



rijksuniversiteit
groningen

faculteit ruimtelijke
wetenschappen

Geïntegreerd kustzonebeheer

Studie naar de mogelijkheden voor een geïntegreerde benadering van de kustzone voor de Eems-Dollard

“...bie leeg woater spaigelt Dollerd zich in’t slied, Nij Stootenziel, doar wil ik strunen achter diek...”, Ede Staal



rijksuniversiteit
groningen

faculteit ruimtelijke
wetenschappen

Geïntegreerd kustzonebeheer

Studie naar de mogelijkheden voor een geïntegreerde benadering van de kustzone voor de Eems-Dollard

Jorian Wals s2065193

Bachelorscriptie Sociale Geografie & Planologie
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen

Begeleider bachelorthesis: E.M. Trelle, Phd

November 2013

Samenvatting

Dit onderzoek richt zich op de mogelijkheden van een geïntegreerde benadering van het kustzonebeheer in het kustgebied de Eems-Dollard, dat op de Nederlands-Duitse grens ligt. Het veranderende klimaat en toenemend gebruik van kustgebieden zetten ook de Eems-Dollard onder druk. Dit geldt onder andere voor de ecologie van het gebied en de primaire zeekeringen.

Op basis van literatuur wordt een theoretisch raamwerk opgesteld hoe een ideale geïntegreerde benadering er uit zou zien. Hierbij komen ook ervaringen uit de praktijk aan bod. Op basis van verschillende onderzoeksmethoden, literatuuronderzoek, documentanalyse en interviews, wordt getoetst in hoeverre de Eems-Dollard hier al aan voldoet en waar er verbeterkansen liggen.

Dat huidige primaire zeekeringen, zoals dijken, niet meer voldoen dringt maar moeizaam door bij overheidsorganen. Toch blijkt dat betrokken overheidsorganen in het onderzoeksgebied inzien dat vraagstukken rondom de kustzone niet meer sectoraal opgepakt kunnen worden maar vragen om een bredere *scope* en interactie met diverse belanghebbenden in het gebied. Hoe precies aan deze benadering invulling gegeven moeten worden lijkt nog het lastigste van het concept te zijn en deze thesis probeert hierin dan ook enkele handvaten te bieden.

Er wordt op dit moment door het Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) gewerkt (oplevering eind 2014) aan een vraagstuk dat geïntegreerd en integraal wordt opgepakt met als doel de ecologie in het gebied te verbeteren en te versterken. Een mooi voorbeeld van grensoverschrijdende en crossdisciplinaire samenwerking waarbij kennis en ervaringen uit dit project een goede basis kunnen vormen voor verdere integrale en geïntegreerde aanpak van vraagstukken.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Inleiding	5
1.1 Probleemstelling	5
1.2 Doelstelling	5
1.3 Onderzoeksvraag	5
1.4 Afbakening onderzoeksgebied	6
1.5 Leeswijzer	7
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader	8
2.1 Problematiek van de kustzone	8
2.2 Geïntegreerd kustzonebeheer	8
2.3 Strategieontwikkeling	10
2.4 Uitgangspunten van het onderzoek en conceptueel model	11
Hoofdstuk 3: Methodologie	13
3.1 Onderzoeksmethoden	13
3.2 Instrumenten van dataverzameling	13
Hoofdstuk 4: Bevindingen	16
4.1 Geïntegreerd kustzonebeheer kenmerken	16
4.2 Geïntegreerd kustzonebeheer meten	18
4.3 Een samenspel van actoren	19
4.4 Een geïntegreerde aanpak?	21
Hoofdstuk 5: Conclusie	23
5.1 Aanbevelingen voor verder onderzoek	24
Referenties	25
Opzet interview + vragenlijst	28

1. Inleiding

Nederland staat internationaal bekend om zijn waterwerken en kustverdediging. Dat kustverdediging van belang en van alle tijde is heeft zich al meermaals bewezen. Het aantal verwoestende overstromingen wereldwijd is in de afgelopen eeuw toegenomen (White, 2010). Water houdt zich niet aan politiekgeografische grenzen en wanneer Nederland zijn beheer goed op orde heeft terwijl onze buurlanden dat nalaten kan dat resulteren in onveilige situaties voor ons eigen land. Dit onderzoek richt zich op de mogelijkheden voor een geïntegreerde benadering voor de Eems-Dollard en zal de samenwerking met Duitse partijen dan ook niet ongemoeid laten.

Verwachte klimaatveranderingen, zoals een stijgende zeespiegel, langere periodes van neerslag en intensere regenval zetten kustgebieden onder grote druk. Alleen vertrouwen op traditionele manieren van kustzonebeheer worden hoe langer hoe meer (h)erkend als inadequaat (Restemeyer et al, 2013). Ook op Europees niveau wordt steeds meer aandacht geschonken aan de diverse kwaliteiten van kustgebieden (Dieperink et al, 2003), onder andere door het demonstratieprogramma van de Europese Commissie voor een geïntegreerde benadering van de kustzone (Europese Commissie, 1999). Deze nieuwe benadering richt zich onder meer op een verschuiving van een sectoraal kustbeheer naar een integrale benadering waarbij ook andere facetten als (alle vormen van) landgebruik en ruimtelijke ordening aan bod komen.

1.1 Probleemstelling

De Eems-Dollard is een interessant gebied vanwege het transnationale karakter. Daarnaast kampt het Eems-Dollardgebied met een ecologisch probleem waarbij meer slib wordt aangevoerd dan er wegstroomt of bezinken kan. Dit leidt toch een achteruitgang van de waterkwaliteit en biodiversiteit. De economische belangen in het gebied zijn groot met drie grote havens (Eemshaven, Delfzijl en Emden) en een scheepswerf in Papenburg. De huidige primaire zeekering, in de vorm van dijken, voldoet op veel plekken in het gebied niet meer aan de veiligheidsnorm. Dit vraagt om een nadere blik op het gebied.

1.2 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is om een samenvattend raamwerk te creëren waarin inzichtelijk gemaakt wordt hoe het huidige kustzonebeheer ingericht is, welke actoren betrokken zijn en hoe de verhoudingen liggen tussen betrokken actoren. Een ander doel is om, op basis van onderzoeksresultaten en het theoretisch kader, met een aantal adviezen te komen over hoe een geïntegreerd kustzonebeheer in de Eems-Dollard verbeterd of versterkt zou kunnen worden.

1.3 Onderzoeksvraag

Om de doelstellingen, zoals in paragraaf 1.4 geformuleerd, te behalen is een hoofdvraag opgesteld. Deze hoofdvraag kan onderverdeeld worden in de eveneens onderstaande subvragen. Zowel de hoofdvraag als de subvragen zullen in hoofdstuk 4 en 5 nogmaals onder de aandacht worden gebracht, ditmaal met het doel hieraan conclusies te verbinden.

Hoofdvraag:

Wat is de meest integrale- en duurzame manier om de kusten en het achterland rondom de Eems-Dollard te verdedigen tegen het water?

Subvragen:

1) *Wat zijn kenmerken van geïntegreerd kustzonebeheer in algemene zin?*

2) *In hoeverre voldoet de Eems-Dollard aan kenmerken van geïntegreerd kustzonebeheer?*

3) *Welke instanties zijn betrokken bij (internationaal) kustzonebeheer rondom de Eems-Dollard?*

4) Wordt er op dit moment door betrokken instanties gewerkt aan een geïntegreerd kustzonebeheer in de Eems-Dollard?

1.4 Afbakening onderzoeksgebied

De Eems Dollard Regio is het meest noordelijke deel van het Nederlands-Duitse grensgebied. Het EDR-gebied ligt met een totaal oppervlak van 20.166 km² voor ca. 56% op Nederlands en voor 44% op Duits grondgebied en telt circa 2,6 miljoen inwoners (EDR, 2013). Figuur 1 geeft het gebied aan dat in deze scriptie gedefinieerd wordt als het Eems-Dollardgebied. Wordt er gesproken over de Eems-Dollard of over het Eems-Dollardgebied dan wordt, tenzij anders aangegeven, het gebied bedoeld zoals het in figuur 1 gemarkeerd is. Tevens zijn de havens die in het gebied liggen ter oriëntatie weergegeven.



Figuur 1, onderzoeksgebied Eems-Dollard

1.5 Leeswijzer

Om dit onderzoek op wetenschappelijke basis te onderbouwen is in hoofdstuk 2 een theoretisch kader uiteengezet. Naast enkele wetenschappelijke definities, zoals deze zullen worden gehanteerd in het onderzoek, zal er ook naar een conceptueel model toegewerkt worden die gebaseerd is op de theorie zoals die uiteengezet is. Vervolgens zal in hoofdstuk 3 aan de hand van de geformuleerde onderzoeksvraag een toelichting worden gegeven op de onderzoeksmethode en de manier waarop data verzameld is. Voorts zal in dit hoofdstuk de kwaliteit van de verkregen data en van sociaalwetenschappelijk onderzoek besproken zal worden. In hoofdstuk 4 zullen eerst de onderzoeksresultaten, verkregen op de in hoofdstuk 3 uiteengezette onderzoeksmethode, gepresenteerd worden. In het verlengde daarvan zullen de onderzoeksresultaten worden gekoppeld aan het theoretisch kader uit hoofdstuk 2. In hoofdstuk 5 worden vervolgens conclusies getrokken uit de onderzoeksresultaten en wordt gereflecteerd op de hoofd- en subvragen van het onderzoek en op de doelstellingen.

2 Theoretisch kader

2.1 Problematiek van de kustzone

Verwachte klimaatveranderingen, zoals een stijgende zeespiegel, langere periodes van neerslag en intensere regenval zetten kustgebieden onder grote druk. Daarnaast moet de menselijke invloed op klimaatverandering ook als een bijdragende factor worden gezien die de kustzones onder druk zet.

Naast deze bedreigingen, die voortkomen uit een combinatie van natuurlijke en menselijke factoren hebben mensen vaak, onbewust, ook gevaren voor zichzelf gecreëerd. Het aanleggen van traditionele manieren van kustverdedigingswerken, zoals dijken of een dam, bieden slechts een subjectieve vorm van veiligheid. Instabiliteit van een dijk of het niet op tijd sluiten van een sluis kunnen desastreuze gevolgen hebben (Voogd et al, 2011). Het grootste gevaar van dijken, als voorbeeld, is *piping*; water dat gangen door een dijk vormt met als gevolg dat deze in elkaar zakt (Voogd et al, 2011). Wanneer subjectieve vormen van veiligheid in een bepaalde situatie hebben geleid tot intensievere bebouwing of de ontwikkeling van economisch belangrijk gebied, kan de schade enorm zijn.

In aanvulling op voornoemde problematiek noemen Olsen en Christie (2000) een aantal problemen waarmee kustzones te maken kunnen krijgen waaronder: 1) de onjuiste locatie van *shorefront* infrastructuur en de daaropvolgende hoge kwetsbaarheid voor de gevolgen van overstromingen, stormen en erosie en 2) de gereduceerde toegang voor gebruikers en publiek van de kust, drasland of kwelders en visgebieden.

Daarnaast onderschrijft ook de Wereldbank (1996) een aantal problemen met betrekking tot kustzones. Zij noemen onder andere de toenemende utilisatie van bronnen of mogelijkheden uit de kustzone voor economische doeleinden en toenemende vervuiling van de kust- en zeemilieu als problemen welke kunnen leiden tot verlies of beschadiging van productieve ecosystemen in kustgebieden. Zij nemen echter ook economische mogelijkheden waar die gekoppeld kunnen worden aan een nieuwe invulling van kustzonebeheer en mogelijke conflicterende belangen van gebruikers van hetzelfde gebied. De laatste twee stellingen impliceren en benadrukken daarmee het respectievelijke belang en noodzaak van een integrale benadering van kustzonebeheer.

Traditionele manieren van kustzonebeheer worden hoe langer hoe meer (h)erkend als inadequaats (Restemeyer et al, 2013). Het concept van geïntegreerd kustzonebeheer krijgt steeds meer aanhang. Deze nieuwe benaderingen richten zich op een verschuiving van een sectoraal kustbeheer naar een integrale benadering waarbij ook andere facetten als (alle vormen van) landgebruik en ruimtelijke ordening aan bod komen.

2.2 Geïntegreerd kustzonebeheer

De periode ruwweg van de Tweede Wereldoorlog tot aan de vroege jaren zeventig laat zich in de Nederlandse planologie typeren als een tijdperk van functiescheiding en ruimtelijke schaalvergroting (Zonneveld en Verwest, 2005). In het begin van de jaren '70 van de 20^e eeuw ontstaat een tegenbeweging. Er worden vraagtekens geplaatst bij het louter voor één functie gebruiken van de ruimte. Voogd et al (2011) en Woltjer en Al (2007) stellen ook dat verschillende waterissues zich van oudsher gescheiden van elkaar hebben ontwikkeld. Maatregelen met betrekking tot water werden gemaakt zonder rekening te houden met de ruimtelijke ordening en vice versa.

Deze trendbreuk, die zich op ruimtelijk vlak dus al rond 1970 voordeed, kwam pas eind jaren '80 van de vorige eeuw op gang in het watermanagement met de Derde Nota Waterhuishouding (1989). In deze nota rees eigenlijk voor het eerst pas het besef dat samenwerking op

verschillende terreinen die zich bezighielden met watermanagement verbeterd kon worden (Heuff, 2013). Woltjer en Al (2007) omschrijven deze transitie als een verandering in het gedachtegoed; “from blocking water out to accepting water on land”. In Europees verband kwam deze integratie pas werkelijk op gang met het demonstratieprogramma voor een geïntegreerd kustzonebeheer van de Europese Unie in 1999 (Europese Unie, 1999). Dit programma is geschreven omdat in veel landen de ontwikkeling van een duurzame en geïntegreerde kustzone te langzaam op gang kwam of inefficiënt georganiseerd was. Dit demonstratieprogramma kan worden gezien als een product van de United Nations Conference on Environment and Development in Rio de Janeiro (juni, 1992), waar verschillende instanties voor het eerst het belang van een geïntegreerde benadering van de kustzone benadrukten (Merkx et al, 2007).

Geïntegreerd kustzonebeheer is gedefinieerd als voortdurend proces met als algemene doelstelling de verwezenlijking van duurzame ontwikkeling in de kustzone door middel van optimaal beheer van de menselijke activiteiten in deze zone, teneinde de toestand van het kustmilieu te verbeteren en zijn diversiteit te handhaven (Europese Commissie, 1999).

In hun artikel over geïntegreerd kustzonebeheer in Côte d’Opale stellen De Meyer et al (2002) dat een kustbeheersplan voornamelijk een communicatie-instrument dient te zijn. In een ideale situatie hebben dan naast de benadering van een veiliger kustzone zowel de samenwerking als het denkproces bijgedragen aan een consensusvorming onder alle betrokken partijen. Het beheersplan zou tot stand moeten komen door in de beginfase van het proces het gebied op risico’s en kwetsbaarheid te indexeren. Hierbij dient onderscheid gemaakt te worden tussen gemeenschappelijke risico’s en individuele risico’s. In het geval van gemeenschappelijke risico’s loopt het gehele gebied potentieel gevaar. In het geval van individuele risico’s lopen slechts bepaalde delen van het grotere geheel gevaar.

De stelling van De Meyer et al (2002) dat een kustbeheersplan voornamelijk een communicatie-instrument dient te zijn sluit aan bij de communicatieve rationaliteit waar De Roo en Voogd (2007) over schrijven in hun boek *Methodologie van planning* (p.52). De auteurs stellen in dit boek dat de communicatieve benadering van vraagstukken in de jaren ’90 van de vorige eeuw als alternatief werd gevonden voor complexe vraagstukken waarbij veel verschillende partijen betrokken zijn (De Roo en Voogd, 2007). Belangrijkste elementen van deze benadering zijn dat niet langer de inhoud voorop staat maar het proces dat vorm geeft aan de inhoud en dat de overheid meer een gelijke is tussen de andere partijen waardoor deze overheid in staat is te anticiperen op gedrag van anderen. Anker et al. (2004) benadrukken daarnaast bij een verdere integrale benadering van de kustzone het belang van een horizontale integratie van actoren in de kustzone. Dit impliceert het samenvoegen van de bescherming van kustgebieden, commerciële- en recreatieve belangen (Lumens, 2013).

Het ontwerpen van een dergelijk communicatie-instrument in een grensoverschrijdend gebied als de Eems-Dollard kan bemoeilijkt worden door culturele, bestuurlijke en wettelijke verschillen (Folgers, 2011) en daarnaast kan een taalbarrière een belemmerend effect op samenwerking hebben. Ondanks mogelijke moeilijkheden maakt het grensgebied en de gedeelde verantwoordelijkheid het onvermijdelijk dat beide landen met elkaar communiceren over vraagstukken die spelen in de Eems-Dollard. Een *cross-border* communicatie-instrument biedt daarentegen de mogelijkheid van nieuwe, creatieve inzichten in de benadering van vraagstukken die ingebed zijn in de sociale of professionele cultuur of *gewoonte* die in het andere land hierdoor niet naar voren waren gekomen. Anders geformuleerd; zien hoe een andere instantie, uit een bepaald land, een vraagstuk benaderd kan leiden tot vernieuwende of creatieve inzichten bij de instantie uit het andere land.

2.3 Strategieontwikkeling

Een geïntegreerd kustzonebeheersplan moet uit gaan van een zeer breed perspectief. Gérard Hutter (2006) benadrukt dat binnen zijn theorie, die zich focust op strategieontwikkeling. De multidimensionele strategieontwikkeling omvat drie componenten te weten: content, context en proces. Deze theorie verschilt van veel andere theorieën die focussen op één van deze drie componenten. Een strategie met betrekking tot kustzonebeheer wordt altijd ontwikkeld in een socio-ruimtelijke context. Content, context en proces zijn binnen deze benadering dan ook gelijkwaardig aan elkaar (Restemeyer et al, 2013).

Bij content staan de beleidsinstrumenten van beleidsmakers centraal. De beschikbaarheid van instrumenten bepaald tot welke maatregelen een beleidsmaker, in de meeste gevallen overheidsorganen, in staat is te nemen. Meijerinck en Dicke (2008) en Oosterberg et al (2005) onderscheiden drie typen maatregelen om een gebied te kunnen beschermen tegen overstroming: gevareninperking, vermindering van de kwetsbaarheid en inperking van de blootstelling. Met gevareninperking kunnen technische- en ruimtelijke maatregelen worden onderscheiden en probeert het water weg te houden van het betreffende gebied. Vermindering van kwetsbaarheid is een maatregel die als doel heeft dat het gebied minder schade ondervindt in het geval van een overstroming. Inperking van de blootstelling tenslotte, kan bereikt worden door de vitale onderdelen uit het gebied ontoegankelijk te maken voor water en gebieden aan te wijzen waar, in geval van overstroming, het water toegang toe krijgen kan (Restemeyer et al, 2013).

Context betreft in de theorie van Hutter (2006) het beleid- en beslissingsgebied op overheidsniveau. Traditionele contextuele gegevens, zoals bijvoorbeeld populatiedichtheid en economische welvaart die iets over de kwetsbaarheid en schade als gevolg van een overstroming kan aangeven worden op een zijspoor gezet. Beleid en beslissing kan namelijk op voorhand een grotere rol spelen in kustverdediging dan de traditionele contextuele gegevens. Een goed ontwikkelde institutionele integratie op het gebied van kustverdediging en planologie kan er toe leiden dat een (kust-)gebied beter voorbereid is op de grillen van de zee (Restemeyer et al, 2013).

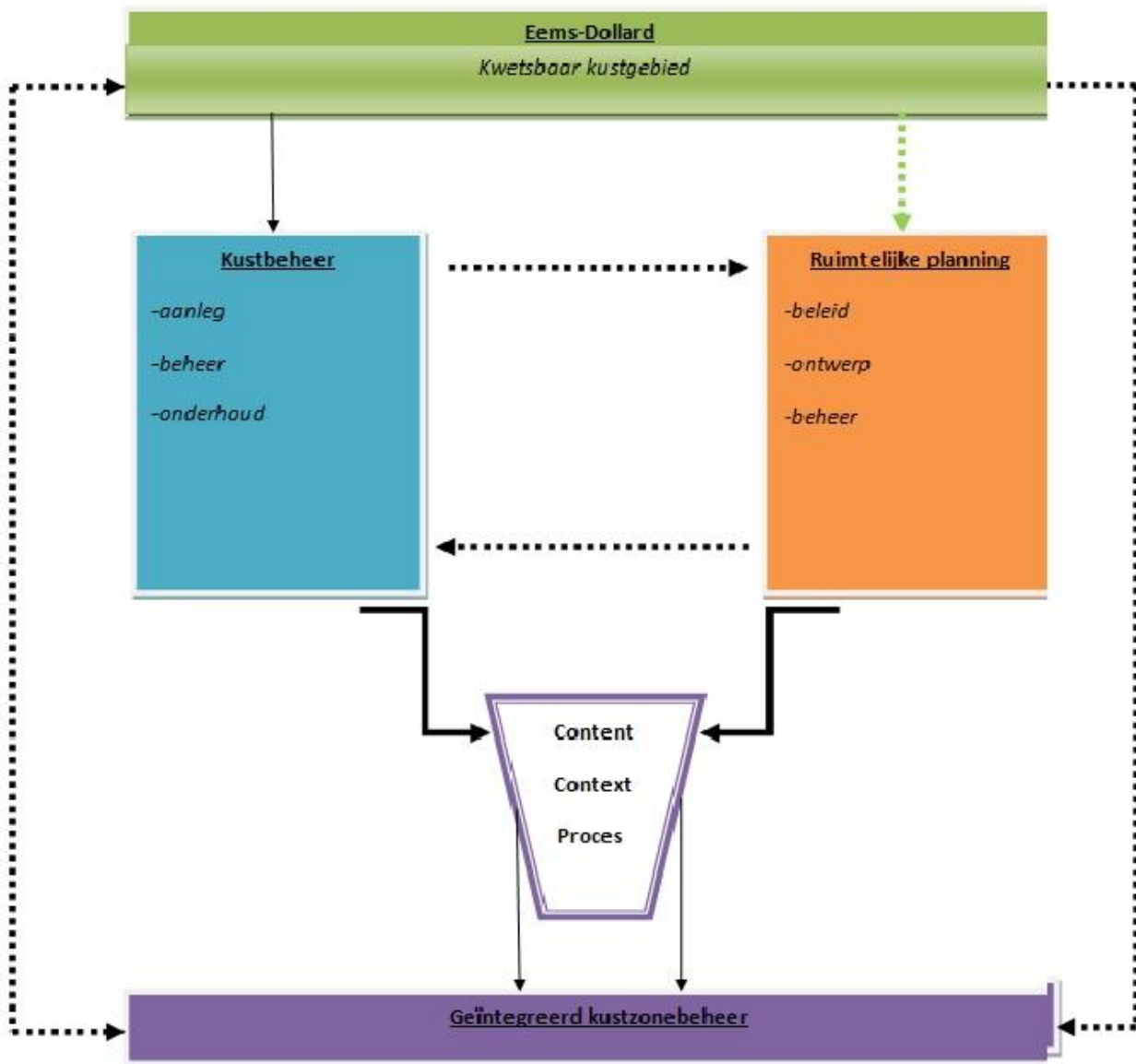
Het proces kan vrij worden vertaald in termen van de capaciteit van het gebied. Zoals Restemeyer et al (2013) aangeven in hun onderzoek is capaciteit een essentieel onderdeel van steden (maar ook rurale gebieden) om samen te werken met organisaties en burgers om in te spelen op overstromingsgevaar en op het gebied van herstelwerkzaamheden na een overstroming. Capacity-building kent in verschillende literatuur drie dimensies namelijk: 1) intellectuele capaciteit, 2) sociale capaciteit en 3) politieke capaciteit (Khakee, 2002). Intellectuele capaciteit moet dan gezien worden als bron van kennis, het door middel van wetenschappelijke kennis oplossingen bedenken voor waterproblematiek. Sociale capaciteit moet gezien worden als de onderlinge relaties tussen burgers en publiek- en private organisaties. Hoger sociaal kapitaal zal de bereidheid van mensen om te investeren in eigen veiligheid en dat van de omgeving vergroten. Politieke capaciteit geldt in dit onderzoek als de bewustwording en bereidheid van politici en beleidsmakers om tijd, energie en middelen te investeren in het geïntegreerde kustzonebeheer.

Voor de strategieontwikkeling geldt, net als het communicatie-instrument uit paragraaf 2.2, dat vanwege het internationale karakter van het gebied en de verschillende politieke, economische, historische en culturele achtergronden verwacht kan worden dat dit de complexiteit bij strategieontwikkeling vergroot.

2.4 Uitgangspunt van het onderzoek en conceptueel model

Een integraal beheerde kustzone legt enerzijds de nadruk op een duurzame manier ontwikkelde en veilige waterkering en betreft anderzijds andere belanghebbende gebruikers van de ruimte in haar planproces. Waar kwetsbare kustgebieden, zoals de Eems-Dollard eerder voornamelijk vanuit een eenzijdig perspectief werden benaderd, namelijk dat van kustbeheer, zullen nu ruimtelijke gebruikers van het gebied betrokken moeten worden in de context, content en het proces van het vraagstuk; het verbeteren en verduurzamen van de kustzone.

Voortvloeiend uit bovenstaand theoretisch kader komt het conceptueel model (figuur 2). Dit model kent twee hoofdcomponenten; namelijk de kwetsbaarheid van de Eems-Dollard, die de aanleiding vormt om het kustbeheerproces te herzien en het geïntegreerd kustzonebeheer als uitgangspunt voor dit onderzoek. Daarbij kunnen actoren worden onderscheiden in groepen, namelijk de kustbeheerders enerzijds en belanghebbenden anderzijds. Het model impliceert dat de verantwoordelijkheid voor het gebied bij de kustbeheerders ligt maar dat een integrale benadering van diezelfde kustzone enkel bereikt kan worden door een coöperatie van de kustbeheerders met de belanghebbenden. Uit deze bilaterale betrekkingen, tussen *ruimtelijke planning* enerzijds en *kustbeheerders* anderzijds kan een basis voortvloeien van waaruit de doelstelling voor beide partijen zo veel mogelijk verwezenlijkt kunnen worden en waarbij conflicten vroegtijdig worden geëlimineerd.



Figuur 2, conceptueel model

3. Methodologie

3.1 Onderzoeksmethode

Binnen de wetenschappelijke literatuur wordt vaak onderscheidt gemaakt tussen kwalitatieve onderzoeksmethoden en kwantitatieve onderzoeksmethoden (O'Leary, 2010). Het verschil tussen beide onderzoeksmethoden is dat de kwantitatieve manier van onderzoeken zich kenmerkt door (grote) aantallen en statistische analyses terwijl kwalitatieve methoden zich kenmerken door het gebruik van woorden en beelden (Heuff, 2013). Bij kwalitatieve onderzoeksmethoden gaat het daarnaast in veel gevallen om hypothesevorming. De nadruk ligt dan vooral op het "hoe" en niet zozeer op het "hoeveel" binnen het onderzoek. Veel onderzoeken zijn gebaseerd op een combinatie van kwalitatieve- en kwantitatieve onderzoeksmethoden, een vorm die O'leary (2010) omschrijft als *Mixed Methodolgy*. In beide methoden van onderzoek zitten tekortkomingen en deze kunnen in sommige gevallen overbrugt of gecompenseerd worden door beide onderzoeksmethoden toe te passen binnen een onderzoek.

De beste manier van onderzoek doen kan vaak al worden afgeleid aan een ondertitel en de hoofd- en subvragen van een onderzoek. "Een studie naar de mogelijkheden..." wekt de suggestie dat het gaat om een op kwalitatieve onderzoeksmethoden gebaseerd onderzoek maar hieruit kan nog niet worden opgemaakt welke vormen van kwalitatief onderzoek gebruikt worden. Hiervoor worden de hoofd- en subvragen nader beschouwd (zie paragraaf 1.5). De vragen die in paragraaf 1.5 geponeerd zijn impliceren dat dit onderzoek uitsluitend bestaat kwalitatieve onderzoeksmethoden, ondanks de stelling van O'Leary (2010) dat eventuele tekortkomingen van dit onderzoek overbrugt zouden kunnen worden door hier een kwantitatieve component toe te voegen. Er is niet gekozen voor kwantitatieve onderzoeksmethoden omdat data voor dit onderzoek niet afkomstig hoeft te zijn van grote aantallen personen, in dat geval was vermoedelijk gekozen om enquêtes af te nemen. Daarnaast kan de benodigde informatie beter verkregen worden door middel van kwalitatieve data en biedt bijvoorbeeld een interview ruimte voor extra vragen mocht daar aanleiding toe zijn.

3.2 Instrumenten van dataverzameling

Voor dit onderzoek is een hoofdvraag opgesteld. Deze hoofdvraag heeft als doel richting te kunnen geven aan een geïntegreerde benadering van de kustzone in de Eems-Dollard. Onder deze hoofdvraag *hangen* een vijftal subvragen. In dit onderzoek wordt op een drietal manieren data verzameld te weten, literatuuronderzoek, in-depth-interviews (IDI's) en documentanalyse . De eerste twee methoden wordt door Davies en Dwyer (2007) bestempeld als de ruggengraat van kwalitatief onderzoek in de sociale geografie, ondanks de toenemende populariteit van nieuwe onderzoeksmethoden. Deze manieren zullen gebruikt worden om de subvragen uit paragraaf 1.5 te kunnen beantwoorden. Het uiteindelijke doel is, logischerwijs, om op basis van resultaten op de subvragen een antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag van dit onderzoek. Hieronder zal per subvraag in worden gegaan op de voor die vraag toegepaste onderzoeksmethoden en de manier waarop deze vraag benaderd wordt. Voor dit onderzoek zijn twee interviews afgenomen bij twee verschillende overheidsorganen; een mederwerker planmatig beheer en onderhoud van Rijkswaterstaat en een beleidsadviseur van de Provincie Groningen.

3.2.1 Subvraag 1: literatuuronderzoek; Wat zijn kenmerken van geïntegreerd kustzonebeheer in algemene zin?

Het doel van een literatuuronderzoek is om een overzicht te geven van gepubliceerde literatuur over een bepaald onderwerp (Fink, 2005). Het theoretisch kader zoals het in voorgaand hoofdstuk is opgesteld is volledig gebaseerd op literatuuronderzoek. Hier zijn ook bepaalde definities zoals ze in de literatuur worden omschreven en in het onderzoek worden gebruikt aan

ontleend. Daarnaast is, met als doel de eerste subvraag te beantwoorden, in de literatuur onderzocht welke kenmerken een geïntegreerd kustzonebeheer typeren. Het concept *geïntegreerd kustzonebeheer* staat centraal in dit onderzoek en derhalve is het van belang kenmerken te kunnen herkennen die in de fysieke omgeving en in beleidsmatige zin kunnen duiden op een geïntegreerde benadering van de kustzone.

Voor dit deel van het onderzoek is gebruik gemaakt van primaire en secundaire literatuur. Saunders et al (2004) uit (Heuff, 2013) stellen dat primaire literatuur bestaat uit eerste publicatie van bepaalde werken, terwijl secundaire literatuur schrijft over die werken. Secundaire literatuur geeft dan een algemeen overzicht over bepaalde theorieën, primaire literatuur geeft informatie over een specifieke theorie (Heuff, 2013). Het uiteindelijke doel van deze subvraag is om met een *framework* te komen waarin kenmerken van geïntegreerd kustzonebeheer weergegeven worden. Dit *framework* dient dan als basis voor het onderzoek van subvraag 2.

3.2.2 Subvraag 2: documentanalyse en interview; In hoeverre voldoet de Eems-Dollard aan kenmerken van geïntegreerd kustzonebeheer?

Op basis van het *framework* dat bij de eerste subvraag wordt opgesteld, wordt onderzocht in hoeverre de kenmerken van geïntegreerd kustzonebeheer voorkomen in het onderzoeksgebied. Dit wordt onderzocht door middel van documentanalyse. De documentanalyse zal bestaan uit gepubliceerde documenten van (overheids-)instanties waarin visie, beleid en eventueel uitvoering naar voren komen. Door het analyseren van deze documenten zal blijken in hoeverre de betrokken instanties in het gebied voldoen aan de kenmerken. Daarnaast kunnen de afgenomen interviews een bijdrage leveren aan dit deel van het onderzoek door gericht vragen te stellen aan de geïnterviewden. De interviews vormen daarnaast ook nog een onderzoeksmethode voor subvraag 3 en 4.

Het doel van subvraag twee is om met een situatieschets te komen waarbij inzichtelijk gemaakt wordt op welke punten uit het *framework* het gebied goed scoort en op welke punten het slecht scoort. Door dit inzichtelijk te maken wordt voor betrokken instanties duidelijker waarin het gebied sterk is en waar kansen of problemen liggen wanneer het gaat om geïntegreerd kustzonebeheer.

3.2.3 Subvraag 3: Interview; Welke instanties zijn betrokken bij (internationaal) kustzonebeheer rondom de Eems-Dollard?

Om een antwoord te vinden op de vraag welke instanties betrokken zijn bij kustzonebeheer in het Eems-Dollardgebied wordt gebruik gemaakt van interviews. De vraag richt zich hierbij op het grensoverschrijdende karakter van het gebied en focust zich dus niet louter op de Nederlandse betrokkenen maar ook op stakeholders aan de Duitse kant van de landsgrens.

De keuze voor een interview als onderzoeksmethode komt voort uit de gedachte dat uit literatuuronderzoeken niet alle informatie voor deze subvraag duidelijk naar voren komt. Een interview biedt de mogelijkheid om door te vragen wanneer daar aanleiding toe is en kunnen bepaalde interessante elementen uitvoeriger besproken worden dan minder interessante elementen.

Kevin Dunn (2010) onderscheidt in het boek *Qualitative Research Methods in Human Geography* drie methoden van interviewen te weten een gestructureerd interview, een ongestructureerd interview en semigestructureerd interview. Hierbij volgt het gestructureerde interview een vaste vragenlijst waarbij in principe geen ruimte is voor andere vragen of discussie. Aan het

andere eind van het spectrum zit dan het ongestructureerde onderzoek waar in beginsel geen vragen vooraf zijn opgesteld, enkel het thema waarop een discussie volgt. De variant echter, waarvoor in dit onderzoek gekozen is, is de semigestructureerde. Vooraf is een vragenlijst opgesteld met de flexibiliteit van verdere vragen of discussie.

3.2.4 Subvraag 4: interview en literatuuronderzoek; Wordt er op dit moment door betrokken instanties gewerkt aan een geïntegreerd kustzonebeheer in de Eems-Dollard?

Om te onderzoeken of er ten tijde van dit onderzoek wordt gewerkt aan de bij subvraag 3 gevonden organisaties wordt in eerste aanleg gebruik gemaakt van interviews. Van een deel van de betrokken organisaties wordt een interview afgenomen met een medewerker van die organisatie die betrokken is bij het kustzonebeheer in de Eems-Dollard.

De keuze voor het interview als onderzoeksmethode kent een aantal voor- en nadelen. Een interview kent als voordeel dat het de mogelijkheid biedt door te vragen op een bepaald onderwerp mocht daar aanleiding toe zijn. Daarnaast kan het interview plaatsvinden op een voor de geïnterviewde veilige, vertrouwde locatie. Nadelige effecten van het interview als onderzoeksmethode zijn dat conclusies niet of beperkt kunnen gelden voor een gehele populatie en dat de subjectiviteit van de geïnterviewde altijd in acht moet worden genomen. Daarnaast moet een interviewbias worden voorkomen.

Een bepaald antwoord van geïnterviewde kan aanleiding geven tot het analyseren van nieuwe literatuur, op aanraden van geïnterviewde. Dit kan bestaan uit publicaties van overheden of andere literatuur. Deze literatuur zal dus voornamelijk uit tweede aanleg worden verkregen en vormt niet per definitie een onderdeel van de onderzoeksmethoden horend bij deze vraag.

4. Bevindingen

In dit hoofdstuk worden aan de hand van de in paragraaf 1.5 opgestelde subvragen de gevonden resultaten besproken en toegelicht. De bevindingen uit het onderzoek worden uiteengezet en er wordt een koppeling gemaakt met het theoretisch kader uit hoofdstuk 2. De onderzoeksresultaten zijn tot stand gekomen op basis van de theorie en de onderzoeksmethodologie uit hoofdstuk 3. Het opbouwende karakter van de thesis is ook in dit hoofdstuk te herkennen. Per paragraaf worden de resultaten van de subvragen uiteengezet. De hoofdvraag van dit onderzoek komt in dit hoofdstuk niet expliciet naar voren omdat deze eerder een conclusie vormt op basis van de onderzoeksresultaten. De hoofdvraag wordt dan ook behandeld in het hieropvolgende hoofdstuk.

4.1 Geïntegreerd kustzonebeheer kenmerken

Wat zijn kenmerken van geïntegreerd kustzonebeheer in algemene zin?

4.1.1 Context

Kustzones zijn multifunctionele gebieden met (potentieel) conflictueuze belangen die een beroep kunnen doen op de hulpbronnen en de ruimte (Dieperink et al, 2003). De vele actoren die een rol spelen in het gebied fungeren in een ideale integrale situatie als gelijkwaardige partners in het planningsproces waarbij elke actor betrokken wordt en de ruimte krijgt om haar toekomstvisie met betrekking tot gebruik van de ruimte en benadering van het water aan de overige actoren uiteen kan zetten.

Daarnaast noemen Merx et al (2007) een aantal kenmerken die wijzen op een brede benadering van de kustzone. Daar wordt gewezen op de toenemende aandacht voor inspraak van lokale belanghebbenden en milieuorganisaties. Daarnaast noemen zij multifunctioneel ruimtegebruik als kenmerk, wat een integratie van watermanagement en ruimtelijke planning impliceert; een element dat Restemeyer et al (2013) ook aandragen als een kenmerk van *resilience* met dien verstande dat Restemeyer et al (2013) focussen op *flood risk management* en niet op het bredere *watermanagement*.

4.1.2 Content

Kenmerkend voor integraal kustzonebeleid is het streven om met de natuurlijke processen en dynamiek van de kustzones mee te werken en rekening te houden met de grenzen of de draagkracht die natuurlijke processen met zich meebrengen (Dieperink et al, 2003). Buiten restrictieve elementen is bij een geïntegreerd beheer van de kustzone ook aandacht voor ontwikkelingselementen (Dieperink et al, 2003). Een andere kenmerk dat Merx et al (2007) aangeven is de adaptie van economische activiteiten aan veranderende natuurlijke omstandigheden. Dit moet onder andere bijdragen aan de consistente combinatie van maatregelen die Restemeyer et al (2013) in hun *framework* noemen.

4.1.3 Proces

Binnen het proces wordt door Merx et al (2007) op het belang gewezen van transdisciplinaire kennisoverdracht welke door Pereira en Funtowicz (2005) wordt gedefinieerd als "...een specifieke vorm van interdisciplinariteit, waarbij grenzen van en tussen disciplines overschreden worden en waarin kennis en perspectieven van verschillende wetenschappelijke alsmede van niet-wetenschappelijke bronnen geïntegreerd worden". Geïntegreerd kustzonebeheer vraagt om transdisciplinair onderzoek omdat wetenschappelijke onzekerheden en waardediversiteit leiden tot ongestructureerde problemen (Merx et al, 2007) en kan een brug vormen tussen theoretische kennis en maatschappelijke besluitvormingsprocessen. De gedachte van transdisciplinaire kennisoverdracht komt overeen met de indicatoren die Restemeyer et al (2013) aangeven in haar *framework* (zie figuur 1, hoofdstuk 3).

Integraal kustzonebeleid dient vorm te krijgen door binnen het kustnetwerk dat bestaat uit pluriforme actoren (Dieperink et al, 2003). Binnen deze kustnetwerken ontbreekt in de meeste gevallen een overkoepelend kader met status waarbinnen het kustbeleid wordt geagendeerd terwijl dit wel wenselijk is. Een strategische afstemming van beleidsmaatregelen van overheden op plaatselijk, regionaal, nationaal en in Europees verband die gevolgen hebben voor de kustgebieden is daarnaast een kenmerk. Een geïntegreerd kustzonebeheer dient daarnaast door een dynamisch proces van bestuurlijk handelen met de lange termijn als uitgangspunt tot stand te komen.

4.1.4 Indicatoren

Op basis van de bovengenoemde kenmerken van geïntegreerd kustzonebeheer kan een *framework* worden opgesteld met indicatoren. Deze indicatoren kunnen aangeven in hoeverre er sprake is van een geïntegreerd kustzonebeheer. Dit *framework* is afgeleid van het *framework* dat Restemeyer et al (2013) in hun artikel hanteren en aan de hand van het theoretisch kader uit hoofdstuk 2 van deze thesis.

Dimensie	Criteria	Indicatoren
Context	Institutionele structuur en wetgeving	<ul style="list-style-type: none"> • Integratie van watermanagement en ruimtelijke planning • Gelijkwaardige partners • Aandacht voor inspraak lokale belanghebbenden en milieuorganisaties
Content	Maatregelen en beleidsinstrumenten om overstromingsgevaar te reduceren	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptie economische activiteiten aan veranderende natuurlijke omstandigheden • Natuurlijke- en dynamische processen afstemmen op draagkracht en capaciteit van het gebied • Restrictieve- en ontwikkelingselementen • Consistente combinatie van verschillende maatregelen
Proces	<p><i>Intellectueel kapitaal</i></p> <p><i>Sociaal kapitaal</i></p> <p><i>Politiek kapitaal</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hoge verscheidenheid en transparantie van kennis, kwalificaties en expertise • Kennisuitwisselingen tussen verschillende disciplines • Openstaand voor nieuwe inzichten/kennis • Grote bewustwording onder de bevolking, bereidheid om mee te doen in watermanagement • Combinatie van top-down en bottom-up initiatieven • Hoge politieke bewustwording • Strategische afstemming beleidsmaatregelen • Kustnetwerk van pluriforme actoren • Dynamisch proces van bestuurlijk handelen voor lange termijn • Samenwerking met verschillende disciplines • Voldoende middelen om veerkrachtige strategieën te implementeren

Figuur 2, Indicatoren van geïntegreerd kustzonebeheer

4.2 Geïntegreerd kustzonebeheer meten

In hoeverre voldoet de Eems-Dollard aan kenmerken van geïntegreerd kustzonebeheer?

Figuur 3 uit paragraaf 4.1 biedt een aantal kenmerken waaraan een geïntegreerde benadering van de kustzone te herkennen valt. Op basis van documentanalyses en de interviews, gehouden met medewerkers van de provincie Groningen en Rijkswaterstaat, onderzocht in hoeverre deze kenmerken voorkomen in het kustzonebeheer- en beleid in het Eems-Dollardgebied.

4.2.1 Context

De veiligheidsregio Groningen is een samenwerkingsverband van alle Groninger gemeenten, de provincie Groningen, de waterschappen Hunze & Aa's, Noorderzijlvest en Friesland, Politie Groningen, Brandweer Groningen, Ministerie van Defensie, Openbaar Ministerie en de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie (GHOR). Daarnaast heeft Rijkswaterstaat een adviserende rol in de veiligheidsregio. Deze partijen zijn binnen de wet op de veiligheidsregio gezamenlijk verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van een beleidsplan, crisisplan en een rampenbestrijdingsplan. Daarnaast zijn er afspraken over de manier waarop er richting burgers gecommuniceerd dient te worden in het geval van een ramp.

De integratie van overstromingsmanagement en ruimtelijke ordening is iets wat terug komt in het beleid- en risicomanagement. Dit komt met name naar voren in de eerder genoemde rampenbestrijdingsplannen waarbij bepaalde risicovolle ondernemingen, bijvoorbeeld op het Chemiepark te Delfzijl, plannen opstellen hoe op te treden bij rampen. Deze plannen richten zich vaak nog op een potentiële ramp bij de onderneming zelf maar met name in het Regionaal Risicoprofiel Regio Groningen (2012) en het Beleidsplan 2011-2014 Veiligheidsregio Groningen (Haasjes, 2011) valt de interactie tussen overstromingsrisico en de gevolgen daarvan op de ruimtelijke omgeving niet te miskennen.

In de meeste ontwikkelingsprocessen van beleidsdocumenten is er ruimte voor inspraak van lokale belanghebbenden en milieuorganisaties. Via deze weg kan een ieder zijn mening ventileren over het gebied en eventuele verbeter- of kritiekpunten. Toch komt uit de documentanalyse niet duidelijk naar voren in hoeverre aandacht is geschonken aan lokale belanghebbenden.

4.2.2 Content

In de rampenbestrijdingsplannen en het Regionaal Risicoprofiel Regio Groningen (2012) beleidsplannen lijkt de aandacht in het geval van een potentiële overstroming voornamelijk uit te gaan naar de manier waarop gehandeld moet worden ten tijde van een overstroming. Dit kan wellicht worden verklaard uit het feit dat het preventieve karakter, het voorkomen van een overstroming, niet toebehoort aan de veiligheidsregio maar aan de verantwoordelijke partij, de waterschappen Noorderzijlvest en Hunze & Aa's. De impact die een dergelijke ramp daarna heeft op het gebied moet geduid worden in het risicoprofiel. Opvallend is dat er in beleidsdocumenten weinig wordt gesproken over hoe te handelen na een dergelijke ramp. In de praktijk komt het er vaak op neer dat een voorval wordt geëvalueerd, bijvoorbeeld in het rapport *Hoogwater januari 2012* van het waterschap Noorderzijlvest (2012), maar dit lijkt eerder *common knowledge* dan beleid. De documenten die de veiligheidsregio opstelt, in het bijzonder het Risicoprofiel Regio Groningen (2012) past in de door De Meyer et al (2002) geponeerde vereiste dat binnen een geïntegreerd kustzonebeheer risico's en kwetsbaarheden geïnventariseerd en geïndexeerd moeten worden.

Een knelpunt in het gebied lijkt de adaptie van economische activiteiten aan veranderende natuurlijke omstandigheden. Uit de interviews met de provincie Groningen en Rijkswaterstaat komt naar voren dat de havens van Emden, Delfzijl, Eemshaven en de Meyer Werft vereisen dat geulen op een bepaald diepte gehouden moeten worden. In combinatie met het slibaanvoerende

systeem zorgt dit ervoor dat het ecologisch systeem in de Eems-Dollard wordt verstoord. Dit betekent dat er een balans tussen de ecologie en economie moet worden gevonden.

De provincie Groningen focust zich met name op haar rol als regievoerder binnen gebiedsprocessen. Hierbij stelt de provincie de kaders en laat hierbij ruimte aan andere om hier invulling aan te geven. Dit lijkt overeenkomsten te vertonen met de *restricties en ontwikkelingsruimte* waarover in paragraaf 4.1.4 op ingegaan is. De provincie focust hierbij op een integrale benadering van vraagstukken rondom water, kustverdediging, economie en samenleving.

4.2.3 Proces

In het proces lijkt met name het *political capital* goed vertegenwoordigd. De bewustwording en bereidheid van overheden om vraagstukken met betrekking tot waterveiligheid is groot. Hoewel financiële middelen continue een zwakke schakel vormen binnen overheidsorganen wordt de essentie van de problematiek ingezien en zijn middelen beschikbaar. Het feit dat vele publieke organisaties betrokken zijn bij dit thema drukken kosten niet op meerdere schouders wat de draagkracht van maatregelen vergroot. Transparantie en verscheidenheid in kennis en expertise is niet eenvoudig meetbaar maar het is duidelijk dat een cluster van instanties, zoals in bijvoorbeeld de veiligheidsregio, ook een verscheidenheid aan kennis en expertise vanuit verschillende invalshoeken met zich meebrengt. Kennisoverdracht binnen netwerken vindt plaats door verschillende organisaties bij elkaar te brengen en integraal een vraagstuk op te laten pakken. Organisaties staan echter vaak terughoudender opgesteld tegenover nieuwe kennis of methoden omdat de "oude kennis of aanpak" vertrouwd voelt en het "altijd zo gedaan is".

4.3 Een samenspel van actoren

Welke instanties zijn betrokken bij (internationaal) kustzonebeheer rondom de Eems-Dollard?

Het Eems-Dollardgebied is niet alleen vanuit economisch en ecologisch oogpunt een interessant gebied. Ook vanuit politiekgeografisch perspectief is het een gebied wat de moeite waard is om te bekijken. De landsgrens, die ergens in het gebied ligt, veroordeelt de Nederlanders en Duitsers tot elkaar. Dit geldt met name ook voor de bestuurders en bestuursorganen die betrokken zijn bij dit gebied. Hieronder volgt een uiteenzetting van bestuurlijke organisaties, betrokken bij kustzonebeheer in de Eems-Dollard, hun functies en onderlinge relaties.

4.3.1 de actoren

Als centrale overheid in Nederland is de Rijksoverheid primair verantwoordelijk voor de gehele Nederlandse kustzone, de wateren en de verdedigingswerken. De overheid maakt hierop beleid en stelt kaders waarbinnen decentrale overheden haar taken kunnen uitvoeren. Het belangrijkste doel van kustbeleid is het beschermen tegen overstromingen, maar de kust is ook een gebied waar met woont, werkt en recreëert en de overheid wil binnen het kustbeleid met al deze functies rekening houden (Rijksoverheid, 2013). Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2002) publiceerde in 2002 het beleidsdocument *Naar integraal kustzonebeleid. Beleidsagenda voor de kust*. Deze agenda was de eerste stap richting geïntegreerd kustzonebeleid, maar daarmee geen eindpunt (Dieperink et al, 2003). Het is een nationaal kader dat maatregelen op lokaal en regionaal niveau ondersteunt waarbij benadrukt wordt dat geïntegreerd kustzonebeheer via regionaal maatwerk tot stand komen moet. Sinds 2009 is de *Waterwet* van kracht. Deze wet heeft voor een integratie van bestaande wetten gezorgd, waardoor er een einde kwam aan allerlei overlap, en biedt ruimte voor Europese richtlijnen (Voogd et al, 2011).

Rijkswaterstaat beheert en ontwikkelt in opdracht van de Rijksoverheid de nationale netwerken van hoofdwegen, hoofdwaterwegen en hoofdwatersystemen. In 1996 heeft Rijkswaterstaat de

basiskustlijn (BKL) vastgesteld. Op basis van deze kustlijn stelt Rijkswaterstaat suppletie strategieën op om deze BKL te handhaven. Opvallend voor het Eems-Dollard gebied is dat daar nooit een BKL vastgesteld is. Samen met de waterschappen is Rijkswaterstaat de operationeel beheerder van het gebied en afgesproken is de natuur hier de ruimte te geven, zolang deze geen land inneemt. Er wordt dan ook geen directe suppletie toegepast in het gebied.

Waterschap Noorderzijlvest en het Waterschap Hunze en Aa's dragen gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor een goed waterbeheer in de Eems-Dollard. Primaire taken zijn onder andere het aanleggen, onderhouden en toetsen van waterkeringen zoals dijken. Maar, zoals Voogd et al (2011) stellen hebben de activiteiten van het waterschap "...nu meer dan ooit raakvlakken met ruimtelijke ordening, natuur- en milieubeheer en recreatie". De waterschappen moeten de verschillende, soms tegenstrijdige belangen zo goed mogelijk op elkaar afstemmen, dit doet zij in samenspraak met het Rijk, de provincies, de gemeenten en belangenorganisaties (Voogd et al, 2011).

De provincie Groningen is de grootste decentrale overheid die vanuit Nederlandse zijde verantwoordelijkheid draagt. De taak van de provincie is om nationale beleidskaders en te transformeren naar een regionaal beleidskader en van daar uit aanwijzingen te geven aan gemeenten en waterschappen. Dit regionaal beleidskader heeft de provincie Groningen opgesteld in de vorm van *Provinciaal Omgevingsplan 2009-2013 (POP)* en meer concreet voor het onderzoeksgebied de *Ontwikkelingsvisie Eems-Delta* (provincie Groningen, 2013).

De gemeenten die grenzen aan de Eems-Dollard zijn de gemeenten Eemsmond, Delfzijl en Oldambt. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de lokale ruimtelijke inpassing van watermaatregelen en zijn verantwoordelijk voor de ruimtelijke inrichting van het gebied rondom de Eems-Dollard. De gemeenten vormen een belangrijke actor binnen het planningsproces rondom kustzonebeheer. In het geval van een overstroming is de impact op de bebouwde omgeving, lokale economie, infrastructuur en natuur in deze gemeenten het grootst.

De regering van de deelstaat Nedersachsen is primair verantwoordelijk voor de gehele kustzone van Nedersachsen. Haar rol is te vergelijken met die van de Nederlandse Rijksoverheid. De deelstaat maakt beleid en stelt de kaders ten aanzien van kustverdediging. Zij is hierin echter nog wel gebonden aan de richtlijnen en eisen die de centrale Duitse overheid stelt. De nationale taken voor het gebied zijn sinds 2005 ondergebracht bij het Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLKWN). Zij hebben het initiatief genomen voor het Integraal Managementplan waarop in paragraaf 4.3.1 nader wordt ingegaan.

Binnen de deelstaat Nedersachsen grenzen aan de Eems-Dollard ook Landkreis Leer en Landkreis Aurich en vallen het best te vergelijken met de Nederlandse provincies. Dat het Landkreis verantwoordelijk is gedeeld verantwoordelijk is voor het kustgebied waaraan zij grenst lijkt evident maar voor eigen ontwikkelings- of structuurvisies zoals je die in Groningen bijvoorbeeld door middel van het POP lijkt het Landkreis meer dan de provincie in Nederland afhankelijk van haar centrale overheid, de deelstaat Nedersachsen.

4.3.2 Kanttekening

Aan Nederlandse zijde is er rondom het planningsproces van kustverdediging een tal van bestuurlijke actoren betrokken. In verschillende bestuurslagen en departementen of afdelingen wordt samengewerkt om het overstromingsgevaar te beperken en de kustverdediging in het Eems-Dollardgebied te optimaliseren. Ook de Duitse overheden (h)erkennen het belang van een duurzame en efficiënte kustverdediging in het gebied.

Paragraaf 4.3 focust zich op de aanwezigheid en betrokkenheid van bestuurlijke actoren in het onderzoeksgebied. De paragraaf behandelt ook de onderlinge verhoudingen en samenwerking van

de Nederlandse bestuurlijke organisaties maar gaat beperkt in op de samenwerking en onderlinge verhoudingen van de Duitse overheden. Daar de aard en het tijdsbestek waarin dit onderzoek uitgevoerd is zich daar niet toe leent biedt paragraaf 4.3, en meer specifiek subparagraaf 4.3.1, mogelijk geen holistische weergave van alle betrokken Duitse organisaties, noch gaat het uitgebreid genoeg in op de onderlinge samenhang.

In paragraaf 4.4 wordt uitgebreider ingegaan op het concept *geïntegreerd kustzonebeheer* en de relatie met het Eems-Dollardgebied. In het kader van de opbouwende structuur van deze scriptie wordt in deze paragraaf ook een voorbeeld aangehaald waarin de onderlinge verhouding tussen Duitse en Nederlandse overheden beter zichtbaar wordt dan in paragraaf 4.3 het geval is.

4.4 Een geïntegreerde aanpak?

Wordt er op dit moment door betrokken instanties gewerkt aan een geïntegreerd kustzonebeheer in de Eems-Dollard?

Als overkoepelend overheidsorgaan heeft de provincie Groningen in haar Provinciaal Omgevingsplan (2009) (POP) aandacht voor kustverdediging. De toenemende druk op de kustzones en als gevolg daarvan de extra aandacht die deze gebieden nodig hebben wordt hierin ook onderkent. Het samengaan van veiligheid, economie, ecologie, recreatie en toerisme is het uitgangspunt voor de Groninger kustverdediging. Het uitgangspunt van dit POP duidt op een geïntegreerde benadering van de kustzones. Dit wordt ook duidelijk in paragraaf 2.7.1. van ditzelfde POP (2009); de provincie spreekt hier de wens uit om door middel van integrale projecten de samenhang tussen adaptie en mitigatie te versterken. Hierbij denkt zij aan bijvoorbeeld economische ontwikkelingskansen die de verwachte verandering in het klimaat met zich meebrengt.

In 2006 zijn de dijkverantwoordelijken, de waterschappen, gestart met een nieuwe toetsingsronde voor de veiligheid van de Groninger dijken. Inmiddels is hieruit gebleken dat een aanzienlijk deel van deze dijken niet meer aan de veiligheidsnormen voldoet. Hoewel dit probleem een ideale aanleiding biedt om een samenwerking tussen veiligheid, economie, ecologie, recreatie en toerisme tot stand te brengen in het kader van kustverdediging is hier in het POP weinig van terug te herkennen. De provincie geeft in dat geval voorkeur aan een zeewaartse aanpassing van de dijken en landwaartse aanpassing als een zeewaartse aanpassing niet nodig is. In gebieden waar relatief veel bebouwing voorkomt en waar een economisch zwaartepunt ligt, bijvoorbeeld de havens van Delfzijl en de Eemshaven wordt gekozen voor het ophogen van terreinen, aanpassing van gebouwen en het versterken van zee- en slaperdijken. De provincie focust in haar POP dus op technische maatregelen of *hard coastal engineering*.

Uit het interview met de medewerker van de provincie Groningen blijkt dat de provincie Groningen zich met name op haar rol als regievoerder binnen gebiedsprocessen. Hierbij stelt de provincie de kaders en laat hierbij ruimte aan andere om hier invulling aan te geven. Dit lijkt overeenkomsten te vertonen met de *restricties en ontwikkelingsruimte* waarover in paragraaf 4.1.2 op ingegaan is. De provincie focust hierbij op een integrale benadering van vraagstukken rondom water, kustverdediging, economie en samenleving.

4.4.1 Het Integraal Managementplan

Een voorbeeld dat naar voren is gekomen uit het interview met de provincie Groningen is dat van een vraagstuk rondom kustzonebeheer dat integraal wordt opgepakt. Het Integraal Managementplan (IMP). Dit managementplan is geïnitieerd door Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN), deze organisatie valt onder de regering van de deelstaat Niedersachsen, en heeft de provincie Groningen benaderd

hieraan mee te werken. De doelstelling van het IMP is om de verstoorde balans tussen economie en ecologie in het estuarium de Eems-Dollard te herstellen.

Verschillende belanghebbende partijen zoals visserij, industrie, landbouw, ruimtelijke ordening, havens, jacht, recreatie en toerisme vinden hun vertegenwoordiging in stakeholdersgroepen die elk afzonderlijk in hun visies richting de toekomst van hun vakgroep en die van het gebied uiteenkunnen zetten bij de vakgroep Natura-200 door middel van afstemmingsgesprekken. Deze vakgroep Natura-2000 heeft de juridische verantwoordelijkheid de flora en fauna in het gebied te beschermen. Deze afstemmingsgesprekken hebben als doel om eventuele conflicten vroegtijdig waar te nemen en hierop in het IMP op in te spelen. De provincie Groningen treedt hierbij op als facilitator van deze gesprekken en laat, conform haar eigen wens, ruimte aan anderen om invulling te geven aan dit vraagstuk hoe de balans tussen economie en ecologie in het estuarium Eems-Dollard te herstellen.

Hoewel het proces omtrent dit IMP nog loopt en er nog niks geconcludeerd kan worden uit dit plan lijkt de benadering wel een integrale. Uit het interview dat met een medewerker van de provincie Groningen gehouden is lijken een aantal indicatoren uit figuur 2 duidelijk aanwezig te zijn. Zo lijkt er aandacht te zijn voor een integratie van watermanagement en ruimtelijke ordening in combinatie met andere belanghebbenden en zijn er, zoals eerder genoemd, restrictieve- en ontwikkelingselementen aanwezig. De samenwerking met verschillende disciplines is evident en het doel van het IMP kan goed gezien worden in het licht van afstemming van natuurlijke- en dynamische processen op de capaciteit en draagkracht van het estuarium Eems-Dollard.

Aan de andere kant is niet geheel duidelijk in hoeverre de betrokken partijen gelijkwaardig aan elkaar zijn en in hoeverre er sprake is van transdisciplinaire kennisoverdracht. Dit laatste zou kunnen worden verkregen wanneer de onderscheiden vakgroepen niet enkel met de vakgroep Natura2000 zou afstemmen maar ook met elkaar afstemmingsgesprekken houden. Dat gebeurt op dit moment niet. Ook is niet duidelijk wie financieel verantwoordelijk is voor welke strategie of maatregel.

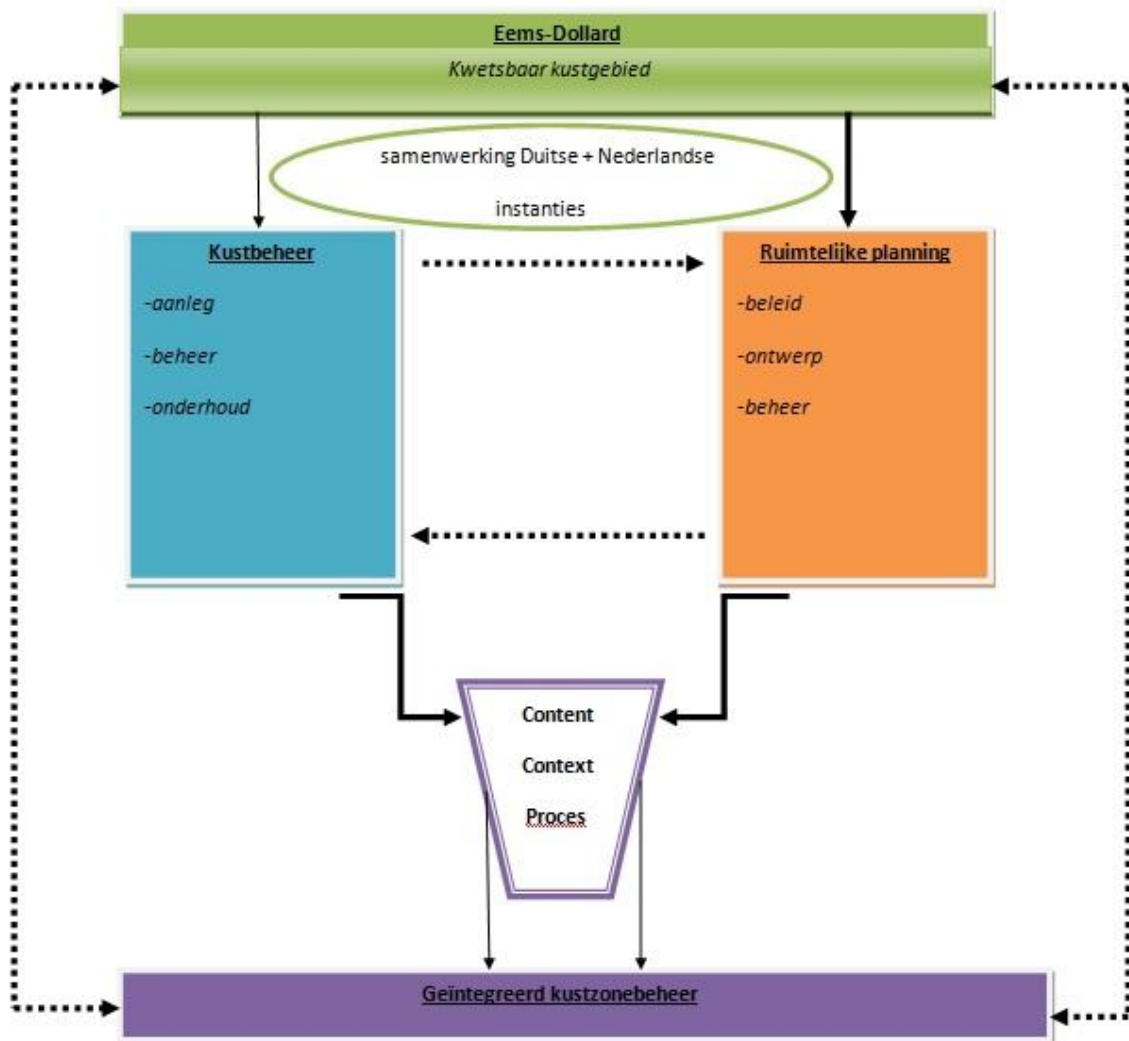
Ondanks dat dit IMP niet in beginsel focust op het kustzonebeheer maar meer op de ecologie en economie in het gebied is het toch een goed voorbeeld van een initiatief in het Eems-Dollardgebied om vraagstukken op een integrale manier op te pakken. Zoals uit het interview met Rijkswaterstaat blijkt is "... de hoofdzaak ecologie, als er maatregelen zijn die kunnen bijdragen aan kustverdediging zullen ze genoemd worden maar dat zijn niet direct kust- en oeverwerken". De intentie onder verantwoordelijke overheden in het gebied is zeer wel aanwezig. De *zoom* op dit IMP, binnen dit onderzoek, moet dan ook niet gezien worden als een direct resultaat maar eerder ter indicatie van de "wil" voor integrale oplossingen enerzijds en het initiatief anderzijds.

5. Conclusies

Wat is de meest integrale- en duurzame manier om de kusten en het achterland rondom de Eems-Dollard te verdedigen tegen het water?

De Nederlandse en Duitse overheden zijn zich bewust van de problematiek in het Eems-Dollardgebied. Dit probleem is tweeledig: 1) de huidige primaire zeekeringen voldoen op veel plekken niet meer aan de eisen en 2) het ecologische systeem in de Eems-Dollard is verstoord. De waterschappen en de provincie Groningen staan voor de keuze of beide vraagstukken los van elkaar opgepakt moeten worden of dat op een bredere manier naar vraagstukken bekeken moeten worden. De intentie van de overheden om problemen integraal op te pakken blijkt wel uit, bijvoorbeeld, het Provinciaal Omgevingsplan 2009-2013 (2009) en de Ontwikkelingsvisie Eemdelta (2013). Overheden zijn nog erg zoekende naar de exacte invullen van de verschillende rollen hierin maar aan het *politiek kapitaal* uit figuur 3 lijkt het niet te ontbreken, al blijven financiële aspecten altijd een punt van zorg. Sociaal kapitaal kan daarentegen beter vertegenwoordigd worden en bij een integrale aanpak van vraagstukken kunnen overheden de samenleving stimuleren om met bottom-up initiatieven te komen en daarbij zelf een ondersteunende rol in te nemen. Dit zal zowel het draagvlak voor initiatieven als de bewustwording van de problematiek vergroten. Een optimale balans zal gezocht moeten worden tussen de economische kracht en de ecologische kwetsbaarheid van het gebied waarbij ontwikkelingselementen de basis vormen van adaptie van economische activiteiten aan de veranderende natuurlijke omstandigheden van het gebied. Het Eems-Dollardgebied voldoet aan een aantal kenmerken, met name politiek kapitaal en de institutionele structuur, die kunnen duiden op een integrale aanpak van het kustzonebeheer- en beleid.

Het voorbeeld dat in paragraaf 4.3.1 aangehaald wordt is een voorbeeld van een vraagstuk dat integraal opgepakt wordt. Hoewel het initiatief hiertoe van Duitse zijde, het NLWKN, komt worden de Nederlandse betrokken organen wel de kans geboden hierin actief te participeren en kennis en ervaring op te doen met het op een integrale manier benaderen van vraagstukken. De lijn die in deze samenwerking is gezet zou bij het vraagstuk rondom kustverdediging doorgetrokken moeten worden waarbij het integrale aspect verder uitgewerkt zou kunnen worden aan de hand van de kenmerken en kennis die in het artikel van Restemeyer et al (2013), de geraadpleegde literatuur en deze thesis geschetst worden. Een sterk integrale benadering van de problematiek in het Eems-Dollardgebied kan worden weergegeven in een aangepaste versie van het eerder in deze thesis weergegeven conceptueel model:



Figuur 3

Dit herziene model impliceert dat “de ruimtelijke planning” onlosmakelijk verbonden is geworden met vraagstukken rondom kustgebieden en waarbij het kustbeheer en de ruimtelijke planning altijd veroordeeld tot elkaar zijn om samen te werken bij het oppakken van het vraagstuk. Daarnaast benadrukt dit model dat vraagstukken rondom de Eems-Dollard als samenwerking tussen Duitse en Nederlandse instanties opgepakt zou moeten worden. Op basis van het in hoofdstuk 2 geschetste theoretisch kader (en de toepassing hiervan in de Eems-Dollard in hoofdstuk 4) wordt dan toegewerkt naar een geïntegreerd kustbeheer en ruimtelijke planning en een integrale aanpak van het kustzonebeheer.

5.1 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Deze thesis moet worden beschouwd als een verkennend onderzoek. De aard en voornamelijk het tijdsbestek van deze thesis laat het niet toe een aantal belangrijke elementen volledig te onderzoeken. Bij verder onderzoek zou meer aandacht besteed kunnen worden aan de betrokken Duitse instanties en hun onderlinge relatie. Daarnaast zou ook de relatie en samenwerking tussen Duitse en Nederlandse instanties verder onderzocht kunnen worden.

Voorts is ten tijde van dit onderzoek het proces rondom het Integraal Managementplan nog in volle gang en zijn documenten daarvan nog niet gepubliceerd. Eind 2014 wordt verwacht dat deze rapportage opgeleverd wordt. Mogelijk biedt ook dit Integraal Managementplan na publicatie verdere aanknopingspunten voor een vervolgonderzoek.

Referenties

- Anker, H.T., Nellemann, V., Sverdrup-Jensen, S. (2004). 'Coastal zone management in Denmark: ways and means for further integration' *Ocean & Coastal Management* 47. 495-513
- Derde Nota Waterhuishouding. (1989). *Derde Nota Waterhuishouding, water voor nu en later*. Den Haag, ministerie van verkeer en waterstaat.
- Davies, G., Dwyer, C. (2007). 'Qualitative methods: Are you enchanted or are you alienated?'. *Progress in Human Geography* 31 (2): 257-66
- De Meyer, C.H.R., Leroy, W., Bellue, G., Lahousse, B. (2002). *Côte d'Opale: een voorbeeld van geïntegreerd kustzonebeheer*. Oostende, Vlaams Instituut van de Zee
- Dieperink, C., Boon, G.P., Glasbergen, P. (2003). *Kust in Kader? Opvattingen over integraal kustzonebeleid*. Leeuwarden: Rijksinstituut Kust en Zee.
- Dunn, K. (2010). *Qualitative Research Methods in Human Geography*. Ontario, Oxford University Press
- EDR. (2013). *Eems-Dollard Regio*. Geraadpleegd op 10-01-2014 via <http://www.edr.eu/nl/site/organisatie>.
- Europese Commissie. (1999). *Towards a European Integrated Coastal Zone Management Strategy. General Principles and Policy Options*. Luxemburg, Office for Official publications of the European Communities
- Fink, A. (2005). *Conducting research literature reviews: From the Internet to paper*. Los Angeles: Sage.
- Haasjes, J.S. (2011). *Beleidsplan 2011-2014 Veiligheidsregio Groningen*. Geraadpleegd op 04-01-2014 via <http://www.veiligheidsregiogroningen.nl/zo-bereiden-wij-ons-voor/beleidsplan-veiligheidsregio-2011>.
- Heuff, E. (2013). *De klimaatbestendigheid van herstructureringswijken*. Groningen, Rijksuniversiteit Groningen.
- Hutter, G. (2006). *Strategies for flood risk management – a process perspective*. In: Schanze, J.; Zeman, E. & Marsalek, J. (eds.), *Flood risk management: hazards, vulnerability and mitigation measures*, NATO Science Series: IV. Earth and Environmental Sciences, 67, Ostrov, pp. 229 – 246.
- Khakee, A. (2002). *Assessing institutional capital building in a local Agenda 21 process in Göteborg*. *Planning Theory and Practice*, 3: 1, pp. 53-68.
- Lumens, T. (2013). *Kustbeheer in breder perspectief; studie naar de mogelijkheden van een integraal en transparant afwegingskader voor zandsuppleties*. Groningen, Rijksuniversiteit Groningen
- Merkx, F., Versleijen, A., Besselaar, P. van den (2007). *Kustverdediging; wetenschap, beleid en maatschappelijke vraag*. Den Haag, Rathenau instituut

- Meijerink, S., Dicke, W. (2008). *Shifts in the Public–Private Divide in Flood Management*, International Journal of Water Resources Development, 24:4, pp. 499-512.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2002). *Naar integraal kustzonebeleid. Beleidsagenda voor de kust*. Den Haag, Ministerie van Verkeer en Waterstaat
- O’Leary, Z. (2010). *The essential guide to doing your research project*. Los Angeles, Sage
- Olsen, S., Christie, P. (2000). *What are we learning from tropical coastal management experiences?* New York, Taylor & Francis
- Oosterberg, W., Drimmelen, C. van, Vlist, M. van der, (2005). *Strategies to harmonize urbanization and flood risk management in deltas*. Amsterdam, European Regional Science Association
- Pereira, A. G., S. Funtowicz. (2005). 'Quality Assurance by Extended Peer Review: tools to Inform Debates, Dialogues & Deliberations'. *Technikfolgenabschätzung Theorie und Praxis* 14 (2), p. 74-79.
- Provincie Groningen. (2013). *Ontwikkelingsvisie Eemdelta 2030*. Geraadpleegd op 26-11-2013 via http://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/Downloads/Ontwikkelingsvisie_Eemdelta_2030.pdf
- Provincie Groningen. (2009). *Provinciaal Omgevingsplan 2009-2013*. Geraadpleegd op 26-11-2013 via http://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/Downloads/pop2009-2013.pdf
- Regionaal Risicoprofiel Regio Groningen. (2012). *Regionaal Risicoprofiel Regio Groningen 2010-2013*. Versie 2.0. Geraadpleegd op 04-01-2014 via <http://www.veiligheidsregiogroningen.nl/zo-bereiden-wij-ons-voor/rapport-risicoprofiel-groningen-2012>.
- Restemeyer, B., Woltjer, J., Brink, M. van den, (2013). *A strategy-based framework for assessing the flood resilience of cities – A Hamburg case study*. Groningen, Rijksuniversiteit Groningen
- Rijksoverheid. (2013). *Kust beschermen tegen overstromingen*. Geraadpleegd op 12-12-13 via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/water-en-veiligheid/kust-beschermen-tegen-overstromingen> .
- Roo, G. de., Voogd, H. (2007). *Methodologie van Planning; over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*. Bussum, Uitgeverij Coutinho
- Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. (2004). *Methoden en technieken van onderzoek*. Amsterdam: Pearson Education Benelux
- Voogd, H., Woltjer, J., Dijk, T. van, (2011). *Facetten van de planologie*. Alphen aan de Rijn, Kluwer
- Walker, B.H., D. Salt. (2006). *Resilience Thinking: Sustaining Ecosystems and People in a Changing World*. 174p. Washington, D.C., Island Press

Waterschap Noorderzijlvest. (2012). *Hoogwater januari 2012*. Geraadpleegd op 04-01-2014 via http://www.noorderzijlvest.nl/aspx/download.aspx?File=/contents/pages/217503/hw2012-web_1.pdf.

Wereldbank. (1996). *Guidelines for Integrated Coastal Zone Management. Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs*. Nr. 9., Washington D.C., Wereldbank

White I., (2010). *Water and the city: Risk, resilience and planning for a sustainable future, The Natural and Built Environment Series*. London and New York, Routledge

Woltjer, J. en Al, N. (2007). *Integrating Water Management and Spatial Planning*. Journal of the American Planning Association, 73:2, 211-222.

Zonneveld, W. en Verwest, F. (2005) *Tussen droom en retoriek: de conceptualisering van ruimte in de Nederlandse planning*. Rotterdam, NAI Uitgevers

Opzet interview + vragenlijst

Mijn naam is Jorian Wals, student aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. Momenteel ben ik bezig met de afronding van mijn bachelor Sociale Geografie en Planologie. Deze opleiding rond ik af door middel van het schrijven van een bachelorscriptie. De scriptie schrijf je op basis van een zelf verricht onderzoek. Mijn onderzoek richt zich op geïntegreerd kustzonebeheer in de Eems-Dollard.

Wat is de beste manier om op een integrale en duurzame manier de kust rondom de Eems-Dollard te verdedigen tegen de zee; dat is de hoofdvraag van het onderzoek. Uw antwoorden op de vragen in dit interview zijn essentieel om dit onderzoek te laten slagen.

De door dit interview verkregen data en/of informatie zal alleen gebruikt worden voor wetenschappelijke doeleinden. De data en/of informatie zal anoniem en vertrouwelijk behandeld worden. Voorts kunt u ten aller tijde afzien van medewerking, zonder opgaaf van reden. Mocht u voor, tijdens of na dit interview nog vragen en/of opmerkingen hebben dan kunt u mij bereiken via j.r.j.wals@student.rug.nl of telefonisch op 06-xxxxxxx

1. Voorstellen
2. Korte introductie over de opleiding en het onderzoek
3. Wat zijn de hoofdactiviteiten van uw organisatie?
4. Wat zijn uw werkzaamheden binnen de organisatie?
5. Hoe wordt/is uw organisatie betrokken bij kustmanagement in de Eems-Dollardregio?
6. Welke Nederlandse en Duitse organisaties zijn hierbij ook (vaak) betrokken?
7. Is binnen deze overleggen sprake van een hiërarchische structuur? Is er een partij die het voortouw neemt?
8. Kunt u omschrijven hoe de huidige kustbeheersing georganiseerd is rondom de Eems-Dollard? Wat beleid is?
9. Wordt er op het gebied van kustbeheersing ook samengewerkt met Duitse organisaties in de Eems-Dollardregio?
10. Zo ja, hoe gaat dat in zijn werk en welke Duitse organisaties worden betrokken?
11. Wordt er een gezamenlijk beleid uitgevoerd in de regio? Dat wil zeggen tussen Nederlandse en Duitse overheden?

-korte introductie op het concept 'geïntegreerd kustzonebeheer'-

12. Is uw organisatie bekend met dit concept?
13. Herkent u elementen uit dit concept in het huidige kustbeheersingsbeleid van de Eems-Dollard?
14. Denkt u dat dit concept beter uitgevoerd zou kunnen worden in de Eems-Dollard of juist dat dit concept niet goed toepasbaar is in het gebied? Waarom wel, waarom niet?
15. Ziet u voor de Eems-Dollard kansen of problemen met betrekking tot dit concept? Zo ja, welke? Waarom?
16. Zijn er in de Eems-Dollard, volgens u, kansen die momenteel onbenut blijven? Zo ja, welke? Waarom blijven deze onbenut?
17. Zijn er in de Eems-Dollard, volgens u, problemen of gevaren die nu onderbelicht blijven? Zo ja, welke? Waarom blijven deze onderbelicht? Waarom is dit een probleem of gevaar?
18. Afronding

