hulpbronnen nodig. Actoren proberen invloed uit te oefenen op het gedrag van andere actoren. De verdeling van macht en invloed is dan ook een belangrijk onderdeel bij ontwikkelingen in beleidsnetwerken (De Bruijn, 1998). Verschillende onderzoekers hebben methoden ontwikkeld om macht en invloed te traceren. Mulder bijvoorbeeld, onderscheidt acht machtsfactoren die een relatie typeren met actoren. Het betreft sanctiemacht, formele macht, referentiemacht/identificatiemacht, deskundigheidsmacht, overtuigingsrelatie (open argumentatie, open overleg), invloed-naar-boven, invloed-naar-buiten en vakbekwaamheid (Mulder, 1982). Uit literatuur van Huberts en Kleijnijenhuis blijkt dat invloed een breed begrip is. Zij zeggen dat invloed uitgeoefend kan worden door zowel actoren als omgevingsfactoren. Macht echter is ook uit hun oogpunt gekoppeld aan actoren. Een actor heeft macht als deze over de middelen beschikt die in een situatie gevolgen hebben gehad of zouden hebben gehad als de actor ze had ingezet (Huberts en Kleijnijenhuis, 1994). In welke mate een actor kan beschikken over middelen en informatie is bepalend voor de relatieve machtsposities (De Roo & De Voogd, 2004).

Conflicten wat betreft machtsverdeling spelen zich niet enkel af tussen individuen maar ook tussen grote organisaties en groeperingen. Er ontstaat machtsdifferentiatie. Als voorbeeld gebruikt Blau een persoon die advies geeft aan een ander en hiervoor een bepaalde beloning vraagt. In deze relatie komen twee partijen tot een akkoord over hoeveel advies de ene partij wil geven en in welke mate de andere partij hiermee akkoord gaat. Het is dus een kwestie van vraag en aanbod tussen twee partijen. Het is van belang dat er een machts-evenwicht ontstaat tussen actor A en B. Als er sprake is van onbalans in de relatie is deze instabiel en zal nadelig zijn voor zowel A als B. Actoren vellen niet alleen een oordeel over elkaars positie, er wordt ook vanuit de eigen belangen en maatstaven een oordeel geveld over de tastbare werkelijkheid. Daarbij is het van belang welke aspecten belangrijk worden geacht om tot een oordeel te komen. Klok geeft aan dat zeven resources van belang zijn. Het gaat hier om fysieke goederen, personen, informatie, tijd, geld, rechten of bevoegdheden en vertrouwen (Klok, 1993). Beschikbaarheid van hulpbronnen, geeft de kans om invloed en daarmee gedrag te sturen. Dit kan bijvoorbeeld door hulpbronnen onder bepaalde voorwaarden te verlenen of het tegenovergestelde en ze juist ontnemen of daarmee te dreigen. Al deze categorieën hulpbronnen kunnen op een gedifferentieerde manier uitgewerkt worden in een bruikbare normering zoals gebeurd in tabel 1 Samenstelling resources voor politiek-bestuurlijke besluitvorming.

Geld	Bv. budget van bijvoorbeeld bedrijven, organisaties, instellingen en overheid.
Formele bevoegdheden	Bv. bevoegdheden verkregen door een hiërarchische positie binnen een organisatie.
Relaties	Bv. relaties met derden die invloedrijk zijn en daar gebruik van maken.
Wet- en regelgeving	Bv. overige actoren wijzen op bestaande wet- en regelgeving.
Informatie	Bv. toegang tot informatie waardoor een voorsprong kan ontstaan.
Bekwaamheden	Bv. technische, praktische en persoonlijke vaardigheden (temperament, overredingskracht).
Reputatie en vertrouwen	Bv. wil om uitspraken en intenties van actoren voor waar aan te nemen.

Tabel 1 Samenstelling resources

Bron: bewerking auteur.

Hulpbronnen kunnen nu vastgesteld worden als middelen waarover actoren beschikken en die te gebruiken zijn bij transacties. Door middel van hulpbronnen is het mogelijk invloed uit te oefenen op bijvoorbeeld het proces van te ontwikkelen beleid.

2.3.3 Standpunten, belangen en hun onderlinge relatie

Standpunten worden in de online van Dale omschreven als "het; o -en zienswijze, mening, opvatting: een ~ innemen". Bij besluitvorming over waterbeheer van de Eems hebben betrokken actoren standpunten ingenomen. Naast standpunten heeft een actor een belang. Een belang is volgens de van Dale "iets dat iem raakt doordat zijn voordeel ermee gemoeid is of omdat het zijn gevoel van nieuwsgierigheid opwekt: hij heeft er ~ bij voordeel; ~ in iets stellen". Om er achter te komen wat het belang van een actor is, moet uitgezocht worden wat zijn of haar standpunten zijn. Bij besluitvorming over het waterbeheer van de Eems spelen uiteenlopende belangen. Deze worden in het volgende hoofdstuk onderzocht.

2.3.4 Relaties tussen de elementen van het besluitvormingsproces

In een complexe vorm van besluitvorming met verschillende actoren en referentiekaders zullen actoren die afhankelijk zijn, meer verschillende hulpbronnen aanspreken, om hun doelen te verwezenlijken dan actoren die

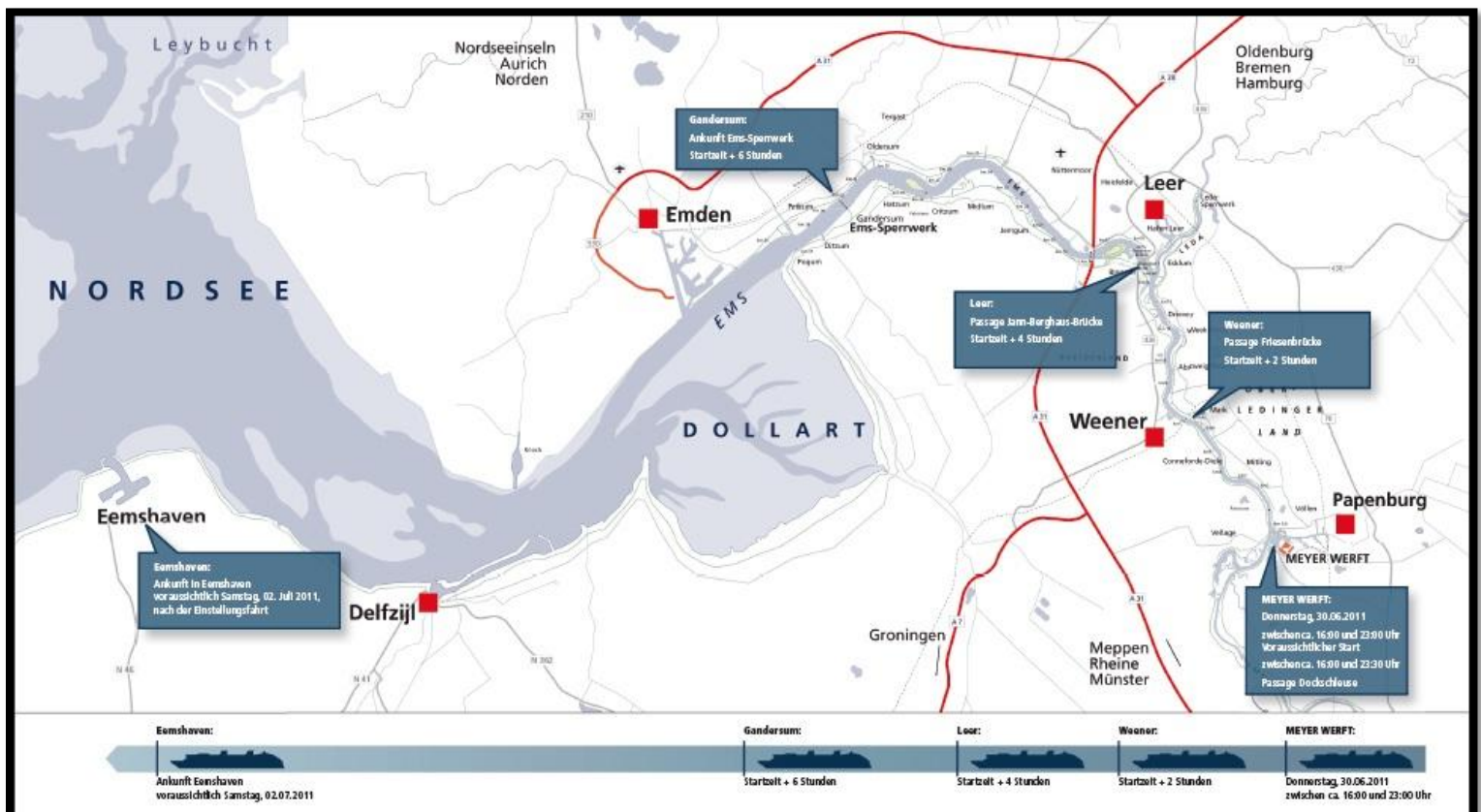
minder afhankelijk zijn. Bij gebrek aan formele bevoegdheden (machtige actoren beschikken vaker over deze hulpbron) zal er een poging gedaan worden om met inzet van andere hulpbronnen toch hun doel te bereiken. Welke hulpbronnen ingezet worden hangt vaak af van het referentiekader dat een actor heeft. Een voorbeeld is een actor met politiek-bestuurlijke referentiekaders, deze zal proberen coalities te vormen gebruikmakend van de hulpbron "relaties" om zijn doel te verwezenlijken. Overigens betekent het niet dat de machtige actoren met veel hulpbronnen in een proces constant sterk staan bij interacties tussen actoren. Vaak zal hij zijn wil kunnen doordrukken maar doet dit niet om niet in diskrediet te raken bij overige actoren op latere tijdstippen. De belangrijkste verwachtingen op actorniveau zijn dat er onderling grote verschillen kunnen zijn wat betreft hulpbronnen. Op netwerkniveau zal er tussen de actoren sprake zijn van totaal uiteenlopende referentiekaders zijn. Dit zorgt voor diverse netwerken waar het belang van hulpbronnen duidelijk wordt. In het volgende hoofdstuk wordt uitgewerkt welke vorm dit heeft.

3. Besluitvorming, de arena en netwerken in het Emsland

Dit hoofdstuk is de neerslag van het veldwerk. Het proces van besluitvorming wordt weergegeven met één arena en de daarin opgebouwde/ ontwikkelde netwerken. De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt: Allereerst wordt de aanleiding voor het besluitvormingsproces uitgelegd. Vervolgens wordt het proces afgebeeld door middel van de algemene waterbeheerarena met alle betrokken actoren. Op basis van standpunten en belangen en te realiseren doelen zijn betrokken actoren te verdelen onder referentiekaders. Er zijn vier referentiekaders: Natuur, Water, Landbouw en Visserij en Economie. Deze onderverdeling is ontleend aan het document van het NLWKN. Het kan voorkomen dat een betrokken actor onder te verdelen is onder meerdere referentiekaders. Nadat aangegeven is wat het referentiekader is van iedere actor wordt aangegeven welke netwerken er zijn ontstaan binnen een referentiekader. Deze netwerken zijn ontstaan om individuele doelen te realiseren van een actor, om hier toe te komen is contact met elkaar gezocht. Een netwerk bestaat niet uit alleen gelijkgestemden. De actoren binnen een netwerk zijn allen beïnvloedbaar bijvoorbeeld door middel van coalitievorming, die interactie leidt tot een resultaat. Hoe effectief dat is geweest wordt aangegeven in het volgende hoofdstuk.

3.1 Aanleiding

Het besluitvormingsproces over waterbeheer van de Eems doet zich voor in het gebied als op de kaart aangegeven.



Afbeelding 1 Waterwegen Eems en omgeving

Bron: website Meyer Werf

De rivier de Eems begint ten zuiden van het Teutoburgerwoud en mondt vervolgens 370 kilometer verderop uit in de Waddenzee. Deze kaart is gemaakt naar aanleiding van een overdracht van een cruiseschip.

De aanleiding voor het besluitvormingsproces is het transporteren van twee afgebouwde schepen met een diepgang van 8 meter. Speciaal voor grote schepen kan het Emssperrwerk gesloten worden tussen Papenburg en Emden om kunstmatig het waterpeil te verhogen, om meer diepgang te creëren voor schepen. Dit wordt in de volksmond stuwen genoemd. Er is een aanvraag ingediend door het Landkreis Emsland in april 2009 bij het NLKWN (vergunningverlenende instantie) met de bedoeling de Eems twee keer te stuwen in de zomer tot een hoogte van 2.20 m. boven N.A.P. in juni 2009 (ongeveer 3 dagen) en juli 2011 (ongeveer 3 dagen) zodat twee afgebouwde cruiseschepen op dat tijdstip door kunnen varen naar open wateren. De Eems mag in die periode (15-03 tot 15-09) wel gestuwd worden voor een bepaald aantal uur (max. 12 uur, tot 1.75 m. boven N.A.P.) maar niet tot een hoogte van 2.20 m. boven N.A.P. en niet voor 72 uur. De periode 16-09 tot 14-03 geeft de mogelijkheid tot stuwing van de Eems voor 52 uur en tot een hoogte van NN+2.70 meter. Op grond van stuwbeperking kan er op genoemde data in juni en juli geen transport van cruiseschepen plaatsvinden. Doel van besluitvorming is de werkgelegenheidsstructuur in de regio Papenburg/ Emsland te behouden en te stimuleren, op grond van het algemeen belang (NLWKN, 2009).

In Papenburg is het familiebedrijf Meyer Werf gevestigd. Er worden grote cruiseschepen gebouwd en afgevoerd richting Eemshaven via de Eems, dit kan alleen via stuwing, om genoeg diepgang te krijgen. In 1798 wordt de Meyer Werf in Papenburg gevestigd. De Meyer Werf is pionier geweest op het gebied van scheepsbouw (van houten naar ijzeren schepen) dat heeft ervoor gezorgd dat ze nog steeds bestaan (Bron: rondleiding werf september 2010, Papenburg). Van de 20 schepenbouwers die er in 1860 in Papenburg waren, is alleen de Meyer werf overgebleven. Op dit moment wordt het bedrijf geleid door de zesde generatie Meyer. De onderneming is vooral bekend geworden, wereldwijd, door de bouw van grote, moderne en aansprekende cruiseschepen die de afgelopen 25 jaar gebouwd zijn. Daarnaast worden er ook veerboten en gastankers ontwikkeld. In 2002 heeft de werf flink geïnvesteerd in een tweede bouwdok met speciale laserlassers. Daarmee kunnen alle formaten schepen gebouwd worden, wat de concurrentiepositie van de werf enorm versterkt. De werf is één van de grootste werkgevers van de regio. Op dit moment loopt de werkgelegenheid tot 2015 (afhankelijk van orders). Jaarlijks verlaten twee of drie cruiseschepen de dokhallen van de werf. Er wordt gemiddeld een omzet van 1.5 miljard per jaar gehaald. Doel van de werf is met de modernste technieken telkens de concurrentie voor te zijn en orders binnen te halen. De vestigingsplaats Papenburg langs de Eems zal daarom mee moeten groeien met de werf om deze sterke concurrentiepositie te behouden (Bron:

rondleiding werf september 2010, Papenburg). Uit een verslag van de NOS (www.nos.nl, 9 augustus 2011) blijkt dat de woordvoerder van de Meyer Werf de Eems als een soort snelweg ziet. Niet alleen voor zichzelf maar ook voor de overige scheepvaart. Daarnaast zijn er maar enkele tientallen mensen die protesteren, duizenden anderen beleven juist veel plezier aan een tocht van een cruiseschip over de rivier.

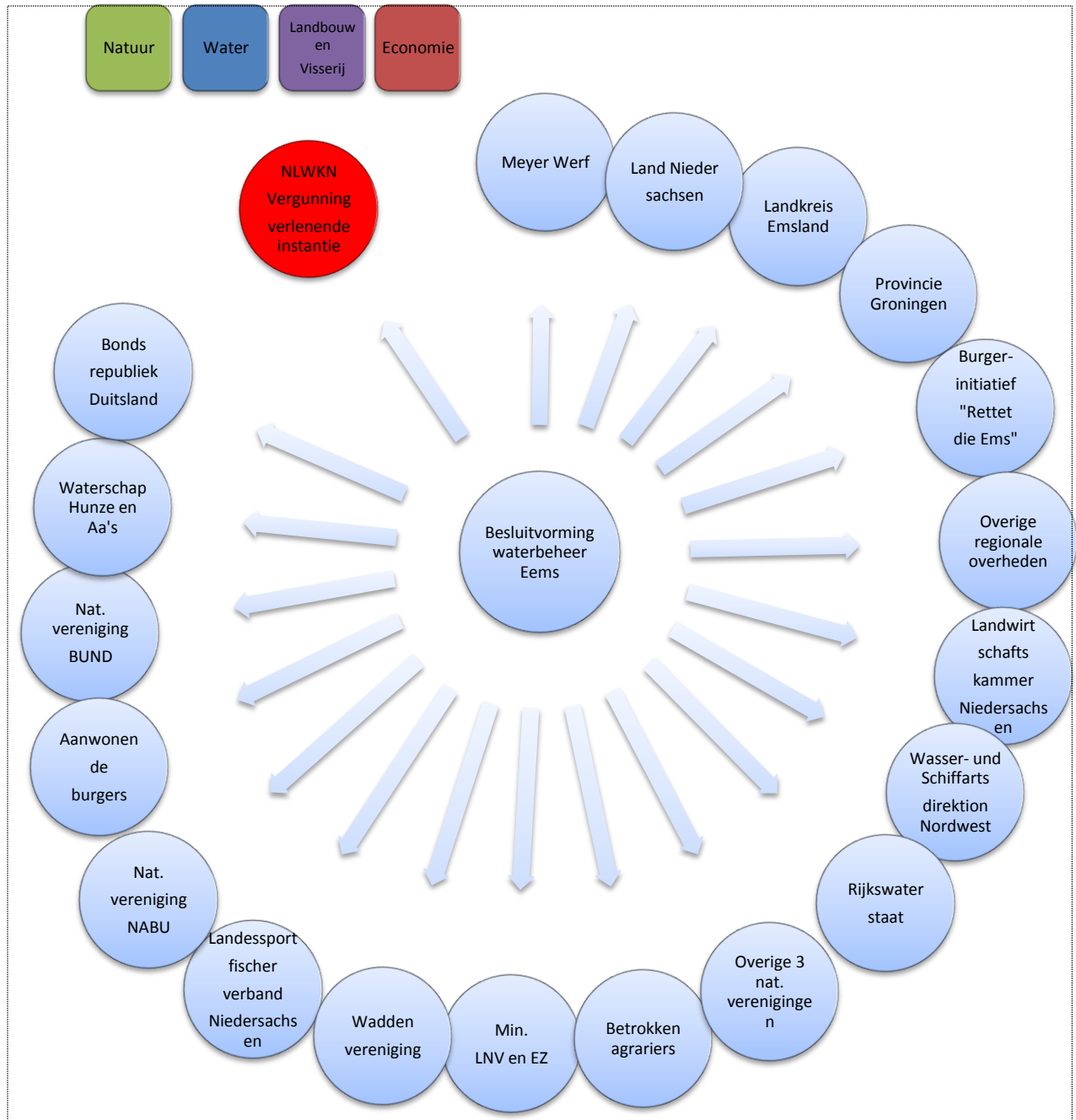
3.2 Waterbeheer arena algemeen, besluitvormingsproces

Omdat het niet mogelijk is alle actoren te interviewen die betrokken zijn geweest, is er een selectie gemaakt. Deze selectie is gebaseerd op betrokkenheid bij het besluitvormingsproces. Er zijn in totaal 6 actoren geïnterviewd. Dit zijn;

- Landkreis Emsland: geselecteerd om de reden dat deze actor, in opdracht van het Land Niedersachsen, de aanvraag tot verandering van waterbeheer heeft ingediend bij het NLWKN.
- NLWKN (Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz): in dit proces voert deze organisatie, die onafhankelijk opereert onder het Land Niedersachsen, de beoordeling uit of er wel of niet veranderingen doorgevoerd worden in het waterbeheer van de Eems. Het NLWKN is uiteindelijk verantwoordelijk voor het waterbeheer van de Eems.
- Provincie Groningen: vanwege internationale betrekkingen is dit een interessante actor om te interviewen.
- NABU (natuurvereniging): deze erkende natuurvereniging is benaderd door het NLWKN, naast 5 overige natuurverenigingen, om een standpunt in te nemen over veranderende besluitvorming. Omdat deze actor een regeling met de Meyer Werf getroffen heeft ter compensatie van stuwing ten bate van de broedvogels.
- Burgerinitiatief "Rettet die Ems": geselecteerd omdat deze organisatie wel bezwaar heeft ingediend bij het NLWKN maar niet zijn benaderd. Het is goed te weten wat de rol van deze organisatie is bij de besluitvorming.
- Meyer Werf: deze actor is benaderd omdat besluitvorming draait om activiteiten die de werf uitvoert.

Naast de interviews is het besluitvormingsstuk "Änderung de Planfeststellungsbeschlusses zum Emssperrwerk zur zweimaligen Anhebung des Stauziels auf NN +2,20 m" opgesteld door het NLWKN veelvuldig gebruikt. In de volgende paragraaf wordt geanalyseerd hoe besluitvorming plaatsvindt. Figuur 5, "Waterbeheerarena" geeft weer wie er betrokken zijn, wie de vergunning verleend en welke referentiekaders er binnen de waterbeheerarena van de Eems zijn. De besluitvorming draait om het waterbeheer van de Eems. De lichtblauwe bollen geven voor een groot deel de belangrijkste actoren weer die op welke wijze dan ook betrokken zijn geweest bij het proces (bron: NLWKN, 2009). De rode bol geeft de vergunningverlenende instantie weer die het proces beoordeelt en de besluitvorming vaststelt (NLWKN). De vier referentiekaders die binnen de

arena zijn geconstateerd zijn; Natuur, Water, Landbouw en Visserij en Economie. Dit is bepaald aan de hand van a priori afbakening. Op basis van de beoordeling van het NLWKN blijkt dat de betrokken actoren onder deze vier referentiekaders in te delen zijn. De onderverdeling is gedaan op basis van standpunten die een actor heeft. Elk van deze referentiekaders heeft een eigen kleur.



Figuur 5 "Waterbeheerarena"

Bron: NLWKN, 2009. Naar eigen bewerking.

Figuur 5 geeft betrokkenen weer bij het proces van besluitvorming. Het proces bestaat uit meer betrokkenen dan hier vermeld. Op basis van de interviews en het besluitvormingsdocument van het NLWKN zijn actoren geselecteerd die ook daadwerkelijk een standpunt hebben ingenomen en dat schriftelijk kenbaar

hebben gemaakt aan het NLWKN. Deze standpunten zijn onder te verdelen in referentiekaders zoals in de figuur zichtbaar. Deze vier referentiekaders zijn niet zomaar geselecteerd. In het besluitvormingsdocument van het NLWKN komen ze terug en op basis van referentiekaders en belangen wordt er uiteindelijk een beoordeling gedaan door de eindverantwoordelijke, het NLWKN.

Na analyse wordt de figuur 5 "Waterbeheerarena" nogmaals gepresenteerd maar dan met de verhouding aan referentiekaders waar elke individuele actor waarde aan hecht.

3.2.1 Procesverloop waterbeheerarena

De aanleiding van het proces is de begrenzing van stuwen opheffen en zelfs in de toekomst permanente flexibiliteit wat betreft stuwen beschikbaar te maken. Daarvoor is de aanvraag "verandering van het planvaststelling besluit over het Emssperrwerk tot tweemaalige stuwing van het peil tot NN+2.20 meter" ingediend. Tweemalig omdat er in 2009 één cruiseschip en in 2011 één cruiseschip afgeleverd moet worden buiten de termijn dat de Eems gestuwd mag worden (NLWKN, 2009). Doel van besluitvorming is de werkgelegenheidsstructuur in de regio Papenburg/ Emsland te behouden en te stimuleren, op grond van het algemeen belang (NLWKN, 2009). Op basis van deze verandering is er een besluitvormingsproces in gang gezet. Besluitvorming is opgebouwd rond één duidelijk zichtbaar besluit te nemen door het NLWKN. Na het horen van andere actoren wordt een besluit genomen. Het NLWKN beoordeelt de aanvraag op zogenaamde bescherming van waarden, namelijk: water, planten, dieren, vogels (broed- en trekvogels), vissen en overig bodemleven en de mens en invloed op de gezondheid (NLWKN, 2009). Naast de bescherming van waarden wordt er geredeneerd in termen van algemeen belang, belangen waterbeheer, belangen natuurbehoud en landschapsbeheer, belangen landbouw, belangen visserij, financiële belangen en overige belangen. Op basis van de bescherming van waarden en belangen wordt een afweging gemaakt of de aanvraag goedgekeurd wordt. Het proces van overweging herbergt na analyse één arena met vier verschillende referentiekaders die nu nader worden toegelicht. Daarin komen de actoren naar voren met elk hun referentiekaders en hulpbronnen om deze te bereiken. Het besluit is op dit moment gedeeltelijk uitgevoerd en zal geheel worden uitgevoerd in 2011. De aanvraag van wijzigingen met betrekking tot stuwing van de Eems ligt bij Landkreis Emsland (NLWKN, 2009). De aanvraag is na indiening door het Landkreis ter inzage gelegd in tien gemeenten en vier steden. Een ieder heeft in een vastgelegde periode de mogelijkheid gehad om een standpunt in te nemen met betrekking tot stuwing van de Eems. Vierenveertig bij naam genoemde overheidsinstanties hebben een standpunt ingenomen ten aanzien van de aanvraag. Ook zes in Niedersachsen erkende natuurbeschermingsverenigingen zijn betrokken bij het proces. Verder zijn Nederlandse partijen ook benaderd. Overigens was hier geen noodzaak toe, omdat het niet over een besluit gaat dat invloed heeft op Nederlands grondgebied. Maar omdat het om een buurland gaat en de contacten goed onderhouden worden zijn ze wel aangeschreven. Op

verzoek van de Provincie Groningen (interview Provincie Groningen, 2011) zijn tien overheidsinstanties en natuurverenigingen aangeschreven om een standpunt in te nemen. Na deze periode van terinzage legging en standpuntinname begint het NLWKN haar onderzoek en beoordeling.

Gezien het grote aantal milieubezwaren achtten de vergunningverlenende instantie en de aanvrager (Landkreis Emsland) het belangrijk om een aanvullend milieu effect rapportage uit te voeren, naast de bij de wet al noodzakelijk uit te voeren rapportages (NLWKN, 2009). De wet vereist al dat voldaan moet worden aan het milieu effect rapportage, de Duitse Natuurbeschermingswet en de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. Door het veranderen van stuwtijden zijn de volgende effecten te verwachten:

- Er moet twee keer water gepompt worden in de barrière Emssperrwerk (vulfase) in 2009 en 2011.
- Twee keer (in 2009 en 2011) vindt er onderdrukking van de continuïteit (stroming van het water wordt geblokkeerd en scheepvaart) met een duur van 10 uur op de Eems en de Leda plaats.
- Er vindt twee keer een overstroming van de dijken plaats door een hoogte van stuwen met 2.20 meter boven N.A.P.
- Er vindt twee keer een onderdrukking van eb en vloed plaats (1x in 2009 en 1x in 2011).
- Er vindt twee keer een verandering in zoutgehalte en zuurstofgehalte plaats (1x in 2009 en 1 x in 2011).
- Er vindt sedimentatie plaats in de rivier de Eems en Leda
- Er vindt sedimentatie plaats door het uit laten lekken van het opslagvolume.

Omdat de effecten gevolgen hebben voor de kwaliteit van de omgeving en bepaalde parameters in het milieu is er een overweging gemaakt om alternatieven en/ of varianten te onderzoeken. Er zijn vijf opties in overweging genomen;

1. Verplaatsing werf.
2. Deelverplaatsing werf.
3. Technische mogelijkheden om het schip te verlichten.
4. Verschuiving van data scheepsoverdrachten.
5. Veranderingen in de verhouding baggeren en stuwen.

De eerste drie alternatieven zijn geen optie om verder mee te nemen in het proces. Reden van afwijzing is dat ze op dit moment geen oplossing bieden voor het lichter worden (qua gewicht) van het cruiseschip. Deze drie varianten worden niet verder onderzocht omdat het zoals gezegd op dat moment niet relevant is. De laatste twee; verschuiving van de data van scheepsoverdrachten of veranderingen in verhoudingen van baggeren en stuwen worden wel beoordeeld. Naar aanleiding van een schrijven van de Meyer Werf aan het NLWKN, laat de werf weten dat het technisch niet mogelijk is om een schip vroeger op te leveren dan gepland. Hier wordt vooral naar gekeken omdat het invloed heeft op de

broedvogels deze worden nadelig beïnvloed door de sloopoverdrachten op de genoemde data. Wat betreft veranderingen in verhoudingen van baggeren en stuwen zou ook bij aanpassing de broedvogel winnaar zijn. Er wordt dieper gebaggerd daarop hoeft minder hoog worden gestuwd. Maar er zouden meer verliezers zijn namelijk het leven in het water en in de bodem. Daarnaast veranderen zuurstof- en zoutgehalten. Het NLWKN beoordeelt deze varianten en/of alternatieven negatief. Deze varianten zijn in bijeenkomsten ook geopperd door betrokken actoren. In het besluitvormingsdocument wordt hier niet op in gegaan uit een interview met het Burgerinitiatief is dit wel gebleken. De variant verplaatsing werf zien zij wel zitten Maar omdat de variant niet positief bijdraagt aan een oplossing voor het huidige probleem heeft dit geen bijdrage binnen het proces.

3.3 Actoren nader toegelicht op basis van de referentiekaders binnen de waterbeheerarena

Een standpunt vaststellen is niet eenvoudig. Een actor kan vertellen wat zijn of haar standpunt is in een proces, maar vaak zijn het de overige actoren in het proces die haarfijn vertellen waarom een actor een bepaald standpunt inneemt (De Bruijn et al., 2008). Overigens moet deze benadering ook met de nodige voorzichtigheid genomen worden omdat overige actoren ook hun eigen standpunten hebben. Een belang vaststellen kan door uit te zoeken wat de achtergrond van het standpunt van de actor is. Met vragen als waarom hij of zij voor- of tegenstander is, of wat de actor er mee denkt te bereiken wordt duidelijker wat het achterliggende belang is. Overigens hoeft een ingenomen standpunt niets te zeggen over het belang waar de actor naar toe werkt (De Bruijn et al., 2008). De keus kan gemaakt worden een standpunt in te nemen volgens een bepaalde strategie waardoor een belang niet meteen bereikt wordt maar wel op de lange termijn. Een standpunt innemen kan een reactie teweegbrengen die de actor een stap dichterbij zijn belang brengt. Er wordt onderscheid gemaakt tussen formele en informele belangen. De actor noemt zelf wel het formele belang achter zijn standpunt. Dat belang vertegenwoordigt het "zijn" van de organisatie. Informele belangen zijn net zo belangrijk als formele belangen, maar vaak moeilijker te achterhalen. Als standpunten en belangen achterhaald zijn kan een indruk gevormd worden van hoe consequent (of deze wel of niet vasthoudt aan zijn standpunt) een actor is. Als deze bijvoorbeeld consequent is in zijn standpunt dan kan een overige actor daarop reageren. Een actor kan proactief, reactief of niet reageren binnen een proces. Het is belangrijk om te zien welke bewegingen een actor in het proces maakt (De Bruijn, 2008) omdat het zijn weerslag heeft op de te nemen besluitvorming.

3.3.1 Referentiekader Natuur

Het referentiekader natuur is een breed kader. Daaronder vallen verschillende onderdelen. De belangrijkste zijn Natura 2000 en de Vogel- en Habitatrichtlijn. Bij Natura 2000 zijn veel actoren betrokken, als gekeken wordt naar het groter

geheel, dan de actoren uit dit proces. Maar omdat het daar nu niet om draait worden alleen de actoren benoemd die zich bezig houden met Natura 2000 in het proces van waterbeheer van de Eems. In onderstaand tabel 2. worden alle actoren weergegeven met hun referentiekaders binnen de arena waterbeheer, rol in het proces, standpunten en of het doel bereikt is. Deze gegevens zijn gebaseerd op informatie uit de interviews en het besluitvormingsdocument van het NLWKN.

Actor	Standpunt	Rol tijdens proces	Referentie kader	Doel bereikt?
Bonds-republiek Duitsland	Natura 2000 moet ingepast worden. Economie is echter ook van belang.	Aanwijzen Eems als Natura 2000 gebied.	Bepalen grenzen Natura 2000 gebieden	De grenzen zijn bepaald, invulling hangt af van Niedersachsen.
Land Niedersachsen	Ecologie en economie moeten samen ingepast worden.	Invulling Natura 2000 "status" lange termijn.	Natura 2000 doelen en implementatie moeten nog worden gerealiseerd.	Gedeeltelijk, nog niet gerealiseerd.
Landkreis Emsland	Optimale voorwaarden creëren voor werkgelegenheid.	Aanwijzing Natura 2000 tegen gereclameerd.	Verslechtering werkgelegenheidsstructuur.	Aanwijzing is in handen van Duits rechtssysteem, maar er kan vanuit gegaan worden dat Eems = Natura 2000
Provincie Groningen	De ecologie zal hersteld moeten worden dit is de zorg van Duitsland.	Geen directe rol	Implementatie Natura 2000 samen met Duitse overheden.	Verwachting is dat op basis van goede samenwerking een implementatie gerealiseerd wordt.
NLWKN	Geen	Overheidsinstanties met vergunning verlenende bevoegdheden.	Onafhankelijke besluiten beoordelen.	Besluit is genomen
NABU nat. vereniging	In strijd met bescherming van natuur en plantensoorten op Lands- en Bondniveau. Het lijkt erop dat stuwing alleen in het werk wordt gezet om	Tegen stuwing vanwege natuurbehoud.	Behoud erfgoed natuur voor latere generaties.	Doelen bereikt door compromis met Meyer Werf.

	economische belangen te onderhouden.			
Burger initiatief “Rettet die Ems”	Herstellen van de Eems. En tegengaan van verdrinken van broedvogels en hun kuikens.	Hoopt op snelle aanwijzing Natura 2000	Behoud Eems als estuarium. En tegengaan van verdrinken broedvogels en kuikens.	Doel niet bereikt. Nog geen aanwijzing en stuwung gaat door.
BUND nat. vereniging	Herstellen van de Eems.	Tegen besluit stuwung met oog op natuurbehoud.	Behoud broedvogels/ overige natuur.	Doelen bereikt door compromis met Meyer Werf.
Overige regionale overheden	Werkgelegenheids structuur behouden en versterken	Tegen aanwijzing Eems als Natura 2000 gebied.	Behouden werkgelegenheids structuur.	Stuwung gaat door maar Natura 2000 met hoge waarschijnlijkheid ook.
Overige nat. verenigingen	Ecologie herstellen	Standpunt ingenomen tegen besluit van stuwung.	Voorkomen verdere verstoring milieu.	Doelen niet bereikt stuwung gaat door.

Tabel 2 Referentiekader Natuur

Bron: Interviews en NLWKN, 2009.

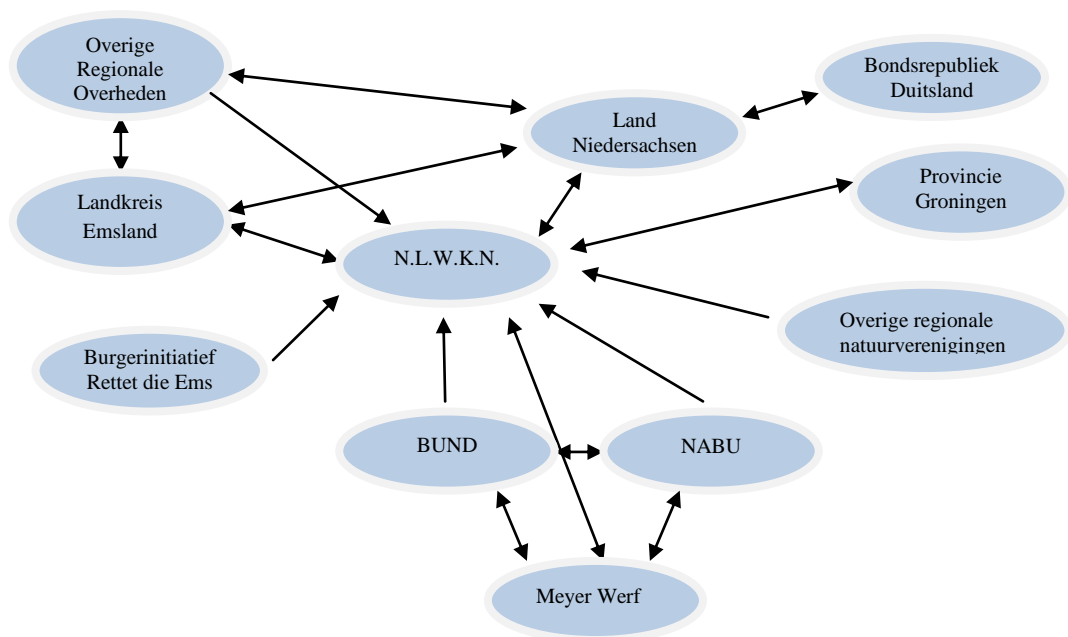
Natuur is één van de belangrijkste referentiekaders binnen besluitvorming over de Eems. Hier zijn ook de meeste actoren bij betrokken, zelfs grensoverschrijdend (NLWKN,2009). Natura 2000 beschermt bijzondere natuurgebieden omdat de natuur onderdrukt wordt door vele overige functies, dit is bepaald door de Europese lidstaten. Het Ministerie bepaalt de uiteindelijke grenzen van een gebied, maar ook de doelen. Deze worden in een aanwijzingsbesluit opgenomen. Wil iemand een activiteit of project starten in een Natura 2000 gebied, dan zoeken de overheden eerst uit of dit de natuur schaadt en of er wel een vergunning voor verleend kan worden op basis van de Natuurbeschermingswet (website rijksoverheid, 15-05-2011). De Vogel- en Habitat Richtlijn is een onderdeel van Natura 2000. De Richtlijn moet ervoor zorgen dat bedreigde en zeldzame broed- en trekvogels beschermd worden en dat er habitats voor ze ingericht worden. De Eems is een estuarium, en aangewezen als Natura 2000 gebied (website Land Niedersachsen, 10-05-2011). Uit de tabel is bij de standpunten een tweedeling zichtbaar. Aan de ene kant staan de regionale overheden die een verslechtering van de werkgelegenheidsstructuur verwachten bij het tegenhouden van stuwung. Aan de andere kant staan onder andere natuur organisaties die aangeven de natuur te laten rusten zodat herstel mogelijk is. De plaatselijke overheden in Duitsland hebben deze aanwijzing lang proberen tegen te houden in verband met te verwachten mislopen van inkomsten. Er wordt gevreesd voor een slechter wordende werkgelegenheidsstructuur. Uit het interview met het Landkreis Emsland komt echter wel naar voren dat zij zich ervan bewust zijn dat er nu een

implementatie van ecologie en economie moet plaats vinden. Op de vraag of dit gaat slagen antwoordden ze dat dit in andere Europese Lidstaten ook gelukt is en dat het bij de Eems ook zal slagen. Uiteindelijk heeft het Europees Hof besloten dat de Eems inderdaad een Natura 2000 gebied is. Het is nu aan het Duits rechtssysteem om dat oordeel te implementeren in hun vonnis. Ondertussen is een implementatieteam opgericht om een plan te verwezenlijken met daarin ambities en eventuele doelen voor de Eems. In het implementatieteam zit onder andere de Provincie Groningen. Terug naar de besluitvorming wat betreft stuwning van de Eems. Natura 2000 is daarin een belangrijk onderdeel, dit is af te leiden aan de gegevens die verzameld worden vóór stuwning en na afloop, een monitoring onderzoek naar soorten planten, dieren en ecologiesystemen die verplicht wordt vanuit de natuurbeschermingswet. Op dit moment wordt er alleen gewerkt met milieu effect rapportage omdat Natura 2000 in praktijk nog niet zover gevorderd is dat er al doelen op papier staan (interview Provincie Groningen, 2011). Alle effecten die van invloed zijn op de omgevingskwaliteit van de Eems worden daarin vermeld.

3.3.2 Netwerk Natuur

Er zijn verschillende netwerken ontstaan binnen de waterbeheerarena. Dit zijn netwerken waarbinnen invloed uitgeoefend kan worden. Dit houdt in dat er contacten tussen actoren ontstaan op basis van niet gelijkgestemdheid. In de netwerken is contact met elkaar gezocht om eigen referentiekaders te realiseren. In Natura 2000 spelen overheden, natuurverenigingen en de Meyer Werf een rol. De overheden zijn verdeeld. De Europese Unie heeft bepaald dat Natura 2000 er komt. De Bondsrepubliek Duitsland bepaalt welke gebieden en waar Natura 2000 komt. Dit is afgesproken en wordt ook uitgevoerd. De landen waaronder Niedersachsen bepalen zelf de grenzen en de ambitie van het gebied (website Land Niedersachsen, 10-05-2011) . In dit geval is dat grensoverschrijvend. De economische en ecologische belangen komen hier kijken. Deze moeten op elkaar afgestemd worden omdat het gebied beide genereert. De regionale overheden en het Landkreis Emsland hebben meer baat bij economische belangen. Maar de wet- en regelgeving heeft bepaald dat beide op elkaar afgestemd moeten worden. Land Niedersachsen zal nu de ambities op moeten stellen voor het gebied. Het Land zit tussen de landelijke en regionale politiek in. Het wil economisch sterk staan maar zal ook ecologisch moeten meedoen. Uit het interview met het Emsland komt naar voren dat er alle vertrouwen is in een samengaan van economie en ecologie in het gebied de Eems. De natuurverenigingen streven allemaal naar natuurbehoud en herstel voor latere generaties. De één pakt dit anders aan dan de ander. Het burgerinitiatief Rettet die Ems werd niet uigenodigd, maar nodigt zichzelf uit door een standpunt in te nemen en dit kenbaar te maken (interview Burgerinitiatief Rettet die Ems). Het laat weten dat ze het niet eens zijn met de aanvraag vanwege het verstoren van de ecologie van de Eems. Ook merken ze op dat de afgelopen 25 jaar, sinds het verdiepen van de Eems, bijna elk jaar een besluit genomen wordt om de Eems aan te passen ten gunste van de Meyer Werf. Als er elk jaar een besluit wordt

genomen over het waterbeheer beginnen de aanpassingen op een geleidelijk proces te lijken, op die manier kan niet gesproken worden over noemenswaardige ingrepen die grote gevolgen hebben. De overige natuurverenigingen zijn wel uitgenodigd, daarvan hebben NABU en BUND een standpunt ingenomen. Overigens hebben zij voor een deel hun referentiekaders wel bereikt door de hulpbron relaties te gebruiken. Door middel van een compromis met de Meyer werf, hebben zij het voor elkaar gekregen dat de werf met behoud van ecologie verdere productie bedrijft. Dit is schriftelijk vastgesteld en wordt rechtsgeldig gemaakt door het NLWKN. Waar natuur beschadigd is of wordt zal gecompenseerd worden. Ook zullen er meer habitats in gebruik worden genomen voor broed- en trekvogels. Een 'Emsüberführung' (transport schip over de Eems) plannen in de periode van 15 april tot 15 juli behoort ook tot de verleden tijd in verband met het broedseizoen (www.nos.nl, 09-08-2011). In ruil daarvoor hebben de natuurverenigingen hun bezwaar laten vallen zodat het besluitvormingsproces geen vertraging opgelopen heeft (blijkt uit interview Burgerinitiatief Rettet die Ems). Het NLWKN heeft daarop de beoordeling verder afgerond. In figuur 6 Netwerk Natuur zijn de netwerkverbindingen tussen actoren weergegeven.



Figuur 6 Netwerk Natuur

Bron: Interviews en NLWKN, 2009 naar eigen bewerking.

De onderlinge relaties die spelen in het netwerk Natuur zijn geanalyseerd uit het besluitvormingsdocument van het NLWKN en uit de interviews met zes actoren. Het blijkt dat de netwerken ontstaan zijn uit actoren die niet gelijkgestemd zijn. Door middel van invloed uit oefenen is getracht belangen te realiseren. Uit de pijlen blijkt hoe het contact verlopen is. Dit kan eenzijdig maar ook tweezijdig geweest zijn. De actoren hebben allen contact gehad met het NLWKN (behalve het Bondsrepubliek Duitsland). Alle pijlen zullen daarom gericht zijn naar het

NLWKN. Schriftelijk is er een standpunt ingediend. Het NLWKN heeft in enkele gevallen contact opgenomen met actoren om meer informatie beschikbaar te stellen om beter een inschatting te kunnen maken. Dit is in het geval van de Meyer Werf gebeurt (NLWKN, 2009). Er is navraag gedaan over alternatieven en/ of varianten om stuwing te voorkomen en wat de gevolgen daarvan zijn. Deze zijn schriftelijk bij het NLWKN aangeleverd. Naast contact met het NLWKN is er onderling tussen actoren ook contact geweest. Overigens is het zeer moeilijk goed vast te stellen hoe de lijnen lopen omdat er zelf niet deelgenomen is aan het proces en alles gebaseerd is op informatie uit interviews en het document van het NLWKN. Het is goed te vermelden dat uit de interviews moeilijk te achterhalen is geweest op wat voor manier contacten tot stand is gekomen en op welke manier invloed is uitgeoefend. Wat wel bekend is geworden is dat er contacten zijn geweest tussen NABU, BUND en de Meyer Werf, dit heeft zoals eerder vermeld geleid tot een compromis. Hulpbronnen kunnen helpen in een netwerk om bepaalde doelen te realiseren. De hulpbronnen die in dit netwerk zijn gebruikt door de actoren zijn: Formele bevoegdheden (door overheidsinstanties), Bekwaamheden (door NABU en BUND er is een overeenkomst bereikt d.m.v. coalitie vorming) en Wet- en Regelgeving (er is door partijen bij het innemen van hun standpunt gewezen op bestaande besluitvorming en wet- en regelgeving). NABU geeft aan bij inname van het standpunt dat het tegen stuwen is omdat de verandering teveel afwijkt van de bestaande besluitvorming over waterbeheer van de Eems (NLWKN, 2009).

3.3.3 Referentiekader Water

Het referentiekader water omvat de Kaderrichtlijn water en het waterbeheer van de Eems (= estuarium) in het algemeen. De Kaderrichtlijn Water is een Europese richtlijn die ervoor moet zorgen dat de kwaliteit van water behouden of verbeterd wordt. Het gaat bij de Eems om het deelstroomgebied Eems-Dollard (website rijksoverheid/ Kaderrichtlijn Water). Op basis van samenwerking tussen Nederland en Duitsland moeten taken worden uitgevoerd en mensen ingezet en aangestuurd worden. In het besluitvormingsproces wordt bij afweging door het NLWKN rekening gehouden met de richtlijnen. Het gaat om uitwerkingen op het oppervlaktewater en grondwater. Met name zuurstof en het zoutgehalte veranderen bij stuwing. Een aantal natuurverenigingen hebben hierover een standpunt ingenomen. Hieronder is in de tabel 3 het referentiekader Water te overzien.

Actor	Standpunt	Rol tijdens proces	Referentiekader	Doel bereikt?
Land Niedersachsen	Kaderrichtlijn Water normen moeten behaald worden.	Invullen doelen Kaderrichtlijn Water.	Implementatie is gerealiseerd in samenwerking met Nederland.	Richtlijn uitgevoerd.

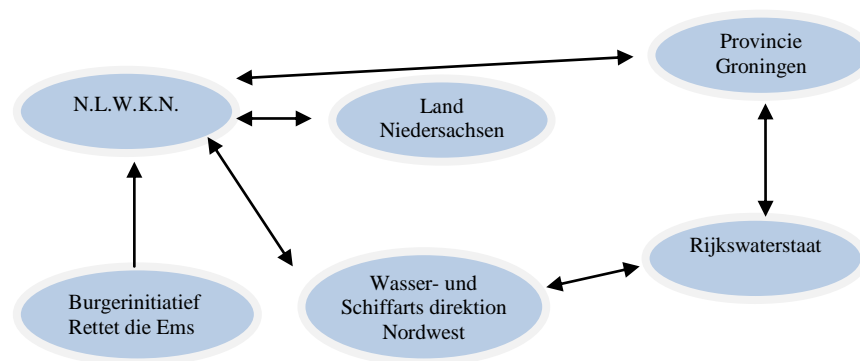
Provincie Groningen	Duitsland zal haar waarden die behoren bij de Kaderrichtlijn Water zelf moeten realiseren.	Geen directe rol	Samenwerking met Duitse overheden	Implementatie is afgerond.
NLWKN	Geen.	Overheidsinstantie die controleert of afspraken nagekomen worden.	Beoordelen richtlijnen en of er ruimte is voor verandering.	Besluit is genomen
Burgerinitiatief "Rettet die Ems"	Zout- en zuurstofgehalten water verbeteren dus geen stuwung.	Bezwaar ingediend	Behoud Eems als estuarium. Zuurstofgehalte veel te laag.	Doel niet bereikt. Stuwung gaat door.
Rijkswaterstaat	Niet bekend	Geen standpunt ingenomen, is wel benaderd	Uitvoeren taken Richtlijn	Uitvoerend.
Wasser- und Schiffarts direktion Nordwest	Niet bekend	Geen aanwezige rol tijdens proces	Verantwoordelijk voor het doen en laten op het water.	Controlerend en uitvoerend.

Tabel 3 Referentiekader Water

Bron: Interviews en NLWKN, 2009, eigen bewerking.

3.3.4 Netwerk Water

Het netwerk Water bestaat uit overheden en andere instanties die publieke belangen behartigen. Het netwerk zit als volgt in elkaar (figuur 7):



Figuur 7 Netwerk Water

Bron: Interviews en NLWKN, 2009, eigen bewerking.

In het netwerk lopen verschillende lijnen tussen actoren. Er is sprake van een samenwerkingsverband tussen Nederlandse en Duitse instanties. Vandaar dat de Provincie Groningen en Rijkswaterstaat afgebeeld zijn. In dit geval zijn zij verantwoordelijk voor uitvoering van de Kaderrichtlijn Water. De Wasser- und Schiffarts direktion Nordwest gaat over alles wat op en rond de binnenwateren gebeurt. Zij is in mindere mate bij de uitvoering betrokken maar toezicht houden is één van haar taken. In dit netwerk is opvallend dat maar één natuurinstantie

een bezwaar heeft ingediend bij het NLWKN vanwege de zout- en zuurstofgehalten. Dit was het Burgerinitiatief Rettet die Ems, dit heeft na de bekendmaking van besluitvorming over het waterbeheer van de Eems een standpunt geformuleerd en bekend gemaakt aan het NLWKN. Het Land Niedersachsen geeft doelen door aan het NLWKN, waar rekening gehouden moet worden in verband met Kaderrichtlijn Water. De Europese Unie geeft EU-lidstaten de verplichting om een goede ecologische toestand voor verschillende wateren te definiëren (website RIVM, 10-05-2011). Dit houdt in dat de ecologische toestand van het water een goede kwaliteit weerspiegelt. Lidstaten moeten zelf maatregelen treffen om deze goede kwaliteit terug te krijgen. De Eems is een water waar de ecologische toestand sterk verslechterd is in de afgelopen 25 jaar (interview Provincie Groningen, 2011). De Provincie geeft aan in het interview dat Duitsland zelf verantwoordelijk is om de ecologie te herstellen. Vooral vertroebeling is de voornaamste oorzaak. Verschillende organisaties verwijten de overheidsinstanties in Duitsland van een steeds verdere verslechtering van de ecologische toestand in de Eems (interviews NABU en Burgerinitiatief Rettet die Ems). Versturende factoren zijn het veranderen van stromingen door baggerwerkzaamheden, scheepvaart en stuwen. De EU verplicht de lidstaten de ecologische toestand te verbeteren, de landen wijzen daarop naar de afdeling Verkeer en Waterstaat. Zij nemen contact op met Provincies, Waterschappen en gemeenten om een invulling te geven aan de Richtlijn. Het Duitse NLWKN en Rijkswaterstaat zijn voor de uitvoering verantwoordelijk. In dit proces wordt al snel duidelijk dat de aanvraag een negatieve invloed heeft op de ecologische toestand omdat er gestuwd en gebaggerd moet worden. De Natuurverenigingen in Niedersachsen die aangeschreven zijn hebben niet zozeer tegen het baggeren gereclameerd. Wel tegen veranderende waarden in het water. Maar dit is al in het arena Natura 2000 uitgewerkt. Het NLWKN beoordeelt de aanvraag op basis van Kaderrichtlijn Water; "Er worden nadelige effecten geconstateerd en deze moeten gecompenseerd worden binnen een jaar na de eerste scheepsoverdracht in 2009" (NLWKN, 2009). De overheden zien het zelf niet zozeer als probleem, er wordt getracht het ecologische belang in te passen met het economische belang. De hulpbronnen die in dit netwerk zijn formele bevoegdheden door de overheden. Het Burgerinitiatief heeft bekwaamheden gebruikt om het standpunt van de organisatie duidelijk te maken. Dit is schriftelijk ingediend bij het NLWKN.

3.3.5 Referentiekader Landbouw en Visserij

In het bijzonder is de stuwing in juni een probleem voor de landbouwers die aan de Eems hun velden hebben liggen. Het gaat om 55 betrokken bedrijven met oppervlakten van 0.3 tot 46 hectare (NLWKN, 2009). Het zijn bedrijven met koeien (tot 150 stuks) en schapen (10-1500). De gebieden worden gebruikt als weide of maaiweide. De opslag van water in deze weiden door stuwing heeft invloed op het weideseizoen en de oogst van de tweede snede. Gevolg kan een verhoogde belasting van verontreinigende stoffen in het gras zijn en verlies van kwantiteit en kwaliteit. Overigens moet opgemerkt worden dat in deze gebieden (buitendijks) regelmatig water overloop is. Maar niettemin zal er voer

aangekocht moeten worden en vee in de stal bijgevoerd worden. Dit brengt extra financiële kosten met zich mee. De beschreven schade wordt bepaald door de Landwirtschaftskammer Niedersachsen. Door middel van een programma houden zij alle gegevens bij tijdens de stuwing; wat de invloed is op de weiden en het drinkwater van het vee (verzilting). Op basis van deze gegevens worden compensatiemaatregelen genomen. In het besluitvormingsproces hebben 55 boeren de mogelijkheid gekregen een bezwaar in te dienen. Dit hebben zij bijna allemaal gedaan, de grote betrokkenheid geeft aan dat de landbouwers grote financiële problemen verwachten.

De visserij en sportvissers kunnen economisch nadelig worden beïnvloed door de tweemaalige stuwing. Allereerst door de pompwerkzaamheden, daarna door de veranderende zuurstofwaarden. Maar bij het in bedrijf stellen van het Emssperrwerk is dat al onderzocht, geëvalueerd en gecompenseerd. De effecten bij dit project worden niet nogmaals behandeld en gecompenseerd. Als er al vissers beïnvloed worden zullen de effecten als licht worden geclassificeerd. In tabel 4 wordt geschetst van wat er zich afspeelt;

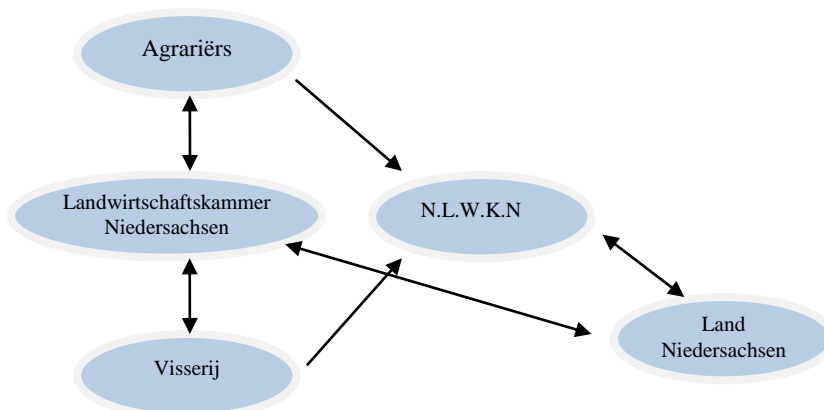
Actor	Standpunt	Rol tijdens proces	Referentiekader	Doel bereikt?
Land Niedersachsen	De economie moet versterkt worden. Als het één het ander nadelig beïnvloedt wordt gecompenseerd.	Indirecte aanvrager	Werkgelegenheid behouden en versterken. Waar nodig schade compenseren	In toekomst schade uitkeren.
NLWKN	Geen	Overheidsinstantie met vergunningverlenende bevoegdheden.	Beoordelen agrarische belangen t.o.v. algemeen belang	Besluit is genomen
Landwirtschaftskammer Niedersachsen	Er is schade, de schade moet gecompenseerd worden.	Optreden als autoriteit die agrarische belangen waarneemt.	Adviseren NLWKN, agrarische belangen vertegenwoordigen	Uitvoerend en adviserend.
Betrokken boeren	Tegen stuwing op de genoemde data.	Bezwaar ingediend na bekendmaking besluitvorming	Productie gras waarborgen en tegengaan verzilting drinkwater vee.	Er wordt op basis van een schade analyse compensatie uitgekeerd.
Betrokken sportvissers en Vissersvloten	Geen	Bezwaar gemaakt tegen visverlies door pompwerkzaamheden	Visverliezen	Nee, er wordt niet gecompenseerd.

Tabel 4 Referentiekader Landbouw en visserij.

Bron: Interviews en NLWKN, 2009.

3.3.6 Netwerk Landbouw en Visserij

In het netwerk Landbouw en visserij is een netwerk opgebouwd tussen het NLWKN, Landwirtschaftskammer Niedersachsen, de visserij en de landbouwers. Het NLWKN heeft de bezwaren beoordeeld van de landbouwers, dit doet zij door middel van haar formele bevoegdheden. De landbouwers hebben het NLWKN op de wet- en regelgeving gewezen. Bij nadelige effecten door stuwing volgt compensatie. Daarop is het Landwirtschaftskammer ingeschakeld om de schade in kaart te brengen na een stuwing, zij adviseert. Op basis van deze in kaart brenging wordt vervolgens de schade gecompenseerd. Overigens geeft het NLWKN duidelijk aan dat ondanks de compensatie het algemene belang voor het agrarisch belang gaat. Dit blijkt uit de uitspraak; "Deze belangrijke economische factor voor de regio weegt veel zwaarder dan de belangen van de landbouw" (NLWKN, 2009). Er is voldoende rekening gehouden met de landbouw, resterende nadelen dienen te worden geaccepteerd op grond van het algemeen belang. De beoordeling van de visserij is ongeveer gelijk aan die van de landbouw. Hoewel er bij de landbouw een groter aantal betrokkenen zijn. En de economische effecten vele malen groter zijn. Bij de visserij is de samenstelling van betrokken actoren gelijk. Het NLWKN geeft door middel van haar formele bevoegdheden een oordeel over de effecten door stuwing op de visserij. In figuur 8 Netwerk Landbouw en Visserij staan de onderlinge relaties afgebeeld binnen het netwerk. De dubbelzijdige geven aan dat er tussen de landbouwers en het Landwirtschaftskammer contacten zijn geweest. Dit geldt ook voor de visserij. Er is contact geweest over de stand voor stuwing en de te verwachten schade na de stuwing. Er is contact geweest tussen het Land Niedersachsen en het Landwirtschaftskammer over compensatiemaatregelen voor de landbouwers. De agrariërs en de visserij hebben bij het NLWKN laten weten wat zij van de aanpassing van besluitvorming vinden.



Figuur 8 Netwerk Landbouw en Visserij

Bron: Interviews en NLWKN, 2009.

In dit geval wordt ook de Landwirtschaftskammer ingeschakeld om advies te geven over schade binnen de visserij. Omdat er door de sector wel bezwaren ingediend maar al eerder schade is uitgekeerd, hoeft er niet nogmaals

schadecompensatie uitgekeerd te worden. De schade door het Emssperrwerk is al in de beginfase na de bouw gecompenseerd aan de visserij.

3.3.7 Referentiekader Economie

De economie is één van de belangrijkste referentiekaders naast Natuur. Economische belangen tellen zwaar in dit proces. Mede omdat er veel financiële gevolgen zijn bij een negatieve uitkomst van besluitvorming. De Landkreisen Leer en Emsland hebben in 2009 een onderzoeksbureau opdracht gegeven uit te zoeken wat de betekenis van de Meyer Werf is voor de regio. Uit dit onderzoek (NIW, 2009) blijkt al snel dat de vervlechting van de werkgelegenheidsstructuur in Niedersachsen niet gering is. De gevolgen voor de regio bij het sluiten van de werf zijn enorm. Er werken direct en indirect ongeveer 16.000 mensen in opdracht van de werf. Bij dit aantal zijn ook alle werknemers van bedrijven meegeteld die produceren en leveren aan de werf. In de regio Emsland en Ostfriesland is naast landbouw en scheepvaart weinig activiteit. Het is een regio met weinig kansen op groeiende werkgelegenheid in de verschillende sectoren. De Meyer Werf is in deze regio één van de grootste werkgevers. Landkreis Emsland zal er veel aan gelegen zijn deze werkgever te behouden. De cruiseschepen is een lucratieve sector. De economische activiteiten van de Meyer Werf hebben een grote fiscale impact (NIW, 2009). Als alle overwogen soorten heffingen (onroerende zaakbelasting, bedrijfsbelasting, vennootschapsbelasting, inkomstenbelasting en omzetbelasting) beraamd worden voor het jaar 2008 komt er volgens berekeningen van het NIW een bedrag van 10,1 miljoen euro uit. Het grootste deel daarvan komt toe aan de deelstaat Niedersachsen (bijna 8 miljoen). De Landkreisen Leer en Emsland ontvangen een totaal van 2,2 miljoen euro. De verdere capaciteitsverhoging zal er voor zorgen dat het belastinginkomen stijgt naar 17 miljoen. Daarvan komt een dikke 5 miljoen euro terecht bij de Landkreisen Emsland en Leer. Het is in het belang van de deelstaat Neder-Saksen deze heffingen te behouden. Doelstelling van de landsregering is het naar beneden krijgen van de "landsschuld" van de deelstaat (website Niedersachsen.de, 28-03-2011).

De Meyer Werf is verantwoordelijk voor 295 opleidingsplaatsen (website Meyer Werf, 02-02-2011) in het Landkreis Emsland. Dat betekent dat standaard 10% van de vaste werknemers bestaat uit op te leiden vakkrachten. Overigens gaat dit om hoogopgeleide vakkrachten. Voor het Emsland is dit een belangrijk gegeven omdat er ruimte is voor jongeren om zich te ontwikkelen en er zijn reële kansen op een baan. Dan is er nog de vertakking met toerisme. Rond de werf is een hele activiteitencirkel opgezet. Jaarlijks zorgt dit voor een enorme toestroom van toeristen (295.000 in het jaar 2008, NIW, 2009). Zoals al eerder vermeld, is de Meyer Werf met haar activiteiten een trekpleister voor dagtoeristen. De stad Papenburg speelt hier dankbaar op in door allerlei activiteiten aan te bieden. Door toerisme worden niet alleen mensen aangetrokken om de stad te bezoeken. De stad Papenburg is er ook door op de kaart gezet. Een overzicht in tabel 5 van dit referentiekader moet duidelijk maken wat er allemaal speelt.

Actor	Standpunt	Rol tijdens proces	Referentiekader	Doel bereikt?
Bondsrepubliek Duitsland	Economie stimuleren en versterken in Duitsland	Belanghebbende garanderen werkgelegenheid.	Verschaft Meyer Werf garantie van 1.2 miljard euro om orders binnen te halen.	Ja, Meyer werf blijft orders binnen krijgen.
Land Niedersachsen	Economie stimuleren en versterken in het Land	Aanstellen Landkreis Emsland als aanvrager voor stuwning zodat werkgelegenheid gegarandeerd blijft	Werkgelegenheid behouden en versterken. Zorgen dat het Land economisch rond komt.	Gerealiseerd.
Landkreisen Emsland en Leer	Economie versterken en stimuleren in eigen Landkreis	Aanvrager flexibilisering stuw tijden Eems.	Werkgelegenheid behouden en versterken	Gerealiseerd.
NLWKN	Geen	Overheidsinstanties met vergunningverlenende bevoegdheden.	Onafhankelijke besluiten beoordelen.	Besluit is genomen
Overige regionale overheden	Economie versterken en stimuleren in eigen Landkreisen	Informatieverstrekking economische gegevens.	Behouden werkgelegenheid.	Gerealiseerd.
Meyer Werf	Behouden orders en nieuwe orders binnen krijgen	Geen directe rol	Behouden sterke concurrentiepositie.	Orders worden nog steeds binnengehaald.

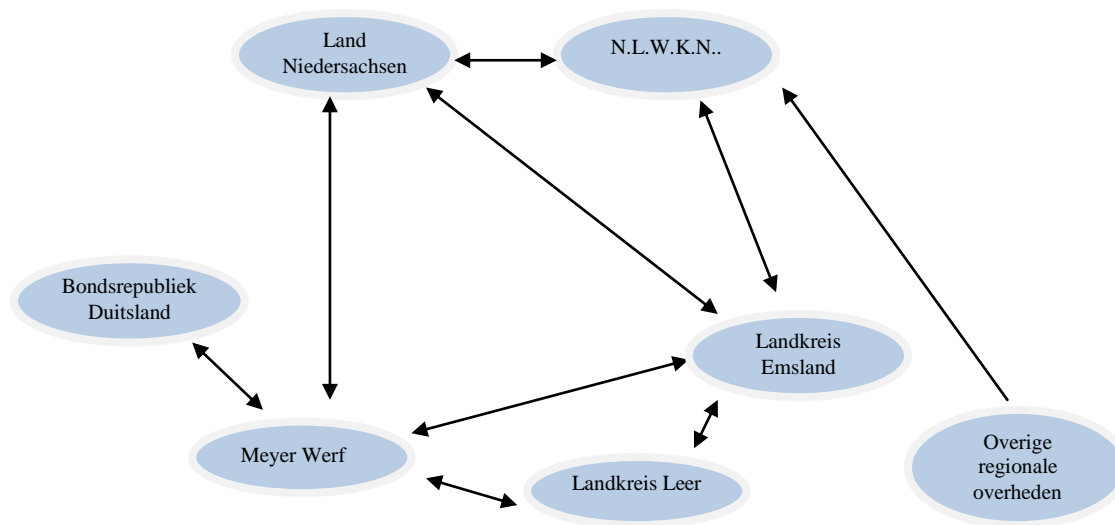
Tabel 5 Referentiekader Economie

Bron: Interviews en NLWKN, 2009 eigen bewerking.

3.3.8 Netwerk Economie

Binnen dit referentiekader is een netwerk opgebouwd dat ervoor zorgt dat de economie sterk naar voren komt. De Meyer Werf heeft een sterke politieke lobby, ze weet zich gesteund in haar activiteiten door de regering onder aanvoering van Angela Merkel (artikel DVHN, 2010). Er zijn goede relaties opgebouwd tussen de Meyer Werf en Bondsrepubliek Duitsland en Land Niedersachsen. Ze zijn gevestigd in Niedersachsen als familiebedrijf en opereren in een lucratieve markt die het Land Niedersachsen economisch niet nadelig beïnvloed. Door rugdekking vanuit de regering staat de cruiseschepenbouwer sterker in de wereldwijde concurrentie om orders. Bij de bouw van een cruiseschip moet een groot deel door de werf voorgefinancierd worden aan materialen enzovoort. Er is vooral concurrentie uit het Verre Oosten en de Europese landen; Italië, Frankrijk en Finland.

Het netwerk in figuur 9 ziet er als volgt uit;



Figuur 9 Netwerk Economie

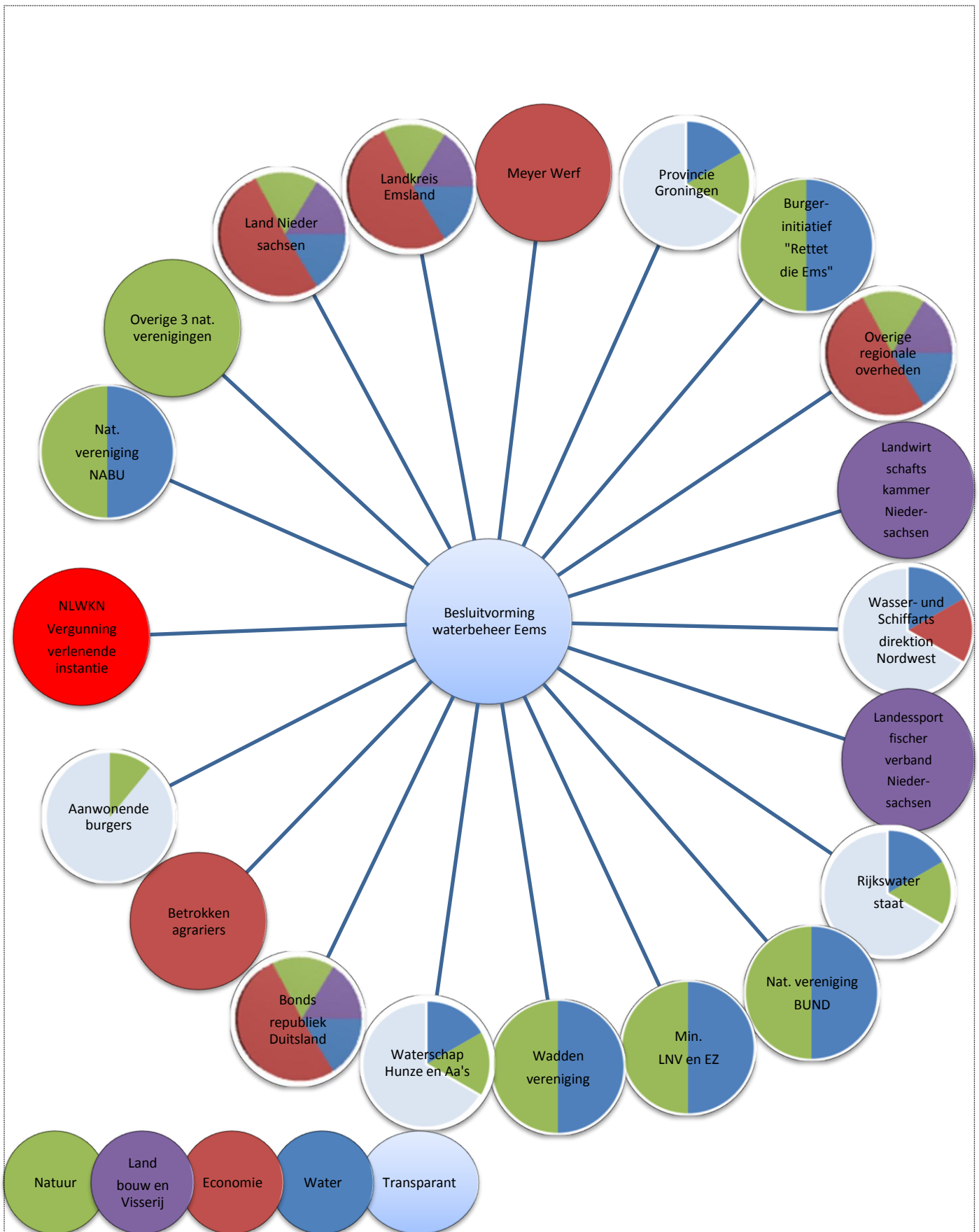
Bron: Interviews en NLWKN, 2009.

De regering, de Landen en de Landkreisen hebben elk een begroting en een programma om de economie op peil te houden en te versterken (website Land Niedersachsen, 10-05-2011). Daarnaast zijn ze verantwoordelijk voor inwoners in termen van wonen, werken en onderhoud. Elk Land en Landkreis willen sterk staan met werkgelegenheid. Een goede werkgelegenheidsstructuur voor bedrijven bieden, versterkt de internationale concurrentiepositie.

3.4 Relaties tussen Netwerken, Referentiekaders en Hulpbronnen.

Na het uitwerken van de referentiekaders en netwerken binnen de besluitvormingsprocedure blijkt dat deze niet op zichzelf staan. De referentiekaders zijn onderling met elkaar verbonden. Een voorbeeld is bijvoorbeeld Landbouw en Visserij en Economie. Het draait binnen deze referentiekaders om economische belangen, financieel willen de betrokkenen er niet op achteruit gaan. Natura 2000 en Landbouw zijn van elkaar afhankelijk door middel van wetgeving. Maaidata in deze gebieden zijn vastgesteld bij de wet. Door de stuwning worden de weiden overspoeld. Eerder maaien is geen optie omdat de maaidata niet vervroegd mogen worden door wetgeving vanuit Natura 2000. Hulpbronnen die gebruikt worden in dit proces zijn "geld", "formele bevoegdheden", "relaties" en "wet- regelgeving". Dit blijkt uit de interviews maar ook uit het document van het NLWKN. Netwerken zijn een belangrijk onderdeel in het proces van besluitvorming omdat uit onderzoek blijkt dat ze een bepaalde richting kunnen geven aan het proces. Uit het interview met het Burgerinitiatief blijkt dat er een netwerk is ontstaan tussen een aantal actoren om de voortgang van besluitvorming niet in gevaar te brengen. In figuur 10. wordt weergegeven wat de verhouding van de referentiekaders is voor betrokken actoren zoals deze geselecteerd is in de waterbeheerarena aan het begin van hoofdstuk 3. Deze informatie is gebaseerd op uitspraken gedaan in de interviews, het

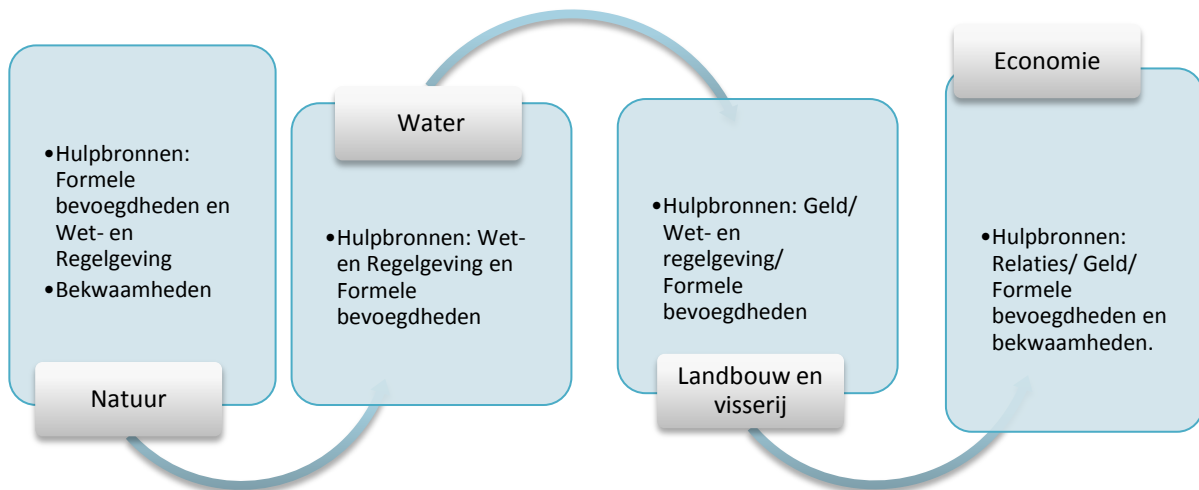
besluitvormingsdocument van het NLWKN en de samenvatting van het onderzoek naar de economische betekenis van de Meyer Werf door het NIW. Dit is een eigen interpretatie van de geanalyseerde gegevens.



Figuur 10 Aandeel gehechte waarde m.b.t. de referentiekaders. 2009 en NIW, 2009.

Bron: Interviews, NLWKN,

Figuur 10 geeft de waterbeheerarena weer met daarin alle actoren en hun referentiekaders. De Meyer Werf heeft als referentiekader economie. Het land Niedersachsen heeft als referentiekaders Water, Economie, Landbouw en Visserij en Natuur. Door middel van een cirkel is er ook een graad van waarde gegeven. Voor het Land is Economie het belangrijkste referentiekader daarna volgen Natuur, Landbouw en Visserij en Water. Hetzelfde geldt voor de Bondsrepubliek. Overigens is deze vaststelling wel met een kanttekening. De Bondsrepubliek als overkoepelende overheid zal eerder geneigd zijn om alle belangen even fanatiek te behartigen om evenwicht uit te stralen. Een evenredige verdeling zou dus meer op zijn plaats zijn. Toch ben ik door het handelen van de Bondsrepubliek afgeweken van deze beredenering. Door het afgeven van een bankgarantie aan een bedrijf als de Meyer Werf blijkt toch dat de economie van grote waarde is. Deze analyse is gebaseerd op eigen onderzoek, uit interviews en handelingen in het besluitvormingsproces. De Provincie Groningen hecht waarde aan Natuur en Water, het overige deel is transparant omdat de Provincie in dit proces van besluitvorming niet meer referentiekaders heeft. Het Burgerinitiatief "Rettet die Ems" hecht waarde aan de referentiekaders Natuur en Water. Dat wordt duidelijk uit het handelen van de organisatie. Ze heeft een standpunt ingenomen tegen stuwning voor behoud van broedvogels en de kuikens en tegen verslechtering van de zout- en zuurstofgehalten. Aanwonende burgers hechten waarde aan behoud van de natuur en hebben een reclamatie ingediend tegen de stuwning vanwege overlast door toeristen. Rijkswaterstaat voert taken uit voor Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water. Daarom zijn de referentiekaders Natuur en Water ingekleurd. In het proces is Rijkswaterstaat niet nadrukkelijk aanwezig geweest. Hetzelfde geldt voor het Waterschap Hunze en Aa's. Betrokken agrariërs hebben als referentiekader Economie. Zij hebben schade door stuwning en deze wordt op advies van de Landwirtschaftskammer Niedersachsen gecompenseerd. De betrokkenen maken het meest gebruik bij het behalen van hun referentiekaders, van de hulpbronnen: Formele bevoegdheden/ Wet- en regelgeving/ Relaties en Geld. Door middel van deze hulpbronnen worden er dingen geregeld en vastgesteld. Het blijkt dat hulpbronnen lastig te analyseren zijn. In interviews komen ze niet duidelijk naar voren. Het resultaat dat elke actor wel of niet bereikt heeft, is moeilijk te verwoorden door middel van gebruikte hulpbronnen. Een actor kan vertellen of hij zijn doelen wel of niet gerealiseerd heeft. De manier waarop is lastiger en een kwestie van openheid geven in zaken waar een ander buitenstaat. In figuur 11 wordt dit verduidelijkt. Per referentiekader wordt zichtbaar welke hulpbronnen zijn gebruikt. Al deze referentiekaders zijn met elkaar verbonden en geven het besluitvormingsproces weer.



Figuur 11 Verband referentiekaders en hulpbronnen

Bron: bewerking auteur.

In het volgende hoofdstuk wordt de afweging van het NLWKN uitgewerkt. De belangen die spelen worden beoordeeld op basis van wet- en regelgeving en het algemeen belang.

4. Overweging referenties in het besluit door NLWKN

In dit hoofdstuk wordt weergegeven welke belangen beoordeeld zijn door het NLWKN (vergunningverlenende instantie) en op basis waarvan deze beoordeeld worden.

4.1 Belangen besluitvormingsprocedure

De belangen die in het proces meespelen worden grotendeels bepaald door de sectoren die betrokken zijn en op basis van reclamaties door individuele betrokkenen en organisaties.

4.1.1 Belang Waterbeheer

Bij beoordeling van dit belang wordt gelet op ontwatering, grondwater en dijkveiligheid. De ontwatering is goed geregeld. In waterbergingsgebieden, wordt het water wat over de dijken komt bij stuwing, opgeslagen. Dit heeft effecten op de gewassen die in deze gebieden verbouwd worden maar waterberging heeft eerste prioriteit. Het grondwater zou door stuwing verzilt worden. Het blijkt dat de stuwing te kort duurt om verzilting te vormen. Uit onderzoek blijkt dat de dijkveiligheid niet in het geding is. De dijken zijn al bij de bouw van het Emssperrwerk aangepast op stuwing tot de aangegeven hoogten. De belangen waterbeheer zijn allemaal beoordeeld als positief. De stuwing heeft geen nadelige effecten op het waterbeheer.

4.1.2 Belang Natuurbehoud en landschapsbeheer

Het belang Natuurbehoud en landschapsbeheer is een belangrijk onderdeel. Deze is ook uitgebreid onderzocht en ook na stuwing wordt gemonitord. De stuwing heeft nadelige effecten op natuurbehoud, feit is dat deze gecompenseerd moeten worden. Dit is bij de wet geregeld. Deze nadelige effecten zijn niet te vermijden. Feit is ook dat ondanks alle natuurbeschermingswetten de belangen van de aanvraag voorgaan op natuur en landschap. Als reden wordt genoemd; "dwingende redenen van groot openbaar belang". Het openbaar belang vertegenwoordigt de regio en haar inwoners, de levensstandaard van de inwoners, werkgelegenheid, kortom alle invloeden op wonen, werken en levensonderhoud.

4.1.3 Belang Landbouw

Na overlopen van de Eems in waterbergingsgebieden is het weidegebied de eerst komende tijd niet te gebruiken. Dit vanwege slib en schadelijke stoffen uit het water en weinig draagvlak voor machines en dieren. Ondanks dat bekend is bij de gebruikers dat het om waterbergingsgebieden gaat worden deze wel gecompenseerd. De stuwing vindt namelijk plaats op een tijd in het jaar dat er gemaaid moet worden. Maar omdat sommige gebieden aangemerkt zijn als natuurgebied mag niet op eerdere data gemaaid worden zodat de snede voor de stuwingsdata geoogst kan worden. Stuwing zal wel doorgaan omdat de economische factor voor de regio zwaarder weegt dan de belangen van de

landbouw. Met de belangen van de landbouw wordt voldoende rekening gehouden. De overige nadelen moeten aanvaard worden.

4.1.4 Belang Visserij

Vastgesteld kan worden dat de aanvraag voor stuwing geen uitwerking heeft op de vangsten van vissers. Zeker niet als gerekend wordt met drie dagen op één jaar geen visvangst. Ook al zou de visserij benadeeld worden, deze belangen tellen zeker niet zo zwaar als de economische belangen voor de regio (NLWKN, 2009).

4.1.5 Belang Financieel

Vanuit de bevolking zijn er reclamaties binnengekomen bij het NLWKN dat de aanvraag alleen maar gericht is op het onderhouden van de Meyer Werf met behulp van belastinggelden. Overigens geeft het NLWKN aan dat zij niet gaat over beslissingen of het uit de juiste gelden betaald wordt of niet. Zij gaat alleen over vergunning verlenen aan organisaties en bedrijven op federale waterwegen, en dat is de Eems. Maar de financiering van deze aanvraag is een beslissing van het Land Niedersachsen. Zij is zelf verantwoordelijk voor haar huishouding en budgetten, maar wordt hierop gecontroleerd door de Staat.

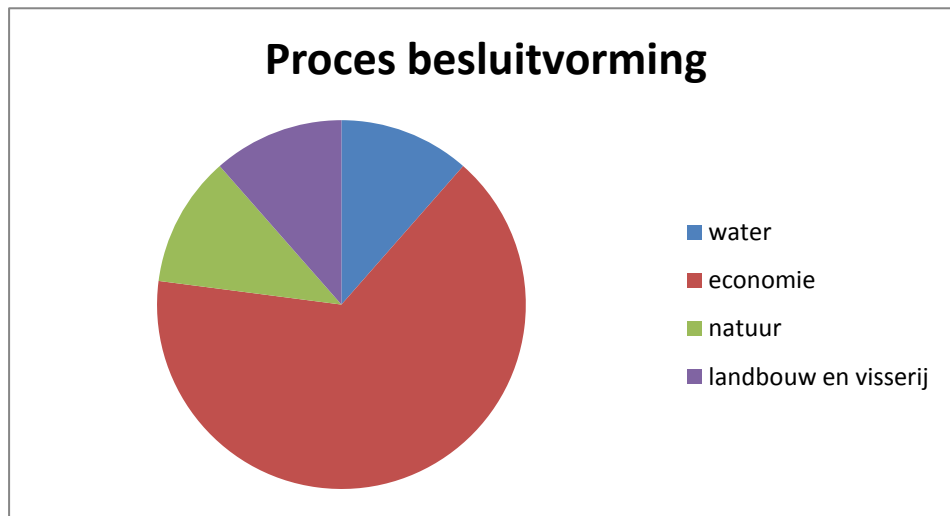
4.1.6 Belang Economie

De economie telt zwaar in het besluitvormingsproces, het NLWKN verbindt de economie met het openbaar belang in verband met de grote aantallen aan werkgelegenheid. Economie bestaat uit werkgelegenheid en die is in de regio Papenburg/ Emsland niet van grote diversiteit. De regio heeft weinig activiteiten met kans op groeiende werkgelegenheid in de verschillende sectoren. Doel van besluitvorming is de werkgelegenheidsstructuur in de regio Papenburg/ Emsland te behouden en te stimuleren. Uit het onderzoek van het NIW in opdracht van Landkreis Emsland blijkt dat de vervlechting van de werkgelegenheidsstructuur in Niedersachsen niet gering is. Er werken direct en indirect ongeveer 16.000 mensen in opdracht van de werf. Bij dit aantal zijn ook alle werknemers van bedrijven meegeteld die produceren en leveren aan de werf. De financiële gevolgen zijn bij een negatieve uitkomst enorm voor de regio.

4.2 Totale overweging

Na de overweging van de verschillende voor en tegens geeft het al eerder genoemde economisch belang (invloed op wonen, werken, levensonderhoud en werkgelegenheid) de doorslag. Hierbij is het besluit genomen dat er een goed evenwicht is tussen de natuur- en milieu overwegingen en de Vogel- en Habitatrichtlijn en op hetzelfde moment met de belangen van de landbouw en de economie. Daarbij wordt niet ontkend dat er nadelige effecten optreden in beschermde vogelgebieden en in mindere mate in de landbouw en visserij. Dit geldt overigens ook voor alle individuele bezwaren die bekend zijn gemaakt. Mochten daar toch dringende nadelige effecten ontstaan door de aanvraag dan kunnen deze alsnog gecompenseerd worden na bekendmaking aan het NLWKN.

In figuur 12 is de verdeling van de referentiekaders in dit proces weergegeven. De grootte van een sector geeft aan wat de invloed is geweest in het beoordelen van het proces van besluitvorming met betrekking tot het waterbeheer.



Figuur 12 Verdeling referentiekaders in het proces naar invloed.

NLWKN, 2009

Uit deze figuur 12 blijkt dat economie de meeste invloed heeft gehad op de beoordeling van besluitvorming met betrekking tot waterbeheer. De overige referentiekaders worden niet vergeten maar zijn wel van ondergeschikt belang. De referentiekaders landbouw en visserij, natuur en water worden behandeld naar de wet en waar nodig zal gecompenseerd worden zoals de wet bepaald heeft (Natura 2000 en Kaderrichtlijn Water). Deze verdeling van referentiekaders is bepaald aan de hand van doorslaggevendheid om de Eems wel of niet te stuwen op de data zoals eerder genoemd. Als referentiekader Natuur de meeste invloed had gehad dan was er rekening gehouden met Natura 2000 wetgeving en behoud van broed- en trekvogels midden in het broedseizoen in juni 2009 en juli 2011. De wetgeving wordt wel nageleefd maar op basis van compensatie. Als referentiekader Water doorslaggevend was geweest dat was er niet gestuurd vanwege verdere vertroebeling van het water van de Eems (waterkwaliteit) en de zuurstof- en zoutgehalten werden niet aangetast. Als referentiekader Landbouw en Visserij de meeste invloed hadden dan werd er rekening gehouden met maaidata en de visserij ondervond geen hinder bij haar dagelijkse activiteiten. Dit alles is niet het geval. Referentiekader Economie is doorslaggevend omdat het de meeste invloed en gevolgen heeft voor de regio. Het NLWKN behartigt de openbare belangen. In het kader van openbaar belang is economie het meest behartigd.

4.3 Resultaten bereikt door actoren

Naar aanleiding van het verloop van het proces met betrekking tot waterbeheer kan elke actor aan het eind opmaken wat het resultaat is dat bereikt is. In één

zin samengevat heeft elke actor met het referentiekader economie zijn doel bereikt. De stuwing is goedgekeurd en de economie komt daarmee niet in de problemen. Toch zijn ook partijen met referentiekader Natuur niet onverdienstelijk gebleven. Door middel van reclamieren is aangegeven, dat onder andere natuurverenigingen het niet eens zijn met stuwen in een periode die schade toebrengt aan flora en fauna. Deze reclamatie heeft tot gevolg gehad dat de Meyer Werf ondertekend heeft voortaan ecologie beter toe te passen in het productieproces. Een 'Emsüberführung' plannen in de periode van 15 april tot 15 juli behoort tot de verleden tijd in verband met het broedseizoen (www.nos.nl, 09-08-2011). De Landbouw en Visserij hebben in zoverre hun doelen bereikt dat schade, die geleden wordt door wateroverlast, gecompenseerd worden. Grootste verliezer in dit proces is referentiekader Water. In het besluitvormingsdocument van het NLWKN wordt aangegeven dat door stuwing geen veranderingen van waarden in zuurstof- en zoutgehalten optreden. Daarbij wordt alleen niet vermeldt dat die waarden al relatief slecht zijn en amper nog kunnen verslechteren, zoals blijkt uit een rapport van de Raad voor de Wadden (www.raadvoordewadden.nl, juni 2011). Er is in de zomermaanden sprake van zo'n laag zuurstofgehalte dat leven in het water onmogelijk wordt. Het proces is door middel van netwerkvorming tot een bepaald resultaat gekomen. Het NLWKN heeft als eindverantwoordelijke gehandeld op grond van de wet en de afweging van verschillende belangen.

5. Conclusie

Dit hoofdstuk biedt het antwoord op de vraag wat de positie van de Meyer Werf is bij politiek bestuurlijke besluitvorming in het Emsland. De rol van de Meyer Werf is onderzocht in het proces van besluitvorming met betrekking tot het waterbeheer van de Eems.

De Meyer Werf is de grootste werkgever in de regio Emsland. Tegelijkertijd is er sprake van een hoge afhankelijkheid omdat er in de regio weinig overige werkgelegenheid is. De werf heeft invloed op de regio, op het toerisme, op de werkgelegenheid en op opleidingsplaatsen. De besluitvorming met betrekking tot het waterbeheer van de Eems heeft als doel de werkgelegenheidsstructuur in de regio Papenburg/ Emsland te behouden en te stimuleren. De vraag is nu wat is de rol van de Meyer Werf geweest in dit proces.

Wat is het proces van besluitvorming met betrekking tot het waterbeheer van de Eems

Het besluitvormingsproces draait om de vraag of de Eems gestuwd mag worden buiten de vastgestelde periode dat het officieel gestuwd mag worden. Het gaat om de data juni 2009 en juli 2011, een periode waarop de flora en fauna vol in ontwikkeling is (broedseizoen, planten bloeien enz.). De Eems is een getijdenrivier die voor een deel aangewezen is als Natura 2000 gebied. Maar de Eems wordt ook gebruikt voor transport van onder andere cruiseschepen van Papenburg naar open wateren. Er is een belangentegenstelling tussen ecologie en economie. Het NLWKN is de vergunningverlenende instantie in de deelstaat Niedersachsen, die een beslissing heeft genomen op basis van belangen, de wet en gevolgen die de stuwing met zich mee kan brengen (onderzoek door monitoring). Het NLWKN is een onafhankelijk orgaan, dat onder toezicht staat van het Land Niedersachsen. Het Land Niedersachsen is verantwoordelijk voor besluitvorming wat betreft het Emssperwerk. Het NLWKN heeft daarop partijen aangeschreven een standpunt in te nemen naar aanleiding van de aanvraag door het district Emsland met betrekking tot het waterbeheer van de Eems. Maar ook niet aangeschreven betrokken (die vernomen hebben van de aanvraag via de media) konden reageren. Om als verantwoordelijk orgaan een beslissing te nemen is er gekozen om belangen van betrokkenen af te wegen met inachtneming van de wet. Op basis daarvan zijn in dit onderzoek vier referenties gekozen die weergeven waar dit proces uit opgebouwd is namelijk Natuur, Water, Landbouw en Visserij en Economie.

Wat voor arena is te onderscheiden binnen het besluitvormingsproces? Welke referentiekaders zijn te onderscheiden en welke netwerken zijn daarbinnen opgebouwd?

Op basis van standpuntinname met betrekking tot het waterbeheer van de Eems is een arena met betrokkenen ontstaan, de zogenaamde waterbeheerarena. Binnen de waterbeheerarena zijn vier referentiekaders te onderscheiden:

Natuur, Water, Landbouw en Visserij en Economie. Een referentiekader ontstaat uit actuele onderwerpen waar een actor waarde aan hecht. Binnen de arena oriënteren actoren zich op de diverse referentiekaders: Natuur, Water, Landbouw en Visserij en Economie. Zij ontwikkelen netwerken om zo hun doelen te realiseren. De actoren zijn niet gelijkgestemd. Er zijn netwerken ontstaan met verschillende standpunten die proberen door middel van beïnvloeding resultaat te boeken. Deze netwerken zijn opgebouwd uit overheden van verschillende niveaus, natuurverenigingen, agrariërs, bewoners, vissers, bedrijven die activiteiten ontplooiën met ondersteuning van de Eems.

Op welke wijze opereren diverse actoren in de netwerken? Wat voor interactie is daarbij tussen betrokken actoren.

De betrokken actoren in dit proces hebben elk hun standpunt, idee en daaraan gerelateerde belangen. Binnen elk referentiekader zijn netwerken ontstaan. Deze netwerken zijn op basis van invloed ontstaan. Dit betekent dat er niet alleen gelijkgestemde actoren, binnen een gerelateerd netwerk aan het referentiekader, zijn te vinden in de netwerken. Door middel van invloed uitoefenen proberen actoren hun belangen te bereiken. Om dat doel te bereiken hebben ze elkaar opgezocht. Die invloed blijkt onder andere uit een overeenkomst die afgesloten is tussen drie partijen (Meyer Werf, NABU en BUND) met het oog op behoud van de Eems in de toekomst, in ruil voor terugtrekken uit het proces door middel van het terugtrekken van reclamaties ingediend door de twee natuurverenigingen. Er kan gesteld worden dat de twee natuurverenigingen succes hebben geboekt in de toekomst. De Meyer Werf is in dit proces dus zelf ook een betrokken actor. Het is echter geen actieve actor. De belangen van de werf worden niet door de werf zelf uitgedragen. Dit doen de overheden, vooral het Landkreis Emsland en het Land Niedersachsen. De Meyer Werf heeft een sterke politieke lobby, ze weet zich gesteund in haar activiteiten door de regering onder aanvoering van Angela Merkel. De agrariërs hebben door reclamatie invloed uitgeoefend bij overheden. Het hoge aantal reclamaties heeft ervoor gezorgd dat er compensatie is uitgekeerd.

Wat zijn de uiteindelijke resultaten en hoe zijn die bereikt?

Het resultaat van het besluitvormingsproces is de beslissing van het NLWKN om de Eems te stuwen in juni 2009 en juli 2011. De positieve beslissing van het NLWKN om de Eems te stuwen zorgt ervoor dat de economische activiteiten geen gevaar lopen. Het doel om de werkgelegenheidsstructuur in de regio Papenburg/Emsland te behouden en te stimuleren is gerealiseerd. Het referentiekader Economie is daarmee de grootste winnaar in dit proces. Het referentiekader Natuur heeft zijn invloed ook doen gelden in het proces. Door middel van een rechtsgeldige overeenkomst is in ieder geval voor de toekomst bepaald dat er niet meer gestuwd wordt voor schepen van de Meyer Werf in de periode van 15 april tot 15 juli in verband met het broedseizoen. Natuur is bij dit proces echter wel als ondergeschikt belang beoordeeld en moet zich tevreden stellen met

compensatie. De Landbouw en Visserij zijn in dit proces op basis van beoordeling door de Landwirtschaftskammer gecompenseerd voor schade door stuwning. Het grootste aandeel reclamatie kwam binnen van deze groep actoren, die door stuwning een aanzienlijk deel voerrantsoen zagen onderlopen. Omdat ook niet eerder geogst mocht worden door wet- en regelgeving van Natura 2000 is besloten compensatie toe te passen. De visserij had in mindere mate schade en werd ook niet gecompenseerd voor geleden schade. Dit is namelijk eenmalig gedaan bij aanleg van het Emssperrwerk. De echte verliezer in dit proces is het referentiekader Water. De waterkwaliteit is slecht door vertroebeling en slechte zuurstof- en zoutgehalten zorgen ervoor dat er weinig leven mogelijk is in de Eems. In het besluit wordt door het NLWKN aangegeven dat de waarden van het water in de Eems niet verslechteren. Maar ondanks die uitspraak is het nog steeds een gegeven dat de waarden bijzonder slecht zijn in een groot gedeelte van het jaar.

Reflectie onderzoek

Het onderzoek zoals het nu op tafel ligt is een breed en algemeen uitgevoerd onderzoek naar het proces van besluitvorming met betrekking tot het waterbeheer van de Eems. Achteraf gezien had het onderzoek kunnen inzoomen op één netwerk binnen de arena waterbeheer. Er had een netwerkanalyse uitgevoerd kunnen worden. Op die manier was duidelijker geworden wat de invloed is geweest van de betrokken actoren maar ook de handelingen om hun doelen te realiseren.

Uit mijn interviews is niet altijd alle informatie verkregen dat ik graag gewild had. Met name op het gebied van interactie tussen actoren. Het onderzoek is daarom voor een deel gebaseerd op eigen interpretatie. Dit is toe te schrijven aan de gevoeligheid van het onderwerp. Maar waarschijnlijk was er meer bereikt als er met een tweetal meer interviews bij betrokken actoren waren uitgevoerd. Twee horen meer dan één. Aan het begin van de uitvoering van interviews had ik veel verwacht van de Meyer Werf. Zij lieten echter helemaal niks los over het proces. Nu is dit niet verwonderlijk maar wel lastig. Mijn onderzoek is gericht op de rol van de Meyer Werf een mooi vervolg zou een onderzoek zijn over de rol van natuurverenigingen. Het onderzoek geeft aan dat zij niet onverdienlijk hun belangen bepleiten.

Literatuurlijst

Boeken

- Baas, J.H de, (1995) Bestuurskunde in hoofdlijnen. Invloed op beleid. Wolters-Noordhoff, Groningen.
- Blau, P.M. (1967) Exchange and power in social life. Wiley, New York.
- Bressers, J.Th.A, Jong, P. de, Klok, P.-J. & Korsten, A.F.A. (red.) 1993, Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd. Van Gorcum, Assen.
- Bruijn, J.A de. Heuvelhof, E.F ten. In 't Veld, R. (2008), Procesmanagement; over procesontwerp en besluitvorming. Sdu Uitgevers bv, Den Haag.
- Hoogerwerf, A. (1993), Overheidsbeleid; een inleiding in de beleidswetenschap. Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Huberts, L.W.J.C. & Kleinnijenhuis, J. (1994), Methoden van invloedsanalyse. Boom, Meppel.
- Mulder, M. (1982), Omgaan met macht. Ons gedrag met elkaar en tegen elkaar. Elsevier, Amsterdam.
- Pfeffer, J. & Salancik, G.R. (1987), The external control of organizations: a resource dependence perspective. Harper & Row, Publishers, New York.
- Roo, G. de. (2003), Environmental planning in the Netherlands: to good to be true: from command and control planning to shared governance. Ashgate Publishing Company, Hampshire, England.
- Roo, G. de. & Voogd, H. de. (2007), Methodologie van planning. Over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving. Coutinho, Bussum.
- Teisman, G. (1995), Publieke besluitvorming. VUGA Uitgeverij B.V. 's-Gravenhage.

Literatuur;

- Hiswa Holland Marine Industry (2009), Maritime Economy in Germany. Opportunities for the Dutch Maritime sector, Driebergen.
- Industrie- und Handelskammer für Ostfriesland und Papenburg (2009). Überblick in Zahlen, Emden.
- Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (2009), Niedersachsen in Zahlen, Hannover
- NLWKN. (2009), Änderung des Planfeststellungsbeschlusses zum Emssperrwerk zur zweimaligen Anhebung des Stauziels auf NN +2,20 m, Oldenburg
- NIW. (2009), Die regionalökonomische Bedeutung der Meyer Werft GmbH Papenburg für die Landkreise Emsland und Leer, Hannover.
- Nieuwe Hanze Interregio, (2006) Democratie en openbaar bestuur in de Bondsrepubliek Duitsland, Oldenburg.
- Deutsch-Niederländische Handelskammer/ Nederlands-Duitse Handelskamer. Economisch profiel Duitsland, Den Haag.

- Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (2007). Wind im Rücken – die Maritime Wirtschaft in der Wachstumsregion Ems-Achse, Hannover.
- Verband für Schiffbau und Meerestechnik e.v., (2010) Schiffbau und Meerestechnik in Deutschland, Hamburg.
- Link2Italy International Marketing, EVD (agentschap voor internationaal ondernemen) en Nederlandse ambassade te Rome, (2009) Italië - Toelevering voor jacht- en scheepsbouw, Den Haag.
- Meyer Werft GMBH (2007), Schiffsbau und mehr, Papenburg.

Interviews;

- Landkreis Emsland
- NLWKN (Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz)
- Provincie Groningen
- NABU (natuurvereniging)
- Burgerinitiatief "Rettet die Ems"
- Meyer Werf

Websites;

<http://www.emsland.de/42.html>

<http://www.vandale.nl/vandale/zoekService.do?selectedDictionary=nn&selectedDictionaryName=Nederlands&searchQuery=standpunt>

<http://www.vandale.nl/vandale/zoekService.do?selectedDictionary=nn&selectedDictionaryName=Nederlands&searchQuery=belang>

<https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>

<http://www.meyerwerft.de/page.asp?lang=d&main=3&subs=0&did=1499>

http://www.mu1.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=2421&article_id=8632&psmand=10

<http://www.nabu-ostfriesland.de/nabu.html>

http://www.nlwkn.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=8434&article_id=45676&psmand=28

http://www.nlwkn.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=7942&article_id=40747&psmand=26

http://www.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=6805&article_id=20085&psmand=1000

<http://www.niw.de/index.php?page=aktuell>

<http://www.nos.nl/artikel/262783-de-eems-de-gele-rivier.html>

<http://www.papenburg.de/index.php?m=1&hid=104&av=1>

http://www.raadvoordewadden.nl/fileadmin/inhoud/pdf/adviezen_ned/2010/201003_advies_inzake_eems_estuarium.pdf

<http://www.rettet-die-ems.de/uns.html>

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur/natura-2000?#>

http://www.rivm.nl/milieuportaal/dossier/kaderrichtlijnwater/krw_kort/

Bijlagen

Bijlage 1. Interviewvragen

Allgemein für jede Organisation

1. Was ist die Organisation (NLWKN)? Was ist ihr Platz in der größeren Rahmen innerhalb der Regierung
2. Was ist ihre Rolle
3. Welche Aufgaben sie haben, und in welchen Bereich Entscheidungen getroffen werden. Auch in Zusammenhang mit das Emssperrwerk.
4. Was sind ihre Ziele / Interessen?

Änderung des Planfeststellungsbeschlusses zum Emssperrwerk

5. Wie ist der Ablauf der Beantragung jetzt? Von Anfang bis Ende.. Diese Frage ist für mich sehr wichtig. Weil ich gerne wissen will wie das Verlauf des verfahren war? Und auch was noch kommen wird.
6. Nach unserem Telefonat ist mir jetzt nicht mehr klar was die Rolle ist von das Landkreis Emsland? War es ihre Idee von diesem Vorschlag? Oder kommt es aus dem Bereich des NLWKN??
7. Was war das Ziel der Projektgruppe? Ist das Endergebnis erreicht? Und wie ist das erreicht, was für Mitteln hat man benötigt?
8. Wie viele Arenen sind vertreten? aufgrund des Antrages kann ich schön sagen dass es ein ökonomisches Arena gibt, weil das auch der Grund für das Antrag war. Vielleicht auch Natur? Wasser?
9. Wer sind in den verschiedenen Arenen vertreten? Was war die Rolle des NLWKN dabei? (Initiator/ Koalitionspartner/ usw.
10. Inwiefern sind diese verschiedenen Parteien voneinander abhängig? Wenn man was will erreichen hat man dafür eine andere Partie nötig?
11. Sind während des Prozesses Änderungen in diesen Rollen aufgetreten?
12. Was waren die größten Gegner und Anhänger in den Prozess? Sind während des Prozesses Änderungen eingetreten?
13. Was halten Sie von dem Endergebnis? Welche Ergebnisse sind nicht erreicht die man wollte erreichen? Was hat man woll erreicht? (Kompromissen/ Ziel Interdepenz/ Kompensation wie ausgemacht durch der Landwirtschaftskammer).

Noch einige Fragen über die Rolle der Meyer Werft.

1. Was ist Ihre Vision in Bezug auf die Beschäftigung der Meyer Werft und die Flexibilität der Ems?
2. Gibt es viele Diskussionen über dieses Thema?
3. Inwiefern fühlt man sich verantwortlich für den Betrieb der Werft/Wirtschaft an dieser Stelle?

Bijlage 2. Interviews

Om de besluitvorming helder te krijgen werden een aantal betrokken actoren geïnterviewd. Er is getracht hun rol, standpunt, belang, kans of bedreiging, gedrag en pluriformiteit vast te stellen. De uitwerking volgt hieronder.

Verdeling van de actoren

Het aantal deelnemers dat betrokken is bij het besluitvormingsproces is niet gering. Om het overzichtelijk te houden zijn zes partijen geselecteerd. Allereerst de aanvrager Landkreis Emsland, vervolgens de uitvoerder NLWKN, de belanghebbende Meyer Werf, belanghebbende aan de Nederlandse kant Provincie Groningen, De natuurvereniging NABU en het burgerinitiatief "Rettet die Ems".

Landkreis Emsland/ Land Niedersachsen

Het Landkreis Emsland is te vergelijken met een gemeente in Nederland. Het gaat hier om een gemeente die in de deelstaat Niedersachsen ligt. De deelstaat Neder-Saksen is een onderdeel van het grotere Bondsrepubliek Duitsland.

Rol

Het Land Niedersachsen heeft het Landkreis Emsland de opdracht gegeven de aanvraag voor flexibelere stuwning in te dienen. Daarmee is het Landkreis opdrachtgever in deze. Het is goed te noemen dat Niedersachsen verantwoordelijk is voor veranderingen wat betreft het Emssperrwerk. Het Land heeft echter het Landkreis opdracht gegeven om de aanvraag voor te bereiden en als orgaan op te treden tijdens de aanvraag. Dit in verband met de maatregel "verbetering van de regionale infrastructuur in het Emsland en Ostfriesland.

Standpunten

Standpunt in deze is dat er een flexibelere omgang met het Emssperrwerk gewenst is. Door flexibilisatie is het mogelijk meer orders te verkrijgen, een verbetering van de concurrentiepositie te vergaren, te voldoen aan eisen van de opdrachtgever wat betreft Meyer Werf. Daardoor behoudt het Landkreis een goede werkgelegenheidsstructuur, waar zij verantwoordelijk voor zijn. Het moge duidelijk zijn dat het hier gaat om een voorstander van het proces.

Belangen (formeel/ informeel)

Het formele belang van Emsland is optimale voorwaarden creëren, voor locaties gelegen in de regio Emsland, en daarmee geïnteresseerde bedrijven aan zich binden en behouden. Informeel kan gesproken worden over andere belangen. Belangen in termen van werkgelegenheid, inkomsten uit belastingen, een goede opleidingsplaats en toerisme trekker.

Als er in termen van werkgelegenheid van de Meyer Werf wordt gesproken gaat het om gemiddeld genomen 16.000 arbeidsplaatsen. Dit zijn directe, indirecte en afgeleide arbeidsplaatsen. Daarmee wordt bedoeld werknemers die direct voor de Meyer Werf werken, werknemers die in de voorproductie werken en alle mensen die op hun beurt weer werken in de sector waar de consumptievraag van deze werknemers wordt voldaan. Dan is er nog de vertakking met toerisme. Rond de werf is een hele activiteitencirkel opgezet. Jaarlijks zorgt dit voor een enorme toestroom van toeristen (295.000 in het jaar 2008, Bron: NIW). In de regio Emsland en Ostfriesland is naast landbouw en scheepvaart weinig activiteit. Het is een regio met weinig kansen op groeiende werkgelegenheid in de verschillende sectoren. De Meyer Werf is in deze regio één van de grootste werkgevers. Landkreis Emsland zal er veel aan gelegen zijn deze werkgever te behouden.

De cruiseschepen sector is een sector waar veel geld rond stroomt. De economische activiteiten van de Meyer Werf hebben dan ook een grote fiscale impact. Als alle overwogen soorten heffingen (onroerende zaakbelasting, bedrijfsbelasting, vennootschapsbelasting, inkomstenbelasting en omzetbelasting) beraamd worden voor het jaar 2008 komt er volgens berekeningen van het NIW een bedrag van 10,1 miljoen euro uit. Het grootste deel daarvan komt toe aan de deelstaat Niedersachsen (bijna 8 miljoen). De Landkreisen Leer en Emsland ontvangen een totaal van 2,2 miljoen euro. De verdere capaciteitsverhoging zal er voor zorgen dat het belastinginkomen stijgt naar 17 miljoen. Daarvan komt een dikke 5 miljoen euro terecht bij de Landkreisen Emsland en Leer. Het is in het belang van de deelstaat Nedersaksen deze heffingen te behouden. Doelstelling van de landsregering is het naar beneden krijgen van de "landsschuld" van de deelstaat (website Niedersachsen.de, 28-03-2011).

De Meyer Werf is verantwoordelijk voor 295 opleidingsplaatsen in het Landkreis Emsland. Dat betekent dat standaard 10% van de vaste werknemers bestaat uit op te leiden vakkrachten. Voor het Emsland is dit een belangrijk gegeven omdat er ruimte is voor jongeren om zich te ontwikkelen en er zijn reële kansen op een baan.

Zoals al eerder vermeld, is de Meyer Werf met haar activiteiten een trekpleister voor dagtoeristen. De stad Papenburg speelt hier dankbaar op in door allerlei activiteiten aan te bieden. Door toerisme worden niet alleen mensen aangetrokken om de stad te bezoeken. De stad Papenburg is er ook door op de kaart gezet.

Kansen en bedreigingen

Het Landkreis Emsland is voortrekker van het besluit om stuwning flexibeler te maken. Zij zien kansen dat het besluit tot stuwning wordt gehonoreerd om niet aflevering van cruiseschepen in gevaar te brengen. Dit moet wel gerechtelijk worden onderbouwd. Daarvoor is een projectgroep opgestart die onderzoek doet naar problemen en oplossingen en de aanvraag begeleidt heeft. Dit proces van besluitvorming brengt voor het Landkreis Emsland geen bedreigingen met zich mee. In de toekomst zal Natura 2000 een bedreiging kunnen vormen in besluitvormingsprocedures over de Eems. Hoe dan ook zal met deze wetgeving rekening gehouden moeten worden. Het Landkreis ziet Natura 2000 niet als bedreiging, maar het houdt ze wel bezig. Ze spreken niet van een probleem of bedreiging omdat het andere Europese landen ook gelukt is de belangen van natuur en economie met elkaar te combineren. Op dit moment is er al een project gaande die de integratie van economie en natuur moet ontwikkelen, dit in samenwerking met de Nederlandse partners

Incentives (pro-actief gedrag) en disincentives (reactief gedrag of blokkade)

Factoren die het Landkreis aanzetten tot gedrag zijn moeilijk te beschrijven. Dat er een aanvraag is ingediend voor verandering van besluitvorming is proactief gedrag. Er moet iets bereikt worden met de besluitvorming. Deze aanvraag wordt in goede banen geleid en niet afgestoten. Er wordt serieus op ingegaan om een resultaat te bereiken.

Pluriformiteit

Er kan vastgesteld worden dat het Landkreis en het Land Neder-Saksen een uniforme samenstelling hebben. Dit is af te leiden aan het feit dat er standpunten aangenomen worden waar niet van afgeweken wordt. Maar in hoeverre kan gesproken worden van een uniforme samenstelling bij de overheid? Het is afhankelijk van wat politiek besproken en gekozen wordt, maar nog meer wat de politieke samenstelling is. Op dit moment bestaat de Bondsregering uit de partijen CDU (christendemocraten), CSU (zusterpartij CDU) en FDP (liberalen). De Landsregering van Niedersachsen ziet er als volgt uit; CDU en FDP. Belangrijkste doelstelling van deze landsregering is het verminderen van de landsschuld.

NLWKN

Het Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz verder te noemen NLWKN, is een deelstaatinstantie van Niedersachsen. Ze staat onder toezicht van het ministerie van milieu en klimaatbescherming van Niedersachsen. Ze volgen de structuur van de deelstaat en hebben deskundige medewerkers die efficiënt op het niveau van het bedrijfsleven kunnen fungeren. Het NLWKN is een onafhankelijke, vergunningverlenende instantie, dit houdt in dat zij vergunning verlenen aan bedrijven, organisaties of gemeenten. Het gaat hierbij om complexe vergunningsprocedures, (Planfeststellungsverfahren) zogenoemde PKB's in Nederland, volgens het water en dijkrecht. Het heeft de taak mensen te beschermen tegen de gevolgen van hoogwater, stormvloed en gevaarlijke straling.

Rol

Het NLWKN heeft de rol van vergunningverlenende instantie. Het gaat om een tijdelijke verandering van de opslagfunctie van de Eems. De Waterwet bepaalt in deze dat het NLWKN verantwoordelijk is voor de besluitvormingsprocedure. Het gaat niet om een nationale aanpassing maar om een Niedersachsense aanpassing. Als vergunningverlenende instantie staan ze aan de top van het proces. Door middel van een projectgroep wordt een bepaalde procedure gevolgd om de aanvraag te beoordelen. In deze projectgroep zitten mensen met verschillende achtergronden (biologen, economen, enz.). Op die manier wordt een zo breed mogelijke beoordeling beoogd. Op basis van belangen van verschillende actoren worden voor en tegens afgewogen om tot een besluit te komen.

Standpunten

Omdat het NLWKN een onafhankelijk orgaan is heeft het geen standpunt over de aanvraag maar het doel is om op een zodanige manier met de grondstof water omgaan dat er volgens het criterium van algemeen belang sprake is van een redelijke balans tussen economische, ecologische en maatschappelijke belangen.

Belangen (formeel/ informeel)

Het NLWKN heeft geen belang in deze besluitvormingsprocedure. Ze streven het doel na de procedure te volgen die leidt tot rechtszekerheid.

Kansen en bedreigingen

De bedreiging heeft niet zozeer met het onderwerp van de procedure te maken. Iedere vorm van belangenverstremeling met de deelstaat Niedersachsen wordt

teggengesproken. Maar toch moet in het achterhoofd gehouden worden dat het NLWKN een onafhankelijk onderdeel is van de deelstaat Neder-Saksen.

Pluriformiteit

Het NLWKN is een homogene organisatie op verschillende beleidsniveaus. De homogeniteit is niet te baseren op grond van standpunten omdat de actor die niet heeft in het proces. De beoordeling wordt gedaan op basis van de wet. Het NLWKN hoort alle partijen, geeft ruimte om positie in te nemen en weegt vervolgens alle belangen tegen elkaar af. De vergunning wordt alleen dan verleend, mocht de zaak voor komen, als er niets is om deze ongegrond te laten verklaren.

Meyer Werf

Rol

De werf speelt geen voortrekkersrol in het proces. Maar op het moment dat het nodig is zijn ze wel aanwezig om bezwaren te laten vervallen bij organisaties die streven naar een verbetering van de ecologie.

Standpunten

Voor de voortgang van de werf is het noodzakelijk om flexibele stuwtijden te handhaven. De aanvraag zien zij als een goed besluit omdat dit een garantie is voor de toekomst van de werf.

Belangen (formeel/ informeel)

Om de steeds groter wordende concurrentiestrijd (vooral t.o.v landen als China en Zuid-Korea) voor te blijven zal de Eems met afgesproken stuwperioden niet de aflevertermijnen in de weg mogen staan. Dit betekent in duidelijke woorden als een schip op een willekeurig tijdstip geleverd moet worden dan moet die mogelijkheid er zijn, ongeacht stuwtijden van de Eems. Orders binnen halen is afhankelijk van veel factoren (hoe snel kan een schip gerealiseerd worden, wat zijn de technische mogelijkheden enz.). Factoren bepalen het binnenhalen van een order. Geen order is geen werkgelegenheid. En juist omdat werkgelegenheid zo vervlochten is in Neder-Saksen is er veel om te doen orders binnen te halen.

Kansen en bedreigingen

De Meyer Werf zelf ziet geen bedreigingen betreffende Eems, ze wil er weinig over loslaten. Ze zien het als een uitdaging om samen met andere actoren een oplossing te zoeken. In zekere zin hebben ze dit ook gedaan op basis van een contract met drie natuurverenigingen om de aanvraag niet in gevaar te brengen.

Incentives (pro-actief gedrag) en disincentives (reactief gedrag of blokkade)

In het proces laat de Meyer Werf proactief gedrag zien. Dit vertaalt zich in coalitiepartners zoeken om de natuur te compenseren. Ze heeft coalitiepartners gevonden bij natuurverenigingen. Deze zijn gebaat bij een verbetering van de natuur en tegen op verdere versterking. Ook blijkt uit interviews en berichten in de media dat er een sterke politieke lobby van de werf bij zowel de deelstaat als nationaal terug te zien is.

Pluriformiteit

De Meyer Werf is al 216 jaar een familiebedrijf, dat als doel heeft economisch profijt te behalen uit de bouw van schepen. De bedrijfsvoering is in de loop van de jaren aangepast op de identiteit van de maatschappij. De Meyer Werf is een uniform bedrijf. Dit kan bepaald worden aan het doel dat de werf heeft en het standpunt dat ingenomen wordt bij besluitvorming.

Provincie Groningen

Deze besluitvormingsprocedure wordt behandeld in Duitsland en ook gehandhaafd, maar voor de goede grensoverschrijdende contacten worden de Provincie Groningen en andere Nederlandse organisaties en overheden als het Waterschap, het voormalige ministerie van LNV en Economische Zaken wel benaderd. Er wordt gelegenheid gegeven door de vergunningverlenende instantie, het NLWKN, om een standpunt in te nemen over de kwestie. De Provincie Groningen heeft dit aan zich voorbij laten gaan. Maar ze heeft over de lopende zaken wat betreft Eems en Meyer Werf wel een aantal standpunten. Omdat dit in het verlengde ligt van de procedure die hier behandeld wordt, zal dit uitgewerkt en meegenomen worden als zijnde actor die meedenkt.

Rol

Provincie Groningen is benaderd om een standpunt in te nemen over het flexibiliseren van de tijden van stuwning van de Eems. De Provincie wordt voortdurend benaderd om een plaats in te nemen in allerlei kwesties, omdat het gaat om grensoverschrijdende besluitvormingsprocedures waar de Provincie geen aandeel in heeft (als zijnde besluitvormer) is een standpunt niet ingenomen. Er is een algemene overeenstemming tussen de twee landen "Als jullie niet moeilijk doen, dan doen wij dat ook niet". Een lidstaat wordt altijd geïnformeerd het is aan de geïnformeerde of daar iets mee gedaan wordt.

Standpunten

Eerste standpunt van de Provincie is; omdat de aanvraag geen gevolgen heeft op de omgeving en de natuur van het Koninkrijk der Nederlanden is een deelname van Nederlandse kant niet noodzakelijk. Toch vraagt de Provincie wel aan het NLWKN in het kader van "uitstekende relatie tussen buurlanden" een aantal andere Nederlandse organisaties in te lichten en de kans te geven een standpunt in te nemen. Tweede standpunt in deze kwestie en vooral op het gebied van Natura 2000, is de Provincie van mening dat de ecologie verbeterd moet worden. Vanaf de zomer van 1991 is de Eems troebel geworden. Er was die zomer een omslagpunt, door weinig tegendruk en het voortdurende baggeren. De Eems is een Natura 2000 gebied (bescherming kwetsbaar gebied). Natura 2000 moet samen ontwikkeld worden tussen Nederland en Duitsland. Er is veel aan gelegen deze onderlinge contacten op een goede manier te onderhouden.

Belangen (formeel/ informeel)

Het belang van de Provincie Groningen is in overeenstemming met Duitsland een Natura 2000 gebied ontwikkelen. Op dit moment zijn er betwiste gebieden in en de rondom de Eems. Doel is afstemming zoeken bij ontwikkelen van natuur. Algehele overeenstemming is er, over het feit dat de Meyer Werf moet blijven waar hij zit. Economie is erg belangrijk en wordt niet over gediscussieerd.

Gezamenlijk uitgangspunt is dat de Meyer Werf op zijn plek blijft en het systeem daarop aangepast moet worden.

Kansen en bedreigingen

Om de kans op goede samenwerking te verhogen worden buurlanden geïnformeerd over besluitvormingsprocedures. Daarnaast is een subcommissie samengesteld om vanuit alle invalshoeken de ontwikkelingen te benaderen. De samenstelling is zo dat vanuit beide landen op alle niveaus mensen een rol vertegenwoordigen. Een bedreiging zou de betwiste gebieden kunnen vormen in de Eems, dit zijn gebieden waarvan niet bekend is tot welk land ze behoren en wie er dus de regie over heeft. Maar zoals het nu lijkt worden deze gebieden geïntegreerd in de ontwikkelde plannen en zal dit geen problemen op leveren tussen de twee landen.

Incentives (pro-actief gedrag) en disincentives (reactief gedrag of blokkade)

De Provincie heeft in deze besluitvormingsprocedure geen proactief gedrag vertoond. Ze heeft een standpunt innemen daargelaten. Dit zou een bepaalde reactie kunnen uitlokken maar dat is niet het geval. De Provincie krijgt zoveel dossiers met vragen om een mening of standpunt in te nemen dat veel dossiers blijven liggen en niet behandeld worden.

Pluriformiteit

De Provincie bestaat uit een politiek en ambtelijk deel. De organisatie is in handen van de Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten onder leiding van de commissaris van de Koningin, dit is het politiek-bestuurlijke deel. Het ambtelijk deel ondersteunt het bestuur (adviseert GS en ondersteunt bij uitvoering). Om te bepalen of een organisatie uniform of pluriform is, moet gekeken worden naar hoe de organisatie geleidt en verdeeld is. Je kunt zeggen dat vier jaar lang de Provincie een uniforme organisatie is. Wat daarna gebeurt, hangt af van het politieke klimaat.

NABU

De NABU (Der Naturschutzbund Deutschland) is een natuurvereniging die in heel Duitsland vertegenwoordigd is sinds het jaar 1899. Missie van de NABU is mensen warm maken voor het gemeenschappelijk onderhouden van de natuur. In Ost-Friesland is NABU ook sterk vertegenwoordigd en hebben ze aandeel gehad in de besluitvormingsprocedure over de Eems.

Rol

NABU is benaderd door het NLWKN om een standpunt in te nemen over besluitvorming tot flexibiliseren van de tijden van stuwning. Dat heeft de natuurvereniging gedaan. Met een schriftelijke reactie heeft NABU laten weten het niet eens te zijn met de aanvraag.

Standpunten

Volgende standpunten zijn aangedragen; De aanvraag wordt niet geaccepteerd omdat het niet in lijn is met de al bestaande besluitvorming. En dan met name op het gebied van zuurstof- en temperatuur waarden die het ecosysteem van de Eems aantasten. De aanvraag is in strijd met de bescherming van natuur en plantensoorten op Lands- en Bondniveau. Er wordt geen rekening gehouden met de Europese richtlijnen voor natuur, milieu en dierenwelzijn. En het lijkt erop dat de stuwning alleen in het werk gezet wordt om de economische belangen te onderhouden.

Belangen (formeel/ informeel)

Het behouden van het erfgoed natuur in Nedersachsen, dat is het belang waar de NABU naar streeft. Alle aanvragen die inbreuk doen op het erfgoed zullen daarom een bezwaar krijgen van de natuurvereniging.

Kansen en bedreigingen

Een kans ziet de NABU in het Europees rechtssysteem dat nu bepaald heeft dat de Eems een Natura 2000 gebied wordt. Dit betekent dat nu ook de regionale overheden zich moeten houden aan Europees bepaald beleid. Tot dusver werd dit omzeild en niet nageleefd. Een kans is de coalitie die gevormd is tussen NABU, BUND, WWF en de Meyer Werf. De Meyer Werf heeft zich daarmee verplicht om zich aan bepaalde regelingen te houden om natuur te compenseren. Een bedreiging is de sterke politieke lobby van de Meyer Werf, zowel regionaal als nationaal.

Incentives (pro-actief gedrag) en disincentives (reactief gedrag of blokkade)

De NABU is een natuurvereniging met pro-actief gedrag maar ook reactief gedrag. Uit de interviews is gebleken dat er een regeling met de Meyer Werf getroffen is samen met nog een aantal partijen omdat de NABU dan haar bezwaar zou intrekken. Er zouden afspraken gemaakt zijn over Vogelbescherming. Het is lastig de regeling op tafel te krijgen, deze worden niet openbaar gemaakt. Dit houdt in dat de NABU dus wil samenwerken om daar doelen en belangen te bereiken.

Pluriformiteit

NABU is één van de grootste natuurverenigingen van Duitsland. Ze dragen een missie uit. Maar elke regio heeft haar eigen problematiek en standpunten. De regio Neddersachsen heeft een standpunt geformuleerd over deze besluitvormingsprocedure en draagt dit uit. Tot zover kan er gesproken worden overeen uniforme organisatie met een pluriforme achterban.

Burgerinitiatief "Rettet die Ems"

"Rettet die Ems" is in maart 2008 opgericht als "Interessengemeinschaft Ems" en later omgedoopt tot burgerinitiatief. Het wordt vertegenwoordigd door vijf mensen en een penningmeester.

Rol

In de besluitvormingsprocedure heeft het burgerinitiatief geen rol gespeeld. Ze is niet geïnformeerd door het NLWKN. Maar door het volgen van de pers heeft ze wel een standpunt ingenomen en ook kenbaar gemaakt bij het NLWKN. Dat heeft geen tegenreactie opgeleverd.

Standpunten

Het verhinderen van verdere flexibilisatie van stuwning van de Eems. Om te zorgen dat er meer zuurstof komt in de Eems en het tegengaan van verdrinken van broedvogels en hun kuikens.

Belangen (formeel/ informeel)

Het belang van dit burgerinitiatief is het behouden van de natuur rond en van de Eems. De ecologie waarden worden compleet verstoord, dat moet voorkomen worden. De afgelopen 25 jaar, sinds het verdiepen van de Eems, worden bijna elk jaar besluiten genomen om de Eems aan te passen ten gunste van de Meyer Werf. Dit begint een geleidelijk proces te worden zodat het begint te lijken op bouwstenen die op elkaar gestapeld worden. Op die manier kan niet gesproken worden van noemenswaardige ingrijpen die grote gevolgen hebben.

Kansen en bedreigingen

Er wordt op een kans gehoopt door middel van Natura 2000 en de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Het Europees Hof heeft een uitspraak gedaan over de Eems dat het toebehoort aan Natura 2000. Het is nu aan het Duits rechtssysteem wat er verder rechterlijk uitgesproken wordt. Er kan vanuit gegaan worden dat de Eems daarop aangepast moet worden. Een bedreiging vormt de sterke lobby van de Meyer Werf bij de politiek.

Incentives (pro-actief gedrag) en disincentives (reactief gedrag of blokkade)

Omdat het burgerinitiatief niet bij de besluitvormingsprocedure betrokken is, kan niet gesproken worden van actief gedrag. Wel is er gereageerd door een standpunt in te nemen en dat kenbaar te maken. Het heeft echter geen reactie losgemaakt in het proces.

Pluriformiteit

Met overtuiging kan gezegd worden dat dit burgerinitiatief een uniforme organisatie is. De organisatie draagt één missie uit en staat daar ook achter. De organisatie is niet van grote omvang dit kan meehelpen om een bepaald standpunt uit te dragen.