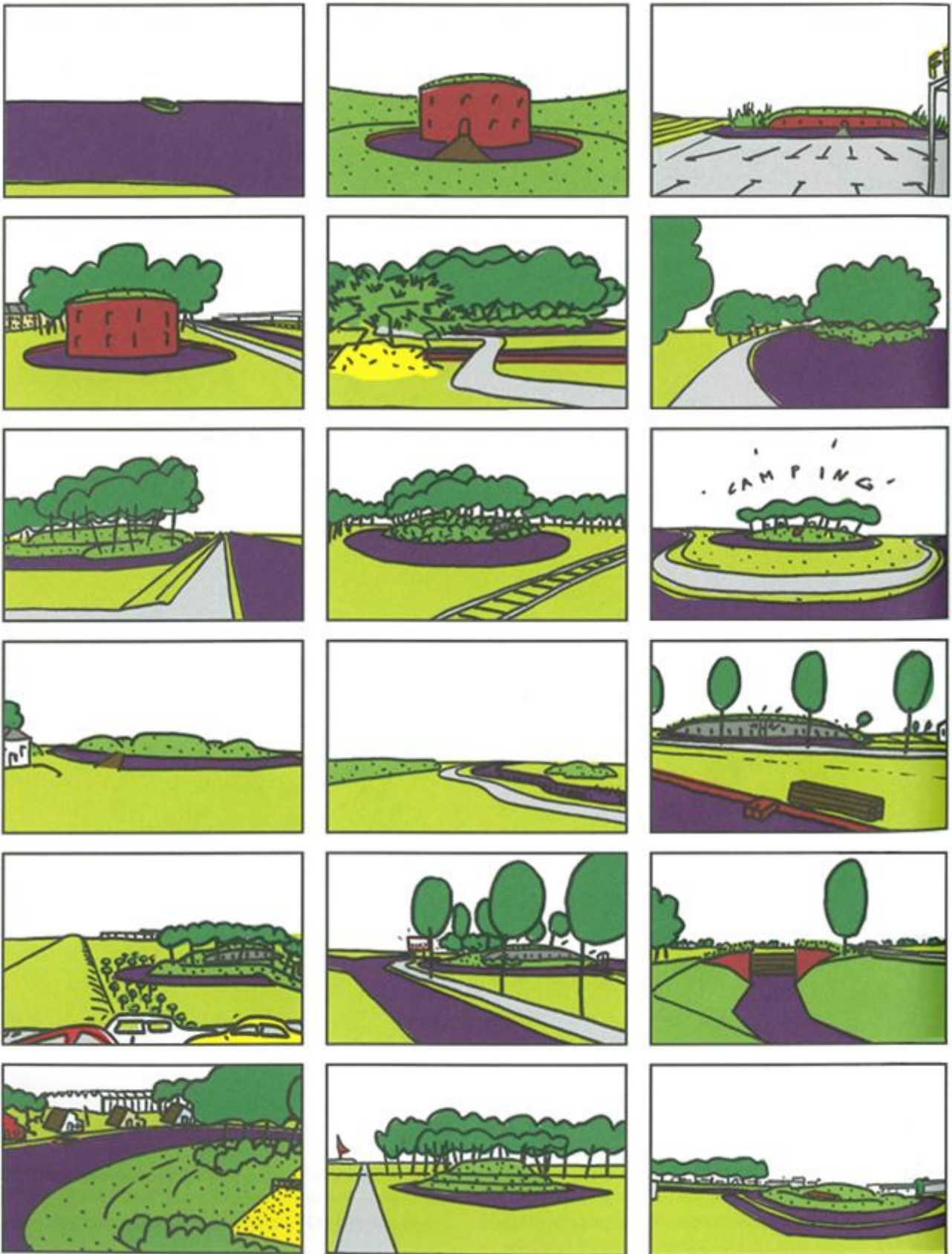


Waterschappen in woelig water

Onderzoek naar de positionering van waterschappen in gebiedsontwikkeling



Anne Vrouwe
oktober 2010

Afbeelding omslag: Ontwikkelingen rondom de Stelling van Amsterdam, M. Hajer, D. Sijmons en F. Feddes (2006), Een plan dat werkt, Rotterdam: NAI Uitgevers, p. 74

Titel geïnspireerd op de publicatie van A. van Buuren, J. Edelenbos, E.H. Klijn en J. Verkerk (2010), Gebiedsontwikkeling in woelig water: over water governance bewegend tussen adaptief waterbeheer en ruimtelijke besluitvorming, Den Haag: Boom Lemma

Waterschappen in woelig water

Onderzoek naar de positionering van waterschappen in gebiedsontwikkeling

Masterscriptie

A.A.J. Vrouwe
s1615084

Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Master Environmental and Infrastructure Planning
oktober 2010

Begeleider Rijksuniversiteit Groningen:
mw. dr. M.A. van den Brink

Begeleider waterschap Noorderzijlvest:
drs. S.F. Dijk



Waterschap NOORDERZIJLVEST



Voorwoord

Zowel in het tweede als derde jaar van de bachelor Technische Planologie heb ik een waterschap mogen bezoeken. Mijn eerste bezoek aan een waterschap was in Veendam aan Hunze en Aa's, mijn tweede bezoek was aan waterschap Noorderzijlvest in Groningen. Vervolgens werd ik in mijn vierde jaar student-assistent voor het vak Watertechniek. Mijn interesse in water is hiermee gegroeid; eind 2009 heb ik Noorderzijlvest benaderd voor een mogelijk afstudeeronderwerp. Naar aanleiding van een artikel in 'Landwerk', over het waterschap in de trekkersrol in gebiedsontwikkeling, heeft Sander Dijk mij het voorstel gedaan om bij Noorderzijlvest de mogelijkheden voor Noorderzijlvest als trekker in gebiedsontwikkelingsprojecten te onderzoeken. Omdat het onderwerp zowel water als ruimte raakt, is het een interessant onderwerp voor mij als EIP-student. Wat het onderwerp nog interessanter maakt, zijn de huidige discussies die plaatsvinden rondom waterschappen: afschaffen, aanpassen of in ere houden? Terwijl in de landelijke politiek dit soort discussies worden gevoerd, blijven de Nederlandse waterschappen gewoon hun taken uitvoeren. De rol van waterschappen in gebiedsontwikkelingsprojecten wordt ondanks de verschillende discussies soms zelfs vernieuwend en actief ingevuld, bijvoorbeeld de invulling die waterschap De Dommel geeft aan haar rol in de gebiedsontwikkeling De Scheeken in Noord-Brabant. Door naar meerdere gebiedsontwikkelingen te kijken waarin water een rol speelt, wordt in dit onderzoek de invulling die waterschappen geven aan gebiedsontwikkeling in beeld gebracht, waarna aanbevelingen zijn gedaan met betrekking tot de invulling van de rol van waterschappen in gebiedsontwikkeling.

Mijn afstudeerperiode bij het waterschap heb ik als erg prettig ervaren, hoewel ik de eerste weken erg moest wennen aan het fulltime stilzitten op een stoel voor een computer. Door mijn stage heb ik ook geleerd hoe een overheidsorganisatie werkt, wat mij in mijn toekomstige loopbaan hopelijk van pas komt. Ik wil Noorderzijlvest dan ook bedanken voor het beschikbaar stellen van een afstudeerplek en in het bijzonder Sander Dijk voor de begeleiding. Ook Margo van den Brink van de FRW wil ik hier danken voor de goede begeleiding, inspiratie, uitgebreide commentaren en interesse in mijn onderwerp. Verder heb ik voor dit onderzoek vele personen mogen interviewen, zonder hen was het schrijven van deze scriptie niet mogelijk geweest.

Met deze scriptie rond ik mijn studietijd in Groningen af. Het was gezellig, interessant en leerzaam om hier alle facetten van het studentenleven met oude en nieuwe vrienden te ontdekken. Zonder de liefdevolle en grenzeloze steun - op 80, 200, 350 en 2300 km afstand - van mijn ouders, broers en grote kleine zus, was deze tijd minder zorgeloos geweest, daarom: dankjulliewel. Niels heeft mij gedurende het afstuderen gesteund door de nodige gezelligheid én diepgaande gesprekken over gebiedsontwikkeling, governance, onderzoeksmethoden en wat niet meer te verzorgen, waarvoor dank.

Groningen, oktober 2010

Samenvatting

De waterschappen verkeren in woelig water: aan de ene kant moeten waterschappen inspelen op verschillende opgaven die zijn gesteld naar aanleiding van klimaatverandering, aan de andere kant ondervinden waterschappen ook hinder van de financiële crisis die in Nederland speelt. Zo moeten waterschappen tegelijkertijd investeren in nieuwe, innovatieve, ontwikkelingen en de rijksbegroting met ten minste € 100 miljoen verlichten. Dit dilemma tussen aan de ene kant investeringen in expertise en kennis en aan de andere kant grote bezuinigingen, heeft belangrijke gevolgen voor de invulling van de rol van de waterschappen in de praktijk van gebiedsontwikkeling. In de praktijk vindt immers de concrete invulling van dit dilemma plaats. In dit onderzoek wordt dan ook ingegaan op de vraag: *“Hoe geven waterschappen invulling aan gebiedsontwikkeling met in hun achterhoofd het huidige waterbeheerdilemma?”*

Gebiedsontwikkeling is ontstaan als antwoord op complexe ruimtelijke vraagstukken. In gebiedsontwikkelingsprojecten worden in één gebied meerdere doelen nagestreefd, zoals: woningbouw, waterberging, recreatie en natuur. Met klimaatverandering in het achterhoofd, worden bij de indeling van de ruimte steeds vaker de principes ‘functie volgt peil’ en ‘ruimte voor water’ toegepast. Water speelt dus een zeer belangrijke rol in gebiedsontwikkeling, vooral bij gebiedsontwikkeling in landelijk gelegen gebieden.

Gebiedsontwikkeling is gebaseerd op de principes van governance. Hierbij wordt gericht op samenwerking en komt beleid tot stand door overleg tussen partijen, terwijl bij government, de tegenhanger van governance, beleid veeleer van bovenaf wordt opgelegd. Bij governance speelt het regionale niveau dan ook een belangrijke rol. Waterschappen zijn in gebiedsontwikkeling daarom één van de actoren in het governance-netwerk.

In drie gebiedsontwikkelingsprojecten (cases) is gekeken naar de invulling van de rol van waterschappen in het project, bijvoorbeeld als regionale waterautoriteit. De onderzochte cases zijn achtereenvolgens: het Dwarsdieproject in het beheergebied van waterschap Noorderzijlvest, het project De Scheeken in het beheergebied van waterschap De Dommel en het project Erica – Ter Apel in het beheergebied van waterschap Hunze en Aa’s. Noorderzijlvest nam een actieve rol in het Dwarsdieproject, maar was geen trekker. De Dommel is zeer actief in de case De Scheeken; zij is trekker van dit project. Hunze en Aa’s is participant bij het project Erica – Ter Apel.

Naar aanleiding van de casestudies en de literatuurstudie, kunnen een aantal conclusies worden getrokken aangaande de invulling van de rol van waterschappen in gebiedsontwikkeling. Ten eerste worden door waterschappen verschillende rollen ingenomen in gebiedsontwikkeling.

Waterschappen beschikken over gedetailleerde, technische informatie over de gebieden die worden ontwikkeld. Hierdoor vervullen waterschappen ten minste de rol van facilitator/subsidiënt in gebiedsontwikkeling, maar waterschappen kunnen ook de rol van regisseur en participant vervullen in gebiedsontwikkeling. Waterschappen kunnen hierbij zowel als sterke participant participeren als als zwakke, minder actieve, participant. De voordelen van de rol van regisseur die naar voren komen in het onderzoek, hebben betrekking op het sneller kunnen bewerkstelligen van resultaten en de zichtbaarheid als actor zijnde. De keuze voor een bepaalde rol heeft te maken met het waterbelang in een bepaald gebied, maar ook met de ruimte die het bestuur van een waterschap geeft, de professionaliteit van de organisatie en de 'bezieling' van het waterschap. Ten slotte blijkt uit het onderzoek dat waterschappen proberen om te gaan met het dilemma door te streven naar het worden van een regionale waterautoriteit. Hierbij staan de waarden 'openheid', 'betrokkenheid' en 'zeggenschap' voorop. Op basis van deze conclusies zijn in dit onderzoek aanbevelingen gedaan aan Noorderzijlvest.

Trefwoorden: gebiedsontwikkeling, governance-netwerken, waterschappen, rolinvulling, regionale waterautoriteit, Noorderzijlvest, De Dommel, Hunze en Aa's

Inhoudsopgave

Overzicht van figuren en tabellen.....	9
Hoofdstuk 1 Inleiding.....	10
1.1 Dilemma.....	10
1.2 Probleemstelling.....	12
1.3 Onderzoeksstrategie.....	13
1.4 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	16
1.5 Leeswijzer.....	16
Hoofdstuk 2 Gebiedsontwikkeling en water	18
2.1 Inleiding.....	18
2.2 Waterbeleid in de 20 ^e eeuw.....	18
2.3 Governance	24
2.4 Waterschappen, governance en netwerken.....	27
2.5 Resumé.....	30
Hoofdstuk 3 Methodologie.....	31
3.1 Inleiding.....	31
3.2 Methodologie	31
3.3 Methoden van onderzoek.....	38
3.4 Analyseren van informatie	41
3.5 Resumé.....	42
Hoofdstuk 4 Op weg naar een regionale waterautoriteit.....	43
4.1 Inleiding.....	43
4.2 Waterschappen.....	44
4.3 Ontwikkelingen in de waterschapswereld	47
4.4 Politieke context.....	52
4.5 Toekomstperspectieven	56
4.6 Resumé.....	59
Hoofdstuk 5 Case: Dwarsdiep.....	60
5.1 Inleiding.....	60
5.2 Waterschap Noorderzijlvest.....	60
5.3 Het project Dwarsdiep	62
5.4 Governance-netwerk Dwarsdiepproject	63
5.5 Intern perspectief: rolinvulling Noorderzijlvest.....	65
5.6 Extern perspectief.....	71
5.7 Resumé.....	72
Hoofdstuk 6 Case: De Scheeken	73
6.1 Inleiding.....	73
6.2 Waterschap De Dommel	73
6.3 Het project De Scheeken.....	75
6.4 Governance-netwerk gebiedsontwikkeling De Scheeken.....	76
6.5 Intern perspectief: rolinvulling De Dommel	78
6.6 Extern perspectief.....	82
6.7 Resumé.....	83
Hoofdstuk 7 Case: vaarverbinding Erica – Ter Apel.....	84
7.1 Inleiding.....	84
7.2 Waterschap Hunze en Aa's	84
7.3 Het project vaarverbinding Erica – Ter Apel	85

7.4 Governance-netwerk vaarverbinding Erica – Ter Apel	87
7.5 Intern perspectief: rolinvulling Hunze en Aa's	88
7.6 Extern perspectief	91
7.7 Resumé	92
Hoofdstuk 8 Conclusies en aanbevelingen	93
8.1 Inleiding	93
8.2 Conclusies	93
8.3 Aanbevelingen	98
8.4 Tot slot	100
Literatuur	103
Bijlage 1 Opzet interviews	107
Bijlage 2 Overzicht geïnterviewden	109
Bijlage 3 Invulling beekherstel Dwarsdiep	110
Bijlage 4 Waterproblematiek Dwarsdiep	111
Bijlage 5 Overzicht financiering vaarverbinding Erica – Ter Apel	112
Bijlage 6 Huidige en toekomstige situatie in De Scheeken	113

Overzicht van figuren en tabellen

Figuur 1.1	Campagnestrip ter bevordering van de maatschappelijke bewustwording van de invloed van water op ruimte
Figuur 1.2	Krantenkoppen geven de discussies over waterschappen weer
Figuur 1.3	De beheergebieden van de waterschappen Noorderzijlvest, De Dommel en Hunze en Aa's
Figuur 1.4	Schematische opbouw van het onderzoek
Figuur 2.1	Invloed van de fysieke omgeving op de ruimtelijke ontwikkeling
Figuur 2.2	Taakverdeling in de waterbeheer- en RO-sector
Figuur 2.3	Conceptueel raamwerk
Figuur 3.1	Fases van gebiedsontwikkeling uitgewerkt in stappen
Figuur 3.2	Procesrollen publieke partijen in gebiedsontwikkeling
Figuur 4.1	De 27 waterschappen in Nederland
Figuur 4.2	Het aantal waterschappen in Nederland van 1950 tot 1995
Figuur 4.3	De regionale waterautoriteit als product van het dilemma tussen kostenbesparing en de vraag naar kennis en expertise
Figuur 5.1	Samenvoeging van waterschappen in de provincie Groningen (Drentse waterschappen niet opgenomen)
Figuur 5.2	Beheergebied van waterschap Noorderzijlvest
Figuur 5.3	Toekomst van het waterschap na reorganisatie
Figuur 6.1	Beheergebied van waterschap De Dommel
Figuur 6.2	Simplistische weergave ontwerpproces De Scheeken
Figuur 7.1	Beheergebied van waterschap Hunze en Aa's
Figuur 7.2	Vaarverbinding Erica – Ter Apel
Tabel 3.1	Overzicht casestudies

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Dilemma

Waterschappen zijn overheidsorganisaties die verantwoordelijk zijn voor regionaal waterbeheer, afvalwaterzuivering en waterkwaliteitsbeheer. Vanaf de jaren tachtig tot en met het jaar 2005 heeft er een omslag plaatsgevonden in het takenpakket van de waterschappen. Daar waar zij zich eerst alleen richtten op waterkwantiteitsbeheer, ontstaat meer aandacht voor waterkwaliteit (waterzuivering), natuur en milieu. De verschillende soorten waterschappen die bestonden, werden vanaf de jaren tachtig tot 2005 samengevoegd tot 'all-in' waterschappen, die zowel de zorg voor de waterkwaliteit als de waterkwantiteit kregen.

Behalve waterkwaliteit, natuur en milieu, speelt ook de ruimtelijke ordening een steeds belangrijkere rol binnen het takenpakket van de waterschappen (V&W et al., 2003 en V&W et al., 2009). Dit blijkt wel uit de concepten 'functie volgt peil' en 'ruimte voor water' die in heel Nederland worden toegepast om te komen tot een duurzame inrichting van de ruimte (Van Buuren et al., 2010). Bij het eerste concept wordt de inrichting van een gebied (wonen/natuur/agrarisch/recreatie etc.) bepaald op basis van de waterhuishouding. Ruimtelijke functies worden dus aangepast aan het grotere geheel (Van Buuren et al., 2010). Bij het concept 'ruimte voor water' wordt het water de ruimte gegeven die het zelf vraagt (zie ook figuur 1.1); dit concept wordt veelal vormgegeven in grootschalige gebiedsontwikkelingsprojecten, zoals 'Meerstad', 'Blauwestad', de 'Westflank' van de Haarlemmermeer en in het 'Wieringerrandmeer'-project. Deze verandering van gedachtegoed lijkt te komen door de verandering van het klimaat en de daarmee samenhangende stijging van de zeespiegel en hogere neerslagintensiteit.

Naast klimaatverandering hebben ook maatschappelijke en technische ontwikkelingen invloed op ons watersysteem. Zo wordt ons watersysteem beïnvloed door de groei van het stedelijk gebied, de toenemende drainage van landbouwgronden en de kanalisatie van beken en rivieren in de jaren zestig. Door deze ontwikkelingen wordt onze fysieke leefomgeving dusdanig beïnvloed dat aanpassingen aan het watersysteem nodig zijn. Waterschappen zijn de aangewezen organisaties om aanpassingen door te voeren in het watersysteem en in te spelen op de verandering van het klimaat (VROM, 2006). Waterschappen spelen dan ook een belangrijke rol bij de inrichting van de ruimte in Nederland. Waterbeheer raakt zelfs steeds meer vervlochten met de ruimtelijke ordening (Van Buuren et al., 2010). Al met al wordt water dus steeds belangrijker, zeker in een land dat grotendeels onder zeeniveau ligt.



Figuur 1.1 Campagnestrip ter bevordering van de maatschappelijke bewustwording van de invloed van water op ruimte (Nederland leeft met water, 2003, p. 12)

Maar niet alleen op het vlak van de ruimtelijke ordening trekken waterschappen de aandacht, ook in politiek Den Haag staan waterschappen bovenaan op de agenda, maar dit om een geheel andere reden. Het Rijk heeft te kampen met een behoorlijk begrotingstekort van 5,5 procent. Om dit begrotingstekort zo veel mogelijk te beperken, moet er op allerlei vlakken bezuinigd worden: ook in de waterbeheersector. Een eerste stap voor bezuinigingen in de waterbeheersector is reeds genomen: vanaf 2011 moeten de waterschappen de rijksbegroting op jaarbasis met € 100 miljoen gaan verlichten. De waterschappen worden dus met € 100 miljoen extra kosten belast (UvW, 2009a). Met 'Actie Storm' geven de waterschappen invulling aan deze grote bezuiniging op de rijksbegroting. Deze invulling is vooral gericht op het doelmatiger laten werken van de waterschappen. Terwijl de waterschappen druk bezig zijn met 'Actie Storm', wordt er op hoger niveau bovendien over nog verdergaande bezuinigingen in de waterbeheersector gesproken. Uiteenlopende opties zoals schaalvergroting van de waterschappen en afschaffing van de waterschappen komen hierbij aan bod. Uit deze discussies wordt niet direct duidelijk door wie de taken van de waterschappen overgenomen zouden moeten worden bij een eventuele afschaffing; er worden verschillende opties genoemd (zie figuur 1.2 en Dicke en Meijerink, 2006).



Figuur 1.2 Krantenkoppen geven de discussies over waterschappen weer

Behalve het bestaansrecht van de waterschappen, zijn ook het takenpakket van de waterschappen en de waterschapsverkiezingen punten van discussie. De ene waterschapspartij zou graag zien dat de waterschappen zich alleen op hun kerntaken richten, terwijl de andere waterschapspartij ook aandacht wil voor natuuraspecten bij het beheer van water. Zowel over de vorm van de verkiezingen (personen- of lijstenstelsel), als over de opkomst bij de verkiezingen wordt gediscussieerd. Bij de laatste waterschapsverkiezingen in november 2008 was de opkomst traditioneel laag; bij waterschap Noorderzijlvest was het opkomstpercentage 26 procent, waarmee Noorderzijlvest iets hoger dan het gemiddelde waterschap scoorde¹. Al met al vormen de waterschappen een druk bediscussieerd onderwerp.

Van waterschappen wordt dus gevraagd om aanpassingen te doen aan het watersysteem en de ruimtelijke ordening, om zo in te spelen op het veranderende klimaat. Met traditioneel beleid kan niet worden ingespeeld op deze veranderingen; er is meer expertise en kennis, met name kennis van de ruimtelijke ordening, nodig bij de waterschappen. Aan de andere kant wordt de druk op de waterschappen om te bezuinigen opgevoerd om zo de rijksbegroting te kunnen verlichten. Omdat deze twee visies conflicteren, bevinden de waterschappen zich in een dilemma: er moet zowel gehoor worden gegeven aan de vraag naar kostenbesparingen, als aan de vraag naar het in de praktijk brengen van meer expertise en kennis.

1.2 Probleemstelling

In dit onderzoek wordt gekeken hoe waterschappen omgaan met het dilemma tussen kostenbesparingen en het toe kunnen passen van meer kennis en expertise in de praktijk van gebiedsontwikkeling. Bij de inbreng die waterschappen leveren in gebiedsontwikkeling houden zij in hun achterhoofd immers het huidige dilemma en de discussies die gevoerd worden.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *Hoe proberen waterschappen om te gaan met het spanningsveld, dat bestaat uit enerzijds het ontwikkelen en in de praktijk brengen van meer expertise en kennis en anderzijds de toenemende vraag naar kostenbesparing, in de praktijk van gebiedsontwikkeling?*

Deelvragen

De probleemstelling zal worden beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

- Wat zijn de onderliggende principes van gebiedsontwikkeling? (H2)
- Wat zijn waterschappen en aan welke ontwikkelingen en discussies zijn waterschappen onderhevig? (H4)
- Op welke wijze geven waterschappen en andere overheidsorganisaties op dit moment invulling aan het dilemma? (H5, 6 en 7)

¹ Website NZV, noorderzijlvest.nl/algemene_onderdelen/zoeken/@112442/pagina/ (bezocht op 15 juli 2010)

- Hoe werkt het beleid uit dat waterschappen ten aanzien van het dilemma op strategisch en operationeel niveau voeren in de praktijk van gebiedsontwikkeling? (H5, 6 en 7)

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in het handelen van de waterschappen in het huidige spanningsveld in de praktijk van gebiedsontwikkeling. Het onderzoek wordt uitgevoerd in het kader van een afstudeerstage bij waterschap Noorderzijlvest te Groningen. Naar aanleiding van dit onderzoek kunnen aanbevelingen worden gedaan aan Noorderzijlvest. Deze aanbevelingen hebben betrekking op de verschillende factoren die een rol spelen bij invulling van het dilemma en zo de voorwaarden die gesteld kunnen worden voor invulling van het dilemma, zodat Noorderzijlvest in de toekomst haar invulling van het dilemma in gebiedsontwikkelingsprojecten zorgvuldig af kan wegen.

1.3 Onderzoeksstrategie

1.3.1 Theoretisch kader

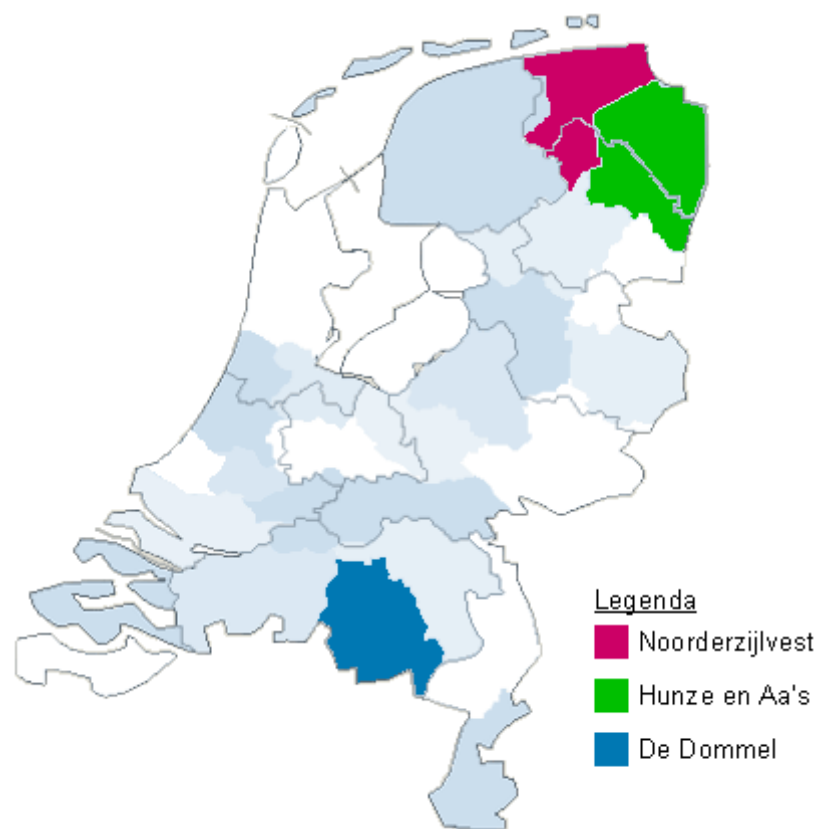
Binnen het theoretisch kader, dat uitgebreid wordt beschreven in hoofdstuk twee, is dit onderzoek vormgegeven. Voor het theoretisch kader is gebruik gemaakt van bestaande wetenschappelijke literatuur met betrekking tot gebiedsontwikkeling. Bij gebiedsontwikkeling gaat het om grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen in landelijk of stedelijk gebied. In de Nota Ruimte (VROM, 2006) wordt gebiedsontwikkeling in landelijk gebied omschreven als een project waarin meerdere actoren samenwerken aan onderdelen van de volgende combinatie: natuur, landbouw, water, wonen in lage dichtheden, transport en recreatie en sport.

De bij gebiedsontwikkeling passende sturingsstijl is governance. Governance is een sturingsstijl waarbij “... *sturing minder eenzijdig hiërarchisch wordt opgevat en sturing meer wordt gezien als een kwestie van samenspel tussen publieke en private actoren, ingebed in een mix van formele en informele praktijken*” (Van den Brink en Hidding, 2009, p. 238). Het samenspel tussen publieke en private actoren vindt plaats in zogenaamde ‘governance-netwerken’ (Torfing, 2005, p. 305). De actoren in deze netwerken zijn zelfstandig en wederzijds afhankelijk. De actoren hebben interactie met elkaar en streven samen een met consensus vastgesteld doel na. Binnen dit conceptueel raamwerk worden de netwerken in de verschillende cases in dit onderzoek geanalyseerd. Ook worden de ontwikkelingen binnen het waterschap geanalyseerd en wordt de visie van andere overheden op de invulling van gebiedsontwikkeling door het waterschap bekeken.

1.3.2 Methodologie

De onderzoeksstrategie die binnen dit onderzoek is gehanteerd, is de casestudie strategie. Deze strategie kan worden gedefinieerd als: “... *an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon in depth and within its real-life context*” (Yin, 2009, p. 18). Door middel van

casestudies kunnen gebiedsontwikkelingsprojecten uitgebreid worden belicht. De criteria waar naar gekeken is bij de selectie van de cases zijn: het watersysteem, het betrokken waterschap, de huidige fase van het project en de positie van het waterschap in het project. Het type gebied waarin de projecten zich bevinden is bewust gelijk gehouden: het gaat in dit onderzoek om gebiedsontwikkelingsprojecten in landelijk gelegen gebieden. Aan de hand hiervan zijn drie cases uitgekozen, te weten, het project 'Dwarsdiep' in het beheergebied van waterschap Noorderzijlvest, het project 'De Scheeken' in het beheergebied van waterschap De Dommel en het project 'vaarverbinding Erica – Ter Apel' waar waterschap Hunze en Aa's bij betrokken is geweest (zie figuur 1.3). In hoofdstuk drie (§3.2.2) worden de selectiecriteria uitgebreid toegelicht, hieronder worden de cases kort toegelicht.



Figuur 1.3 De beheergebieden van de waterschappen Noorderzijlvest, De Dommel en Hunze en Aa's

Cases

Bij de eerste casestudie wordt ingegaan op de gebiedsontwikkeling rondom het Dwarsdiep, in het beheergebied van Noorderzijlvest. In het Dwarsdiepgebied worden meerdere doelen nagestreefd, zoals invulling van de EHS (ecologische hoofdstructuur) en sociaaleconomische vitalisering van plattelandsdorpen. De belangrijkste actoren in dit project zijn de provincie Groningen, Noorderzijlvest en Staatsbosbeheer. Er wordt in deze case gekeken hoe het waterschap haar rol als participant heeft ingevuld tegen de achtergrond van het huidige spanningsveld. In 2009 is er bij Noorderzijlvest gestart met verandering van de organisatiestructuur, waardoor het waterschap een interessant case is voor dit onderzoek. Bij

deze case is ook gebruik gemaakt van participerende observatie door middel van een afstudeerstage bij Noorderzijlvest.

De tweede case in dit onderzoek is de gebiedsontwikkeling in het natuurgebied De Scheeken in Zuidoost-Noord-Brabant, in het beheergebied van waterschap De Dommel. Voor De Scheeken zijn in de reconstructieplannen voor Noord-Brabant meerdere doelen opgesteld, onder andere: herstructurering van landbouwgronden, invulling van de EHS en het aanpassen van de waterkwaliteit en de waterkwantiteit aan de natuur (zie Van Eijk et al., 2009). Waterschap De Dommel is trekker van dit gebiedsontwikkelingsproject, omdat de waterhuishouding een zeer belangrijke rol speelt in het project. Waterschap De Dommel is bij meerdere gebiedsontwikkelingsprojecten in natuurgebieden trekker geweest en staat mede daarom bekend als een innovatief waterschap, dat inspeelt op veranderingen vanuit de maatschappij². Dit maakt waterschap De Dommel een interessant waterschap voor dit onderzoek.

In het beheergebied van waterschap Hunze en Aa's, gelegen in Oost-Groningen en Noordoost-Drenthe, bevindt zich de derde case die onderzocht is. Het waterschap Hunze en Aa's is bij deze gebiedsontwikkeling betrokken als participant. Hunze en Aa's is wat betreft watersysteem vergelijkbaar met Noorderzijlvest, maar kent een andere organisatieontwikkeling dan Noorderzijlvest waarbij Hunze en Aa's op strategisch niveau minder actief bezig is met het worden tot een regionale waterautoriteit. Hierom is het interessant is om ook een project in het beheergebied van waterschap Hunze en Aa's in dit onderzoek op te nemen. De case waar naar gekeken is bij waterschap Hunze en Aa's is de vaarverbinding Erica – Ter Apel. Het initiatief voor deze vaarverbinding kwam uit het samenwerkingsverband 'Agenda voor de Veenkoloniën', maar is getrokken door de provincie Drenthe en de gemeente Emmen.

Methoden

Om data te verzamelen over de cases zijn vier methoden van onderzoek gehanteerd, namelijk: literatuuronderzoek, documentenanalyse, interviews en participatieve observatie. Het literatuuronderzoek is relevant voor het vormgeven van het theoretisch kader waarbinnen de cases worden geanalyseerd. Door de analyse van verschillende soorten documenten, zoals beleids-, toekomst- en evaluatiedocumenten, zijn de strategieën van waterschappen bij de taakopvatting in gebiedsontwikkelingsprojecten in beeld gebracht. Door diepte-interviews met directbetrokkenen kan aanvullende informatie op de documenten worden gevonden. In dit onderzoek is ook gebruik gemaakt van participerende observatie door middel van een afstudeerstage bij Noorderzijlvest. Door de afstudeerstage is het gemakkelijk om te communiceren met medewerkers van het waterschap en informatie over de werkwijze van

² Website NCSI, ncsi.nl/actueel/Nieuwsberichten/Nieuwsberichten%202008/Waterschap%20de%20Dommel%20wint%20wedstrijd%20innovatief%20projectidee%202009.doc/ (bezoekt op 19 oktober 2010)

Noorderzijlvest in te winnen. Door participerende observatie is het mogelijk informatie naar boven te krijgen die niet direct naar voren komt in diepte-interviews.

1.4 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

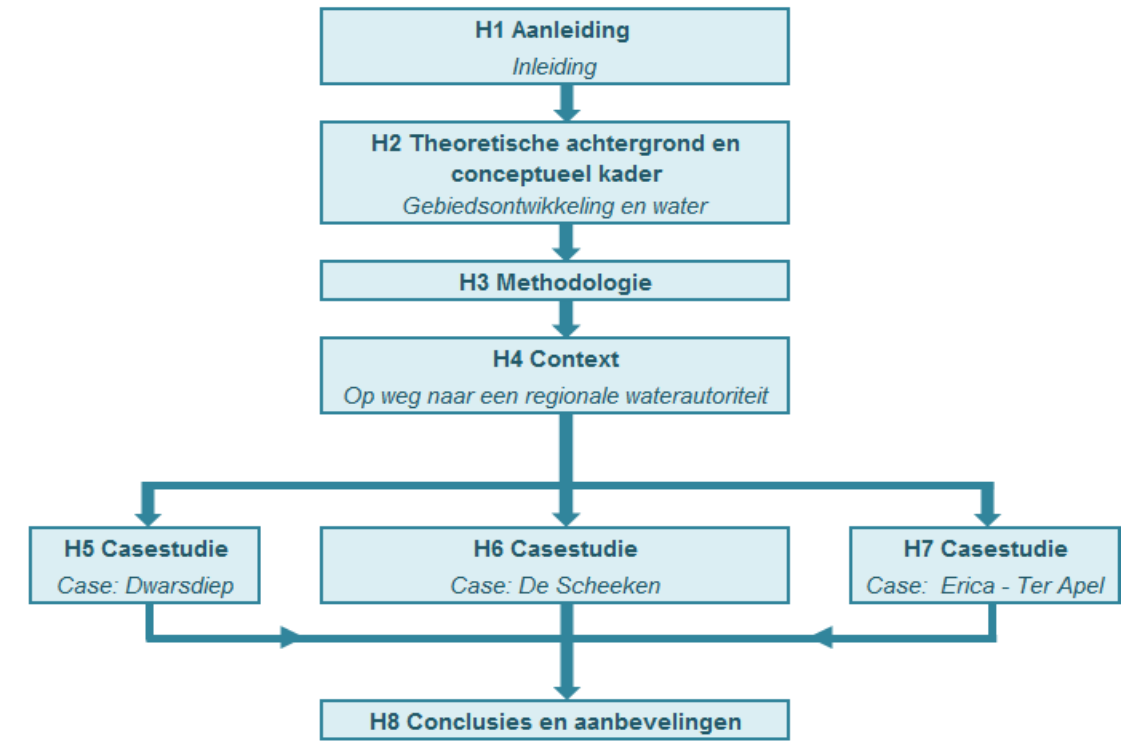
Door de veranderende context waarin waterschappen zich bevinden, is er nog maar weinig relevante wetenschappelijke literatuur verschenen over het onderwerp dat in deze scriptie wordt behandeld. Door middel van casestudies kan toch informatie worden ingewonnen over de invulling van gebiedsontwikkelingsprojecten door waterschappen in de context van het huidige dilemma. Bovendien gaat de bestaande wetenschappelijke literatuur (bijv. Van Buuren et al., 2010) vooral in op de positionering van waterschappen als participant in projecten, terwijl er wellicht andere mogelijkheden zijn voor de invulling die waterschappen geven aan gebiedsontwikkeling, zoals actief in de vorm van trekker. In de casestudies worden projecten onderzocht waarbij waterschappen verschillende posities hebben ingenomen. Dit onderzoek heeft dan ook wetenschappelijke relevantie, omdat de kennis over de invloed van het huidige dilemma in de praktijk van gebiedsontwikkeling wordt uitgebreid.

Waterschappen komen steeds vaker in de publiciteit, omdat er zowel in de politiek als in de maatschappij veel gediscussieerd wordt over het bestaansrecht van waterschappen en het takenpakket van waterschappen (zie Bekkers, 2010a). Met deze scriptie wordt ook een bijdrage geleverd aan de politiek-maatschappelijke discussies die gaande zijn over waterschappen. Bovendien worden in deze scriptie uiteindelijk aanbevelingen gedaan aan waterschap Noorderzijlvest, zodat meer inzicht ontstaat in de effecten van en voorwaarden aan de invulling van gebiedsontwikkelingsprojecten door waterschappen. Op deze manier wordt met dit onderzoek een bijdrage geleverd aan de praktijk van gebiedsontwikkeling.

1.5 Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk zijn het dilemma, de doelstelling van het onderzoek, de onderzoeksvragen, de theoretische achtergrond en de methodologie kort toegelicht. Hoofdstuk twee gaat in op de bestaande literatuur over gebiedsontwikkeling. Hier wordt ook aandacht besteed aan de concepten 'governance' en 'netwerken', omdat deze ten grondslag liggen aan gebiedsontwikkeling. In hoofdstuk drie worden de verschillende methodologische keuzes voor dit onderzoek verantwoord. In hoofdstuk vier wordt de context waarin waterschappen zich bevinden besproken. Zowel de maatschappelijke en politieke context als de bestuurlijke ontwikkelingen worden in dit hoofdstuk uiteengezet. Nadat de context waarin waterschappen zich bevinden is besproken, wordt ingegaan op de drie cases; in de hoofdstukken vijf, zes en zeven wordt achtereenvolgens ingegaan op de cases Dwarsdiep, De Scheeken en vaarverbinding Erica – Ter Apel. Deze hoofdstukken zijn het resultaat van het empirisch onderzoek dat is verricht. De theorie uit hoofdstuk drie, vormt het kader voor de casestudies. Tot slot worden in hoofdstuk acht de conclusies van dit onderzoek beschreven. In hoofdstuk acht wordt dan ook de hoofdvraag

beantwoord en worden aanbevelingen gedaan aan waterschap Noorderzijlvest. Ook wordt in dit hoofdstuk gereflecteerd op de gebruikte theorie, methoden en de verkregen resultaten. In figuur 1.4 is de opbouw van dit onderzoek schematisch weergegeven.



Figuur 1.4 Schematische opbouw van het onderzoek

Hoofdstuk 2 Gebiedsontwikkeling en water

2.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is naar voren gekomen dat er verschillende discussies gevoerd worden over waterschappen, discussies over manieren waarop de waterschappen kunnen bezuinigen en discussies over de wijze van invulling van het takenpakket van de waterschappen voor het optimaal kunnen waarborgen van de waterbelangen. Ondanks het spanningsveld dat hierdoor ontstaat voor de waterschappen, zitten waterschappen niet stil: er worden actief strategieën ontwikkeld om de waterschappen efficiënter te laten werken en waterschappen nemen deel aan gebiedsontwikkelingsprocessen. In gebiedsontwikkeling kunnen waterschappen verschillende posities innemen, maar waterschappen kunnen ook niet betrokken worden bij gebiedsontwikkeling. Om inzicht te krijgen in het concept 'gebiedsontwikkeling', wordt in dit hoofdstuk ingegaan op het ontstaan van gebiedsontwikkeling, de definitie van gebiedsontwikkeling, het 'netwerk' concept en de sturingsfilosofie die ten grondslag ligt aan gebiedsontwikkeling: governance.

Doel van dit hoofdstuk is om een kader te vormen waarbinnen de casestudies kunnen worden geplaatst door de verschillende begrippen die gerelateerd zijn aan gebiedsontwikkeling te verhelderen. In de casestudiehoofdstukken worden de verschillende cases geanalyseerd aan de hand van het conceptueel raamwerk dat in dit hoofdstuk geschetst wordt. Zo vormt het conceptueel raamwerk het uitgangspunt voor het empirisch gedeelte van dit onderzoek.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt: eerst wordt in dit hoofdstuk ingegaan op het begrip gebiedsontwikkeling (§2.2). De ontwikkelingen voorafgaande aan de totstandkoming van gebiedsontwikkeling worden hierbij besproken, zoals de ontwikkeling van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie. Hierna volgt een paragraaf waarin wordt ingegaan op 'governance' (§2.3). Waterschappen werken in projecten veelal samen met andere actoren in 'netwerken'. De onderlinge verhoudingen in deze netwerken hebben mogelijk invloed op de invulling van de rol van waterschappen in het netwerk. Het begrip 'netwerk' zal dan ook aan bod komen in dit hoofdstuk. Het hoofdstuk eindigt met een resumé (§2.4).

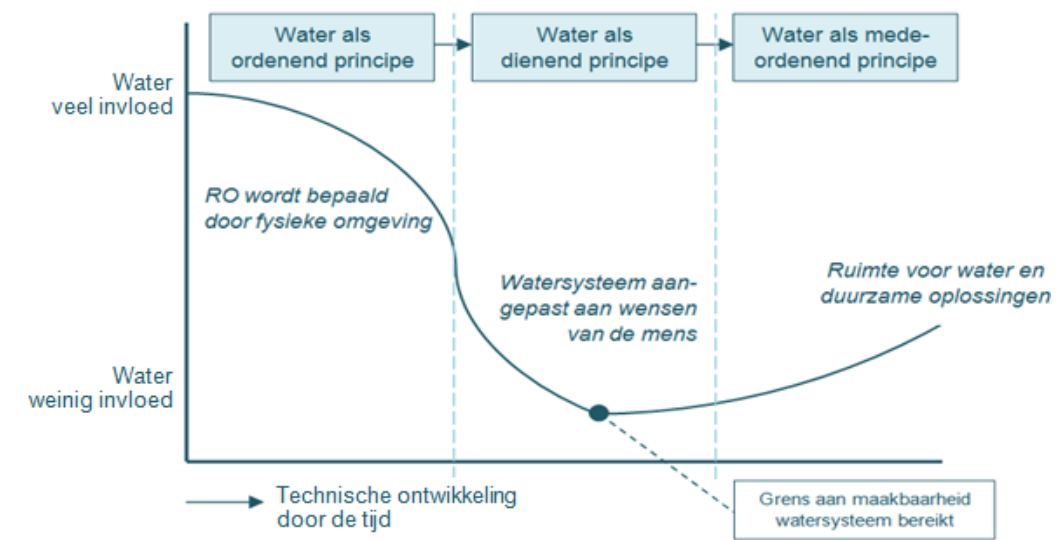
2.2 Waterbeleid in de 20^e eeuw

2.2.1 Inleiding

De relatie tussen ruimte en water is essentieel voor gebiedsontwikkeling vanuit het perspectief van waterschappen. Aan het einde van de jaren tachtig werd er een begin gemaakt met de integratie van waterbeleid en ruimtelijk beleid. Dit manifesteerde zich in rapporten zoals 'Omgaan met de omgeving' (RWS, 1992) en 'Levende rivieren' (WNF, 1992). Water trad steeds meer naar voren in de ruimtelijke ordening en wordt sinds het jaar 2000 dan ook weer een 'medeorderend

principe' genoemd bij het ontwikkelen van nieuw beleid (VROM, 2004). Dit houdt in dat er bij de ruimtelijke invulling van een gebied ook rekening wordt gehouden met de waterhuishouding in het betreffende gebied. Voordat er dijken en gemalen in Nederland waren, diende water niet als medeordenend principe, maar zelfs als volledig ordenend principe. Door technische ontwikkelingen, bijvoorbeeld de ontwikkeling van stoomgemalen, kon veel land vrij van water worden gehouden, maar rond het jaar 2000 was de grens aan de maakbaarheid van het watersysteem bereikt en vraagt water de ruimte³ (zie figuur 2.1). Deze vraag van water naar ruimte komt doordat het klimaat aan het veranderen is. Door de verwachte hogere neerslagintensiteit, onderdeel van de klimaatscenario's van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), kan niet alle neerslag tegelijkertijd worden afgevoerd. Als oplossing worden bijvoorbeeld gebieden speciaal voor waterberging ingericht. Deze gebieden kunnen slechts in beperkte mate worden gebruikt voor andere doeleinden. Water geldt dus weer als (mede)ordenend principe. Samenvattend: de druk van water en daarmee de druk van waterschappen op de ruimtelijke ordening wordt groter.

In gebiedsontwikkeling in landelijke gebieden komen water en ruimte vaak samen. Door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1998) wordt gebiedsgerichte samenwerking een kansrijke formule genoemd; sinds die tijd is er hard gewerkt aan gebiedsgericht beleid.

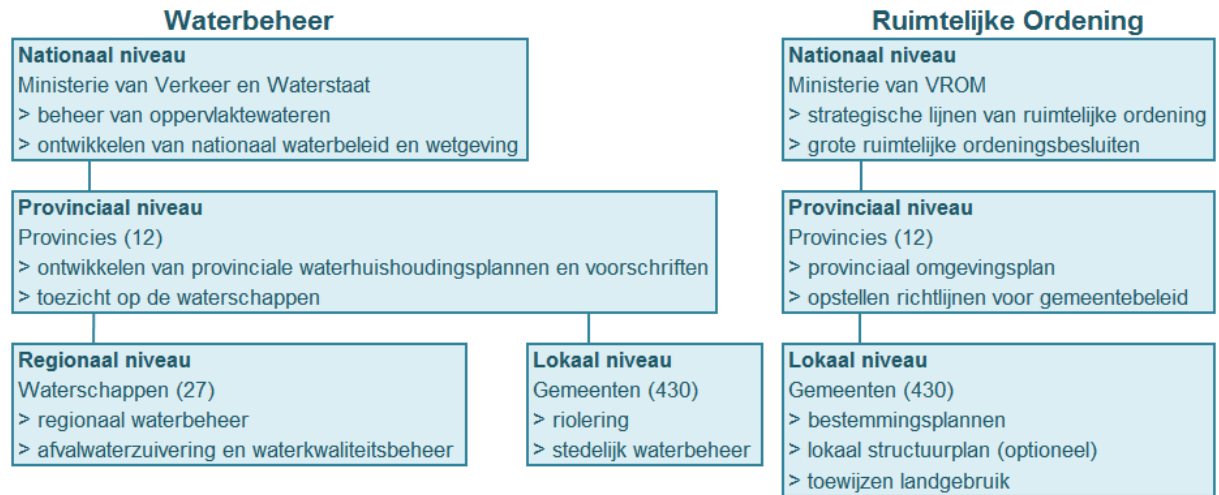


Figuur 2.1 Invloed van de fysieke omgeving op de ruimtelijke ontwikkeling (Leene en Schwartz, 2003)

Zowel het Rijk, de provincies als de gemeenten hebben taken als het gaat om de ruimtelijke ordening en waterbeheer. Waterschappen behartigen het algemene waterbelang in de ruimtelijke ordening door middel van overleg met de andere overheden en de waterhuishoudkundige toetsing van de lokale ruimtelijke plannen van andere overheden. De waterschappen hebben

³ Voor 2050 is 90.000 ha extra nodig voor water, dat is driekwart van het IJsselmeer (VROM, 2004, p. 125).

alleen specifieke taken in de waterbeheersector, maar zijn dus nauw betrokken bij de ruimtelijke ordening door de invloed die water uitoefent op de ruimte. De provincies en de gemeenten zijn ook weer nauw bij waterbeheer betrokken doordat zij respectievelijk grondwater en riolering beheren. In figuur 2.2 wordt een overzicht gegeven van de taken van de verschillende overheden in de waterbeheersector en in de ruimtelijke orderingssector.



Figuur 2.2 Taakverdeling in de waterbeheer- en RO-sector (Woltjer en Al, 2007)

2.2.2 Van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie

Sinds de jaren zeventig wordt er door de overheid in de ruimtelijke ordening gebiedsgericht beleid gevoerd om structurele problemen in de ruimtelijke ordening aan te pakken (Van Rooy et al., 2006). Bij gebiedsgericht beleid wordt er gericht op ruimtelijke ontwikkeling vanuit meerdere sectoren: sectoroverschrijdende afstemming. Dit is een verandering ten opzichte van de jaren zestig, waarin vanuit slechts één sector werd gewerkt. Vandaag de dag wordt in heel Nederland gebiedsgericht beleid gevoerd. Bij het gebiedsgerichte beleid uit de jaren zeventig is nog maar weinig ruimte voor ideeën van private partijen. Vanaf de jaren negentig is er meer ruimte voor flexibel werken in gebiedsgerichte projecten: er wordt meer gericht op het proces dan op het eindbeeld en er is ruimte voor inbreng van zowel publieke en private actoren, de zogenaamde open planprocessen (WRR, 1998). Dit wordt ook wel de verschuiving van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie genoemd: “*Van ordening naar ontwikkeling*” (Wolting, 2008, p. 49). Bij toelatingsplanologie wordt er in tegenstelling tot bij ontwikkelingsplanologie juist gericht op het stellen van eisen en beperkingen (VROM, 2006). Voor de waterschappen ontstaat door de open planprocessen meer ruimte om in te spreken in de plannen die worden opgesteld door de ruimtelijke ordenaars: de gemeenten en de provincies. Dit biedt een kans voor samenwerking tussen gemeenten, provincies en waterschappen. De kennis die individuele actoren hebben, wordt hierbij gedeeld. Ook zijn er mogelijkheden voor het gezamenlijk uitvoeren van projecten met private partijen. In de ontwikkelingsplanologie is een actieve rol weggelegd voor de provincies, omdat de provincies op regionaal niveau werken en doorwerking van ruimtelijk plannen vanuit het Rijk bewerkstelligen (WRR, 1998).

2.2.3 Gebiedsontwikkeling

Door de ontwikkeling van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie is er ruimte ontstaan voor publiekprivate samenwerking (PPS) in ruimtelijke ontwikkelingsprojecten. Hierbij kunnen zowel publieke als private actoren de initiator zijn van ruimtelijke ontwikkeling, gebiedsontwikkeling, en werken de partijen samen aan meerdere doelen in één gebied. In het algemeen wordt met gebiedsontwikkeling geduid op grootschalige ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen in landelijk of stedelijk gebied. Dit is dus breder dan ontwikkelingsplanologie, omdat hierbij alleen gericht wordt op ruimtelijke ontwikkelingen (Van Buuren et al., 2010). Een medewerker van waterschap Noorderzijlvest stelt dan ook: *“Alle projecten op het gebied van ruimtelijke ordening kunnen worden bestempeld als gebiedsontwikkeling, maar het gaat toch vooral om grote projecten waar verschillende doelen samenkomen”*. Meer specifiek kan gebiedsontwikkeling dan ook gedefinieerd worden als: *“Een op consensus gerichte ...”* integrale benadering *“... in het omgaan met complexiteit, netwerken, dynamiek, posities en opvattingen en in het verbinden van de meest uiteenlopende waarden”* (Van Rooy, 2009). Gebiedsontwikkeling kent veelal een lange looptijd: gemiddeld duurt gebiedsontwikkeling tien jaar (Van Rooy, 2009).

Het ontstaan van gebiedsontwikkeling als nieuwe ruimtelijke benadering komt voort uit de vraag naar een meer doelgerichte aanpak van complexe vraagstukken. Gebiedsontwikkeling gaat verder dan ontwikkelingsplanologie: het is niet alleen een ruimtelijke (planologische) opgave, maar ook een maatschappelijke opgave (bijvoorbeeld sociaaleconomische vitalisering van het platteland), het is ‘interdisciplinair’ (Van Rooy et al., 2006). Bij gebiedsontwikkeling wordt nadrukkelijk over bestuurlijke grenzen heen gekeken, om zo complexe problemen op te lossen die niet worden opgelost door een gebiedsgerichte aanpak (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005). De problemen waar gebiedsontwikkeling invulling aan tracht te geven, zijn complex. Een grote groep belanghebbenden – zowel publieke, private als privé belanghebbenden – hebben verschillende belangen en doelen die zij willen realiseren in één gebied. Ook de onduidelijkheden op het gebied van regie, rollen en verantwoordelijkheden van actoren, draagt bij aan de complexiteit van de problemen waar gebiedsontwikkeling een antwoord op is (Van Rooy, 2009). Een andere reden voor de complexiteit van gebiedsontwikkelingsprojecten is dat de kostenverdeling van deze projecten niet altijd gemakkelijk is. Actoren willen liever niet voor alle extra kosten van het brede gemeenschappelijk doelen opdraaien, ondanks dat alleen op deze manier maatschappelijke meerwaarde kan worden gecreëerd. Door een procesmatige benadering in gebiedsontwikkeling en de optimale inzet van middelen en partners kunnen de verschillende meningen worden samengebracht en worden de kosten eerlijker verdeeld, om zo toch het bredere doel te bereiken.

De Nota Ruimte (VROM, 2006), met de bekende leuze ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’, is gericht op gebiedsontwikkeling. Hierdoor heeft gebiedsontwikkeling de afgelopen jaren een grote

groei doorgemaakt. In de Nota Ruimte wordt aangegeven dat er door gebiedsontwikkeling ook geïnvesteerd wordt in de ruimtelijke kwaliteit, bovendien raken bewoners meer betrokken bij hun omgeving en kan de uitvoering van projecten sneller verlopen. Het idee is dat er door de decentrale oriëntatie meer ruimte ontstaat op lagere schaalniveaus voor de invulling van de ruimte. Gemeenten en provincies werden door het nieuwe beleid van de Nota regisseurs in de ruimte, in plaats van het Rijk (Van der Cammen, 2006). Hierdoor is op regionaal niveau ruimte ontstaan voor creatieve initiatieven in de vorm van gebiedsontwikkeling.

Gebiedsontwikkeling is geen doel dat op zichzelf staat, het komt pas in beeld wanneer andere benaderingen niet voldoende toereikend zijn voor het betreffende project (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005). Bij gebiedsontwikkeling worden doelen uit verschillende sectoren nagestreefd: 'integrale gebiedsontwikkeling' (Van Rooy et al., 2006). Mogelijke doelen van actoren bij gebiedsontwikkeling zijn: wonen, natuurontwikkeling (ontwikkelen van ecologische verbindingzones), sociaaleconomische vitalisering van het platteland, recreatie en waterberging. Verbetering van de algemene ruimtelijke kwaliteit is ook een belangrijk doel van gebiedsontwikkeling. De realisatie van deze uiteenlopende doelen die in één gebied kunnen spelen, vraagt om breed maatwerk: gebiedsontwikkeling.

Gebiedsontwikkeling verdient veelal de voorkeur bij ingewikkelde en urgente vraagstukken waarbij meerdere, tegengestelde doelen spelen, omdat hier meerdere bestuurslagen, actoren, visies, verschillende strategieën en hulpbronnen bij zijn betrokken en deze dienen te worden samengebracht (Breeman et al., 2009). Maar niet voor alle soorten ruimtelijke ontwikkeling is gebiedsontwikkeling nodig en mogelijk, niet alles kan immers worden afgestemd. Bovendien kunnen minder complexe benaderingen voor overzichtelijkere situaties ook voldoende zijn. Behalve het samenbrengen van actoren is voor het goed verlopen van gebiedsontwikkeling ook samenhangend beleid nodig. De behoefte aan samenhangend beleid is ontstaan door de toenemende complexiteit in planningsvraagstukken door diverse maatschappelijke ontwikkelingen. De WRR (1998) onderscheidt vijf maatschappelijke ontwikkelingen waardoor het algemene ruimtelijk beleid de afgelopen tien jaar complexer is geworden. Eén van deze ontwikkelingen is het feit dat water een groeiend belang heeft gekregen in de ruimtelijke ordening. De andere ontwikkelingen die hebben geleid tot complexiteit in de ruimtelijke ordening zijn: de Europese eenwording (gevolgen voor de Nederlandse economie), bereikbaarheid is belangrijker geworden dan nabijheid, Nederlanders nemen als individu steeds meer ruimte in beslag en ten slotte neemt de mobiliteit in Nederland toe.

In de Nota Ruimte is veel ruimte vrij gelaten voor actoren om zelf ideeën te kunnen initiëren; er staan weinig generieke regels in de nota (VROM-raad, 2006). Het Nationaal Waterplan 2009-2015 (V&W et al., 2009) is nationaal beleid waarin specifiek gericht wordt op gebiedsgerichte samenwerking en gebiedsontwikkeling. De achterliggende gedachte is dat grensoverschrijdende

waterproblematiek alleen door samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen en eventueel marktpartijen kan worden aangepakt. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) ziet gebiedsontwikkeling als een manier van werken welke zichzelf in de afgelopen jaren al heeft bewezen en in de toekomst nog zeer waardevol kan blijken. Waar mogelijk en nuttig, wordt gebiedsontwikkeling dan ook toegepast, de lagere overheden worden hiertoe gestimuleerd door het Rijk (V&W et al., 2009). Het Rijk zelf kent het 'Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport' (MIRT) waarin gebieden als geheel worden ontwikkeld. De mogelijkheden voor integrale gebiedsontwikkeling worden ook nog verder verkend door andere overheden.

Waterbeheer als onderdeel van gebiedsontwikkeling

De insteek van water bij gebiedsgericht beleid is de laatste jaren uitgebreid door de invoering van de waterkansenkaart, deelstroomgebiedsvisionen en de watertoets (Hidding en Van der Vlist, 2003). Door deze koppeling van integraal waterbeleid aan gebiedsgericht beleid, kunnen water en ruimte nu als een 'ondeelbare entiteit' worden gezien (Hidding en Van der Vlist, 2003). Waterbeheer en ruimtelijke ordening komen vaak samen in gebiedsontwikkelingsprojecten.

Hiervoor is wel kennis van de ruimtelijke ordening nodig bij de waterschappen. Met de invoering van de watertoets in 2001 (Waterbeheer 21^e eeuw) is de basis gelegd voor communicatie tussen de ruimtelijke ordenaar en de waterbeheerder. In de Bestuurlijke Notitie Watertoets (V&W, 2001, p. 7) wordt de watertoets omschreven als: "... *het hele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten.*" De resultaten van de watertoets worden weergegeven in de waterparagraaf van ruimtelijke plannen. Door de watertoets komen de ruimtelijke ordenaar en de waterbeheerder in een zo vroeg mogelijk stadium bij elkaar om het beleid onderling af te stemmen. Wanneer het beleid niet afgestemd kan worden, moeten elders compenserende maatregelen worden getroffen (VROM-raad, 2006). De watertoets wordt echter nog te vaak letterlijk gebruikt als een toets, terwijl de watertoets een proces is⁴. Wanneer waterschappen pas in de laatste fase voor de daadwerkelijke realisatie van een project worden betrokken bij het proces, is er geen ruimte meer voor aanpassing van de plannen ten behoeve het waterbeheer.

Nu het voorbestaan van de waterschappen en het takenpakket van de waterschappen ter discussie staan, kunnen de verschillende taken van de waterschappen in heroverweging worden genomen. Zo kan men kijken of waterschappen in gebiedsontwikkeling een cruciale taak hebben, of dat deze taak bij andere organisaties thuis hoort. Als waterschappen in de toekomst de waterbelangen in lokale gebiedsontwikkelingsprojecten willen blijven behartigen, zullen zij dus een stevige positie in moeten nemen in gebiedsontwikkelingsprocessen.

⁴ Website Helpdesk Water, helpdeskwater.nl/water-ruimte/watertoetsproces/ (bezoekt op 16 juni 2010)

2.3 Governance

2.3.1 De grondslag van gebiedsontwikkeling

Governance is de sturingsstijl waarop gebiedsontwikkeling is gebaseerd. Sinds het begin van de 21^e eeuw wordt governance veel toegepast als sturingsstijl. Door het groeiende gebruik van governance als sturingsstijl – in de woorden van Torfing (2005, p. 305): “*Everyone seems to be talking about ‘governance’ and ‘networks.’*” - is de government sturingsstijl, de tegenhanger van governance, gaandeweg uit beeld verdwenen. Deze verschuiving vond plaats aan het einde van de 20^e eeuw, door processen zoals globalisering, regionalisering en de toegenomen invloed van informatietechnologie (Hajer et al., 2004). Deze processen vragen om nieuwe ‘interactiepatronen’ tussen de overheid, de markt en de samenleving (Hajer et al., 2004). De overgang van government naar governance impliceert dat de destijds geldende regels voor interactie niet meer voldoen aan de eisen van de moderne maatschappij en de politieke belangen: “*Governance refers to a set of institutions and actors that are drawn from but also beyond government*” (Stoker, 1998, p.18). De ontwikkelingen die plaatsvonden aan het einde van de twintigste eeuw (zie §2.2.3) beïnvloedden de maatschappij dusdanig, dat er een maatschappij ontstond met complexe problemen, waardoor behoefte ontstond aan meer vrijheid voor creatieve oplossingen in de vorm van governance. Het verschil tussen governance en government is dat er bij government maar één dominante actor, de rijksoverheid, is, die het beleid bepaalt dat uitgevoerd wordt door de andere overheidslagen en private partijen. Andere partijen worden bij de government sturingsstijl dus niet bij het vormen van het beleid betrokken. De rijksoverheid staat hierbij boven alle andere actoren; dit wordt ook wel hiërarchische sturing of ‘top-downsturing’ genoemd.

Governance is een sturingsstijl waarbij “... *sturing minder eenzijdig hiërarchisch wordt opgevat en sturing meer wordt gezien als een kwestie van samenspel tussen publieke en private actoren, ingebed in een mix van formele en informele praktijken*” (Van den Brink en Hidding, 2009, p. 238). Beleid wordt dus niet meer van bovenaf opgelegd, maar komt tot stand door overleg met diverse partijen. Vooral het regionale niveau, het niveau waarop ook de waterschappen op gericht zijn, wordt door de verschuiving van government naar governance steeds belangrijker in de beleidsvorming (Voogd en Woltjer, 2007). Het beleid wordt bij governance veelal nog wel geïnitieerd door de rijksoverheid. Ook wordt er bij governance gericht op samenwerking tussen actoren (Hajer et al, 2004). Het kan hierbij gaan om samenwerking binnen één bestuurslaag, of samenwerking tussen verschillende bestuurslagen. Bij governance handelen actoren op basis van wederzijdse afhankelijkheid. Zonder deze wederzijdse afhankelijkheid zouden actoren zich niet betrokken voelen om te participeren in gebiedsontwikkeling.

Doordat er bij governance veel interactie tussen actoren plaatsvindt en de bestuurders dicht bij de belanghebbenden staan, is governance geschikt om complexe problemen op te lossen. Open planprocessen geven immers meer ruimte voor brede, creatieve en innovatieve oplossingen

vanuit de publieke en private sector. Voor het oplossen van complexe problemen is onderlinge afstemming van overheidsbeleid en samenwerking tussen publieke en private actoren nodig. Wanneer publieke en private actoren samenwerken, kunnen complexe problemen integraal worden opgelost.

Hajer et al. (2004) onderscheiden verschillende vormen van governance, zoals 'netwerk governance', 'multi-level governance', governance als 'new public management' en 'good governance'. 'Good governance' is een term die veel wordt gehanteerd door alle overheidslagen (Van Wijland, 2006). 'Good governance' duidt op proactiviteit, integriteit en transparantie, maar is voor gebiedsontwikkeling niet essentieel. De vorm van de samenwerkingsverbanden die gehanteerd wordt door actoren, wordt namelijk vooral beïnvloed door de problemen die spelen (Hajer et al., 2006). Voor gebiedsontwikkeling in landelijk gelegen gebieden is vooral 'netwerk governance' van belang, de problemen hebben hier immers betrekking op meerder actoren die zich in een netwerk bevinden. De sturingsfilosofie 'netwerk governance', waarin gericht wordt op samenwerking tussen verschillende actoren, beleidsniveaus en sectoren, ligt ten grondslag aan gebiedsontwikkeling in stedelijk gebied en landelijk gelegen gebieden.

2.3.2 Governance-netwerken

"*Governance is about autonomous self-governing networks of actors*" (Stoker, 1998, p. 23), in gebiedsontwikkeling wordt dan ook door actoren samengewerkt in netwerken. De belangrijkste kenmerken van de netwerken, of 'coalities' (Leene en Schwartz, 2003), in gebiedsontwikkelingsprojecten worden hieronder besproken.

Governance-netwerken worden door Torfing (2005, p. 307) gedefinieerd als:

"Relatively stable horizontal articulations of interdependent, but operationally autonomous actors who interact with one another through negotiations which take place within a regulative, normative, cognitive and imaginary framework that is self-regulating within limits set by external forces and which contributes to the production of public purpose."

Zowel Torfing (2005) als Hajer et al. (2006) als Klijn en Koppenjan (2001) brengen naar voren dat actoren in governance-netwerken gelijk zijn en dat samenwerking en interactie in het netwerk – of: 'spelen' (Klijn en Koppenjan, 2001, p. 182) – cruciaal zijn. De interactie binnen netwerken in de vorm van onderhandelingen en deliberatie vindt al in een vroeg stadium plaats om zo zo snel mogelijk te komen tot een gezamenlijke probleemdefinitie en de daadwerkelijke realisatie van de geformuleerde doelstellingen. De probleemdefinitie van actoren kan immers onderling verschillen, omdat de actoren verschillende achtergronden hebben, actoren een andere 'taal' spreken en/of omdat betrokken organisaties verschillende soorten kennis bezitten. Door de complexiteit van de problemen die spelen is het nodig dat alle belanghebbenden in het beginstadium rond de tafel zitten en samenwerken. Wanneer interactie niet tot stand komt, bijvoorbeeld door gebrek aan

besef van wederzijdse afhankelijkheid, belangentegenstellingen of te hoge kosten en risico's, zullen beleidsprocessen, en daarmee gebiedsontwikkeling, falen.

In netwerken zijn alle actoren, dus zowel publieke als private, gelijk aan elkaar (horizontaal netwerk), maar buiten het netwerk kennen de actoren onderling soms wel hiërarchie. Deze verhoudingen buiten het netwerk kunnen invloed hebben op de verhoudingen binnen het netwerk: "*Governance-netwerken functioneren 'in the shadow of hierarchy'*" (Hajer et al., 2006). Verschillende netwerken zijn onderling ook weer met elkaar verbonden, waardoor acties in het ene netwerk gevolgen kunnen hebben in het andere netwerk.

De vorm van netwerken is aan verandering onderhevig; zij worden gevormd aan de hand van specifieke beleidsvraagstukken. Veranderingen in de samenleving en verandering van problematiek veranderen de vraagstukken waar netwerken mee te maken hebben. Netwerken zijn dan ook dynamisch: ze veranderen van gedaante of verdwijnen als beleidsvraagstukken veranderen of worden opgelost (Hajer et al., 2006). Veranderingen in de samenleving hebben veelal tot gevolg dat netwerken complexer en minder overzichtelijk worden.

Netwerken kennen in de eerste instantie geen regels of normen over hoe het proces moet verlopen om tot een oplossing te komen van het probleem. Ook zijn de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren in het netwerk niet van tevoren duidelijk. Door Hajer et al. (2006) wordt dit ook wel 'institutionele ambiguïteit' genoemd. In een procesontwerp wordt meer duidelijkheid gegenereerd over het verloop van het proces en de taken van actoren in het proces.

De volgende voordelen van netwerken worden door Hajer et al. (2006, p. 56) beschreven:

- Communicatielijnen verkorten, versterken en verminderen
- Meehelpen om verkoking op te lossen
- Bijdragen aan allianties tussen de overheid en de civiele maatschappij
- Deelnemers kunnen van elkaar leren door kennisoverdracht

Communicatielijnen kunnen door netwerken verkort worden, doordat actoren beter begrip hebben van de andere betrokkenen bij een project en zij zo direct op de juiste partij af kunnen stappen wanneer er communicatie plaats moet vinden. Door middel van netwerken kan ook het probleem van verkoking worden opgelost. Netwerken zijn immers breed gericht en kennen vele actoren uit verschillende sectoren die andere zienswijzen hebben. Hierdoor wordt sneller 'out of the box' gedacht. In netwerken komen ook eerder allianties tot stand doordat partijen elkaar beter weten te vinden. Ten slotte kunnen actoren in een netwerk van elkaar leren doordat men samenwerkt aan problemen in praktische zin. Leren gebeurt in netwerken dus door te handelen, niet door standpunten of argumenten uit te wisselen (Hajer et al., 2006).

2.4 Waterschappen, governance en netwerken

2.4.1 Inleiding

Van Buuren et al. (2010) hebben een aantal punten onderscheiden die governance in projecten met waterbeheeraspecten kenmerken. Zo wordt er in gebiedsontwikkeling met een wateraandeel 'schaal- en domeinoverstijgend', 'doelzoekend en evoluerend' en 'participatief en open' gewerkt (Van Buuren et al., 2010, p. 74). Op basis van deze kenmerken onderscheiden Van Buuren et al. (2010) water governance van andere vormen van governance. Bij water governance krijg het spanningsveld tussen enerzijds vraag om kostenbesparingen door bestuurders en anderzijds het in de praktijk brengen van meer kennis en expertise deels ook een plek, omdat adaptief waterbeheer wordt toegepast om te kunnen omgaan met de gevolgen van klimaatverandering. In deze paragraaf wordt in gegaan op het begrip water governance, ruimtelijke ordening en netwerken.

2.4.2 Water governance

Door Van Buuren et al. (2010, p. 74) wordt water governance als aparte vorm van governance gezien. Hierbij wordt water governance gedefinieerd als:

“Water governance omvat processen van afstemming en samenwerking, alsmede het adequate management van deze processen tussen verschillende actoren [...], die zich voltrekken op het snijvlak van adaptief waterbeheer en gebiedsontwikkeling waarin legitieme en integrale ruimtelijke perspectieven (ordening en ontwikkeling) worden geformuleerd en gerealiseerd in samenhang met oplossingen voor watervraagstukken.”

Deze definitie verschilt van de definitie van governance die wordt gegeven door Van den Brink en Hidding (2009), omdat bij water governance specifiek wordt gericht op de oplossing van complexe problemen in samenhang met watervraagstukken. Daar waar bij de reguliere governance sturingsstijl nog om water heen gewerkt kan worden, wordt bij water governance op het tegelijkertijd aanpakken van waterproblemen en ruimtelijke problemen. In gebiedsontwikkeling hebben waterschappen dus ook te maken met andere actoren. Omdat waterschappen afhankelijk zijn van deze actoren om hun doelen te realiseren, werken zij in gebiedsontwikkeling altijd samen met de andere actoren in netwerken. Door goede samenwerking binnen de netwerken, kunnen waterschappen samen met andere actoren hun gemeenschappelijke doelen realiseren, om zo ook maatschappelijke meerwaarde te creëren (Van der Cammen, 2006).

De voordelen die waterschappen ervaren doordat zij zich manifesteren in netwerken hebben betrekking op betere onderlinge communicatie en onderlinge kennisoverdracht. Vooral het tweede punt is een voordeel voor de veelal technische georiënteerde waterschappen, omdat zij zo ook inzicht krijgen in maatschappelijke processen. De kennisoverdracht ontstaat doordat waterschappen in netwerken samenwerken met ruimtelijke ordenaars. Zo kunnen waterschappen bijvoorbeeld inzicht krijgen in ruimtelijke ordeningsprocessen.

Omdat waterschappen samenwerken met ruimtelijk ordenaars in netwerken, kunnen waterschappen door kennisoverdracht met deze partijen kennis vergaren van de ruimtelijke ordening. Voor waterschappen is dit relevant om met meer inhoudelijke kennis plaats te kunnen nemen in netwerken en zo haar positie in het netwerk te verstevigen. Voor waterschappen heeft het dus zeker nut om zich te manifesteren in het grote geheel van gebiedsontwikkeling, omdat zij door bredere kennis hun positie in netwerken kunnen verstevigen.

Omdat gebiedsontwikkeling op regionaal schaalniveau plaatsvindt, moeten actoren van verschillende bestuurlijke niveaus samenwerken in netwerken voor het oplossen van problemen, dit kan leiden tot 'bestuurlijke drukte'. Niet alleen zijn er verschillende overheidslagen betrokken bij gebiedsontwikkeling, maar vaak zijn er ook nog meerdere partijen uit één laag betrokken bij gebiedsontwikkeling, zoals meerdere provincies, gemeenten of waterschappen (Van Buuren et al., 2010). Bestuurlijke drukte is een aspect dat gebiedsontwikkeling nog complexer kan maken. Bovendien kijken veel overheden nog vanuit hun eigen perspectief en vanuit een breder perspectief, waardoor het integraal benaderen van problemen moeizamer tot stand komt (Van Buuren et al., 2010).

2.4.3 Conceptueel raamwerk

De cases zullen geanalyseerd worden op basis van de beschreven literatuur in dit hoofdstuk. Om inzicht te krijgen in de invulling die waterschappen geven aan gebiedsontwikkeling tegen de achtergrond van het dilemma tussen kostenbesparingen en investeringen in kennis en expertise, worden de cases op drie punten geanalyseerd (zie ook figuur 2.3).

Ten eerste wordt er gekeken naar de governance-netwerken waarin de waterschappen zich bevinden. De definitie van governance-netwerken, die wordt gegeven in dit hoofdstuk, vormt het kader voor het analyseren van de netwerken in gebiedsontwikkelingsprojecten. De punten waar naar gekeken wordt in de netwerkanalyse zijn:

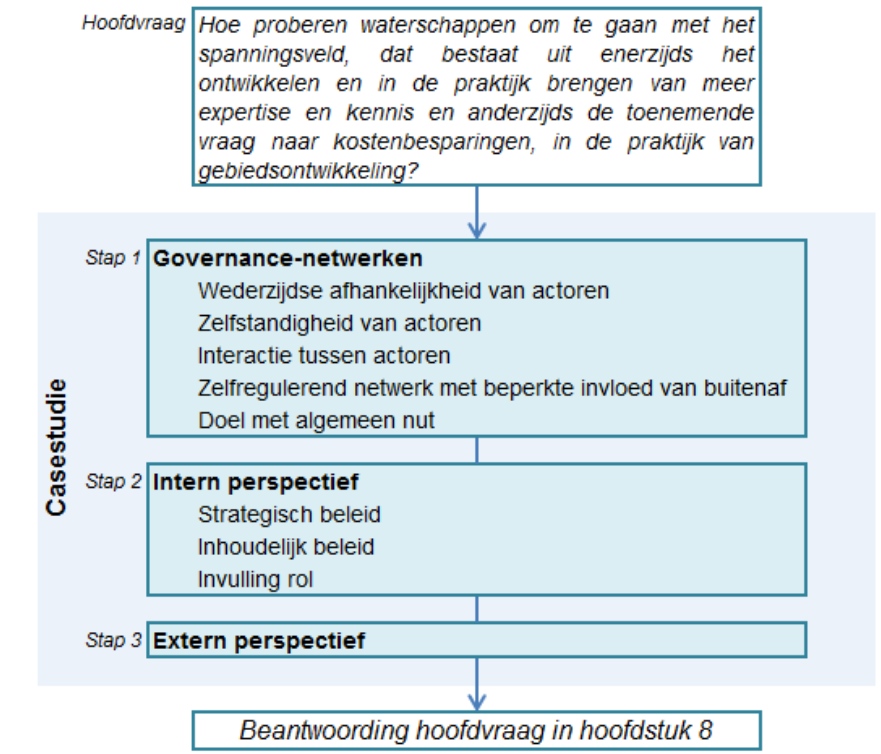
- wederzijdse afhankelijkheid van actoren
- zelfstandigheid van actoren (onafhankelijk van anderen)
- interactie tussen actoren
- zelfregulerend netwerk met beperkte invloed van buitenaf
- doel met algemeen nut

Analyse van deze punten levert inzicht op in de governance-netwerken waarin de waterschappen zich bevinden. De invulling die waterschappen geven aan gebiedsontwikkeling wordt mede beïnvloed door deze punten.

Ten tweede wordt er naar de ontwikkelingen bij de waterschappen gekeken die de invulling van de rol van de waterschappen in gebiedsontwikkelingsprojecten beïnvloeden: 'intern perspectief'. Om te kunnen omgaan met het dilemma, voeren waterschappen op strategisch en operationeel

niveau gericht beleid. Strategisch beleid heeft betrekking op de ontwikkeling van waterschappen als organisatie zijnde, terwijl operationeel beleid meer concreet ingaat op de wijze van invulling van de taken van de waterschappen. In deze tweede stap wordt dan ook naar het beleid op strategisch en operationeel niveau gekeken en de ontwikkelingen die het waterschap doormaakt om te kunnen omgaan met het huidige spanningsveld. Hierbij komt ook de concrete invulling van de rol van het waterschap aan de orde (praktijk).

Ten slotte wordt er in dit onderzoek gekeken naar de andere actoren in de governance-netwerken en hun visie op de invulling van de rol van waterschappen in gebiedsontwikkelingsprojecten: 'extern perspectief'. In deze stap wordt vooral gekeken naar de voortgang in het project, omdat dit het belangrijkste aspect is gebleken voor externe actoren. Door ook vanuit extern perspectief te kijken naar de invulling die het waterschap geeft aan haar rol in gebiedsontwikkeling, ontstaat een compleet beeld van de omgang met het huidige dilemma.



Figuur 2.3 Conceptueel raamwerk

Door bij alle cases naar deze punten te kijken, ontstaat een algemeen analysekader van de invulling die waterschappen geven aan gebiedsontwikkeling tegen de achtergrond van het huidige dilemma. De punten uit het conceptueel raamwerk dienen daarmee ook als referentiekader voor de interviews die zijn gehouden en voor de documentenanalyse die is uitgevoerd.

2.5 Resumé

Om er achter te komen hoe waterschappen omgaan met het dilemma tussen kostenbesparingen en het toe kunnen passen van meer kennis en expertise in de praktijk van gebiedsontwikkeling is in dit hoofdstuk ingegaan op de achtergrond van gebiedsontwikkeling. Ook de relatie tussen water en ruimte en het groeiende belang van deze relatie is in dit hoofdstuk nader verklaard. Verder is naar voren gekomen dat governance-netwerken en de verhoudingen binnen de governance-netwerken mede bepalend zijn voor het realiseren van gebiedsontwikkeling.

Aan de hand van de theoretische achtergrond die in dit hoofdstuk is geschetst, is in paragraaf 2.4 een conceptueel raamwerk opgesteld, welke de leidraad vormt voor het analyseren van de verschillende cases en zo leidt tot beantwoording van de hoofdvraag. De punten die besproken zullen worden in de casestudies zijn: de vormgeving van het governance-netwerk, het intern perspectief, gericht op strategisch en operationeel beleid van het waterschap en de uitwerking hiervan, en het extern perspectief, gericht op het proces, de planvorming en de uitvoering.

In het volgende hoofdstuk wordt uitgebreid ingegaan op de gehanteerde onderzoeksstrategie voor het empirisch onderzoek.

Hoofdstuk 3 Methodologie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de gebruikte methodologie voor dit onderzoek en de gehanteerde methoden uiteengezet. Het doel van deze scriptie is om inzicht te krijgen in de invulling van de rol van waterschappen in gebiedsontwikkeling tegen de achtergrond van het huidige dilemma. Naar aanleiding van dit inzicht kunnen aanbevelingen gedaan worden aan waterschap Noorderzijlvest met betrekking tot haar toekomstige positie bij de integrale ontwikkeling van gebieden. Voordat deze aanbevelingen kunnen worden gedaan, moet er gedegen onderzoek uitgevoerd worden volgens gedegen onderzoeksmethoden. De gekozen methodologie en onderzoeksmethoden bepalen hoe het onderzoek is vormgegeven. De methoden die in dit hoofdstuk worden besproken, zijn de hulpmiddelen om te komen tot beantwoording van de verschillende onderzoeksvragen.

De structuur van dit hoofdstuk is als volgt: in de volgende paragraaf (§3.2) wordt ingegaan op de keuze voor casestudies als methodologie. Hierbij worden ook de verschillende selectiecriteria voor de cases besproken. Voor het onderzoeken van de cases zijn verschillende methoden gebruikt, namelijk: literatuurstudie, documentenanalyse, participatieve observatie en interviews, deze methoden worden in paragraaf 3.3 behandeld. In een aparte paragraaf (§3.4) wordt ingegaan op de wijze van analyseren van de verkregen informatie. Dit hoofdstuk eindigt met een resumé (§3.5), waarin de belangrijkste punten uit dit hoofdstuk nogmaals worden aangestipt.

3.2 Methodologie

3.2.1 Casestudies

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van casestudies om kwalitatief onderzoek te verrichten. Kwalitatief onderzoek leidt tot de meest relevante informatie ter beantwoording van de onderzoeksvragen die zijn opgesteld voor dit onderzoek. Babbie (2009) definieert kwalitatief onderzoek als volgt: *“The non-numerical examination and interpretation of observations, for the purpose of discovering underlying meanings and patterns of relationships.”* Door kwalitatief onderzoek kan meer specifieke kennis worden verworven dan door kwantitatief onderzoek. In kwalitatief onderzoek kan er beter worden gekeken naar de houdingen van waterschappen in gebiedsontwikkeling en de achterliggende gedachte hierbij, deze achterliggende gedachten kunnen met behulp van kwalitatieve methoden uitgebreid worden beschreven. Bovendien kunnen door de uitgebreide beschrijvingen patronen worden ontdekt in het handelen van waterschappen in gebiedsontwikkeling. De vorm van de rol die waterschappen spelen in gebiedsontwikkeling, komt dan ook het beste naar voren door middel van kwalitatief onderzoek.

Kwalitatief empirisch onderzoek wordt gedaan om te komen tot beantwoording van de hoofd- en deelvragen. De antwoorden op de hoofd- en deelvragen zijn dus gebaseerd op waarnemingen uit de werkelijkheid. In de casestudies wordt ingegaan op de invulling van de rol binnen een specifiek project, de redenen hiervoor en de gevolgen hiervan. Voor de casestudies wordt gebruik gemaakt van diverse onderzoeksmethoden. De onderzoeksmethoden worden besproken in paragraaf 3.3.

Yin (2009, p. 18) definieert de casestudie strategie als volgt: “... *an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon in depth and within its real-life context.*” Deze methode past goed bij het omschreven onderzoeksdoel, omdat er met deze vorm van onderzoek ‘in-depth’ informatie kan worden verkregen. Bovendien kunnen door casestudies ook de verschillende contexten waarin de cases zich bevinden uitgebreid worden onderzocht. De waarnemingen die worden gedaan in de casestudies hebben betrekking op de invulling van de rol van waterschappen in gebiedsontwikkeling in de verschillende praktijksituaties, waarin ook het dilemma tussen kostenbesparingen en investeringen in expertise en kennis een rol speelt. Op basis van de casestudies kunnen uitspraken worden gedaan over de invulling van de rol van waterschappen in gebiedsontwikkeling en ten slotte aanbevelingen worden gedaan aan Noorderzijlvest.

3.2.2 Selectiecriteria cases

Voor het empirische deel van dit onderzoek is de invulling die waterschappen geven aan gebiedsontwikkeling tegen de achtergrond van het dilemma tussen kostenbesparingen en investeringen in expertise en kennis vergeleken. De criteria waar naar gekeken is bij de selectie van de cases zijn:

- Watersysteem
- Betrokken waterschap
- Huidige fase project
- Positie waterschap in project

Voor het type gebied waarin de projecten gelegen zijn is bewust gekozen voor landelijk gelegen gebieden. Gebiedsontwikkeling in landelijke gebieden kan worden omschreven als een project waarin meerdere actoren samenwerken aan onderdelen van de volgende combinatie: natuur, landbouw, water, wonen in lage dichtheden, transport en recreatie en sport (VROM, 2006). In dit onderzoek wordt specifiek ingegaan op gebiedsontwikkeling in landelijk gelegen gebieden. Waterschappen hebben belangen als het gaat om stedelijke gebiedsontwikkeling, bijvoorbeeld voldoende mogelijkheden voor inundatie van regenwater. In vergelijking met de andere belangen in stedelijke gebiedsontwikkeling, zoals de ontwikkeling van spoor- en weginfrastructuur, woningen en kantoorcomplexen, is het waterbelang echter vaak ondergeschikt. Bij gebiedsontwikkeling in landelijk gelegen gebieden, waar natuur en landbouw de overhand hebben, speelt water vaak een veel grotere rol en vertegenwoordigen waterschappen wel een

groot belang ten opzichte van de andere actoren. In dit onderzoek wordt ingegaan op de rol van waterschappen in zogenaamde natte natuurprojecten, omdat waterschappen hierbij een groter deel van de invulling op zich nemen.

Door de watersystemen, het betrokken waterschap, huidige fase van de projecten en de posities van de waterschappen te variëren, ontstaat een breed beeld van de invulling van de rol van waterschappen in gebiedsontwikkelingsprojecten in landelijk gelegen gebieden. Hieronder wordt dieper ingegaan op de selectiecriteria.

Watersysteem

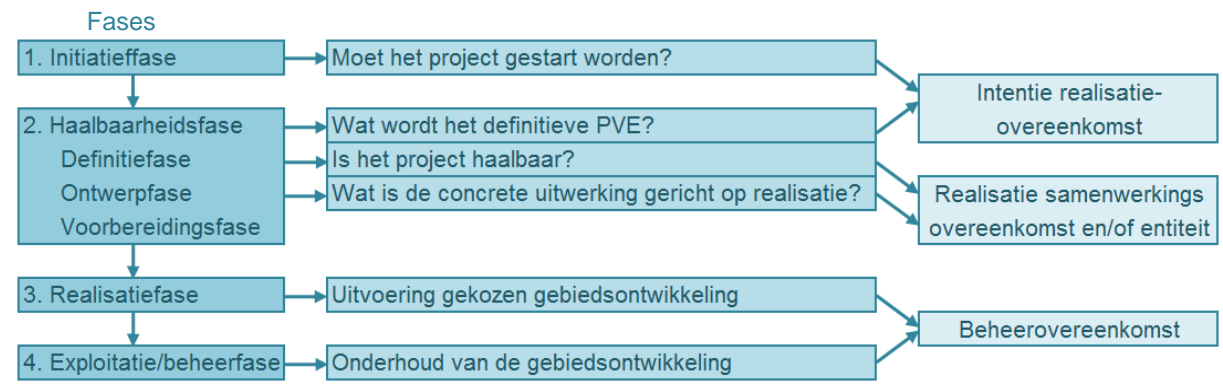
De watersystemen van de onderzochte cases zijn verschillend, om een zo breed mogelijk beeld te krijgen van de rol van waterschappen in gebiedsontwikkeling. Op de hoge, hellende, zandgronden in Noord-Brabant spelen anderen problemen dan in het lager gelegen, vlakke (en dalende) Groningen en Drenthe. In hoge gebieden zijn waterschappen gericht op water vasthouden, terwijl het in lage gebieden vaak noodzakelijk is om water af te voeren of te bergen. Doordat projecten uit verschillende watersystemen zijn gekozen, wordt een beeld gevormd van waterschappen in heel Nederland, in plaats van alleen waterschappen uit alleen lage kustgebieden of hoger gelegen binnenlanden.

Betrokken waterschap

In de keuze voor de cases is bewust gedifferentieerd op de waterschappen. Wanneer één waterschap gekozen zou zijn en er alleen op projecten gedifferentieerd zou zijn, was de kans groot geweest dat de aanpak en de invulling van de rol van het waterschap weinig verschillend waren. De gedachte bestaat dat de invulling van de rol in gebiedsontwikkeling tegen de achtergrond van het dilemma ook afhankelijk is van het bestuur van de organisatie, daarom is er ook op dit punt gedifferentieerd. De verschillende waterschappen die onderwerp van het onderzoek zijn, zijn: Noorderzijlvest, De Dommel en Hunze en Aa's (zie ook tabel 3.1).

Huidige fase project

Ook de huidige fase waarin de cases zich bevinden heeft een rol gespeeld in de selectie van de cases. Wolting (2008) onderscheidt vier fases in gebiedsontwikkeling, namelijk de initiatiefase, de haalbaarheidsfase, de realisatiefase en de exploitatie- of beheerfase. De haalbaarheidsfase kan hierbij worden opgedeeld tot drie onderdelen, namelijk: de definitiefase, de ontwerpfase en de voorbereidingsfase (zie figuur 3.1). Doordat de cases zich in verschillende fases bevinden, kan worden gekeken naar de problemen (zwakke punten) en kansen (sterke punten) waar waterschappen mee te maken hebben in specifieke fases. Wolting (2008) benadrukt dat de volgorde van de fases niet vastligt, omdat sommige fases minder relevant zijn voor het ene project of juist onderdelen ontbreken voor het andere gebiedsontwikkelingsproject.



Figuur 3.1 Fases van gebiedsontwikkeling uitgewerkt in stappen (Wolting, 2008, p. 164)

Voor de rolverdeling van actoren in netwerken is vooral de eerste fase, de initiatiefase, van belang. In deze fase komen de verschillende belanghebbenden bij elkaar om hun problemen in één specifiek gebied te bespreken. Aan het einde van deze fase dient er een heldere rolverdeling van actoren te zijn, die is vastgelegd in een beslisdocument of een contract.

Een project dat zich in de beheerfase bevindt, is reeds gerealiseerd. Door een afgerond project te bespreken, wordt bekeken of de ingenomen positie uiteindelijk heeft geleid tot het gewenste resultaat. Een project dat zich aan het begin van de realisatiefase bevindt, heeft alle plannen al klaar, maar kan nog niet tot realisatie overgaan omdat de voorbereiding nog niet afgerond is. Wanneer een project zich in de definitiefase bevindt liggen er nog veel opties open, waardoor het interessant is om ook naar een project in deze fase te kijken. De problemen waar waterschappen in de verschillende fases tegenaan lopen, worden besproken in de casestudiehoofdstukken.

In dit onderzoek bevinden de drie cases zich in drie verschillende fases, namelijk: de definitiefase (haalbaarheidsfase), voorbereidingsfase (haalbaarheidsfase) en beheerfase (zie ook tabel 3.1).

Positie waterschap in project

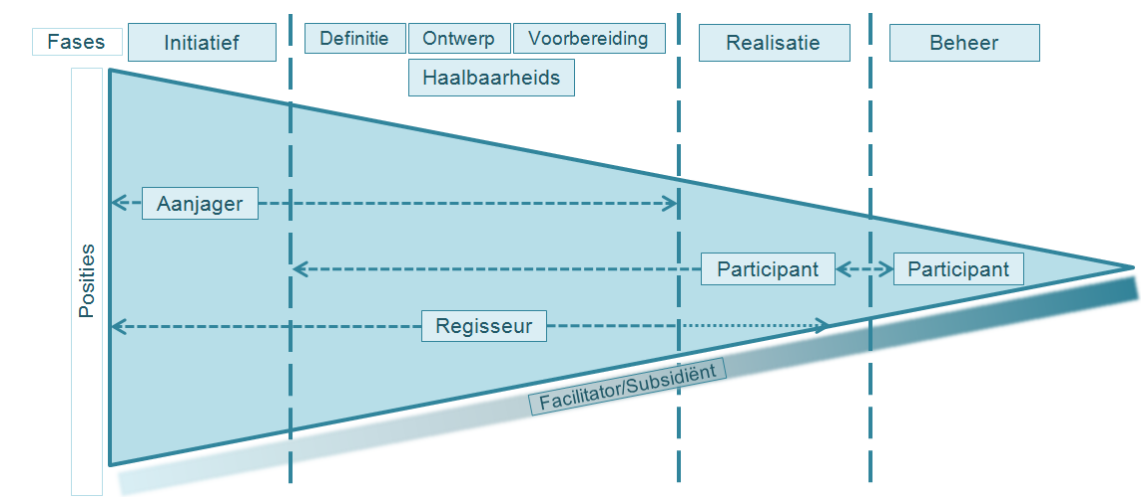
De keuze voor de drie cases is ten slotte gebaseerd op de rol (positie) van de waterschappen in de governance-netwerken waarbinnen de projecten worden vormgegeven. De verschillende posities in gebiedsontwikkeling zijn bepalend voor de vrijblijvendheid, mogelijkheden, besluitvorming en de investeringen qua tijd en geld van de verschillende organisaties in de projecten. De positie is echter niet allesbepalend voor de investeringen: ook argumenten en persoonsmacht spelen een rol (Kor en Wijnen, 2005). Door naar verschillende rollen te kijken, ontstaat een helder beeld van de mogelijkheden van waterschappen in gebiedsontwikkeling.

Door Wolting (2008) worden vier procesrollen onderscheiden voor publieke organisaties in gebiedsontwikkeling, te weten:

- Aanjager
- Regisseur

- Participant
- Facilitator/subsidiënt

Deze vier rollen die worden onderscheiden, zijn gekoppeld aan bepaalde fases in gebiedsontwikkeling (zie figuur 3.2). Hier onder worden de verschillende rollen nader uitgelegd.



Figuur 3.2 Procesrollen publieke partijen in gebiedsontwikkeling (Wolting, 2008, p. 33)

De eerste rol die naar voren komt in gebiedsontwikkeling is de rol van *aanjager* of initiatiefnemer. Deze rol is vooral van belang in de initiatieffase, omdat de organisatie met deze rol tracht alle belangen van de betrokken actoren inzichtelijk te maken en zo kan zorgen voor een goede start van het project. De aanjager is dus nog niet bezig met de belangen van de actoren af te stemmen, dat doet de regisseur.

De tweede rol die onderscheiden kan worden is de rol van *regisseur*. De regisseur wordt in de waterschapswereld ook wel 'trekker' genoemd. De regisseur of trekker probeert de verschillende belangen die spelen in een gebied op elkaar af te stemmen. Tevens geeft de regisseur het besluitvormingsproces vorm. Ook de verschillende procedures die doorlopen moeten worden voor de realisatie van een project, worden uiteengezet door de regisseur. Bij gebiedsontwikkelingsprojecten wordt meer van regisseurs gevraagd dan in gewone projecten. Bij integrale gebiedsontwikkelingsprojecten is de samenhang tussen de verschillende functies immers van groot belang. Bovendien is gebiedsontwikkeling complex door de functiemenging die plaats moet vinden in een gebied, het grote aantal actoren dat betrokken is bij gebiedsontwikkeling en de omvang van gebiedsontwikkelingsprojecten. Deze aspecten vragen extra inspanningen van de regisseur. De rol van regisseur is dan ook de meeste actieve rol van de vier rollen waar Wolting (2008) onderscheid tussen maakt. Tot de invoering van de Nota Ruimte in 2006 werd de rol van regisseur bij gebiedsontwikkeling in het landelijk gebied altijd vervuld door het Rijk (Wolting, 2008). Het nieuwe waterbeleid, Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) valt onder het omgevingsbeleid van de provincie, waardoor de provincies de regisseursrol in handen hebben gekregen bij gebiedsontwikkelingsprojecten in landelijk gelegen gebieden

(V&W et al., 2003). Gebiedsontwikkeling die ook past bij de regionale visie van provincies en de bestuurlijke ambitie van provincies. Een regisseur kan in een latere fase ook participant zijn.

De derde rol, *participant*, is vooral belangrijk in de haalbaarheids-, realisatie- en beheerfase. Participanten kunnen in deze fases aandeelhouder, financier, uitvoerder of exploitant zijn. Het is de taak van de regisseur om zowel de participanten uit de publieke sector als uit de private sector in de definitiefase actief bij het gebiedsontwikkelingsproject te betrekken. Er zijn meestal meerdere actoren die de rol van participant vervullen. De actoren in deze rol worden ook wel deelnemers of partners genoemd. De inbreng van de uiteenlopende belangen van de participanten vindt plaats in de definitiefase van het project.

In de laatste rol, *facilitator/subsidiënt*, of adviseur of toetser genaamd, staat de organisatie verder van het project af dan bij de andere rollen. De organisaties in deze rol kunnen voorwaarden opstellen, omdat ze medefinancier zijn van het project en daardoor sturen, maar zij kunnen niet direct sturen. Subsidiënten zorgen ook voor de juiste omstandigheden waarbinnen een project tot realisatie kan komen. Voor alle rollen geldt dat er geld gemoeid is met de invloed die een organisatie uit kan oefenen, tenzij wettelijk anders is vastgelegd.

Van de vier rollen die worden onderscheiden door Wolting (2008), zijn in dit onderzoek twee rollen bekeken, de rol van regisseur en de rol van participant (zie tabel 3.1). Naast de rollen van Wolting geven Van Buuren et al. (2010) ook een frame waarbinnen de rollen van waterschappen in gebiedsontwikkeling worden gedefinieerd. Dit frame wordt weergegeven door twee assen: meedenken – toetsen en sectoraal – integraal.

3.2.3 Toelichting cases

Op basis van verschillende selectiecriteria is gekozen voor de volgende cases (zie ook tabel 3.1):

- Dwarsdiep (waterschap Noorderzijlvest)
- De Scheeken (waterschap De Dommel)
- Vaarverbinding Erica – Ter Apel (waterschap Hunze en Aa's)

Tabel 3.1 Overzicht casestudies

Waterschap	Project	Positie	Fase
Noorderzijlvest (H5)	Dwarsdiep	Participant	Definitie
De Dommel (H6)	De Scheeken	Regisseur	Realisatie
Hunze en Aa's (H7)	Vaarverbinding Erica – Ter Apel	Participant	Beheer

Deze projecten zijn specifiek vanuit het perspectief van de waterschappen bekeken, maar ook de kant van de andere actoren komt in dit onderzoek naar voren. Hieronder worden de cases en de betrokken waterschappen stuk voor stuk kort toegelicht, de verschillende cases worden uitgebreid besproken in de hoofdstukken vijf, zes en zeven.

Waterschap Noorderzijlvest, met delen van de provincies Groningen en Drenthe in haar beheergebied, is natuurlijk één van de cases, omdat het onderzoek wordt uitgevoerd voor dit waterschap en aanbevelingen aan dit waterschap gedaan worden. Binnen dit waterschap is voor één specifiek project gekozen: het Dwarsdiepproject. In dit project, ten westen van de stad Groningen, werken actoren samen om door meerdere kleine projecten, zoals waterberging en hermeandering, te komen tot sociaaleconomisch vitalisering van het stroomgebied van het Dwarsdiep. Noorderzijlvest is één van de actoren in dit project, waarbij de regisseursrol in handen ligt van de provincie Groningen. Het project kent een moeizaam verlopend planproces, waardoor het interessant is om dit project als voorbeeld te nemen bij Noorderzijlvest. Het verkrijgen van informatie over de case Dwarsdiep is ook mogelijk via participerende observatie.

De tweede case is gebiedsontwikkeling De Scheeken in het beheergebied van waterschap De Dommel in Zuidoost-Noord-Brabant. Het idee voor dit onderzoek is gebaseerd op het artikel 'Het waterschap als gebiedsontwikkelaar' door Van Eijk, Koenraadt, Boland en Willems in 'Landwerk' (2009), waarin de bijzondere rolinvulling van waterschap De Dommel in gebiedsontwikkeling in het landelijk gebied wordt beschreven. Het artikel gaat specifiek in op het project 'De Scheeken', gelegen tussen 's Hertogenbosch en Eindhoven, waar 'natte natuur' ontwikkeld wordt. De Dommel staat bekend als een innovatief en vooruitstrevend waterschap en is regisseur bij in de ontwikkeling van 'De Scheeken'. Het beheergebied van De Dommel verschilt erg van de andere twee cases die deel uit maken van dit onderzoek. Het gebied is hoger gelegen en heeft daarom vooral te maken met droogte, terwijl de andere waterschappen laaggelegen zijn en continu moeten pompen. Ook bevinden de andere twee cases zich aan de kust, terwijl waterschap De Dommel zich in het binnenland bevindt.

De laatste case waar naar gekeken is in dit onderzoek is waterschap Hunze en Aa's. Hunze en Aa's is net als Noorderzijlvest gelegen in de provincies Groningen en Drenthe. Ook de watersystemen van deze twee waterschappen zijn vergelijkbaar. Hunze en Aa's heeft in de gebiedsontwikkelingsprojecten Meerstad en Blauwestad geen prominente positie ingenomen. Ondanks dat Hunze en Aa's geen leidende rol heeft gehad in deze twee projecten, treedt het waterschap met deze projecten, die ook op nationaal niveau bekend zijn, veel naar buiten. In dit onderzoek wordt specifiek gekeken naar de rol van Hunze en Aa's in de realisatie van de vaarverbinding Erica – Ter Apel. Bij dit project is gericht op samenwerking tussen alle organisaties om het maximale resultaat uit de vaarverbinding te halen.

Zowel Hunze en Aa's als Noorderzijlvest nemen dus de positie van participant in hun projecten. Er zit echter wel verschil in manier waarop de waterschappen deze rol hebben ingevuld. Op dit moment vervult Noorderzijlvest een zeer actieve rol in deelprojecten van het Dwarsdiepproject, terwijl Hunze en Aa's in haar project minder actief is. Hier kan dus onderscheid worden gemaakt tussen 'actieve' en 'passieve' participanten (Van Buuren et al., 2010).

3.3 Methoden van onderzoek

3.3.1 Inleiding

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van verschillende kwalitatieve onderzoeksmethoden: literatuurstudie, documentenanalyse, interviews en participatieve observatie. Deze methoden vullen elkaar goed aan, waardoor voldoende informatie is verzameld. Hieronder worden de verschillende methoden besproken.

3.3.2 Literatuuronderzoek

Voor dit onderzoek is bestaande wetenschappelijke literatuur onderzocht om het conceptueel raamwerk te vormen waarbinnen de analyse van de cases plaatsvindt (H2). Behalve om tot een theoretische afbakening van het onderzoek te komen, kan door middel van literatuuronderzoek ook inzicht worden gevormd in de positie van het waterschap als gebiedsontwikkelaar in het algemeen. In de casestudies kan vervolgens meer specifiek naar waterschappen als gebiedsontwikkelaar worden gekeken. Ten slotte kan door bestudering van bestaande literatuur en nieuwsartikelen de context waarin waterschappen zich bevinden worden weergegeven. Op deze manier kunnen de cases in de hoofdstukken vijf, zes en zeven in maatschappelijke en politieke context worden geplaatst.

Er is al veel wetenschappelijke literatuur verschenen over de positie van waterschappen als waterbeheerders en de relatie met andere organisaties die te maken hebben met waterbeheer. De positie van waterschappen met betrekking tot gebiedsontwikkeling (ruimtelijke ordening) is echter specifieker en daarom is er weinig relevante literatuur te vinden over rolinvulling in deze context.

3.3.3 Documentenanalyse

Om de verschillende cases te onderzoeken zal documentenanalyse plaatsvinden. De soort relevante documenten zijn: jaarverslagen, beleidsdocumenten, toekomstdocumenten, evaluatiedocumenten, persberichten, notulen en algemene strategische plannen. Documenten kunnen veel informatie bevatten over de visies en strategieën van organisaties met betrekking tot integrale gebiedsontwikkeling in het verleden en voor de toekomst en zijn daarom relevant voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Door middel van documentenanalyse in combinatie met interviews kan de context waarin de cases zich bevinden, worden weergegeven.

Hoewel er weinig wetenschappelijke literatuur is verschenen omtrent het onderwerp van dit onderzoek, zijn er wel veel beleidsdocumenten van het Rijk, de Unie van Waterschappen (UvW) en de verschillende waterschappen beschikbaar, waarin de relatie tussen waterschappen en ruimtelijke ordening wordt beschreven. Deze informatie kan goed worden gebruikt om met de juiste achtergrondinformatie een interview bij het waterschap in te gaan. Door deze methode van dataverzameling gericht op beleidsdocumenten is bovendien hoofdstuk vier vormgegeven.

3.3.4 Interviews

Interviews zijn een manier van data verzamelen waarbij een interviewer face-to-face of via de telefoon vragen stelt aan een informant (Flowerdew en Martin, 2005). Door middel van interviews kan informatie naar voren komen die niet naar voren komt door middel van documentenonderzoek of participerende observatie. De waarnemingen die door de informanten in een project zijn gedaan, zijn namelijk niet of moeilijk waarneembaar voor buitenstaanders (Stake, 1995). De geïnterviewden hebben een specialistische kijk op projecten, welke door middel van interviews overgebracht kan worden en zo opgenomen kan worden in dit onderzoek.

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van semigestructureerde kwalitatieve interviews om gedetailleerde data te verzamelen voor de casestudies in hoofdstuk vijf, zes en zeven (Flowerdew en Martin, 2005). Bij deze vorm van interviews stelt de interviewer open vragen aan een informant, zodat er meer informatie vrij komt dan bij gesloten vragen (ja/nee antwoorden)⁵. De interviewvragen zijn voor het plaatsvinden van het interview opgesteld, op basis van het reeds gedane onderzoek (literatuurstudie) en de problemen die naar voren zijn gekomen bij het observeren bij waterschap Noorderzijlvest. Zo kan de interviewer de vragen stellen die relevant zijn voor het onderzoek. Gedurende het interview kan er onverwachte maar interessante informatie naar voren komen. De interviewer kan hier in semigestructureerde interviews gemakkelijk op in spelen, omdat de structuur van het interview open is. Ook wanneer de informanten meer informatie wil delen over het onderwerp gedurende het interview, is dit goed mogelijk in semigestructureerde interviews. De informanten in dit onderzoek hebben van te voren een voorbeeld vragenlijst toegestuurd gekregen, zodat de geïnterviewden op de hoogte waren van het soort vragen dat gesteld werd gedurende het interview.

De interviews met de twee belangrijkste actoren van iedere case, waterschap en provincie, zijn face-to-face gedaan, de overige betrokken actoren, (toekomstige) grondeigenaren en eventueel betrokken gemeenten, zijn telefonisch benaderd. Uiteindelijk zijn zo acht personen persoonlijk benaderd en vijf personen telefonisch benaderd. Het voordeel van face-to-face interviews is dat gemakkelijk nuances, zoals gelaatsuitdrukkingen en lichaamstaal opgepikt kunnen worden. Het nadeel van face-to-face interviews is dat deze erg tijdsintensief zijn door de afstand en bijkomende reistijd die afgelegd dient te worden om informanten voor een interview te ontmoeten. De actoren die minder dicht betrokken zijn bij de projecten, zijn dan ook telefonisch benaderd. Omdat het in dit onderzoek om de invulling van de rol van waterschappen in gebiedsontwikkeling tegen de achtergrond van het huidige dilemma gaat, zijn interviews een zeer geschikte onderzoeksmethode. De factoren die bepalend zijn voor deze rolinvulling kunnen in diepte-interviews immers het beste naar voren worden gebracht.

⁵ Bijlage 1 (Opzet interviews) bevat een overzicht van de gestelde vragen tijdens de interviews.

De geïnterviewden (zie bijlage 2) zijn geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij de gekozen projecten. Personen die dicht betrokken waren bij de vormgeving van de gebiedsontwikkeling vanuit een organisatie en een representatieve functie hadden ten opzichte van de projectgroep (bijvoorbeeld projectleider) zijn geïnterviewd. De afgenomen interviews blijven echter de mening van één persoon. Er is benadrukt dat het gaat om het weergeven van de positie van het waterschap als geheel en ook zijn de beheerplannen van de waterschappen naast de interviews geanalyseerd, maar sommige informatie blijft de visie van één persoon.

3.3.5 Participatieve observatie

Door de afstudeerstage bij Noorderzijlvest in de periode van februari 2010 tot eind juli 2010, is het mogelijk om ook de methode van participatieve observatie toe te passen. Door middel van participatieve observatie kan informatie over een case naar boven komen die niet direct naar voren komt in interviews ('inside-information'). Onderdeel van participatieve observatie is: *"developing relationships with people who can show and tell what is 'going on'"* (Flowerdew en Martin, 2005, p. 167). Doordat Noorderzijlvest een werkplek beschikbaar heeft gesteld, is het gemakkelijk om te communiceren met medewerkers van Noorderzijlvest en informatie over de werkwijze van Noorderzijlvest in te winnen. Door de observatie bij Noorderzijlvest kan in de casestudie ook de cultuur van het waterschap (context) beter worden weergegeven. Bovendien kan door participatieve observatie een algemeen beeld gevormd worden van de taken van waterschappen en de wijze waarop waterschappen te werk gaan bij het realiseren van plannen (van planvorming tot daadwerkelijke uitvoering). Dit heeft tot gevolg dat het onderzoek voor de onderzoeker ook meer gaat leven, wat een hoge motivatie vormt voor het uitvoeren van het onderzoek.

In de participatieve observatie bij Noorderzijlvest is specifiek gekeken naar gedrag van de actoren binnen het project, onderlinge verhoudingen in het project, voortgang van het project en processen binnen het waterschap die het project mogelijk beïnvloeden. Door naar gedrag, voortgang en processen omtrent gebiedsontwikkelingsprojecten te kijken, is het mogelijk een compleet beeld te krijgen van de beweegredenen voor het waterschap voor een bepaalde taakopvatting in gebiedsontwikkelingsprojecten. De data die vrijkomen door deze methode van onderzoek, vormen een aanvulling op de interviews en documentenanalyse.

Een nadeel van participatieve observatie is dat de waarnemingen beïnvloed kunnen worden door de betrokkenheid bij de omgeving (Flowerdew en Martin, 2005). Een ander nadeel is dat niet bij alle cases gebruik kan worden gemaakt van deze methode. Alleen bij het project 'Dwarsdiep', waar Noorderzijlvest bij betrokken is, is gebruik gemaakt van deze methode. Door de participatieve observatie kon in de interviews bij dit waterschap beter gestuurd worden, de context van het project was immers al beter bekend. De beschrijving van de ontwikkelingen bij de

andere waterschappen en de context waarin de andere projecten zich bevinden is dan ook alleen gebaseerd op interviews en documentenanalyse.

3.4 Analyseren van informatie

Om de hoofdvraag van dit onderzoek te beantwoorden zijn (beleids)documenten geraadpleegd. Hiervoor is in (beleids)documenten gezocht naar betrouwbare en relevante informatie (bronafhankelijk). Alle ontwikkelingen die van belang zijn voor de invulling die waterschappen geven aan gebiedsontwikkeling die tijdens het bestuderen van de documenten naar voren zijn gekomen, zijn genoteerd en verwerkt in de scriptie om een zo compleet mogelijk beeld te vormen van de context waarin de waterschappen zich bevinden (H4).

Voor het analyseren van de interviews zijn de face-to-face interviews opgenomen, om tijdens de interviews zelf bezig te kunnen zijn met het luisteren naar de informanten en niet met opschrijven. Wel werden er gedurende alle interviews aantekeningen gemaakt om de belangrijkste elementen die de informant in het interview naar voren bracht later in het interview eventueel nog te laten verduidelijken.

Bij het verwerken van de interviews is als volgt te werk gegaan: de interviews zijn zo spoedig mogelijk uitgewerkt om zo min mogelijk informatie te verliezen, de interviews liggen net na het gesprek immers nog vers in het geheugen. Nadat de teksten waren uitgetypt, is door middel van codering (met behulp van markeerstiften in verschillende kleuren) van zinnen en woorden gezocht naar antwoorden op hoofd- en deelvragen. De antwoorden die de geïnterviewden hebben gegeven, zijn verwerkt in de casestudiehoofdstukken. Doordat alle geïnterviewden dezelfde vragen zijn gesteld (vraagstelling soms deels geherformuleerd, afhankelijk van de rol van de organisatie), kunnen de cases in het analyse hoofdstuk onderling gestructureerd worden vergeleken. Ook worden de theoretische achtergrond en het empirisch onderzoek door de analyses op basis van het conceptueel raamwerk (H5, 6 en 7) met elkaar verbonden.

De punten waar naar gekeken is in de analyse zijn gebaseerd op de literatuurstudie die heeft plaatsgevonden. Zoals beschreven in hoofdstuk twee (§2.4.3) is gekeken naar drie punten: governance-netwerken, intern perspectief en extern perspectief (zie ook figuur 2.3). Specifiek is bij governance-netwerken gekeken naar de wederzijdse afhankelijkheid van actoren, de zelfstandigheid van actoren, de interactie tussen de actoren, de zelfregulerendheid van het netwerk, de invloed van buitenaf op het netwerk en het algemene doel binnen het netwerk. Deze wijze van analyseren is gebaseerd op de definitie van governance-netwerken die ook in hoofdstuk twee wordt gegeven. Bij het intern perspectief is gekeken naar het strategisch en inhoudelijk beleid van de waterschappen aangaande gebiedsontwikkeling. Ook is hierbij gekeken naar de uitwerking van dit beleid, dat van hogerhand wordt vastgesteld, in de praktijk. Stap drie

was om het extern perspectief te analyseren, waarbij is gekeken naar het proces, de planvorming en de uitvoering.

3.5 Resumé

In dit hoofdstuk is de keuze voor kwalitatief onderzoek in de vorm van casestudies door middel van literatuurstudie, documentenanalyse, interviews en participatieve observatie nader toegelicht en verantwoord. De vier criteria aan de hand waarvan de cases zijn geselecteerd, te weten: het watersysteem, het betrokken waterschap, de huidige fase van het project en de positie van het waterschap in het project, zijn eveneens toegelicht in dit hoofdstuk. In dit hoofdstuk is ook de wijze van analyseren van de verzamelde informatie uitgebreid besproken. De analyse van de cases vindt zoals beschreven plaats op basis van de in de bestaande theorie beschreven kenmerken van governance-netwerken. Bovendien kan door de casestudies een beter begrip gevormd worden van de concepten gebiedsontwikkeling en waterschappen.

Doordat er in dit onderzoek gebruikt wordt gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden, is het uitgesloten dat de resultaten van het onderzoek geheel objectief zijn. Zowel de informanten als de interviewer geven in interviews een subjectieve draai aan de resultaten. Wel is in ieder geval van de zijde van de interviewer getracht om tot een zo objectief mogelijk resultaat te komen.

Hoofdstuk 4 Op weg naar een regionale waterautoriteit

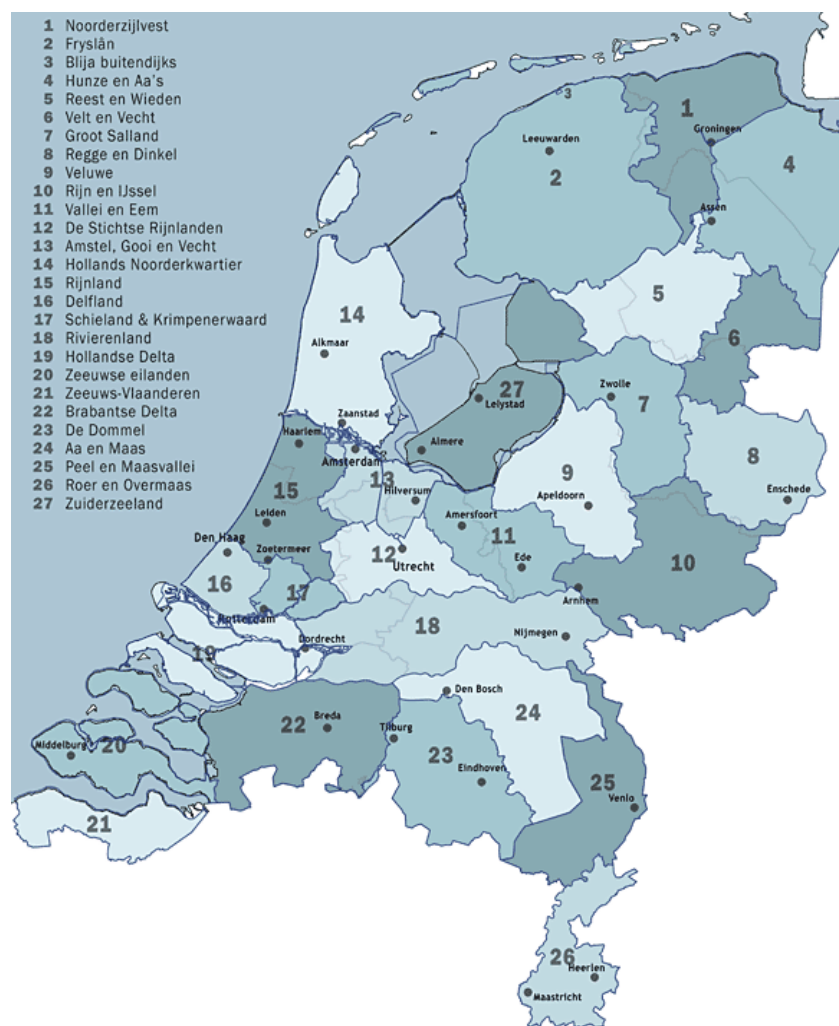
4.1 Inleiding

Zoals aangegeven in hoofdstuk één, neemt sinds de jaren tachtig de aandacht voor klimaatverandering toe (Van Buuren et al., 2010). Behalve de aandacht voor klimaatverandering, neemt ook het begrotingstekort van het Rijk steeds grotere vormen aan. Een belangrijk punt op de verkiezingprogramma's van alle politieke partijen voor de Tweede Kamerverkiezingen van 9 juni 2010 waren dan ook bezuinigingen. Een manier om het begrotingstekort te beperken is verlichting van de bestuurlijke lasten. Hierbij wordt de vierde overheidslaag, die van de waterschappen, in de verkiezingsprogramma's vaak als mogelijkheid genoemd om op te bezuinigen. De waterschappen zelf zien ook mogelijkheden om te bezuinigen binnen het huidige stelsel. De Unie van Waterschappen (UvW) presenteerde in april 2010 namens de waterschappen het 'Storm Werkdocument', een programma waaruit doelmatiger werken moet voortvloeien. Hierin wordt onder andere schaalvergroting genoemd om te komen tot doelmatiger waterbeheer en kostenbesparing. De waterschappen staan voor een dilemma: aan de ene kant wordt er druk op de waterschappen gezet om (dure) maatregelen te nemen om ons land te beschermen tegen klimaatverandering, zoals het reserveren van ruimte voor water en ontwikkelen van kennis en expertise, aan de andere kant moeten waterschappen bezuinigen om het begrotingstekort van het Rijk te beperken.

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij dit dilemma en andere actualiteiten die spelen rondom waterschappen. De actuele politieke en maatschappelijke trends die hier besproken worden, zijn belangrijke contextuele factoren voor de invulling van de rol van waterschappen in ruimtelijke ordeningsvraagstukken. Ook klimaatverandering en internationalisering spelen een centrale rol bij de invulling van de rol van waterschappen in gebiedsontwikkelingsprojecten (UvW, 2010). Het doel van dit hoofdstuk is om een uiteenzetting van actuele politieke en maatschappelijke trends te geven, waardoor er beter begrip ontstaat van de mogelijke rollen van waterschappen in gebiedsontwikkelingsprocessen.

De structuur van dit hoofdstuk is als volgt: allereerst zal in de volgende paragraaf (§4.2) het overheidsorgaan 'waterschap' worden besproken. Gezien dit onderzoek is gericht op de invulling van de rol van waterschappen in gebiedsontwikkeling tegen de achtergrond van het dilemma tussen kostenbesparingen en investeringen in expertise en kennis, is het ook van belang om de geschiedenis, het takenpakket en de organisatie van waterschappen te bespreken. In de daarop volgende paragraaf (§4.3) worden de belangrijkste ontwikkelingen en trends in de waterschapswereld uiteengezet. Door deze schets van recente ontwikkelingen, kunnen huidige en mogelijke toekomstige ontwikkelingen binnen het waterschap in de juiste context worden geplaatst. Bovendien geven deze ontwikkelingen aan hoe de waterschappen tot hun huidige

takenpakket zijn gekomen. De ontwikkelingen in de waterbeheersector die op nationaal niveau spelen, worden in deze paragraaf ook vergeleken met ontwikkelingen die gaande zijn in de buitenlandse waterbeheersector. Paragraaf 4.4 gaat in op de politieke discussies rondom waterschappen. Belangrijkste aandachtspunten hierbij zijn de verschillende bezuinigingsmaatregelen voor de waterschapssector, die zowel worden geïnitieerd door de Tweede Kamer als door de waterschappen zelf. Hierna worden de verschillende toekomstscenario's voor waterschappen uiteengezet, naar aanleiding van de verschillende discussies die gaande zijn rondom waterschappen (§4.5). Dit hoofdstuk eindigt met een resumé (§4.6), waarin de belangrijkste punten uit dit hoofdstuk nogmaals worden aangehaald en kanttekeningen worden geplaatst.



Figuur 4.1 De 27 waterschappen in Nederland (UvW, 2009b)

4.2 Waterschappen

Waterschappen zijn openbare lichamen welke de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel hebben (Waterschapswet, art. 1, lid 1). In Nederland werden de eerste dijken in de elfde eeuw aangelegd, om gebieden te beschermen tegen overstromingen (Havekes, 2008). Overstromingen konden vanaf de elfde eeuw steeds vaker plaatsvinden, doordat er veel land

ontgonnen werd voor zoutwinning uit veen. In de elfde eeuw werden de dijken die moesten zorgen voor bescherming tegen overstromingen beheerd door buurschappen. Buurschappen droegen in eerste instantie zorg voor alle collectieve belangen van haar inwoners; buurschappen zijn vergelijkbaar met de huidige gemeente (Driesprong en Van Dijk, 2004). Uit deze buurschappen zijn in de twaalfde en dertiende eeuw de eerste waterschappen ontstaan, omdat het schaalniveau van de watertaken het schaalniveau van de buurschappen oversteeg (Havekes, 2008). Bovendien werd het waterbelang zo belangrijk geacht dat het beter was om een aparte organisatie met watertaken te belasten. De waterschappen hadden een groter beheergebied dan buurschappen, maar waren nog steeds sterk lokaal georiënteerd. De oprichting van waterschappen vond tot het einde van de negentiende eeuw nog niet plaats in hoger gelegen zandgebieden, zoals in Zuidoost-Noord-Brabant. Vandaag de dag zijn er 27 waterschappen in Nederland (zie figuur 4.1). Inmiddels bestaan de waterschappen in Nederland ruim 700 jaar en daarmee zijn waterschappen de oudste vorm van democratie in Nederland (Van der Kluit, 1999).

Takenpakket

Waterschappen kennen twee wettelijke kerntaken: zorg voor het watersysteem en zorg voor de zuivering van afvalwater (Waterschapswet, art. 1, lid 2). In waterbeheerplannen wordt het beleid van waterschappen voor de uitvoering van deze taken voor de komende vijf tot tien jaar vastgelegd. Waterschappen zijn dus een functionele democratie: een overheidsorgaan met een specifieke taak. De mogelijkheid bestaat dat een waterschap nog meer watertaken op zich neemt (Waterschapswet, art. 3.4, lid 2). Hierover dienen wel afspraken te worden gemaakt met de andere waterbeheerorganisaties, te weten het Rijk, de provincies en/of gemeenten. In de praktijk beheren waterschappen bijvoorbeeld ook vaak wegen, vaarwegen, bruggen en boezemwater, de zogenaamde 'neventaken' (Havekes, 2008, p. 164), dit kan echter geplaatst worden onder de wettelijke kerntaak 'zorg voor het watersysteembeheer', wat erg breed geïnterpreteerd kan worden. De oorspronkelijke taak van waterschappen was "... *bescherming van have en goed tegen zee- en rivierwater*" (Driesprong en Van Dijk, 2004, p. 5). Pas aan het einde van de twintigste eeuw komt hier de taak van waterkwaliteitsbeheer bij; wettelijk wordt de waterkwaliteitstaak voor waterschappen in 2002 vastgesteld. De waterschappen die zowel taken op het gebied van waterkwaliteit, als taken op het gebied van waterkwantiteit en waterkering vervullen, worden 'all-in' waterschappen genoemd (Havekes, 2008). Sinds 2005 zijn er alleen nog maar all-in waterschappen in Nederland.

Het aanleggen van ecologische verbindingzones is ook één van de mogelijke neventaken die waterschappen tegenwoordig soms op zich nemen. Over deze en soortgelijke nieuwe taken wordt veel gediscussieerd binnen waterschappen. Zo stelt dijkgraaf Gerrit Kok van waterschap Rivierenland in 'de Volkskrant' van 10 mei 2010 dat waterschappen zich in hun taak moeten beperken tot water en de provincies en gemeenten zich bezig moeten houden met de ruimtelijke inrichting van gebieden en niet met water (Reijn, 2010). Dijkgraaf Patrick Poelmann van

Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden wil juist participeren in het proces van de ruimtelijke ordening⁶. Deze 'neventaak' behoort tot de mogelijkheden van de waterschappen en kunnen daarom soms worden opgenomen in het takenpakket van de waterschappen.

Naast de neven- en kerntaken die de waterschappen kennen, hebben de waterschappen ook belangen op gebieden waar zij geen wettelijk vastgesteld taken kennen. Zo hebben waterschappen op het gebied van de ruimtelijke ordening geen bevoegdheden, maar hebben de waterschappen wel belang bij de vormgeving van de ruimtelijke ordening (Driesprong en Van Dijk, 2004). Activiteiten op het raakvlak van water, ruimte en natuur, bijvoorbeeld het aanleggen van ecologische verbindingszones (natuurontwikkeling), kunnen opgepakt worden door de waterschappen, zolang er duidelijke afspraken gemaakt worden met organisaties die wettelijk verantwoordelijk zijn voor deze taken. In hoofdstuk twee is uitgebreider ingegaan op deze mogelijke neventaak.

Organisatie

Artikel 10 van de Waterschapswet bepaalt dat een waterschap een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter, ook wel water- of dijkgraaf genoemd, kent. Het algemeen bestuur is samengesteld uit vertegenwoordigers van de categorieën 'ingezetenen', 'bedrijven', 'agrarisch' en 'bos- en natuurterreinbeheerders' en kent 18 tot 20 leden. Omdat waterschappen een functionele democratie zijn, worden de vertegenwoordigers democratisch gekozen door de belanghebbenden in de beheergebieden van de waterschappen. De laatste verkiezingen voor de algemene besturen van de waterschappen vonden plaats in november 2008. Uit het algemeen bestuur wordt het dagelijks bestuur gevormd, welke onder leiding staat van de voorzitter. Het dagelijks bestuur zorgt voor de uitvoering van het beleid dat wordt opgesteld door het algemeen bestuur.

De financiering van waterschappen, en daarmee van haar besturen en medewerkers, is mogelijk doordat waterschappen belasting mogen innen van haar belanghebbenden, de zogenaamde zuiveringsheffing (Waterschapswet, artikel 122). Op deze manier betalen de inwoners van een beheergebied direct aan hun eigen waterschap voor afvalwaterzuivering en bescherming tegen overstromingen.

Relatie met andere overheidsorganen

Waterschappen werken voor integraal waterbeheer veel samen met het Rijk, provincies en gemeenten. De samenwerking tussen de verschillende overheidsorganisaties is opgenomen in de Waterwet, hoofdstuk drie. Samenwerking tussen de verschillende overheidslagen is nodig, omdat zij actief zijn op hetzelfde grondgebied. Zo worden bestemmingsplannen die worden

⁶ Website Helpdesk Water, helpdeskwater.nl/water-ruimte/watertoetsproces/nieuwsbrieven/nieuwsbrief_teksten/nummer_12_januari/commissie_poelmann (bezoekt op 27 mei 2010)

opgesteld door de gemeente, afgestemd op het waterbeleid dat waterschappen opstellen door middel van het Watertoetsproces (Driesprong en Van Dijk, 2004). Gemeenten en waterschappen werken ook samen als het gaat om het heffen van belasting; waterschappen zijn in grote mate afhankelijk van gemeenten voor de gegevens die zij kunnen verstrekken over de bedrijven in het beheergebied en de inwoners van het beheergebied. Ook werken gemeenten en waterschappen samen in de afvalwatersector. Zo zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de inzameling van het afvalwater en de waterschappen beheren de rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's).

Provincies en het Rijk (Rijkswaterstaat) houden toezicht op de waterschappen. Dit toezicht vindt plaats in de vorm van onderlinge afstemming van beleid. De waterschappen moeten zich houden aan het beleidskader dat door de provincies die in hun beheergebied liggen wordt opgesteld in de vorm van waterhuishoudingplannen. De waterschappen moeten zich ook houden aan het beleid dat is vastgelegd in de Nota Waterhuishouding, die opgesteld is door het Rijk. Rijkswaterstaat houdt zich bezig met het beheer van hoofdvaarwegen en grote wateren. Omdat waterschappen lozen op hoofdvaarwegen, werken ook Rijkswaterstaat en de waterschappen vaak samen.

4.3 Ontwikkelingen in de waterschapswereld

4.3.1 Ontwikkelingen op nationaal niveau

Er zijn op nationaal niveau vier belangrijke ontwikkelingen in de waterschapssector te onderscheiden, te weten:

- Veranderend takenpakket
- Stroomgebiedbenadering
- Schaalvergroting
- Water als ordenend principe

Door verandering van denken in de maatschappij en in de politiek vinden deze vier ontwikkelingen plaats. Schaalvergroting, denken in stroomgebieden en het veranderende takenpakket zijn nauw met elkaar verbonden en zijn van elkaar afhankelijk. Deze ontwikkelingen die op nationaal niveau plaatsvinden, zijn grotendeels ook terug te vinden op internationaal niveau. Een andere ontwikkeling is dat water weer gaat gelden als ordenend principe. Vanaf de elfde eeuw is het watersysteem aangepast aan de ruimte, door middel van dijken en molens. Sinds ongeveer het jaar 2000 bestaat het besef dat water niet oneindig beheersbaar is en wordt water vandaag de dag meer de ruimte gegeven. Hieronder worden de vier ontwikkelingen elk apart besproken.

Veranderend takenpakket

In de afgelopen decennia is het takenpakket van de waterschappen aan verandering onderhevig geweest. Tot ongeveer het jaar 2000 hadden de meeste waterschappen één specifieke taak: waterzuivering, waterbeheer, dijkbeheer of boezembeheer. In één beheergebied waren dus meerdere waterschappen actief op verschillende vlakken. Sinds 2000 zijn de verschillende

waterschappen in één beheergebied samengevoegd tot all-in waterschappen. Door de integratie van waterschappen, zuiveringsschappen en boezembeheerders, verloopt de samenwerking in de waterketen optimaal. De samenwerking tussen de all-in waterschappen en de andere overheidsorganisaties die zich bezig houden met waterbeheer is vastgelegd in de Waterwet (2009). De Waterwet heeft tot doel om de verschillende elementen in het waterbeheer beter met elkaar te integreren. Met de invoering van de Waterwet is een negental wetten op het gebied van waterbeheer samengevoegd tot één overzichtelijke leidende wet. Verder hielden de meeste waterschappen zich vroeger vooral bezig met hun kerntaken, terwijl er tegenwoordig ook veel aandacht wordt besteed aan neventaken.

Over het veranderende takenpakket van waterschappen wordt veel gediscussieerd binnen waterschappen en op politiek niveau, omdat de een vindt dat waterschappen bij hun kerntaken moeten blijven en de ander vindt dat waterschappen de middelen hebben om neventaken op te pakken en daarom deze taken op zich kunnen nemen (Van Eijk et al., 2009).

Stroomgebiedbenadering

Behalve de invoering van ketenbeheer, opereren waterschappen tegenwoordig ook meer op het niveau van stroomgebieden. Deze ontwikkeling is gaande sinds het begin van de jaren negentig. Daar waar er vroeger voor iedere beek en sloot een apart waterschap, hoogheemraadschap, heemraadschap of polderdistrict werd opgericht, zijn de huidige waterschappen gericht op een veel groter stroomgebied. De definitie van een stroomgebied luidt: *“Een op hydrologische gronden afgebakend gebied, waarvan al het water, via een stelsel van waterlopen en eventueel meren, via één monding uitkomt in de zee, een meer of in een andere rivier. De monding kan één locatie, maar ook een estuarium of een delta zijn”* (Hassoldt en Van Hall, 2003, p. 31). In deze definitie wordt met het stroomgebied dus zowel land als water bedoeld.

De stroomgebiedbenadering is ontstaan door problemen met de waterkwaliteit die destijds speelden op Europees niveau. De problemen die gemeente-, provincie- en landsgrenzen overschreden, rivieren in Nederland hebben hun oorsprong onder andere in Frankrijk, België en de Alpen, konden alleen aangepakt worden met een benadering welke los staat van bestuurlijke grenzen: de stroomgebiedbenadering. De Europese Unie (EU) richtte daarom in 2000 de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) op. Met deze richtlijn wordt beoogd de ecologische waterkwaliteit in de EU-lidstaten te verbeteren binnen een periode van vijftien jaar.

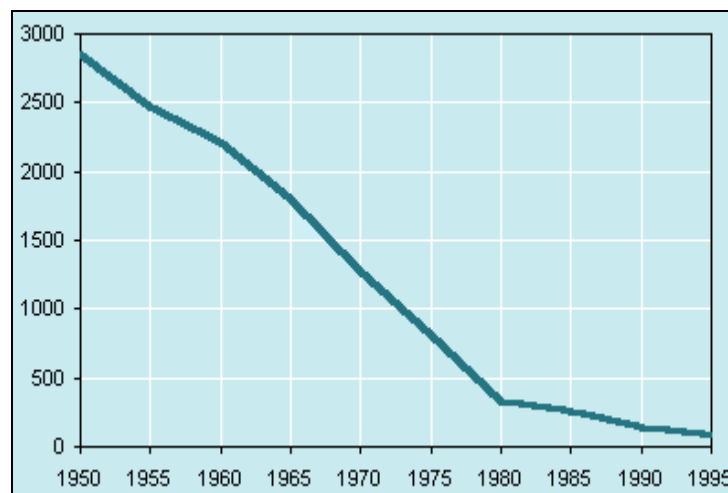
De vier stroomgebieden in Nederland zijn: de Maas, de Eems, de Rijn en de Schelde. Het stroomgebied van de Rijn is van deze vier de grootste in Nederland. Naast deze vier grote stroomgebieden, kunnen er ook nog zeventien regionale stroomgebieden worden onderscheiden. Waterschappen, gemeenten en provincies stellen voor deze regionale stroomgebieden zogenaamde stroomgebiedvisies op. Door deze opzet worden de problemen die spelen in het

ene gebied niet afgewenteld naar een ander gebied en kunnen de problemen in het stroomgebied zelf worden opgelost. Problemen in rivieren en beken hebben immers vaak hun oorsprong in het stroomgebied. Doordat waterschappen met de indeling naar stroomgebieden ook het stroomgebied van een rivier in beheer hebben, kunnen problemen met de waterkwaliteit en -kwantiteit in een rivier vaker door het waterschap zelf worden opgelost.

Deze verandering in het denken over water heeft grote invloed gehad op de indeling van de waterschappen in Nederland. Het denken volgens regionale stroomgebieden heeft geresulteerd in het samengaan en opdelen van verschillende waterschappen. De derde ontwikkeling die hier dan ook besproken zal worden is opschaling van de waterschappen.

Schaalvergroting

De afgelopen vijftig jaar zijn de waterschappen door een proces van opschaling en herindeling heen gegaan. Hierdoor bestaan er sinds 2010 nog 27 waterschappen in Nederland, tegenover bijna 3000 waterschappen in 1950 (zie ook figuur 4.2). Per 1 januari 2011 zullen er zelfs nog maar 26 waterschappen zijn in Nederland, omdat dan het waterschap Zeeuwse Eilanden en het waterschap Zeeuws-Vlaanderen tot één groot Zeeuws waterschap fuseren. Het veranderende takenpakket en het denken volgens stroomgebieden, zijn mede redenen van deze opschaling. Met de invoering van de Vierde Nota Waterhuishouding in 1998 werd ingezet op de laatste grote schaalvergrotingen in de waterschapssector.



Figuur 4.2 Het aantal waterschappen in Nederland van 1950 tot 1995 (CBS, 1999)

Behalve de ontwikkelingen met betrekking tot de taken van het waterschap en het denken volgens stroomgebieden, speelt ook kostenbesparing een belangrijke rol voor schaalvergroting in de waterschapssector. Wanneer er minder waterschappen zijn, zijn er immers ook minder bestuurders nodig, waardoor de bestuurslasten van waterschappen omlaag gaan. Opschaling wordt niet alleen van bovenaf gebruikt door het Rijk om kosten te besparen, ook de waterschappen zelf zien de voordelen in van opschaling. De UvW (2009a) heeft in oktober 2009

'Actie Storm' geïnitieerd in opdracht van V&W, om te komen tot doelmatiger werken van waterschappen. De UvW stelt dat doelmatiger werken onder andere bereikt kan worden door middel van opschaling.

Behalve dat schaalvergroting kostenbesparing heeft opgeleverd, heeft de schaalvergroting van de afgelopen decennia ook een stevigere positie van de waterschappen opgeleverd (Leene en Schwartz, 2003). Het veranderende takenpakket, het denken in stroomgebieden en de vraag naar kostenbesparing hebben immers geleid tot grote waterschappen met veel verantwoordelijkheid op het gebied van waterbeheer. Schaalvergroting is hiermee ook een antwoord op de vraag naar een krachtig bestuur. Door de grotere beheergebieden van waterschappen is het voor waterschappen ook makkelijker geworden om op regionaal niveau te opereren.

Ondanks dit proces van opschaling zullen er altijd verschillen tussen waterschappen blijven, vanwege de verschillen in waterhuishoudkundige omstandigheden, en daarmee de watertaken, in gebieden (Schwartz, 2004).

Water als ordenend principe

Een laatste belangrijke ontwikkeling is dat water steeds meer is gaan gelden als ordenend principe in de ruimte. Vroeger werd water als vijand voor de ruimte gezien, vandaag de dag wordt er gewerkt met de concepten 'leven met water' en 'functie volgt peil'. Deze concepten leiden tot integratie van ruimtelijke ordening en water. Door deze ontwikkeling wordt het waterschap meer betrokken bij ruimtelijke orderingsvraagstukken, bijvoorbeeld door het Watertoetsproces. Bovendien richten waterschappen zich door deze ontwikkeling niet alleen op de taak om water te keren en af te voeren, maar ook op water vasthouden en water accommoderen. De relatie tussen ruimte en water is verder besproken in hoofdstuk twee.

Ondanks deze ontwikkeling blijven waterschappen zich veelal nog wel op de functies in hun beheergebied richten. Een medewerker van waterschap Hunze en Aa's stelt: "*Waterbeheer is vooral ten behoeve van het land: functies moeten optimaal uitgevoerd kunnen worden.*" Ook in het waterbeheerplan van waterschap Noorderzijlvest (2009, p. 22) komt naar voren dat de functies in een gebied het zwaarste wegen: "*Het beheer van de waterstanden en de inrichting en het onderhoud van het watersysteem is in normale omstandigheden gericht op het faciliteren van de functies in het gebied*". Noorderzijlvest (2009) voorziet dat de inrichting van gebieden pas volledig op de waterhuishouding in het gebied wordt afgestemd rond het jaar 2030.

4.3.2 Ontwikkelingen op internationaal niveau

In het buitenland zijn er geen waterschappen te vinden zoals wij deze in Nederland kennen. De organisaties die zich in het buitenland met waterbeheer bezig houden, houden zich veelal ook

bezig met andere taken, bijvoorbeeld natuurbeheer. Bovendien zijn de contextuele factoren, zoals politieke en maatschappelijke invloeden, in het buitenland anders dan in Nederland. Ook de fysieke leefomgeving zorgt voor een andere context: Nederland is een laag land, terwijl de meeste andere landen boven zeeniveau liggen en niet continu hoeven te malen om het land droog te houden. In de Verenigde Staten spelen ook de verzekeringsmaatschappijen een belangrijke rol in de waterbeheersector. Zij kunnen namelijk eisen opstellen waaraan een gebied moet voldoen zodat de inwoners van het gebied een verzekering tegen overstromingen af kunnen sluiten (Oosterberg et al., 2005). Toch zijn er overeenkomstige ontwikkelingen op nationaal en internationaal niveau te zien.

In het buitenland, onder andere in België, werken verschillende actoren in de watersector samen om complexe waterproblemen op te lossen. Deze ontwikkeling in andere landen is gelijk aan de nationale ontwikkeling van het ketenbeheer in Nederland.

De stroomgebiedbenadering is ook een ontwikkeling die op internationaal niveau is terug te vinden, doordat deze is geïnitieerd door de EU en wettelijk is vastgelegd in de KRW. De ontwikkelingen in de waterbeheersector in EU-landen wordt dus voor een deel van bovenaf opgelegd. Onder andere in Spanje, Frankrijk en de Verenigde Staten is de stroomgebiedbenadering populair (Van Leussen, 2009). Maar ook in andere Europese landen wordt de stroomgebiedbenadering toegepast. Door de invoering van de KRW zijn Nederlandse waterbeheerders verplicht meer samen te werken met waterbeheerders in het buitenland: er vindt nu vaker overleg plaats tussen de waterbeheerders in binnen- en buitenland. De interpretatie van de stroomgebiedbenadering is in het buitenland wel anders dan in Nederland, omdat Nederland eigenlijk één grote delta is voor rivieren die hun oorsprong niet in Nederland hebben.

Ook de trend van opschaling is op internationaal niveau waarneembaar. Zo zijn er in 2010 in het Verenigd Koninkrijk nog slechts tien 'Regional Water Authorities' actief, die tezamen alle wateren in het Verenigd Koninkrijk beheren. Deze Regional Water Authorities richten zich behalve op water ook op natuur en milieu. Ook in Duitsland vindt er schaalvergroting in de waterbeheersector plaats (MinFin, 2010).

Een ontwikkeling die zowel op nationaal als op internationaal niveau speelt in de waterbeheersector is klimaatverandering. Wereldwijd lijkt het klimaat aan het veranderen te zijn, hoewel wetenschappers het er nog niet over eens zijn met welke snelheid en intensiteit het klimaat verandert. Het is wel zeker dat het neerslagpatroon aan het veranderen is en dat hiervoor maatregelen nodig zijn vanuit de waterschappen.

Verschillen tussen ontwikkelingen op nationaal en internationaal waterbeheer zijn er ook. Zo wordt er in het buitenland meer aandacht besteed aan technologie en innovatie in de watersector (Van Leussen, 2009). Maar buitenlandse watervertegenwoordigers komen ook nog steeds naar

Nederland toe om projecten van waterschappen te bezoeken, omdat de Nederlandse waterschappen internationaal bekend staan om hun uitgebreide inhoudelijke kennis met betrekking tot waterzaken⁷. In het buitenland is er vaak nog gebrek aan deze 'knowhow'.

Nederland zou volgens de Werkgroep Brede Heroverweging Mobiliteit en Water veel kunnen leren van het beleid dat er gevoerd wordt in andere landen (MinFin, 2010). Zo zouden waterwerken voor een deel bekostigd kunnen worden uit private middelen, zoals dat reeds gebeurt in Oostenrijk. In Zweden heeft de overheid op nationaal niveau meer verantwoordelijkheid ten aanzien van onder andere budgetoverschrijdingen, dit zou ook in Nederland toegepast kunnen worden om kosten te besparen. In het buitenland bestaan er ook bonus-malusregelingen voor kwaliteit van geleverde prestaties, die in Nederland ook nog niet bestaan. Hoewel de Nederlandse waterschappen al vaker grensoverschrijdend zijn gaan werken door de stroomgebiedbenadering, zou er ook nog vaker samengewerkt kunnen worden met het buitenland om nieuwe ideeën uit te wisselen.

Over het algemeen zijn er op internationaal niveau dus soortgelijke trends te zien als op nationaal niveau, hoewel de contextuele factoren in binnen- en buitenland zeer verschillend zijn.

4.4 Politieke context

In 1997 werden de grootste Deltawerken afgerond door voltooiing van de Maeslantkering bij Rotterdam. Dit betekende het einde van een periode waarin ruim f 10 miljard (ongeveer € 4,5 miljard) is geïnvesteerd in waterkeringswerken, hoewel de onderhoudskosten ook vandaag de dag nog aardig in de papieren lopen (Smits et al., 2006). Ruim tien jaar na afronding van de grootste Deltawerken zijn er in discussies gaande in de politiek over mogelijke bezuinigingen binnen de watersector. Tot 1997 stond waterkwantiteitsbeheer bovenaan het prioriteitenlijstje, gezien de hoge investeringen, maar na een periode van meer dan 50 jaar waarin geen levens zijn geëist door overstromingen lijkt de 'sense of urgency' af te zwakken. Met minder investeringen in de watersector in de toekomst, zal de veiligheid van gebieden echter op het spel komen te staan. Door klimaatverandering zal bovendien de zeespiegel stijgen en wordt de neerslagintensiteit hoger. Om een laag land als Nederland ook dan droog te kunnen houden, zijn geen bezuinigingen nodig, maar juist extra investeringen voor de grote wateropgaven waar Nederland voor zal komen te staan. Er worden op politiek niveau dan ook discussies gevoerd of de bezuinigen niet ten koste gaan van de kwaliteit van het waterbeheer. In deze paragraaf wordt daarom de turbulente politieke context waarin waterschappen zich bevinden besproken.

Politiek en waterschappen zijn nauw met elkaar verbonden. De leden van het algemeen bestuur van waterschappen horen bijvoorbeeld vaak bij een bepaalde politieke partij die ook op landelijk

⁷ Website Waterforum, waterforum.net/nieuwsbrief.asp?file=template_a1.asp&nr=8053 (bezocht op 16 april 2010)

niveau actief is. Bovendien wordt door de partijen die in de regering zitten het nationale beleid met betrekking tot waterbeheer vastgesteld.

Bezuinigingen

Voorafgaand aan de waterschapsverkiezingen in het najaar van 2008 werd er veel gediscussieerd door wetenschappers, medewerkers van waterschappen, politici en andere 'deskundigen' over het takenpakket van waterschappen, de kosten van waterschappen en een mogelijke opheffing van het waterschapsbestel, zie bijvoorbeeld Dicke en Meijerink (2006), Bekkers (2010a), Bekkers (2010b) en de verkiezingsprogramma's van diverse waterschapspartijen. Opheffing van de waterschappen zou nodig zijn om kosten te besparen. Na de waterschapsverkiezingen van 2008 leken deze discussies echter weer bekoeld te zijn. Maar met de vroegtijdige Tweede Kamerverkiezingen in juni 2010 en financieringstekort van 5,5 procent van het bruto binnenlands product⁸, zijn de discussies over afschaffing van waterschappen en het takenpakket van waterschappen opnieuw in alle hevigheid opgelaaid. Interessant om te zien is dat verandering in het waterschapsbestel bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2006 nog helemaal niet speelde. Toen was er dan ook in het geheel nog geen sprake van een economische crisis en grote bezuinigingsmaatregelen.

De staatsbegroting was een belangrijk punt bij de Tweede Kamerverkiezingen in juni 2010. Om te komen tot kostenbesparing op de begroting hebben allerlei ideeën de revue gepasseerd, zo ook besparing op waterschappen door het Rijk. Mogelijkheden om te besparen in deze sector zijn onder andere schaalvergroting en afschaffing van de waterschappen. Waterschappen afschaffen is een grote stap, aangezien de waterschappen al eeuwenoud zijn en het voortbestaan van de waterschappen nooit eerder op het spel heeft gestaan. Waterschappen hebben hun functie de afgelopen decennia zeer goed uitgevoerd, gezien het feit dat er sinds de watersnoodramp van 1953 in Zuidwest-Nederland niemand meer is overleden door watersnood in Nederland. De gedachte dat een functionele democratie, ondanks goed presteren en een juiste taakuitoefening, afgeschaft of samengevoegd moet worden, steekt bij velen, omdat zij bescherming tegen water belangrijker achten dan kostenbesparing (zie ook Bekkers, 2010b, Schaap, 2006 en Bressers en Kuks, 2010). Ook de vrees dat na afschaffing van de waterschappen de provincies en de gemeenten het waterbelang niet voldoende onderkennen en het waterbelang minder goed behartigen, zorgt ervoor dat waterschappen lang hun bestaansrecht hebben behouden (Schwartz, 2004).

De meeste politieke partijen hebben hun (concept) verkiezingsprogramma voor de Tweede Kamerverkiezingen van juni 2010 voor 1 april 2010 gepresenteerd. Op 1 april 2010 zijn ook de rapporten van de commissie 'Brede heroverwegingen' aan de Tweede Kamer gepresenteerd.

⁸ Website RTL Nieuws, rtlnieuws.nl/financien/rtlz/2009/weken_2009/08/0217_1030_teulings_cpb.xml (bezoekt op 20 april 2010)

Deze rapporten zijn opgesteld in opdracht van de Tweede Kamer. De rapporten 'Mobiliteit en water' (werkgroep drie) en 'Openbaar bestuur' (werkgroep achttien, ook wel commissie Kalden genoemd) zijn relevant voor de waterschappen. In de heroverweging 'Openbaar bestuur' wordt aandacht geschonken aan de mogelijkheid om waterschappen af te schaffen en provincies en waterschappen samen te voegen tot landsdelen en aan verdere schaalvergroting van waterschappen. In de heroverweging 'Mobiliteit en water' wordt niet gesproken over afschaffing van de waterschappen en wordt alleen ingegaan op de mogelijkheid voor verdere schaalvergroting en integratie van waterbeheertaken.

Naslag van de verkiezingsprogramma's van de verschillende politieke partijen voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2010, leert dat alle partijen, net als de commissie 'Brede Heroverwegingen', mogelijkheden zien voor kostenbesparing bij de waterschappen (zie ook Van de Ven, 2010). Alle politieke partijen, behalve de Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP), zijn zelfs voor afschaffing van de waterschappen als aparte bestuurslaag. Waterschappen kunnen bijvoorbeeld samen met provincies opgaan in 'landsdelen', zo stellen zowel D66 als GroenLinks. De argumenten die aangedragen worden ter uitleg van dit programmapunt, komen neer op: bezuinigingen, heroverwegingen en bestuurlijke lastenverlagingen (Rijswick, 2010). Een lastig punt om te komen tot landsdelen is het feit dat provincies en waterschappen verschillende grenzen hebben. De grenzen van de landsdelen zouden rekening moeten houden met de grenzen van stroomgebieden, maar ook met historische, culturele en praktisch haalbare grenzen. Een ander punt is dat landsdelen naast waterbeheer ook nog andere taken hebben, zoals recreatie, mobiliteit en zorg, en daardoor mogelijk minder aandacht en geld overhebben voor waterbeheer dan de waterschappen. Bovendien kunnen waterschappen niet zonder slag of stoot worden afgeschaft, omdat in de Nederlandse grondwet het belang van goed waterbeheer is vastgelegd in de vorm van waterschappen (Nederlandse Grondwet, art. 21 en 133). Hierdoor duurt het ten minste acht jaar voordat de waterschappen officieel kunnen worden afgeschaft.

De UvW behartigt de belangen van de waterschappen op nationaal en internationaal niveau. De UvW was dan ook de eerste organisatie die met een reactie kwam op de plannen van de diverse politieke partijen om het waterschapsstelsel grondig aan te passen. De UvW maakte zich vooral zorgen over de kwaliteit van het waterbeheer, wanneer het waterbeheer wordt ondergebracht bij de provincies. Bij de waterschappen is immers zeer veel kennis en expertise in huis, waar het de provincie daar soms nog aan ontbreekt. Bovendien zijn waterschappen uitvoeringsgerichte organen, terwijl de provincies kaderstellende beleidsmakers zijn. In de toekomst gaat dit mogelijk wringen, omdat uitvoering belangrijk is in het waterbeheer. Dat er bezuinigd kan worden op waterschappen staat vast, ook voor de UvW. Uit 'Actie Storm' moet uiteindelijk een bezuiniging van € 100 miljoen op de staatsbegroting en doelmatiger waterbeheer voortvloeien. De UvW zegt dit vooral te kunnen bereiken door de muskusrattenbestrijding en de bescherming tegen hoogwater over te nemen van Rijkswaterstaat (UvW, 2009a). De andere punten die de UvW

beoogt te bereiken met 'Actie Storm' zijn: minder bestuurlijke drukte, verdergaande samenwerking in de afvalwaterketen, meer samenwerking tussen waterschappen, en, zoals reeds genoemd in paragraaf 4.3, opschaling van waterschappen.

Op 1 april 2010 overhandigde de UvW het demissionair kabinet Balkenende IV de uitgewerkte plannen voor 'Actie Storm'. Doordat het kabinet gevallen is, heerst er veel onzekerheid bij de waterschappen: wil een volgend kabinet ook bezuinigen op de waterschappen, of worden de bezuinigingsplannen van tafel geveegd? De UvW heeft besloten toch verder te gaan met 'Actie Storm', omdat doelmatiger waterbeheer uiteindelijk ten goede van alle belanghebbenden komt.

De lastige vraag blijft wat er zwaarder weegt: kostenbesparing of waterveiligheid. Samenvoeging van provincies en waterschappen zou volgens de provincies een totale besparing opleveren van € 400 miljoen, maar de vrees is dat hiermee ook het risico op overstromingen toeneemt (Reijn, 2010). Bovendien geeft de UvW aan dat er maximaal maar € 23 miljoen bezuinigd kan worden op de waterschappen door de bestuurskosten te verlagen⁹. De druk op de waterschappen neemt toe door de discussies die er gevoerd worden op landelijk niveau, over opschaling van waterschappen, samenvoeging van provincies en waterschappen en afschaffing van waterschappen. Al met al lijken de politieke partijen een stap verder te willen gaan dan de waterschappen zelf en de heroverwegingscommissie.

Waterschapsverkiezingen

Behalve dat het voortbestaan van de waterschappen bediscussieerd wordt, hebben ook de waterschapsverkiezingen veel commentaar te verduren gehad. Met de invoering van de wet 'Modernisering waterschapsbestel' in december 2007, werd er overgegaan van een personenstelsel naar een lijstenstelsel voor de waterschapsverkiezingen. In 2008 vonden de eerste waterschapsverkiezingen met vertegenwoordiging door middel van lijsten plaats. Meerdere landelijk actieve politieke partijen, zoals het CDA, de PvdA en zelfs de Partij voor de Dieren, hebben sindsdien ook vertegenwoordiging binnen de waterschappen. Ook zijn er speciale 'waterschapspartijen' opgericht, die bij meerdere waterschappen zijn verkozen en nu in het algemeen bestuur zitten, zoals: de 'Algemene Waterschapspartij', 'Water Natuurlijk' en 'Werk aan Water' (Noord-Nederland). Reden voor het initiëren van een lijstenstelsel was destijds de stemmen die verloren gingen wanneer er op een persoon gestemd werd die uiteindelijk niet in het algemeen bestuur kwam, bovendien was het voor de verkiesbare personen moeilijk om zichzelf te promoten (Schwartz, 2004). Stemmen gaan nu naar lijsten, waardoor er minderen stemmen verloren gaan aan personen die niet verkozen worden.

⁹ Website UvW, uvw.nl/index.php?persberichten&newsdetail=20100426-8_provinciewens-overname-waterschappen-is-blufpoker (bezoekt op 6 september 2010)

De opkomstpercentages bij de waterschapverkiezingen zijn ook onderwerp van discussie. Met de traditionele lage opkomstpercentages lijkt de legitimiteit van waterschappen in gevaar te zijn (Boogers en Tops, 2000). Meijerink (2009) stelt echter dat het opkomstpercentage bij de waterschapsverkiezingen niets afdoet aan de legitimiteit van waterschappen en dat vooral de kwaliteit van taakuitoefening door de waterschappen zou moeten tellen. In de evaluatie van de waterschapsverkiezingen 2008 ('De stemming gepeild', uitgevoerd in opdracht van V&W), wordt kritisch naar de waterschapsverkiezingen gekeken en worden aanbevelingen voor toekomstige waterschapsverkiezingen gedaan. Een belangrijke conclusie uit het rapport is dat verdeling van de zetels over de verschillende categorieën lastig is. Bovendien blijkt uit het rapport dat het voor de kiezer vaak nog onduidelijk is waarin de lijsten zich onderscheiden. Een andere belangrijke conclusie is dat de bekendheid van de waterschapsverkiezingen is gegroeid, maar dat dit geen invloed heeft gehad op de opkomst bij de verkiezingen. De opkomst bij de laatste waterschapsverkiezingen was min of meer gelijk aan de opkomst bij de voorgaande verkiezingen (Van Teeffelen et al., 2009). Uit het rapport blijkt dat er nog enige veranderingen nodig zijn in de opzet van de waterschapsverkiezingen.

Toch worden door V&W en de waterschappen plannen uitgewerkt om bij de volgende waterschapsverkiezingen meer succes te boeken met betrekking tot onder andere het opkomstpercentage en kennis bij burgers van taken van waterschappen. Een mogelijkheid voor de verkiezingen in de toekomst is dat het algemeen bestuur niet meer direct, maar indirect wordt gekozen (CAW, 2009). Bovendien zouden bij de volgende verkiezingen praktische zaken beter geregeld kunnen worden, blijkt uit het rapport van V&W. De twee belangrijkste aanbevelingen die in het rapport worden gedaan voor toekomstige waterschapsverkiezingen zijn: groei van bekendheid van de taken die waterschappen hebben en de keuzes die waterschappen hiervoor moet maken en meer bekendheid geven aan de waterschapsverkiezingen (Van Teeffelen et al., 2009). Deze aanbevelingen zouden de volgende waterschapsverkiezingen tot een groter succes kunnen maken. Maar of er in de toekomst hogere opkomstpercentages bij de waterschapsverkiezingen te verwachten zijn, blijft afwachten.

Duidelijk is dat de waterschappen een groot punt van discussie vormen in de politiek. Deze discussies kunnen de positie van waterschappen beïnvloeden, waterschappen willen immers laten zien wat ze waard zijn. Wanneer waterschappen geen resultaten laten zien, zullen de discussies alleen maar heviger worden. Onbekend maakt onbemind.

4.5 Toekomstperspectieven

Naar aanleiding van de verkiezingsprogramma's die door de politieke partijen gepresenteerd zijn, ligt afschaffing van de waterschappen als vierde bestuurslaag in de lijn der verwachting voor de nabije toekomst. De meeste politieke partijen streven naar het samengaan van provincies en waterschappen in landsdelen. Dit middenbestuur krijgt grote invloed op de ruimtelijke ordening en

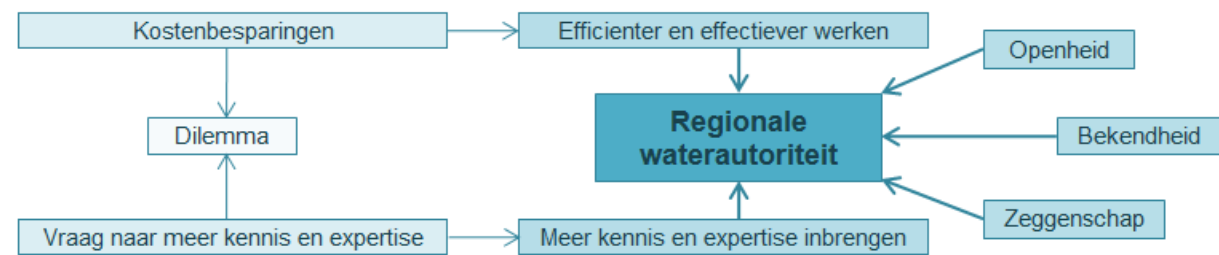
daarmee ook op water. Door waterschappen en provincies samen te voegen kunnen kosten worden bespaard, maar zal er nog steeds veel overleg nodig zijn. Het overleg zal dan niet extern plaatsvinden, maar intern. Ook de grondwetwijziging die nodig is om tot landsdelen te komen, maakt het vormen van landsdelen gecompliceerd. Uit gesprekken met diverse medewerkers van waterschappen komt ook de vrees naar voren dat de Nederlandse bedrijven in de watersector een klap krijgen. Het internationale aanzien van de Nederlandse waterbeheersector zou dalen als gevolg van de afschaffing van waterschappen. Ten slotte zijn de koersen die politieke partijen varen aan verandering onderhevig en is het goed mogelijk dat de standpunten over afschaffing van de waterschappen nog worden aangepast.

Er bestaan dan ook andere toekomstperspectieven dan afschaffing, bijvoorbeeld nog verdere schaalvergroting. Aangezien alle belanghebbenden (UvW en politieke partijen) vóór schaalvergroting van de waterschappen lijken te zijn, lijkt niets dit toekomstscenario nog in de weg te staan. De huidige indeling van waterschappen is gemaakt op basis van regionale stroomgebieden. Door schaalvergroting kan deze praktische indeling veranderen, wat de doelmatigheid van waterschappen niet ten goede zou komen. In het rapport van de Werkgroep Brede Heroverweging 'Openbaar Bestuur' wordt schaalvergroting van waterschappen genoemd als mogelijkheid voor de toekomst. De werkgroep ziet in schaalvergroting een goede mogelijkheid voor kostenbesparing. Doordat de rijksbegroting een groot tekort kent, zal schaalvergroting van de waterschappen de komende tijd zeker serieus worden bekeken.

Malenstein (1993) ziet mogelijkheden voor de ontwikkeling van waterschappen in de richting van natuurschappen of zelfs milieuschappen. Reden hiervoor is dat waterschappen steeds meer met ecologie, natuur en milieu te maken krijgen. Malenstein geeft wel aan dat waterschappen mogelijk zelf niet deze kant op willen ontwikkelen. Een reden hiervoor is dat de waterschappen hun waardevolle functionele karakter verliezen (Havekes, 2008).

Waterschappen zien voor zichzelf een toekomst als 'regionale waterautoriteit', dit blijkt uit de verschillende beleids- en toekomstdocumenten (beheerplannen) van waterschappen, maar ook uit de toekomstvisies die door de UvW zijn opgesteld (UvW en PWC, 2008, en UvW, 2010). In deze eigen koers die de waterschappen varen, wordt gestreefd naar meer openheid, bekendheid en zeggenschap over alles dat met water of de belangen van het waterschap te maken heeft op regionaal niveau. Een medewerker van waterschap Noorderzijlvest benadrukt dat de waterschappen niet alleen meer openheid, bekendheid en meer zeggenschap proberen te bereiken met het worden tot een regionale waterautoriteit: *"De waterschappen richten zich met het worden tot een regionale waterautoriteit ook op het besparen van kosten, bijvoorbeeld door intensievere samenwerking met andere (overheids)organisaties."* Waterschappen willen de status van regionale waterautoriteit bereiken door middel van professionalisering (doelgerichtheid en kwaliteit), betrouwbaarheid en het in huis halen van meer kennis op verschillende gebieden

(UvW, 2010). De waterschappen hopen door deze veranderingen door te voeren, ook dat de kloof tussen burgers en overheid kleiner wordt. Dit lijkt hard nodig te zijn: “*Burgers hebben vaak geen idee waar waterschappen zich mee bezig houden*”, zo stelt de projectleider van gebiedsontwikkeling De Scheeken. Waterschappen zien deze rol als ‘regionale waterautoriteit’ voor zichzelf weggelegd, omdat zij “*democratisch gelegitimeerd zijn, professioneel en bedrijfsmatig werken en uitvoeringsgericht zijn*” (UvW, 2010, p. 4). Uitgangspunt van de waterschappen blijft wel dat effectiviteit uiteindelijk belangrijker is dan bekendheid. De waterschappen willen dus ten eerste effectiever en efficiënter werken en ten tweede meer kennis inbrengen in projecten en kwalitatief betere adviezen geven aan gemeenten en provincies. Hiermee probeert het waterschap zowel gehoor te geven aan de vraag naar kostenbesparing, als de vraag om het waterbelang te blijven behartigen door inbreng van kennis en kwaliteit in tijden van klimaatverandering. Deze oplossingen komen samen in de vorm van één regionale waterautoriteit (zie figuur 4.3). Omdat de waterschappen anno 2010 nog niet gezien worden als regionale waterautoriteit, blijft het dilemma nog voortbestaan.



Figuur 4.3 De regionale waterautoriteit als product van het dilemma tussen kostenbesparing en de vraag naar meer kennis en expertise

Deze ambitie van de waterschappen kan samengaan met schaalvergroting van de waterschappen. Schaalvergroting kan immers worden aangegrepen om de bekendheid van de waterbeheerder te vergroten. Wanneer provincies en waterschappen worden samengevoegd tot landsdelen en de waterschappen dus worden opgeheven, zullen waterschappen de strijd om een ‘regionale waterautoriteit’ te worden moeten opgeven. De waterbelangen worden dan behartigd door een brede organisatie, waar naast de waterbeheertaak ook tijd en geld wordt gestoken in andere taken.

Het politieke klimaat is daarmee van groot belang voor de toekomst van waterschappen. De huidige politieke context maakt het waterschappen ook lastig om te blijven streven naar de wording tot een ‘regionale waterautoriteit’, omdat de toekomst van het waterschap in de politiek hevig wordt bediscussieerd. Bovendien zijn er diverse mogelijkheden voor hervorming van het waterschapsbestel. Onzekerheid viert hoogtij als het gaat om de toekomst van waterschappen.

4.6 Resumé

In dit hoofdstuk is de context waarin waterschappen zich bevinden behandeld. In paragraaf 4.2 is het begrip waterschap behandeld, een korte ontstaansgeschiedenis van waterschappen geschetst en het huidige takenpakket dat waterschappen hebben, omschreven. In paragraaf 4.3 is vervolgens ingegaan op vier recente ontwikkelingen in de waterschapswereld die grote gevolgen hebben gehad voor het huidige takenpakket van het waterschap. De vier ontwikkelingen die behandeld zijn, zijn: veranderend takenpakket, stroomgebiedbenadering, opschaling en water als ordenend principe. In paragraaf 4.4 is de politieke context uiteengezet. Er worden veel discussies gevoerd over de strijd tussen waterveiligheid en kostenbesparing. Deze discussies lijken voorlopig nog niet op te houden. In paragraaf 4.5 zijn drie mogelijke toekomstperspectieven van waterschappen geschetst: opschaling, afschaffing en het worden tot een 'regionale waterautoriteit'. De toekomst van waterschappen is weliswaar niet voorspelbaar, maar het is waarschijnlijk dat waterschappen in een andere vorm verder gaan, aangezien alle betrokkenen op één van de drie toekomstscenario's richten.

Nu de context waarin waterschappen zich bevinden uiteen is gezet, kan in de volgende hoofdstukken worden ingegaan op de casestudies van gebiedsontwikkelingsprojecten in de beheergebieden van de waterschappen Noorderzijvest, De Dommel en Hunze en Aa's.

Hoofdstuk 5 Case: Dwarsdiep

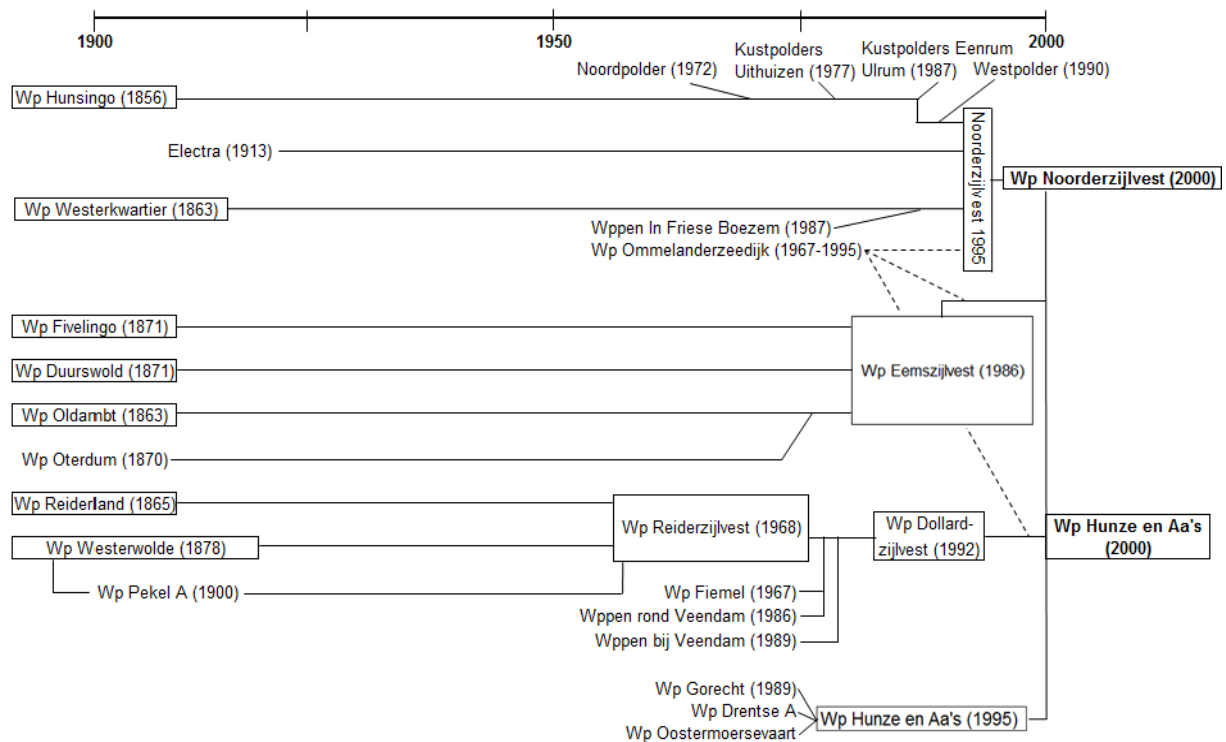
5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de case Dwarsdiep in het beheergebied van waterschap Noorderzijlvest behandeld. De gebiedsontwikkeling rondom het Dwarsdiep is gericht op het realiseren van nieuwe natuur en waterdoelen en het verbeteren van de landbouwstructuur en de sociaaleconomische situatie van een aantal plattelandsdorpen. Het project bevindt zich op dit moment in de definitiefase (zie voor toelichting figuur 3.1). Het waterschap neemt in deze gebiedsontwikkeling de rol van participant in (zie voor toelichting H3, §3.2.2). Onder andere door middel van participatieve observatie bij Noorderzijlvest is informatie ingewonnen voor deze case.

In dit hoofdstuk worden ten eerste het ontstaan van Noorderzijlvest, haar beheergebied en haar belangrijkste kenmerken beschreven (§5.2). Hierdoor kan een beeld gevormd worden van het waterschap als organisatie. In paragraaf 5.3 wordt ingegaan op de achtergrond van het gebiedsontwikkelingsproject 'Dwarsdiep', om zo een compleet beeld te krijgen rondom de invulling van de rol van het waterschap. Vervolgens wordt in paragraaf 5.4 vanuit breed perspectief ingegaan op het governance-netwerk in het Dwarsdiepproject, zoals dit is aangegeven in het conceptueel raamwerk. In paragraaf 5.5 wordt ingegaan op strategisch en inhoudelijk beleid en de uitwerking hiervan in de praktijk van gebiedsontwikkeling tegen de achtergrond van het dilemma tussen kostenbesparingen en investeringen in expertise en kennis ('intern perspectief'). Ook het extern perspectief op de rol van Noorderzijlvest in het Dwarsdiepproject komt in deze casestudie aan de orde (§5.6). Het hoofdstuk eindigt met een resumé waarin de belangrijkste punten van dit hoofdstuk worden benadrukt (§5.7).

5.2 Waterschap Noorderzijlvest

Waterschap Noorderzijlvest bestaat in haar huidige vorm sinds 2000, maar kreeg haar naam reeds in 1995. In 1995 ontstond Noorderzijlvest door samenvoeging van de Groningse waterschappen Hunsingo en Westerkwartier en het Drentse waterschap Noordenveld (zie ook figuur 5.1). Deze samenvoeging past in de landelijke en Europese trend van schaalvergroting om de problematiek in stroomgebieden bij de bron aan te kunnen pakken (stroomgebiedbenadering) en kosten te besparen. In het jaar 2000 werd het beheergebied van waterschap Eemzijlvest opgesplitst en onderverdeeld bij de waterschappen Noorderzijlvest en Hunze en Aa's (Zuidoost-Groningen en Oost-Drenthe). De naam 'Noorderzijlvest' is bij de samenvoegingen in 1995 en 2000 behouden, omdat er geen historische of geografische naam is die het huidige grote beheergebied van het waterschap juist kan omschrijven (Hempenius, 1999). 'Zijl' is dialect voor een spuisluis, 'zijlvesten' zijn de organisaties die de spuisluizen beheren. De huidige naam is dus zeker nog wel relevant, gezien het feit dat Noorderzijlvest het noordelijkste waterschap van Nederland is en meerdere uitwateringssluizen heeft.



Figuur 5.1 Samenvoeging van waterschappen in de provincie Groningen (Drentse waterschappen niet opgenomen) (Hempenius, 1999)

Het beheergebied van Noorderzijlvest behelst Noord- en West-Groningen, het Friese deel van het Lauwersmeer en Noordwest-Drenthe (zie figuur 5.2). Dit zijn allemaal laaggelegen gebieden, waarvoor het waterschap veel sluizen en gemalen in beheer heeft. De belangrijkste watergangen in het gebied zijn het Reitdiep, het Damsterdiep, het Van Starckenborghkanaal en enkele Drentse beken. Het beheergebied is 144.000 hectare groot en telt ongeveer 375.000 inwoners. Het waterschapshuis is gevestigd in de stad Groningen. Het beheergebied van het waterschap bevindt zich in drie provincies en twintig gemeenten vallen geheel of gedeeltelijk in het beheergebied van Noorderzijlvest. Het waterschap telde in 2009 ruim 260 medewerkers. Doordat het zuiveringsbeheer niet meer door de provincie en zuiveringsschappen wordt uitgevoerd, maar ook een taak van de waterschappen is geworden, is het aantal medewerkers bij het waterschap sinds 1995 sterk gegroeid.

Het waterbeheer in de provincie Groningen staat bekend om haar wierden, woonheuvels, die gebouwd werden totdat in de elfde eeuw dijken werden gebouwd. Deze wierden zijn nog steeds in het Groninger landschap terug te vinden. De wierden werden opgeworpen om boerderijen op te bouwen, maar dienden ook als vluchtheuvels voor de lager gelegen boerderijen in tijden van overstromingen. Door de gaswinning die plaatsvindt in Oost-Groningen, daalt de bodem in het beheergebied van Noorderzijlvest. Vroeger vond in Noord-Groningen nog geen bemaling plaats, maar door de bodemdaling, vindt er anno 2010 wel veel bemaling plaats (Hempenius, 1999). De laatste serieuze waterproblematiek in het beheergebied van Noorderzijlvest was in 1998, toen er door aanhoudende regenval dijken dreigden door te breken.



Figuur 5.2 Beheergebied van waterschap Noorderzijlvest¹⁰

5.3 Het project Dwarsdiep

In het Dwarsdiepgebied zal natuur ontwikkeld worden om invulling te geven aan de ecologische hoofdstructuur (EHS), daarnaast wordt de waterkwaliteit in het gebied aangepakt. Concreet krijgen deze doelen vorm door de realisatie van een moerasachtig beekstelsel in een halfopen landschap. In deze paragraaf wordt ingegaan op de achtergrond en financiën van het project.

Achtergrond

Het Dwarsdiep is oorspronkelijk een langzaamstromende en meanderende beek in het westen van de provincie Groningen die wordt gevoed door regenwater¹¹. In het stroomgebied van het Dwarsdiep spelen meerdere problemen, zoals verdroging van natuur door een kunstmatig lage grondwaterstand voor de landbouwgronden¹² en sociaaleconomische achteruitgang van plattelandsdorpen door krimp. Ook zijn er vanuit de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de EHS doelen gesteld voor het gebied. In 2006 heeft de stuurgroep West-Groningen opdracht gegeven aan het regioteam om de problemen aan te pakken. Naar aanleiding hiervan hebben Staatsbosbeheer en het waterschap gezamenlijk een visie met betrekking tot ecologie en water opgesteld. Deze visie is uitgebreid samen met andere actoren, de betrokken gemeenten en

¹⁰ Website Noorderzijlvest, noorderzijlvest.nl/organisatie/kengetallen_en/beheergebied/beheergebied (bezoekt op 7 mei 2010)

¹¹ Zie ook bijlage 3

¹² Zie voor een uitgebreide beschrijving bijlage 4

provincie, in de richting van recreatie en wonen. Tezamen streven de betrokken organisaties vijf doelen in het stroomgebied van het Dwarsdiep na, te weten:

- Invulling van de EHS
- Doelen vanuit de KRW (verbeteren aquatisch ecologische waterkwaliteit)
- Sociaaleconomische vitalisering van plattelandsdorpen
- Landbouwstructuurverbetering
- Natuurontwikkeling

Deze vijf doelen hangen nauw met elkaar samen. Door realisatie van deze doelen zal uiteindelijk de algemene kwaliteit van de leefomgeving verbeteren en ook de regionale economie zal verbeteren. De provincie Groningen opereert dan ook niet alleen, maar in een ambtelijk projectteam. De sturingsstijl die de provincie hier hanteert, kan worden omschreven als governance. Dit blijkt uit het feit dat de provincie nadrukkelijk samen met de andere actoren de doelen in het gebied wil realiseren. De provincie is er dan ook op gericht om de verschillende actoren in het netwerk zo goed mogelijk samen te laten werken. Na de provincie Groningen heeft waterschap Noorderzijlvest het grootste belang bij de realisatie van de gestelde doelen. Een planvormer van het waterschap stelt dat de belangenverhouding tussen de provincie en het waterschap ongeveer 60/40 procent is.

Financiën

Het waterschap heeft geld gereserveerd voor de herinrichting van de rioolwaterzuiveringsinstallatie (rwzi) en de kleinschalige waterberging (zuiveringsmoeras). De kosten voor alleen de waterberging zijn geraamd op € 1.187.000,-. De andere doelen die dit project kent, worden deels of geheel gefinancierd door de provincie. Zo zal de hermeandering die in een deel van het gebied plaatsvindt, voor 50 procent worden gefinancierd door de provincie, omdat deze voortkomt uit de EHS (overige 50 procent wordt gefinancierd door het waterschap). Deze verdeling is gebaseerd op de mate van het belang dat de organisaties bij het (deel)project hebben. Een strook grond die naast het nieuwe Dwarsdiep ligt, wordt aangekocht door het waterschap, om het Dwarsdiep te kunnen onderhouden.

Staatsbosbeheer heeft voor de realisatie van de doelen geen geld beschikbaar, maar zal na afronding van het project, in de beheerfase, wel als eigenaar financieel verantwoordelijk zijn voor het onderhoud en beheer van het gebied. Staatsbosbeheer kan daarom als participant bepaalde eisen stellen aan de plannen, om zodoende ook na uitvoering van de plannen het geheel beheersbaar te houden.

5.4 Governance-netwerk Dwarsdiepproject

In deze paragraaf wordt ingegaan op het governance-netwerk rondom het Dwarsdiepproject. Hierbij wordt specifiek gekeken naar de volgende kenmerken van de governance-netwerken: wederzijdse afhankelijkheid van actoren, zelfstandigheid van actoren, interactie in het netwerk,

zelfregulerendheid van het netwerk en het doel van het governance-netwerk (zie ook conceptueel raamwerk, §2.4.3).

Het gebiedsontwikkelingsproject Dwarsdiep kent een stuurgroep, een regioteam en een ambtelijk projectteam. De stuurgroep West-Groningen is opgericht in 2001 en bestaat uit de provincie Groningen, de gemeenten Zuidhorn, Grootegast, Marum en Leek, en het waterschap Noorderzijlvest, die ook wetterskip Fryslân vertegenwoordigt. Het regioteam, de bestuurlijke begeleidingscommissie van het Dwarsdiepproject, bestaat uit (bestuurs)leden van:

- Provincie Groningen
- Waterschap Noorderzijlvest
- Dienst Landelijk Gebied (DLG)
- Gemeenten Zuidhorn, Grootegast, Marum en Leek
- Staatsbosbeheer
- Land- en Tuinbouworganisatie (LTO) Noord
- Dorpsbelangenorganisaties

Dit regioteam neemt de daadwerkelijke besluiten in het project, terwijl het ambtelijk projectteam het project vooral op procesniveau en inhoudelijk niveau vorm geeft. Het ambtelijk projectteam bestaat uit de provincie, het waterschap, Staatsbosbeheer en de gemeenten Marum en Grootegast. De gemeenten Zuidhorn en Leek zijn agendalid, omdat de ontwikkelingen in het gebied ook indirect gevolg kunnen hebben voor het watersysteem in deze gemeenten en omdat het kansen biedt voor de gemeenten op sociaaleconomisch vlak. In dit governance-netwerk zijn de meeste actoren zelfstandig, namelijk de provincie, het waterschap, de gemeenten en LTO. Deze organisaties kennen een onafhankelijk gekozen bestuur. Ook wat betreft hun financiën zijn deze actoren zelfstandig. De organisaties kunnen belasting heffen in hun beheergebied. Op deze manier betalen de inwoners voor de taken met algemeen nut van de verschillende organisaties.

De realisatie van de EHS is een taak van de provincie die moet worden afgerond voor 2018 (VROM, 2006). Omdat de EHS een belangrijke rol speelt, vervult de provincie de rol van regisseur in dit project. De provincie Groningen geeft aan dat het project onder regie van de provincie staat, omdat "*het project te breed is voor het waterschap*". In de rol van regisseur stelt de provincie het gebiedsproces op en is zij verantwoordelijk voor het opstellen van een projectplan, bovendien stuurt zij het gehele project. Een beleidsmedewerker van de provincie Groningen stelt dat de provincie als regisseur het project in goede banen dient te leiden, ook wanneer er bijvoorbeeld weinig draagvlak is voor het project bij de andere partijen. Het waterschap neemt in dit project de rol van participant in, omdat de KRW-doelen onderdeel zijn van het project. Ook aanpassing van de rwzi te Marum en natuurontwikkeling zijn projecten waarin het waterschap een groot belang heeft. Omdat het waterschap een groot belang heeft bij de uitvoering van deze deelprojecten, is een rol als participant logisch. Ook de gemeenten en Staatsbosbeheer zijn belangrijke participanten.

Een beleidsmedewerker van de provincie Groningen geeft aan dat de provincie voor het opstellen van een projectplan afhankelijk is van andere actoren, zoals Staatsbosbeheer en het waterschap, omdat zij inhoudelijke informatie leveren. Bovendien is de samenwerking tussen de actoren in de stuurgroep, het regioteam en het ambtelijk projectteam erg belangrijk, omdat de doelen die nagestreefd worden nauw met elkaar samen hangen. De actoren in het netwerk zijn dus wederzijds afhankelijk. Tezamen streven de actoren in het governance-netwerk een doel met algemeen nut na, omdat de lokale bevolking baat heeft bij een betere ruimtelijke kwaliteit en bij de sociaaleconomische vitalisering van plattelandsdorpen.

Het governance-netwerk is op zich zelfregulerend, maar ondervindt wel invloed van buitenaf. Zo zijn subsidies vanuit het Rijk toegezegd, die na het jaar 2015 verlopen. Voor de provincie ligt er dus wel een bepaalde tijdsdruk van buitenaf.

De samenwerking (interactie) in het netwerk wordt beïnvloed door de verhoudingen tussen de actoren. Zo verloopt de samenwerking tussen het waterschap en de provincie moeizaam, omdat de onderlinge verwachtingen niet helder zijn. Deze samenwerking komt verder aan bod in paragraaf 5.4.4.

5.5 Intern perspectief: rolinvulling Noorderzijvest

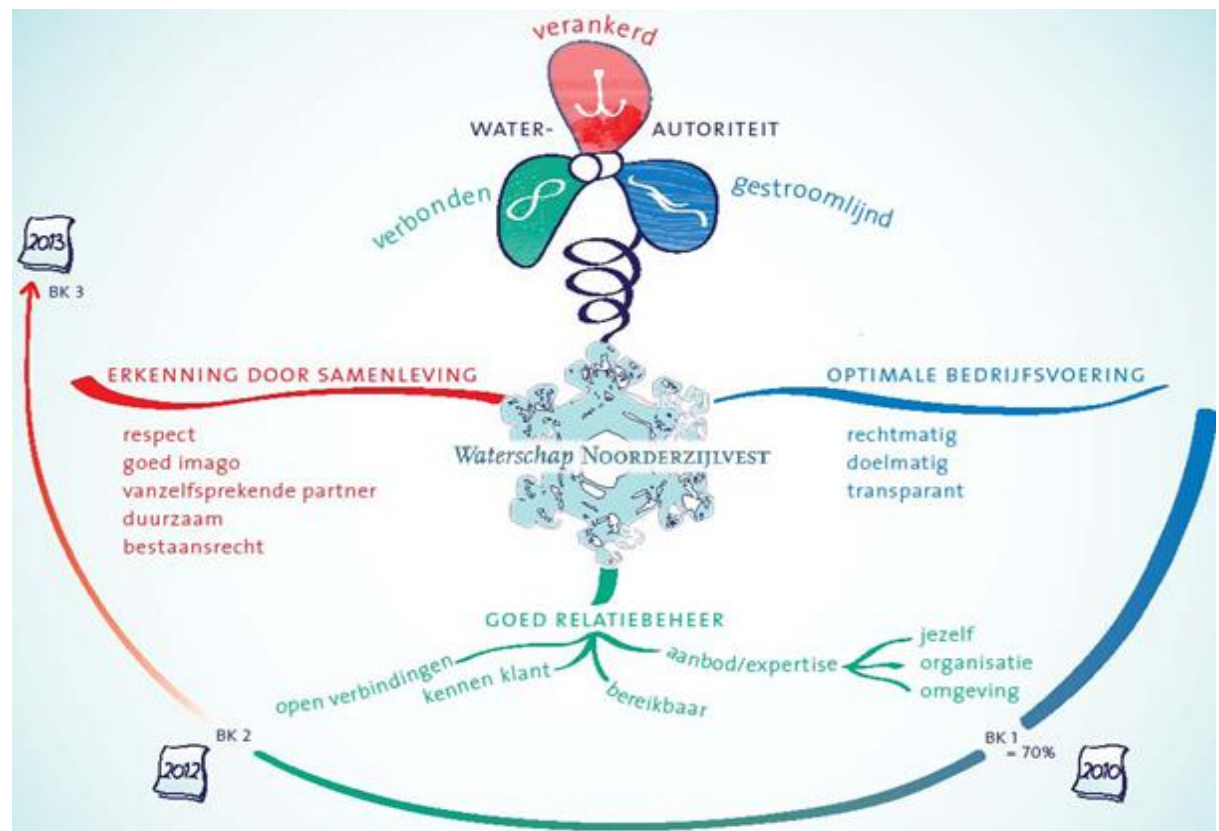
Voor de invulling van de rol van het waterschap is het beleid dat het waterschap voert op strategisch en inhoudelijk niveau op het gebied van kostenbesparingen en investeringen in expertise en kennis van belang. De tweede stap in het conceptueel raamwerk betreft dan ook het ingaan op beleid op strategisch en inhoudelijk niveau, om vervolgens de invulling van de rol van het waterschap in de praktijk van gebiedsontwikkeling te bespreken.

Beleid op strategisch niveau

Om in te kunnen blijven spelen op veranderingen die plaatsvinden in de samenleving (zie ook H2), is Noorderzijvest eind 2008 begonnen met een veranderingsproces genaamd 'Gestroomlijnd naar de toekomst'. De redenen die het waterschap aandraagt voor de verandering, zijn: meer omgevingsgericht werken – dus naar alle factoren die de omgeving beïnvloeden kijken – betrouwbaardere uitstraling verwerven, kosten moeten duidelijker en beter beheersbaar worden en door een reorganisatie kan er beter worden samengewerkt tussen de verschillende processen in de organisatie. Met dit ontwikkelingsproces wordt bovendien gehoor gegeven aan de wet 'Modernisering waterschapsbestel' (in werking getreden in december 2007). Het einddoel van het veranderingsproces is erkenning van waterschap Noorderzijvest als 'regionale waterautoriteit' door de samenleving (zie figuur 5.3).

Op dit moment is Noorderzijvest nog geen regionale waterautoriteit: er is nog een grote kloof tussen burgers en overheid (NZV, 2010). De traditionele taakopvatting van het waterschap is dus

onvoldoende gebleken om in te spelen op veranderingen in de samenleving. De kloof tussen de overheid en burgers is ontstaan door gebrek aan vertrouwen van de burger in de overheid. Het idee achter de organisatieontwikkeling is dat in een andere organisatievorm beter kan worden ingespeeld op veranderingen in de samenleving en beter inzicht kan worden gegeven in het gebruik van publieke middelen (transparantie), waardoor de kloof tussen burger en overheid op den duur kleiner wordt. In de nieuwe organisatie die opgezet wordt, een zogenaamde matrixorganisatie, wordt een meer procesmatige manier van werken toegepast binnen het waterschap. Hierdoor kunnen onderdelen beter gepland worden en kunnen prioriteiten beter worden weergegeven.



Figuur 5.3 Toekomst van het waterschap na reorganisatie (NZV, 2010)

In de mindmap in figuur 5.3 is het proces weergegeven dat het waterschap moet doorlopen om haar doel, fungeren als een regionale waterautoriteit, te bereiken. Er worden hierbij drie processen onderscheiden: verbeteren van de bedrijfsvoering, verbeteren van het relatiebeheer en werken aan erkenning door de samenleving. Het eerst 'base camp' is het voeren van een optimale bedrijfsvoering. De eerste stap voor een betere bedrijfsvoering is het starten van een reorganisatieproces geweest. De reorganisatie beoogde de interne samenwerking te verbeteren. Het reorganisatieproces bij Noorderzijlvest heeft niet geleid tot banenverlies, maar veroorzaakte vanzelfsprekend wel onrust bij de medewerkers van de organisatie. De werknemers bij het waterschap wisten namelijk niet zeker of zij op de plek van hun keuze terecht zouden komen. Naar verwachting wordt het reorganisatieproces in het najaar van 2010 voltooid (NZV, 2010).

Behalve de reorganisatie, beïnvloeden ook de kwaliteiten van de medewerkers en de toepassing van het concept good governance de bedrijfsvoering. Door ook op deze twee punten verbeteringen door te voeren, kan het waterschap voldoen aan publieke eisen. Zoals in figuur 5.3 is te zien, is dit eerste proces van groot belang (70 procent) om de status van regionale waterautoriteit te bereiken. De volgende stap die het waterschap onderneemt, is het verbeteren van het relatiebeheer. Hiermee wordt bedoeld op de behandeling van klachten, waarnemen van externe ontwikkelingen, voeren van overleggen met partners voor onderlinge afstemming en de doorvertaling van opdrachten vanuit het bestuur naar ambtelijk niveau. Nadat goed relatiebeheer tot stand is gebracht door Noorderzijlvest, wordt vervolgens gestreefd naar erkenning door de samenleving. Wanneer het waterschap door burgers en partners wordt gezien als de waterbeheerder, heeft zij haar doel bereikt (NZV, 2010).

In het veranderingsproces dat het waterschap in gang heeft gezet, is ook ruimte voor beheersing van het dilemma. Door optimale bedrijfsvoering kan het waterschap efficiënt en effectief (kostenbesparend) werken en door betere kwaliteit (specifieke kennis en deskundigheid) die het waterschap kan aanbieden, kan invulling worden gegeven aan plannen die nodig zijn om met klimaatverandering om te gaan.

Inhoudelijk beleid

Het concrete beleid dat door waterschappen wordt gevoerd, wordt vastgelegd in waterbeheerplannen. Waterschappen zijn hiertoe wettelijk verplicht, om zo naar buiten te brengen op welke wijze het waterschap invulling wil geven aan haar wettelijke taken en andere aandachtsgebieden. Iedere vijf jaar presenteren de waterschappen een nieuw waterbeheerplan voor de komende vijf jaar. In het waterbeheerplan van Noorderzijlvest worden de ideeën, plannen en visies voor de komende vijf jaar gestructureerd weergegeven. Vooral beleid op het raakvlak van water en ruimte is relevant voor gebiedsontwikkeling en de invulling van de rol van waterschappen in gebiedsontwikkeling tegen de achtergrond van het huidige dilemma.

Het waterschap geeft in haar waterbeheerplan aan, meer omgevingsgericht te willen gaan werken. Hiermee doelt het waterschap op meer integraal afwegingen maken door sectoroverschrijdend te werken in het waterbeheer (NZV, 2009). Om integraal te kunnen werken, geeft Noorderzijlvest aan inhoudelijke kennis nodig te hebben van de ruimtelijke ordening, ruimtelijke kwaliteit, economie en processturing (NZV, 2009). Op uitbreiding van deze kennisvlakken wordt dan ook gestuurd op strategisch niveau. Noorderzijlvest zal zich de komende jaren dus niet beperken tot haar kerntaken, maar zal zich ook richten op andere beleidsvelden: *“Het waterschap zal haar aandacht niet alleen meer richten op de traditionele taken waterkwantiteit, waterkwaliteit en waterzuivering, maar steeds meer op integrale gebiedsontwikkeling”* (NZV, 2009, p. 3). Bij integrale gebiedsontwikkeling gaat het om gebiedsontwikkelingsprojecten die een watercomponent in zich hebben, maar waarbij ook sprake

is van wonen, landbouw, toerisme, recreatie of een andere vorm van economische meerwaarde. Hiervoor wil Noorderzijlvest eerst meer kennis vergaard hebben met betrekking tot processen, procedures, actoren en belangen in de ruimtelijke ordening. Op deze manier kan het waterschap in de toekomst beter advies uitbrengen aan de ruimtelijke ordenaars (NZV, 2009). Advies uitbrengen zal het waterschap in de toekomst waarschijnlijk ook vaker moeten doen, omdat waterbeheer door effecten van klimaatverandering op de waterhuishouding een steeds belangrijkere rol speelt in de samenleving. Ook de planvormer van het waterschap geeft dit aan: *“Problemen in het stroomgebied die ontstaan door klimaatverandering, moeten zo mogelijk worden opgelost in hetzelfde stroomgebied”*.

Het waterschap werkt voor waterbeheer en bredere projecten al veel samen met gemeenten en provincies. De taak van het waterschap in deze publieke samenwerkingsverbanden is vooral om inhoudelijk advies te geven aan de ruimtelijke ordenaars. Samenwerkingsverbanden en netwerken zijn dit waterschap dus niet vreemd. Het waterschap stelt dat: *“Waterschappen en andere overheidsorganisaties vaker en nauwer kunnen samenwerken”*. Op deze manier weten alle partijen wat zij in één gebied willen. In het beleid wordt dan ook *“gezocht naar samenwerking met andere partijen”* (NZV, 2009, p. 8).

Verder zal Noorderzijlvest in de nabije toekomst de kosten van planvorming op zich nemen, waardoor er meer mogelijkheden zijn voor een goede inrichting van het watersysteem (NZV, 2009). Deze investering wordt gedaan ondanks de druk op de waterschappen om te bezuinigen; klimaatverandering trekt zich immers niets aan van de financiële crisis.

De belangrijkste inhoudelijke ontwikkeling die Noorderzijlvest de afgelopen jaren heeft doorgemaakt, is de ontwikkeling van taakgerichtheid naar omgevingsgerichtheid. Het waterschap richt zich de komende jaren dan ook op integrale gebiedsontwikkeling. Op deze wijze tracht Noorderzijlvest een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de leefomgeving, de regionale economie en duurzaam waterbeheer.

Rolinvulling

Noorderzijlvest neemt in de gebiedsontwikkeling rondom het Dwarsdiep de positie van participant in. Deze rol heeft het waterschap naar eigen inzicht ingevuld door in de deelprojecten waar water de belangrijkste rol speelt, een regisserende, zeer actieve rol te spelen en in de andere deelprojecten participant te zijn. Het waterschap is dus een actief meedenkende organisatie in het netwerk. Staatsbosbeheer is net als het waterschap participant in het proces, maar heeft een minder actieve houding dan het waterschap.

Het voordeel van de rol van trekker vervullen in de twee deelprojecten voor het waterschap is dat het waterschap nu meer controle heeft over deze deelprojecten. Of hierdoor ook daadwerkelijk

meer schot in de deelprojecten komt, moet nog blijken. De actieve houding van het waterschap vormt in ieder geval ook een motivatie voor de andere partijen om aan de slag te gaan en zo meer voortgang te boeken. Bijkomend voordeel voor het waterschap is dat zij op deze manier meer sturing kan geven aan het gehele project, hoewel de doelen gemeenschappelijk overeengekomen zijn. Door de actieve rol van het waterschap in het gehele project, wordt zij als serieuze partner gezien en zo kan zij haar visie aan alle andere betrokken actoren overbrengen.

Het waterschap stelt zich op als participant – een beleidsmedewerker van de provincie Groningen noemt deze rol ‘gebiedspartner’ – en richt zich daarbij vooral op het waterbelang. Voor het opstellen van inrichtingsplannen zorgt het waterschap er voor dat er randvoorwaarden zijn opgesteld waarin de doelen van het waterschap zo goed mogelijk worden gerepresenteerd. Doordat de andere participanten ook randvoorwaarden opstellen voor het inrichtingsplan, kan uiteindelijk een plan worden gevormd waarin alle gestelde doelen binnen de beschreven kaders worden gerealiseerd.

Buiten de deelprojecten ligt het niet voor de hand dat het waterschap trekker wordt van het gehele project. Bij het gehele project behoren immers ook de sociaaleconomische vitalisering van plattelandsdorpen en de structuurverbetering van de landbouwgronden in het stroomgebied. Deze taken zijn onderdeel van het takenpakket van de provincie, net als de realisatie van de EHS. Voor de verwezenlijking van deze taken heeft het waterschap op dit moment bovendien te weinig middelen en kennis, zoals kennis van de ruimtelijke ordening, in huis. Omdat water en natuur vaak samengaan, is de ontwikkeling van natuur wel een taak die het waterschap op zich kan nemen. Maar het trekkerschap van gebiedsontwikkeling acht dit waterschap niet voor zichzelf weggelegd wanneer het waterbelang niet het zwaarstwegende belang is. Als het waterschap dit wel zou doen, spreekt een planvormer van het waterschap van ‘taakvervuiling’.

Wanneer het algemeen bestuur van Noorderzijlvest strikt zou sturen op de wettelijke taakomschrijving van waterschappen, zou er geen ruimte zijn voor het waterschap om te participeren in de gebiedsontwikkeling bij het Dwarsdiep. Zo geven twee medewerkers van het waterschap aan dat een breder takenpakket al snel meer geld kost. Het algemeen bestuur ziet echter mogelijkheden voor de economische en ecologische ontwikkeling van het gebied wanneer het waterschap extra manuren in het Dwarsdiep project investeert en op deze manier actief bijdraagt aan de ontwikkeling van het gebied als geheel. Een planvormer van het waterschap geeft hierbij wel aan dat hier vaak discussies over worden gevoerd binnen het bestuur.

De invulling van de rol van het waterschap in het Dwarsdiepproject lijkt tot dusverre dus te passen bij de visie van het waterschap. Hierin stelt zij haar eigen kennis in te willen brengen in het governance-netwerk en daarnaast de andere actoren in het netwerk ook de ruimte wil geven

om hun specifieke kennis in te brengen, om op deze manier met complexiteit en onzekerheid om te kunnen gaan.

Maar hoe gaat het waterschap in dit gebiedsontwikkelingsproject om met het spanningsveld tussen kostenbesparingen en investeringen in expertise en kennis? Op strategisch niveau is aandacht besteed aan dit spanningsveld door een toekomstvisie voor het waterschap te ontwerpen in de vorm van een regionale waterautoriteit. Hierbij staan bekendheid, openheid en zeggenschap voorop. Maar op projectniveau heeft het waterschap de rol van participant ingenomen, wat de bekendheid van het waterschap in de omgeving van het Dwarsdiep nauwelijks verbetert. Vooral in de rol van trekker functioneert een actor als aanspreekpunt voor buitenstaanders, een trekker representeert immers ook de andere actoren in een project. Ook wenst het waterschap meer zeggenschap te verwerven om te kunnen omgaan met het huidige dilemma. Dit is een punt waar het waterschap beter op scoort, aangezien het waterschap in twee kleinere deelprojecten wel een zeer actieve rol op zich heeft genomen. Doordat het waterschap de deelprojecten met een groot waterbelang trekt, heeft het waterschap meer zeggenschap over water. Hoewel het waterschap ook nog afhankelijk is van andere actoren in deze projecten, geeft het waterschap aan wel *“meer richting te kunnen geven aan de inrichting van de deelprojecten”*. Het laatste punt waar naar gestreefd wordt, is openheid van het waterschap richting de burgers. In dit project komt dit aspect echter niet nadrukkelijk naar voren.

De regionale waterautoriteit krijgt in de praktijk van het project Dwarsdiep dus nog maar beperkt vorm. Ook de besparing van kosten komt bij het project Dwarsdiep nog niet nadrukkelijk naar voren. Dit komt mede doordat waterschappen in de toekomst kosten willen besparen door te fuseren en dus niet door kosten te besparen in projecten. De Unie van Waterschappen (UvW) heeft echter ook aangegeven dat de waterschappen meer willen samenwerken met andere (overheids)organisaties om kosten te besparen. De samenwerking in dit project verloopt tot nu toe niet zeer soepel tussen de verschillende partijen, er wordt door de samenwerking dan ook geen aanzienlijk bedrag aan kosten bespaard.

Toch past de rol van het waterschap bij het streefbeeld van Noorderzijlvest om te worden tot een regionale waterautoriteit. Zo is het waterschap ‘slechts’ participant, maar wel een zeer actieve participant. Verder heeft het waterschap een brede blik, wat ook past bij het worden van een regionale waterautoriteit. In de gebiedsontwikkeling rondom het Dwarsdiep gaat de rol van het waterschap verder dan alleen watergerelateerde zaken: ook maatschappelijke en andere minder watertechnische aspecten komen onder de aandacht van het waterschap. Voor Noorderzijlvest is dit logisch, omdat het niet alleen om het water gaat dat je ziet, maar ook om de invloeden van ingrepen die 100 meter verderop plaatsvinden, bijvoorbeeld landgebruik van boeren. Bovendien hangen de deelprojecten nauw met elkaar samen. Zo kan het waterschap mogelijkheden creëren

voor meer toerisme en recreatie in het stroomgebied van het Dwarsdiep, doordat de beleving van het gebied door aanpassing (hermeandering) van het gebied aangenamer wordt.

5.6 Extern perspectief

Meerdere betrokken actoren geven aan dat het proces om te komen tot integrale ontwikkeling van het stroomgebied van het Dwarsdiep moeizaam verloopt en niet de volgorde doorloopt die ruimtelijke projecten veelal kenmerkt. Zo geeft een planvormer van het waterschap aan dat “*het proces niet echt van de grond komt*”. Er ligt dan ook nog geen exact ontwerpplan voor het gehele gebied, maar er zijn al wel veel gronden voor de hermeandering van het Dwarsdiep aangekocht. Dit is mogelijk doordat de oude loop van het Dwarsdiep bekend is en deze gronden in ieder geval aangekocht moeten worden voor de hermeandering. Bovendien is het project opgesplitst in deelprojecten, die voor een groot deel zelfstandig kunnen worden uitgevoerd.

Eind 2009 is het project grotendeels gestagneerd. Zo liepen de grondaankopen vanuit de provincie voor het project niet goed en kwam de vitalisering van de plattelandsdorpen maar niet tot stand. Het waterschap draagt hiervoor als reden onder andere aan dat het project te maken heeft met “*verschillende complexe bestuurslagen*”. Een beleidsmedewerker van de provincie draagt als reden aan dat “*de lijnen tussen de provincie en DLG (verantwoordelijk voor de grondaankoop) erg lang zijn*”. Zowel vertegenwoordigers van de provincie Groningen als van waterschap Noorderzijlvest, de twee belangrijkste actoren, geven aan dat zij er nog niet in geslaagd zijn om zowel de inhoudelijke kant, als de procesmatige kant van het project met voldoende zekerheid en voortvarendheid aan te pakken om het proces te versnellen. In 2009 waren de eisen van de verschillende belangengroepen reeds in beeld gebracht en ook gecommuniceerd met alle partijen. Ook waren er al visies en conceptontwerpen gereed voor verschillende deelprojecten van het project. Volgens een planvormer van het waterschap is het projectplan, waarin de verschillende doelen beschreven zijn, echter niet uitgebreid genoeg om ook de voortgang in het project te waarborgen. In het projectplan dat de provincie heeft opgesteld, staan bijvoorbeeld wel deadlines, maar ontbreekt de beschrijving van het proces hoe deze deadlines gehaald kunnen worden. Ook de verwachtingen van de partijen onderling, bijvoorbeeld met betrekking tot de taakverdeling, zijn lange tijd onduidelijk geweest. Dit blijkt uit het feit dat er pas sinds het voorjaar van 2010 een contract is waarin de taakverdeling is vastgelegd.

Nadat het project vertraging opliep, is er door de provincie Groningen in juni 2010 een herstart van het project gemaakt. Hierbij is een grote bijeenkomst, ‘projectstart-up’, georganiseerd waarbij alle relevante actoren aanwezig waren om de volgende handelingen die moeten plaatsvinden in het gebied te bespreken. Naar aanleiding van deze bijeenkomst is een nieuw projectplan opgesteld, waarin duidelijk staat in welke richting het Dwarsdiepproject moet worden ingevuld.

De betrokken actoren geven aan dat de provincie als trekker voldoende aandacht besteedt aan alle aspecten van het project, dus zowel aan de sociaaleconomische vitalisering van plattelandsdorpen, als aan de verbetering van de waterkwaliteit. De provincie heeft echter minder kennis op het gebied van water, waardoor het waterschap de belangrijkste speler is geworden in de deelprojecten waarin het wateraspect duidelijk naar voren komt. Het waterschap heeft hier volgens een planvormer van het waterschap dus de mogelijkheid om te werken aan één van haar streefpunten om te worden tot een regionale waterautoriteit: zeggenschap. Door de proactieve houding van het waterschap levert het waterschap bovendien een bijdrage aan de voortgang in het project.

Tot nu toe heeft kostenbesparing nog geen noemenswaardige rol gespeeld in het project, maar het kan dat de bezuinigingsplannen van hogerhand later wel invloed hebben op het project, met name op de uitvoering en het beheer van het project

5.7 Resumé

De actualiteiten die spelen rondom waterschappen hebben op beleidsniveau duidelijk hun sporen achter gelaten bij waterschap Noorderzijvest. Zo wordt er bij het waterschap hard gewerkt aan het realiseren van een stabiele en sterke organisatie. Dat is terug te zien in het reorganisatieproces en in de beleidsplannen voor de komende jaren. Uit het waterbeheerplan van Noorderzijvest werd verder duidelijk dat het waterschap in de toekomst ook kosten voor planvorming op zich wil gaan nemen. Door deze stap te nemen zal het waterschap als serieuze partner aan tafel kunnen worden beschouwd; geld speelt immers vaak nog een belangrijke rol bij de ontwikkeling van gebieden. Het beleid dat het waterschap voert is dus zeker gericht op het worden van een regionale waterautoriteit.

Noorderzijvest is een krachtige speler in gebiedsontwikkeling, omdat zij actief participeert en zo haar positie versterkt waardoor het worden van een regionale waterautoriteit dichterbij komt. In het project 'Dwarsdiep' heeft het waterschap zich ontwikkeld van matig actief, naar zeer actief. Wel blijkt dat het waterschap moeite heeft met de precieze invulling van haar rol tegen de achtergrond van het huidige dilemma en het overbrengen van de technische kennis waarop de provincie en de andere actoren het waterschap vertrouwen. Zo nadrukkelijk als de accenten op beleidsniveau worden gelegd op 'regionale waterautoriteit', zo weinig komt dit terug in de praktijk van gebiedsontwikkeling.

Hoofdstuk 6 Case: De Scheeken

6.1 Inleiding

In dit tweede casestudie hoofdstuk wordt de case De Scheeken in het beheergebied van waterschap De Dommel behandeld. De inspiratie voor het onderwerp van deze scriptie kwam uit een artikel in het tijdschrift 'Landwerk', waarin gesproken werd over dit project en de bijzondere rol die het waterschap in dit project heeft ingenomen. De Dommel heeft in dit project namelijk de zeer actieve rol van regisseur op zich genomen. De planvormingsfase van dit gebiedsontwikkelingsproject is reeds afgerond, het project bevindt zich nu aan het begin van de uitvoeringsfase (zie voor toelichting fases H3, §3.2.2).

In de volgende paragraaf wordt allereerst de geschiedenis en het beheergebied van De Dommel besproken (§6.2), zodat een beeld gevormd kan worden van De Dommel. Hierna wordt ingegaan op de achtergrond van de case waar De Dommel trekker van is geweest, om zo een compleet beeld te schetsen omtrent de invulling van de rol van het waterschap (§6.3). Vervolgens wordt in paragraaf 6.4 vanuit breed perspectief ingegaan op het governance-netwerk, zoals dit is aangegeven in het conceptueel raamwerk. In paragraaf 6.5 wordt ingegaan op strategisch en inhoudelijk beleid en de uitwerking hiervan in de praktijk van gebiedsontwikkeling tegen de achtergrond van het dilemma tussen kostenbesparingen en investeringen in expertise en kennis ('intern perspectief'). Ook het extern perspectief op de rol van De Dommel komt in deze casestudie aan de orde (§6.6). Het hoofdstuk eindigt met een resumé (§6.7).

6.2 Waterschap De Dommel

In 1863 werd waterschap De Dommel opgericht door de provincie Noord-Brabant doordat er steeds vaker wateroverlast optrad in het stroomgebied van de Dommel (Van Heesewijk en Hoppenbrouwers, 2000). Na 1863 zijn er nog verschillende kleinere waterschappen toegevoegd aan De Dommel en sinds 1992 bestaat waterschap De Dommel in haar huidige vorm. De Dommel is een waterschap dat gebaseerd is op de stroomgebiedbenadering. Het waterschap ontleent haar naam aan de belangrijkste beek in het beheergebied.

De Dommel is één van de vier waterschappen in de provincie Noord-Brabant. Het beheergebied van De Dommel ligt in Zuidoost-Noord-Brabant, waaronder ook de steden Tilburg en Eindhoven vallen (zie figuur 6.1). De belangrijkste waterstromen in het beheergebied zijn uiteraard de Dommel en haar zijtakken: de Beerze en de Tongelreep. Het grootste gedeelte van de beken in het beheergebied van De Dommel ligt in natuurgebieden. Omdat het beheergebied hellend is, vindt er geen mechanische afvoer plaats om het gebied droog te houden; veel plekken in het gebied hebben juist te kampen met verdroging. Het beheergebied verschilt dus erg van het beheergebied van waterschap Noorderzijlvest. Het beheergebied heeft een oppervlak van

6.3 Het project De Scheeken

De Scheeken is een natuurgebied dat te kampen heeft met verdroging. Omdat hier een taak ligt voor het waterschap heeft het waterschap gebiedsontwikkelingsproject De Scheeken gestart. Naast het aanpakken van de verdroging worden ook andere maatregelen getroffen, zoals invulling van de ecologische hoofdstructuur (EHS). In deze paragraaf worden de achtergrond en de financiën van het project besproken.

Achtergrond

In natuurgebied De Scheeken zijn natuur en water nauw met elkaar verbonden. De Scheeken wordt daarom ook wel een 'natte natuurparel' (NNP) genoemd. Water en natuur zijn zo nauw met elkaar verbonden in het gebied, omdat zonder water er alleen droog bos zou zijn. Een adviseur van het waterschap De Dommel geeft aan: *“Zonder water zou de natuur minder mooi zijn. De recreatie in het gebied is ook afhankelijk van de juiste combinatie tussen natuur en water”*. Het gebied is onderdeel van Nationaal Landschap Het Groene Woud en onderdeel van de EHS. De oppervlakte van het gebiedsontwikkelingsproject bedraagt 190 hectare.

Het gebied heeft te kampen met verdroging. Het waterschap moet stappen ondernemen om deze verdroging te verhelpen, maar er spelen nog meer wensen, te weten:

- Invulling van de EHS (natuurontwikkeling)
- Waterkwantiteit en -kwaliteit aanpassen aan natuur
- Aantrekkelijk landschap
- Herstructurering landbouwgronden
- Ruimte voor cultuurhistorie
- Mogelijkheden voor recreatie

Deze wensen hangen nauw met elkaar samen. Zo zal natuurontwikkeling een belangrijke bijdrage leveren aan de recreatie in het gebied.

Invulling van de EHS is een wettelijke taak voor de provincie, en daarmee meer dan een wens. De provincie heeft daarom haar doelen voor het gebied duidelijk op papier gezet, zodat de andere actoren in combinatie met hun eigen doelen hiermee verder kunnen werken. De vertegenwoordigers van de verschillende betrokken actoren geven nadrukkelijk aan dat gebiedsontwikkeling De Scheeken op bestuurlijk niveau is geïnitieerd in de plattelandsontwikkelingsplannen – reconstructie – uit 2004, zo geeft een adviseur van het waterschap ook aan: *“Jaren geleden is bij de reconstructie – herindeling van het Brabantse buitengebied – al afgesproken hoe het gebied ingericht moet worden”*. De verschillende reconstructiecommissies bestonden uit lokale bestuurders, waardoor een breed draagvlak is ontstaan voor het project.

Financiën

Het geld voor de ontwikkeling van De Scheeken komt voor een groot deel (75 procent) van de provincie Noord-Brabant, omdat zij verantwoordelijk is voor de invulling van de EHS. De overige 25 procent van het project wordt door het waterschap gefinancierd. Het waterschap en de grondeigenaren hebben na afronding van de voorbereidingsfase nog onenigheid over de hoogte van de vergoeding die uitgekeerd dient te worden voor de grondwaterstijging in verband met de landbouwkundige bruikbaarheid (Van Eijk et al., 2009).

De projectleider van De Scheeken geeft aan dat geld uitgeven aan projecten met een breder doel dan waterbeheer vroeger moeilijker te verantwoorden was bij het bestuur dan tegenwoordig. Verder geeft de projectleider aan dat het bestuur graag wil “*investeren in mensen*” en daarom is het bestuur guller geworden bij de financiering van gebiedsontwikkeling.

6.4 Governance-netwerk gebiedsontwikkeling De Scheeken

In deze paragraaf wordt ingegaan op het governance-netwerk rondom gebiedsontwikkeling De Scheeken. Hierbij wordt specifiek gekeken naar de volgende kenmerken van governance-netwerken: wederzijdse afhankelijkheid van actoren, zelfstandigheid van actoren, interactie in het netwerk, zelfregulerendheid van het netwerk en het doel van het governance-netwerk.

Omdat er veel wensen liggen voor het gebied De Scheeken, zijn er veel actoren betrokken bij het project. Het gaat om de volgende actoren:

- Waterschap De Dommel
- Brabants Landschap (toekomstig terreinbeheerder)
- Gemeenten Best, Boxtel en Sint-Oedenroden
- Land- en Tuinbouworganisatie Zuid (ZLTO)
- Afvaardiging van boeren
- Natuurorganisaties

Deze actoren hebben intensief met elkaar samengewerkt in een projectgroep om tot een inrichtingsplan te komen. Naast de projectgroep is er ook een klankbordgroep. De klankbordgroep, bestaande uit alle belanghebbende partijen uit de streek, heeft gebrainstormd over de wensen in het gebied. De ideeën vanuit de klankbordgroep zijn, indien mogelijk, meegenomen in het ontwerp dat is opgesteld door de projectgroep (Oranjewoud, 2007). De definitieve besluiten bij het project De Scheeken zijn niet door de projectgroep genomen, maar door de verschillende betrokken bestuurders. In de provincie Noord-Brabant zijn ontwikkelingen voor het gehele gebied bestuurlijk vastgelegd door de verschillende reconstructiecommissies. In deze reconstructiecommissies hebben de provincie, waterschappen, ZLTO, gemeenten, de recreatiesector, natuurorganisaties en terreinbeheerders zitting. De reconstructiecommissies zijn opgericht om de buitengebieden zo goed mogelijk in te richten, zo stelt een adviseur van de provincie Noord-Brabant.

In dit governance-netwerk zijn alle actoren zelfstandig: de organisaties kennen een onafhankelijk gekozen bestuur. Ook wat betreft hun financiering zijn deze actoren zelfstandig. De organisaties kunnen belasting heffen in hun beheergebied of ontvangen giften. Op deze manier dragen de inwoners bij aan de uitvoering van de taken met algemeen nut van de verschillende organisaties.

In de bijeenkomsten die vooraf zijn gegaan aan het opstarten van het project, heeft de provincie Noord-Brabant afstand gedaan van haar rol als regisseur. Hoewel het logisch is dat de provincie de regisseur is van gebiedsontwikkeling in landelijk gelegen gebieden, heeft zij deze functie overgedragen aan De Dommel omdat het waterbelang in het gebied aanzienlijk is. Hiertoe hebben de provincie en het waterschap wel afspraken gemaakt over de taak van het waterschap, die in een dergelijk project *“breder is dan het waterbelang”*, zo licht ook een medewerker van ZLTO toe. Hiervoor vond volgens een woordvoerder van de provincie *“zeer regelmatig”* terugkoppeling plaats tussen provincie en waterschap. De samenwerking in het governance-netwerk vond dan ook vooral plaats tussen het waterschap en de provincie. Het waterschap is in het governance-netwerk dus zelfstandig, maar kent wel terugkoppeling met de provincie.

In het gebied hebben verschillende actoren verschillende doelen. Om al deze doelen te bereiken, zijn de actoren wederzijds afhankelijk. De plaatsvervangend directeur van Brabants Landschap spreekt van *“een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de actoren om het project te realiseren”*. Het doel van het waterschap is om de waterkwaliteit en –kwantiteit in het gebied te verbeteren, maar daarnaast kunnen ook nog gemakkelijk andere doelen worden meegenomen bij de realisatie van de doelen van het waterschap. Het gebied gaat door de doorvoering van de doelen van het waterschap immers toch op de schop. De Dommel kan er dan ook niet omheen om ook de andere kansen in het gebied aan te pakken met de daarvoor verantwoordelijke partijen. Het waterschap geeft zelfs aan dat het mogelijk op weerstand zou stuiten wanneer het waterschap alleen de waterhuishouding in een gebied aan wil pakken en niet de andere kansen die er liggen. Tezamen streven de actoren dan ook een doel van algemeen nut na in het gebied: de ruimtelijke kwaliteit van het gebied wordt verbeterd, waardoor het watersysteem haar natuurlijke gang kan gaan en het gebied aantrekkelijk wordt voor recreatie voor iedereen.

In het governance-netwerk zijn alle relevante actoren vertegenwoordigd. De Dommel heeft het proces vorm gegeven en kon hierbij bepalen aan welke fases meer tijd werd besteed en aan welke minder. Het waterschap opereerde hierin dus zelfstandig, maar gaf ook ruimte aan andere partijen om hun ideeën in te brengen door te luisteren naar alle actoren in de projectengroep en ook naar de klankbordgroep. Actoren konden zowel vertegenwoordigd zijn in de projectgroep als in de klankbordgroep, bijvoorbeeld ZLTO. Een woordvoerder van ZLTO meldt dat *ZLTO* in de planvormingsfase *“zeer goed vertegenwoordigd”* was, doordat zij zowel *“als werkorganisatie in de projectgroep zat, en als belanghebbende lokale bestuurder in de klankbordgroep”*. ZLTO heeft ook een groot belang in het project: vernatting van het gebied heeft grote invloed op de

landbouwgrond in het gebied. De gemeenten zijn alleen vertegenwoordigd in de projectgroep en waren slechts beperkt betrokken, zo meldt een woordvoerder van één van de betrokken gemeenten: “*De gemeenten in de projectgroep hebben een zeer beperkte rol gespeeld*”. Uiteindelijk is zo door interactie in het governance-netwerk een beeld ontstaan voor de inrichting van De Scheeken.

De Dommel heeft veel tijd gestoken in de interactie om draagvlak te creëren. Door interactie met de omwonenden en ondernemers komen alle wensen in het gebied boven en kan de sturing worden gegeven aan het project waar uiteindelijk iedereen tevreden mee is. Bovendien kan door interactie angst die omwonenden en ondernemers hebben voor vernatting van het gebied sneller en beter worden weggenomen. Door voldoende draagvlak ontstaat binnen het governance-netwerk uiteindelijk een beter plan.

6.5 Intern perspectief: rolinvulling De Dommel

Voor de invulling van de rol van waterschap De Dommel in De Scheeken, is het beleid dat het waterschap voert op strategisch en inhoudelijk niveau van belang. De tweede stap in het conceptueel raamwerk betreft dan ook het ingaan op strategisch en inhoudelijk beleid, om hierna in te gaan op de invulling van de rol van het waterschap in de praktijk van gebiedsontwikkeling.

Beleid op strategisch niveau

Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat Noorderzijlvest in 2010 op strategisch niveau zeer actief beleid voert om te kunnen omgaan met het huidige dilemma. Bij De Dommel wordt op dit moment minder actief beleid gevoerd aangaande het huidige dilemma. Bij De Dommel is al eerder een omslag geweest om in te spelen op veranderingen in de maatschappij. Zo richt het waterschap zich al enige jaren op participatie, communicatie en educatie om te worden tot een regionale waterautoriteit. Het waterschap geeft aan hier nog niet te zijn, maar wel hard op weg te zijn. In de praktijk is dit streven ook zichtbaar: medewerkers volgen cursussen om kennis te ontwikkelen en hun houding en gedrag in projecten te verbeteren. Verder wordt op strategisch niveau gestuurd op proactief handelen door het waterschap.

De Dommel stelt in haar strategisch beleid dat zij door proactief handelen in gebiedsontwikkeling meer zichtbaarheid in het veld kan bevorderen en daardoor zo goed mogelijk richting kan geven aan de realisatie van waterplannen in een gebied. De Dommel functioneert dus eigenlijk deels al als de regionale waterautoriteit waar waterschap Noorderzijlvest nog naar streeft. Ook in de waterschapswereld staat De Dommel bekend als een vooruitstrevend waterschap. Zowel vertegenwoordigers van Hunze en Aa's als Noorderzijlvest geven aan dat het waterschap een groot aantal inwoners kent en zo de (financiële) middelen heeft om vooruitstrevend te handelen. Een adviseur van De Dommel zegt hier zelf over: “*Het is de ambitie van De Dommel om innoverend bezig te zijn*”.

Al bij de oprichting van De Dommel in 1863, was haar taak niet alleen waterkwantiteitsbeheer, maar ook waterkwaliteitsbeheer. De Dommel was daarmee het eerste waterschap van Nederland waarin de kwaliteit van water onderdeel van het takenpakket van het waterschap was (Vosters, 1963). De Dommel is een waterschap dat ook veel in de publiciteit is door het publiceren van artikelen, het geven van interviews voor nieuwsberichten en andere vormen van publicaties. Dit past bij het streven van het waterschap om de kennis, de houding en het gedrag van de medewerkers in projecten te verbeteren. In een interview met een adviseur van het waterschap wordt aangegeven dat de doelen die opgesteld worden door het algemeen bestuur absoluut gehaald moeten worden, maar dat daarnaast ook ruimte is voor extra investeringen in het gebied. Zo houden de medewerkers zich bezig met gebiedsprocessen en het schrijven van artikelen. Voor de medewerkers zelf is het ook prettig en motiverend om naar buiten te treden met ervaringen en opgedane kennis in projecten te delen, zo stelt een adviseur van een waterschap die zelf ook een artikel heeft geschreven over waterbeheer bij De Dommel. Doordat het waterschap zich actief bemoeit met gebiedsprocessen, zijn er de afgelopen jaren zelfs meer doelen bereikt. Daarom geeft het algemeen bestuur de medewerkers van de organisatie steeds meer ruimte om hun eigen ideeën na te streven.

Inhoudelijk beleid

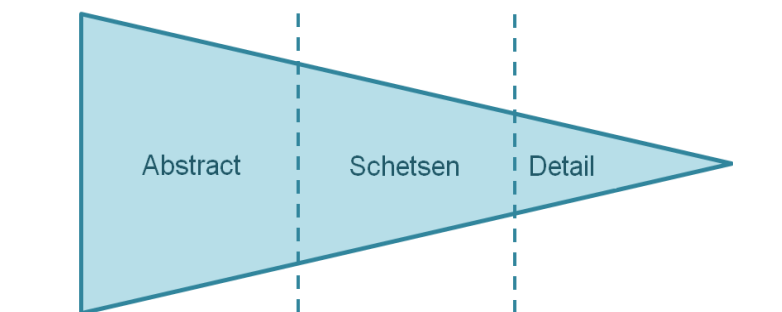
Het concrete beleid dat door waterschappen wordt gevoerd, wordt vastgelegd in waterbeheerplannen. Waterschappen zijn hiertoe wettelijk verplicht, om zo naar buiten te brengen op welke wijze het waterschap invulling wil geven aan haar wettelijke taken en andere aandachtsgebieden. Iedere vijf jaar presenteren de waterschappen een nieuw waterbeheerplan voor de komende vijf jaar. In het waterbeheerplan 2010-2015 'Krachtig water' heeft De Dommel haar beleid voor de komende vijf jaar concreet vastgelegd. De Dommel richt zich in haar inhoudelijk beleid, net als in haar strategisch beleid, op het initiëren en actief meedenken in gebiedsprocessen. Een adviseur van het waterschap geeft aan dat De Dommel veelal op tijd betrokken is bij ruimtelijke ordeningsprocessen, omdat het waterschap zichzelf in het verleden veelal heeft uitgenodigd bij gebiedsprocessen. In deze ruimtelijke ordeningsprocessen stelt het waterschap bewust randvoorwaarden op voor de provincie en gemeenten, met betrekking tot de waterhuishouding in een gebied. Doordat De Dommel meerdere projecten op het raakvlak van ruimte en water zelf initieert, is het waterschap er zeker van dat zij inbreng heeft in ruimtelijke ordeningsprocessen in haar beheergebied. Het waterschap beoogt voor de toekomst zich te blijven ontwikkelen op zowel technisch als maatschappelijk gebied, om een actieve of zelfs sturende rol in gebiedsontwikkeling te kunnen blijven innemen (DD, 2009). De actieve rol die het waterschap beoogt houdt in: "*initiatiefsteller en agendasteller voor integrale gebiedsontwikkeling, grondverwerving, financiering, het benoemen van projecten, planning en organisatie*" (DD, 2009, p. 12). De Dommel is dan ook regisseur van meerdere gebiedsontwikkelingsprojecten, zoals De Brand, De Scheeken, de Essche Stroom en Kampina en Oisterwijkse Vennen. Deze actieve

invulling van de rol van het waterschap is tot stand gekomen door de proactieve houding die het waterschap altijd heeft ingenomen bij ruimtelijke ordeningsprocessen.

In haar inhoudelijke beleid geeft De Dommel verder aan de komende jaren aandacht te besteden aan duurzaamheid, klimaatverandering, gezondheid, meervoudig ruimtegebruik en 'mooi water': landschap, recreatie en cultuurhistorie. Voor de realisatie van 'mooi water', ook in stedelijke gebieden, werkt het waterschap intensief samen met gemeenten om het stedelijk waterbeheer in beeld te brengen. De Dommel is dus niet alleen actief in landelijke gebieden, maar ook in stedelijk gebieden.

Rolinvulling

De regisseursrol houdt voor De Dommel in de praktijk in dat zij het project en daarmee de projectgroep leidt van begin tot eind. Ook het daadwerkelijk ontwerpen van het plan staat onder leiding van het waterschap. In de ontwerpfase wordt het waterschap geholpen door een adviesbureau voor de technische aspecten, zoals modellering en kaarten maken. Het waterschap heeft zich in de ontwerpfase gericht op de doelstellingen van alle betrokken actoren. Door in doelen in plaats van oplossingen te denken is er meer ruimte voor een bevredigende invulling van het ontwerp voor alle partijen. In figuur 6.2 is het verloop van het ontwerpproces simplistisch weergegeven. In de eerste fase van het ontwerpen wordt er nog op abstract niveau over het gebied nagedacht. Hierdoor blijft er ruimte voor alle partijen om input te geven. In deze fase heeft het waterschap interactieve avonden georganiseerd voor omwonenden en ondernemers uit de streek om hun visie voor het gebied te schetsen. In de tweede fase is meer concreet invulling gegeven aan het plan en worden schetsen door het waterschap gemaakt, op basis van de wensen van actoren en de inbreng van omwonenden en ondernemers. Er zijn voor De Scheeken in 2007 twee scenario's ontworpen: een cultureel scenario en een natuurlijk scenario (Oranjewoud, 2006). Met toestemming van alle actoren heeft het waterschap in de derde fase het ontwerp van het cultureel scenario tot in detail uitgewerkt (zie ook bijlage 6).



Figuur 6.2 Simplistische weergave ontwerpproces De Scheeken

Een voordeel van de regisseursrol dat het waterschap noemt, is dat het waterschap meer grip heeft op het tempo: er zijn snel resultaten geboekt. Het waterschap is echter wel afhankelijk van de andere actoren in het netwerk, bijvoorbeeld van de provincie voor de financiën en van

Brabants Landschap om het gebied uiteindelijk te willen beheren, dus volledige grip heeft zij niet. Een ander voordeel van de rol van regisseur in gebiedsontwikkeling voor het waterschap is dat het waterschap veel zichtbaarder is dan wanneer het waterschap 'slechts' participant is in gebiedsontwikkeling. Het voordeel van zichtbaarheid is dat het waterschap meer bekendheid genereert (onderdeel van een regionale waterautoriteit). Het project blijft echter echt een coproductie, waardoor de het waterschap zichzelf zeker niet alle eer kan aanrekenen. Het gaat hier dus om (horizontale) samenwerking in het netwerk, welke wordt gestuurd door het waterschap (governance).

Een nadeel is, zo stelt een woordvoerder van De Dommel, dat het waterschap op interactieve avonden wordt aangesproken op "*fouten van 'de overheid'*". Problemen die boeren hebben met bijvoorbeeld beperkte mogelijkheden met landbouwgrond door wettelijke bepalingen, liggen buiten het bereik van het waterschap. Het waterschap staat echter ook namens de andere overheden voor het publiek, daarom horen deze nadelen er ook bij.

Uit gebiedsontwikkeling De Scheeken is gebleken dat het waterschap voldoende inhoudelijke en proceskennis heeft om de kwaliteit van het gebied te garanderen. Zonder procesvaardigheden is het moeilijk om als regisseur te functioneren in gebiedsontwikkeling. Ook dienen de mensen die bij het project betrokken worden vanaf het waterschap een brede blik te hebben om in te spelen op de andere doelen die gerealiseerd dienen te worden.

Door de vrijheid die gegeven wordt door het bestuur van De Dommel aan haar medewerkers, zijn er mogelijkheden om meerdere belangen mee te nemen in gebiedsontwikkeling, in plaats van alleen het waterbelang. Een woordvoerder van het waterschap heeft aangegeven dat "*Door de actieve opstelling die het waterschap altijd heeft gehad, is zij regisseur geworden in gebiedsontwikkeling*". Door goede afspraken tussen de provincie en het waterschap is het project vlot verlopen, zo geven zowel de provincie als het waterschap aan. Het project dient echter nog steeds gerealiseerd te worden om tot een waar succes te kunnen worden gerekend.

"*Het waterschap is erg tevreden met haar rol als regisseur en heeft haar doelen kunnen weerspiegelen in het gebiedsontwerp, tegelijkertijd rekening houdend met de doelen van andere actoren*", zo geeft een adviseur van het waterschap aan. Het waterschap wil met deze rolinvulling inspelen op "*de huidige politieke en maatschappelijke ontwikkelingen*", zo stelt een woordvoerder. Door de regisseursrol van het waterschap is zij een nog belangrijker schakel in gebiedsontwikkeling geworden. Wanneer het waterschap niet afhankelijk was geweest van andere actoren voor het realiseren van haar eigen wettelijke taken (beheer van waterkwantiteit en waterkwaliteit), had zij haar rol "*heel anders*" invulling gegeven en was voor "*een rol als beheerder/uitvoerder*" gekozen, zo stelt een adviseur van het waterschap.

6.6 Extern perspectief

In het proces is waterschap De Dommel verantwoordelijk voor de beslissingen die genomen worden. Het proces dat De Dommel begeleid heeft is tot nu toe vlot verlopen. Vooral de relatie tussen de provincie en het waterschap is van groot belang voor het goed verlopen van het proces. Omdat het waterschap trekker is van de gebiedsontwikkeling waarin ook EHS-doelen (taak van provincie) worden nagestreefd, is vertrouwen van de provincie van groot belang. De provincie en het waterschap hebben regelmatig terugkoppeling waardoor de verhouding goed is. Op dit moment loopt het project echter minder soepel dan aanvankelijk. De provincie is verantwoordelijk voor de grondaankopen die nodig zijn om het project te realiseren. Deze grondaankopen komen nog niet van de grond, waardoor de relatie tussen het waterschap en de provincie onder druk komt te staan.

De plaatsvervangend directeur van Brabants Landschap spreekt zeer positief over het waterschap: *“Het waterschap heeft een zeer integrale belangenafweging verzorgd, doordat er ook afspraken zijn gemaakt met de provincie om breder te kijken dan de watertaak”*. Ook de andere actoren in het governance-netwerk stellen dat het planvormingsproces voor De Scheeken erg soepel is verlopen. De actoren zijn tevreden met de mate waarin zij gehoord zijn. Na de planvorming is er ook door alle betrokken bestuursleden een samenwerkingsovereenkomst getekend om het project te bevestigen.

Zoals gezegd loopt het project enige vertraging op doordat nog niet alle gronden door de provincie zijn aangekocht. Het plan voor het gebied ligt al wel enige tijd op tafel, maar kan nog niet worden uitgevoerd doordat nog niet alle percelen die nodig zijn voor de ontwikkeling van het gebied in handen zijn van de provincie. De provincie heeft op dit moment nog onvoldoende financiële middelen om alle percelen te verwerven, *“bovendien vindt grondruil plaats op vrijwillige basis en willen niet alle grondeigenaren dit”*, zoals een medewerker van de provincie aangeeft. Woordvoerders van Brabants Landschap en De Dommel geven aan dat zij nu proberen druk uit te oefenen op de provincie, zodat er snel geld vrijkomt voor het verwerven van de gronden en het project gerealiseerd kan worden: *“Het waterschap probeert druk te zetten op de provincie om de gronden aan te kopen, maar zo komt de grondaankoop voor een deel eigenlijk ook op de schouders van het waterschap”*, zoals een adviseur van het waterschap stelt. Het heeft voor het waterschap geen zin om alvast delen van het project uit te voeren, omdat dat extra geld, tijd en draagvlak kan kosten. Door het aanpassen van de grondwaterstanden kunnen landbouwgronden bijvoorbeeld negatief worden beïnvloed, waardoor het draagvlak onder de agrariërs daalt.

De tijd tussen inloopavonden voor belangstellenden en de realisatie van het project wordt dus steeds groter. Een medewerker van ZLTO benadrukt dit met: *“Iedereen in het gebied flink is wakker geschud door de inloopavonden, maar vervolgens nog te lang moet wachten op uitvoering”*. Voor land- en tuinbouwers zorgt dit voor onzekerheid omdat niet zeker is wanneer de

waterhuishouding wordt aangepast en vanaf wanneer dit hun gronden kan beïnvloeden. Dus hoewel de planvorming reeds succesvol is afgerond, willen de betrokken actoren “*pas van succes spreken wanneer het project ook daadwerkelijk is gerealiseerd*”, zoals onder andere een medewerker van één van de betrokken gemeenten stelt.

Het project loopt dus vooral vertraging op door de beperkte financiële middelen van de provincie Noord-Brabant voor de grondaankoop, maar niet door de bezuinigingen die mogelijk aanstaande zijn vanuit Den Haag. Bovendien is dit project al voorbij de haalbaarheidsfase waarin de kostenverdeling tussen de actoren wordt gemaakt (zie ook figuur 3.1).

6.7 Resumé

In dit hoofdstuk is de case De Scheeken besproken. Bij waterschap De Dommel staan duurzaamheid, gezondheid, ‘mooi water’ en meervoudig ruimtegebruik centraal en wordt op strategisch niveau op dit moment minder aandacht geschonken aan het huidige dilemma dan dat waterschap Noorderzijlvest doet. De Dommel functioneert met haar openheid en vooruitstrevendheid al meer als een regionale waterautoriteit dan Noorderzijlvest dat doet. Ook met de zeer actieve rol die De Dommel inneemt in gebiedsontwikkeling, heeft zij een stap in de richting van het worden tot een regionale waterautoriteit gedaan. Door de zeer actieve houding worden bovendien haar eigen doelen snel bereikt en wordt tegelijkertijd een bijdrage geleverd aan doelen van anderen, zoals recreatie. Het project is echter nog niet gerealiseerd en kan daarom nog niet als succes worden bestempeld.

Het dilemma tussen kostenbesparingen van hogerhand en investeringen in kennis en expertise om in te kunnen spelen op maatschappelijke veranderingen komt in deze case slechts deels naar voren. De kostenbesparingen waar de waterschappen mogelijk mee te kampen gaan krijgen zijn in ieder geval nog niet terug te zien in het project en ook niet in het beleid voor de komende vijf jaar van het waterschap. Investeringen in kennis en expertise is een veld waar De Dommel wel duidelijk aan werkt. Zo volgen medewerkers cursussen om meer kennis te ontwikkelen met betrekking tot ruimtelijke ordening en klimaatverandering. Ook worden medewerkers door middel van cursussen bewust gemaakt van houding en gedrag in projecten. Verder stelt het waterschap zich actief op waardoor expertise in de praktijk kan worden gebracht. De Dommel stelt zich dus duidelijk actiever op in gebiedsontwikkeling en investeert in kennis en expertise om invulling te geven aan het huidige dilemma, dan Noorderzijlvest.

Hoofdstuk 7 Case: vaarverbinding Erica – Ter Apel

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de case vaarverbinding Erica – Ter Apel in het beheergebied van waterschap Hunze en Aa's behandeld. Doel van realisatie van deze vaarverbinding is plezierjachten de mogelijkheid te geven om een rondje te varen in Noordoost-Nederland. Het waterschap neemt in dit project de rol van participant in, waaraan zij een andere invulling geeft dan waterschap Noorderzijvest. Het eerste deel van de vaarverbinding Erica – Ter Apel is in 2010 gerealiseerd, de gehele vaarverbinding zal in 2013 gereed zijn. Het grootste gedeelte van het project bevindt zich dus al in de beheerfase (zie voor toelichting fases H3, §3.2.2).

De volgende paragraaf (§7.2) gaat allereerst in op de geschiedenis en het beheergebied van Hunze en Aa's, zodat een beeld gevormd kan worden van het waterschap. Hierna wordt de achtergrond van het project uitgebreid beschreven (§7.3). Vervolgens wordt in vanuit breed perspectief ingegaan op het governance-netwerk bij het project Erica – Ter Apel, op de wijze zoals beschreven in het conceptueel raamwerk (§7.4). In paragraaf 7.5 wordt ingegaan op strategisch en inhoudelijk beleid en de uitwerking hiervan in de praktijk van gebiedsontwikkeling. Dit tegen de achtergrond van het dilemma tussen kostenbesparingen en investeringen in expertise en kennis ('intern perspectief'). Ook het extern perspectief op de rol van Hunze en Aa's komt in deze casestudie aan de orde (§7.6). Het hoofdstuk eindigt met een resumé (§7.7).

7.2 Waterschap Hunze en Aa's

Hunze en Aa's is een waterschap in Noordoost-Nederland, met in haar beheergebied in Zuidoost-Groningen en Oost-Drenthe (zie figuur 7.1). De totale oppervlakte van het beheergebied bedraagt 213.000 ha, daarmee behoort Hunze en Aa's tot de top van grote waterschappen (Havekes, 2008). Het beheergebied telt ongeveer 420.000 inwoners.

Het waterschap is opgericht op 1 januari 2000 door een fusie van de waterschappen Dollardzijvest, Hunze en Aa, Eemzijvest (deels) en het Zuiveringsbeheer provincie Groningen en Zuiveringsschap Drenthe (Hempenius, 1999). Het waterschap beheert zowel de waterkwantiteit als de waterkwaliteit in haar beheergebied en telt ruim 350 medewerkers.

Hunze en Aa's is vooral bekend van de grote gebiedsontwikkelingsprojecten Blauwestad en Meerstad. Anno 2010 speelt voor Hunze en Aa's vooral nog Meerstad als grote gebiedsontwikkeling; de waterberging in Blauwestad is reeds gerealiseerd. Meerstad is een bijzonder project omdat er op één van de laagste punten van Groningen en Drenthe woningen gebouwd gaan worden en grootschalige waterberging wordt gerealiseerd. Er zijn echter nog veel meer gebiedsontwikkelingen waar het waterschap nauw bij betrokken is.



Figuur 7.1 Beheergebied van waterschap Hunze en Aa's¹⁵

7.3 Het project vaarverbinding Erica – Ter Apel

In Zuidoost-Drenthe en de Veenkoloniën is de realisatie van de vaarverbinding Erica – Ter Apel in gang gezet. Met de realisatie van de vaarverbinding worden tegelijkertijd ook sociale en economische doelen nagestreefd. In deze paragraaf worden de achtergrond en de financiering van dit gebiedsontwikkelingsproject besproken.

Achtergrond

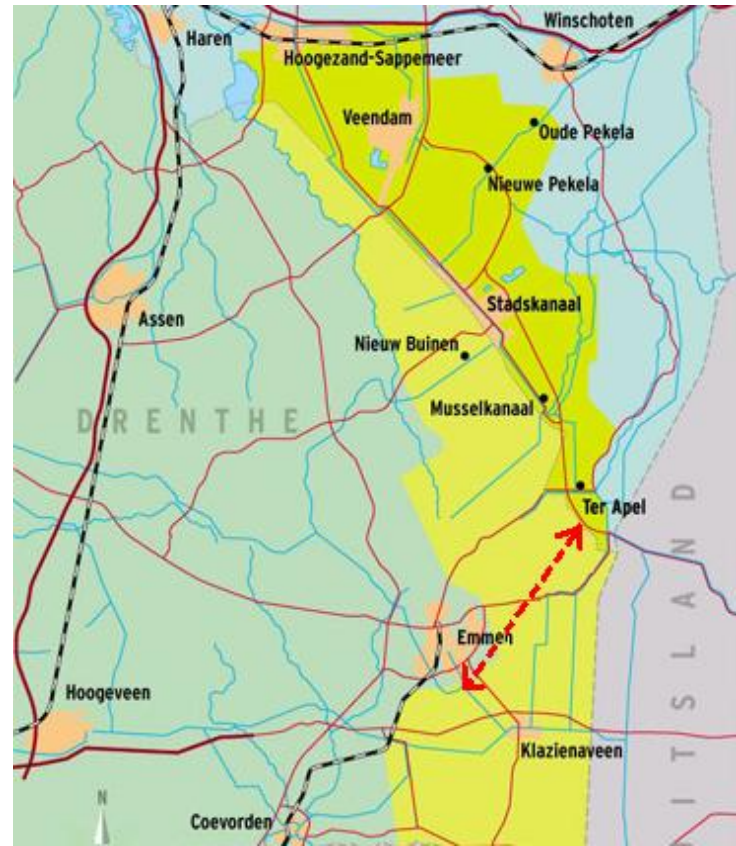
De recreatievaart in het noordoosten van Nederland is lange tijd beperkt geweest; door de ondiepe en smalle watergangen en het ontbreken van sluizen en beweegbare bruggen waren er geen mogelijkheden om vanuit Oost-Groningen richting Emmen te varen; er was sprake van een ontbrekende schakel in het (inter)nationale toervaartnet (zie figuur 7.2). Daarom is er vanuit de stuurgroep 'Agenda van de Veenkoloniën' het initiatief genomen voor de realisatie van een nieuwe vaarroute tussen Erica en Ter Apel, zodat het vaarwater in de provincies Groningen, Drenthe, Friesland, Overijssel en in Duitsland beter met elkaar verbonden wordt.

Met dit gebiedsontwikkelingsproject in het veenkoloniaal gebied worden een aantal doelen nagestreefd, te weten:

- Uitbreiding toervaartnet Noordoost-Nederland Vaarverbinding
- Verbetering watersysteem Veenkoloniën
- Versterking cultuurhistorie Veenkoloniën

¹⁵ Website H&A, hunzeenaas.nl/binaries/website/afbeeldingen/gebiedskaartje.gif (bezocht op 26 augustus)

- Sociaaleconomische versterking van Zuidoost-Drenthe en de Veenkoloniën



Figuur 7.2 Vaarverbinding Erica – Ter Apel¹⁶

Versterking van de cultuurhistorie van de Veenkoloniën wordt bereikt door het in ere herstellen van het typische landschap in de Veenkoloniën. De sociaaleconomische versterking van het gebied zal plaatsvinden door de grotere toeristische waarde van het gebied. Mensen zullen zich langer in het gebied ophouden en bestedingen doen in het gebied, waardoor de lokale economie een impuls ervaart. Omdat de verbetering van het watersysteem dit doel en de andere doelen in het gebied raakt en omdat deze doelen door de betrokken actoren gezamenlijk worden aangepakt, is er sprake van gebiedsontwikkeling. Uit de berekening van een onafhankelijk adviesbureau blijkt dat de realisatie van de vaarverbinding 255 extra fulltime banen oplevert en er voor bijna € 16 miljoen extra aan bestedingen zullen worden gedaan in het gebied door de toegenomen recreatie en toerisme in het gebied wanneer de vaarverbinding voltooid is. Het waterschap participeert vooral in het project om het watersysteem in het gebied te verbeteren, maar het waterschap staat ook dicht bij de andere doelen die worden nagestreefd.

Al met al gaat het gebied behoorlijk over de kop: oude vaarwegen worden weer in ere hersteld en bruggen en nieuwe sluisen worden geplaatst om de herstelde vaarwegen te kunnen passeren. Het project speelt dan ook bij de inwoners van het gebied. De meeste mensen staan positief

¹⁶ Website Veenkoloniën, veenkolonien.nl/VeenkolonienSwordsite/Veenkolonien/images/hetgebiedkaartje.jpg/draftimage (bezoekt op 26 augustus 2010)

tegenover het project, omdat er “meer leven in het rustige gebied” komt, aldus een projectmedewerker van waterschap Hunze en Aa’s.

Financiën

De vaarverbinding Erica – Ter Apel zal totaal € 32 miljoen gaan kosten. Deze kosten komen voor een groot deel voor de rekening van de provincie Drenthe, de gemeente Emmen en de Stichting Recreatietoervaart Nederland (SRN). Andere actoren leveren echter ook een aanzienlijke bijdrage (zie ook bijlage 5). Met de financiën heeft het waterschap nog wel enige problemen ervaren, doordat er in het projectplan een kostenverdeling was gemaakt zonder juiste onderbouwing. Het bestuur van het waterschap kon dan ook niet akkoord gaan met de oorspronkelijke zes procent medefinanciering; uiteindelijk is besloten dat het waterschap 4,1 procent van de kosten draagt. Deze bijdrage is gebaseerd op de kosten van de werkzaamheden die het waterschap zonder de realisatie van het project ook had moeten uitvoeren, zoals oeveronderhoud en baggerwerkzaamheden. De verdeling van de kosten is dus niet aangepast naar aanleiding van de kostenbesparingen die de waterbeheersector wellicht te wachten staat.

7.4 Governance-netwerk vaarverbinding Erica – Ter Apel

In deze paragraaf wordt ingegaan op het governance-netwerk rondom de realisatie van de vaarverbinding Erica – Ter Apel. Hierbij wordt specifiek gekeken naar de volgende kenmerken van governance-netwerken: wederzijdse afhankelijkheid van actoren, zelfstandigheid van actoren, interactie in het netwerk, zelfregulerendheid van het netwerk en het doel van het governance-netwerk. Dit is de eerste stap om te komen tot beantwoording van de hoofdvraag.

Het initiatief voor een vaarroute door het veenkoloniaal gebied komt vanuit de Agenda van de Veenkoloniën. De Agenda van de Veenkoloniën geeft hiermee gehoor aan een lang gekoesterde wens van de Stichting Recreatietoervaart Nederland (SRN). De Agenda van de Veenkoloniën is een werkgroep gevormd door negen Drentse en Groningse gemeenten, twee waterschappen en twee provincies. De provincie Drenthe en de gemeente Emmen hebben samen gekeken naar de realiseerbaarheid van het plan van de Agenda van de Veenkoloniën. Hierna zijn er ook andere partijen betrokken bij de ontwikkeling van een plan voor een vaarverbinding, te weten:

- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)
- Provincie Groningen
- Gemeenten Vlagtwedde, Hoogezand-Sappemeer, Veendam, Aa en Hunze, Stadskanaal, Menterwolde, Pekela en Borger-Odoorn
- Waterschappen Hunze en Aa’s en Velt en Vecht

Het gaat dus om een groot aantal actoren in het governance-netwerk, die samen de realisatie van de vaarverbinding nastreven. Het waterschap, de gemeenten en de provincie zijn zelfstandige actoren, die een gekozen bestuur kennen en zelf voor hun financiering zorgen door middel van belastingheffing.

Waterschap Hunze en Aa's is vooral betrokken bij de vaarverbinding Erica – Ter Apel vanuit het perspectief van kleinschalige waterberging. Bovendien is water de bindende factor rondom dit gebiedsontwikkelingsproject; het gaat immers om de realisatie van een vaarverbinding. Het waterschap werkt met de andere actoren in dit gebied samen, omdat zij wederzijds afhankelijk zijn. Zo heeft het waterschap geld nodig om bruggen en sluisen op te knappen en hebben de gemeenten baadt bij opgeknapt bruggen en sluisen omdat dit de ruimtelijke kwaliteit van het gebied ten goede komt.

Omdat de actoren wederzijds afhankelijk zijn, vindt er interactie plaats tussen de actoren. Deze interactie krijgt vorm door projectgroepbijeenkomsten en uitwisseling van kennis gedurende deze bijeenkomsten. Zonder de interactie kunnen de doelen niet gerealiseerd worden, aangezien de partijen hiervoor wederzijds afhankelijk zijn. De interactie vindt plaats binnen de projectgroep.

Met de realisatie van een vaarverbinding wordt door het governance-netwerk een doel met algemeen nut nagestreefd: de sociaaleconomische vitalisering van plattelandsdorpen en het herstel van de vaarverbinding. Omdat deze doelen voor iedereen voordeel hebben, kan worden gesproken van doelen met algemeen nut. De provincie en de betrokken gemeenten hechten veel waarde aan toename van het toerisme in het gebied. De extra werkplekken die door toename van het toerisme ontstaan, zijn van groot belang voor de aantrekkelijkheid van het gebied om in te blijven wonen. Dit blijkt uit de uitspraak van een medewerker van het waterschap: "*Sommige gemeenten vinden het erg jammer dat de vaarverbinding niet door hun gebied komt*".

Het governance-netwerk kent beperkte invloed van buitenaf, bijvoorbeeld de SNR die heeft aangedrongen op realisatie van de vaarverbinding en het project ook meefinanciert.

7.5 Intern perspectief: rolinvulling Hunze en Aa's

Voor de invulling van de rol van het waterschap is het beleid dat het waterschap voert op strategisch en inhoudelijk niveau op het gebied van gebiedsontwikkeling, kostenbesparingen en investeringen in expertise en kennis van belang. De tweede stap in het conceptueel raamwerk betreft dan ook het ingaan op beleid op strategisch en inhoudelijk niveau, om vervolgens de invulling van de rol van het waterschap in de praktijk van gebiedsontwikkeling te bespreken.

Beleid op strategisch niveau

Waterschap Hunze en Aa's heeft net als waterschap Noorderzijlvest de ambitie om een regionale waterautoriteit te worden (H&A, 2009). Hierbij gaat het voor Hunze en Aa's vooral om erkenning, waardering en zichtbaarheid naar buiten toe. Hiervoor wil Hunze en Aa's aan haar deskundigheid, professionaliteit en betrouwbaarheid werken. Op deze manier wil het waterschap de omgeving bewuster maken van water in de omgeving. De regionale waterautoriteit is er ook op gericht om verbindingen te leggen met andere maatschappelijke organisaties en om duidelijk

te maken dat het waterschap een betrouwbare en betrokken partner is in projecten met raakvlakken aan water. Ook wil het waterschap in de toekomst doelgerichter werken (H&A, 2010). Hunze en Aa's omschrijft duidelijk waar zij naar streeft, maar verder wordt er niet ingegaan op de manier waarop de status van regionale waterautoriteit bereikt kan worden. Hier is een duidelijk verschil met waterschap Noorderzijlvest, dat al wel een concreet plan klaar heeft liggen om een regionale waterautoriteit te worden.

Op strategisch niveau gaat Hunze en Aa's nog niet in op kostenbesparingen en investeringen in kennis en expertise (H&A, 2009 en 2010). Het dilemma tussen kostenbesparingen en investeringen in kennis en expertise heeft tot dusverre dus nog geen doorwerking in het strategisch beleid.

Inhoudelijk beleid

Het concrete beleid dat door waterschappen wordt gevoerd, wordt vastgelegd in waterbeheerplannen. Waterschappen zijn hiertoe wettelijk verplicht, om zo naar buiten te brengen op welke wijze het waterschap invulling wil geven aan haar wettelijke taken en andere bezigheden. Iedere vijf jaar presenteren de waterschappen een nieuw waterbeheerplan voor de komende vijf jaar. Hunze en Aa's geeft in haar Beheerplan 2010-2015 (H&A, 2009) aan dat er door veranderingen in de maatschappij behoefte is ontstaan aan sturing van water in de ruimtelijke ontwikkelingen. Zo beoogt Hunze en Aa's ook een sturende rol voor water in gebiedsontwikkeling. In het beleidsplan van het waterschap en in interviews met medewerkers van het waterschap komt naar voren dat het waterschap niet per se de organisatie wil zijn die zorgt voor de sturende rol van water in gebiedsontwikkeling; ook andere partijen kunnen het waterbelang goed vertegenwoordigen. Een medewerker van het waterschap geeft hierbij aan dat het waterschap wel *“streeft naar een prominente (actieve en oplossingsgerichte) rol in de ondersteuning van gebiedsontwikkelingsprojecten die worden geïnitieerd door de provincie”*. De inbreng van het waterschap is hierbij vooral technische kennis, maar om de juiste input te kunnen leveren moeten de waterschappen ook de minder technische ontwikkelingen begrijpen.

Door de sturende rol van water in gebiedsontwikkeling ontstaan er mogelijkheden voor kleinschalige waterberging (water vasthouden) op vele locaties, wat een nadrukkelijk wens van Hunze en Aa's is. Door kleinschalige waterberging wil het waterschap ruimte maken om neerslagoverschotten op te kunnen vangen.

Medewerkers van Hunze en Aa's geven aan dat het waterschap sinds de invoering van de watertoets in 2001 *“goed betrokken”* is bij ruimtelijke ontwikkelingen. Het waterschap wordt echter nog niet bij alle ruimtelijke locatie- en inrichtingskeuzes betrokken. Dit is wel waar het waterschap uiteindelijk naar streeft. Het waterschap is dan ook enthousiast om betrokken te worden in gebiedsontwikkeling in landelijk gelegen gebieden. Het waterschap heeft hierbij niet alleen oog

voor de waterbelangen, maar ook voor landschappelijke en ruimtelijke kwaliteit. Het waterschap beoogt in haar waterbeheerplan eerder op de hoogte te zijn van nieuwe ontwikkelingen in alle facetten van het waterbeheer, waardoor zij optimaal bij kan dragen aan gebiedsontwikkeling.

Rolinvulling

Bij het vormen van het projectplan met alle betrokken actoren is besloten dat de provincie Drenthe het project trekt. De provincie was ook direct betrokken bij het initiatief voor de vaarverbinding, waardoor het niet onlogisch is dat de provincie trekker is geworden van het project. De rol van Hunze en Aa's kan in deze gebiedsontwikkeling het beste worden omschreven als 'participant'. Het waterschap is net als de andere actoren in het project volwaardig partner van de provincie Drenthe en de gemeente Emmen. Omdat het waterschap belang heeft bij verbetering van het watersysteem en de waterhuishouding, is het belangrijk dat het waterschap betrokken is. Ook het feit dat het waterschap uiteindelijk de vaarverbinding moeten beheren, zorgt er voor dat het waterschap betrokken is bij deze gebiedsontwikkeling.

Het waterschap heeft vorm gegeven aan de rol van participant door een adviserende rol in te nemen in het project. Het waterschap heeft advies gegeven op watertechnische vlakken en meegedacht in de andere facetten van de ontwikkeling van de vaarverbinding. Hierin wordt het waterschap door de andere actoren als deskundig gezien, dit blijkt wel uit het feit dat de ideeën van het waterschap allen zijn gehonoreerd.

Wanneer Hunze en Aa's niet had geparticipeerd in dit project, had het waterschap ook gewoon het jaarlijks onderhoud moeten plegen aan de vaarverbindingen. Door de vaarverbindingen samen met anderen aan te pakken, is het project voor het waterschap aantrekkelijk. Bovendien zijn de sluisen in het gebied vernieuwd, wat eigenlijk ook alleen een investering van het waterschap zou zijn. Omdat het project ook nog eens een uithangbord is voor de regio, participeert het waterschap graag.

Een medewerker van Hunze en Aa's geeft aan dat het waterschap "zeer tevreden" is met de rol van participant in de gebiedsontwikkeling. Het waterschap vindt het niet erg dat zij geen regisseur is geworden, omdat het trekkerschap veel administratieve rompslomp (vergaderingen, stukken, archiefbeheer en financiënbeheer) kost. Ook participanten kunnen andere actoren achter de broek zitten (sturen), daarvoor hoeft je niet per se trekker te zijn in gebiedsontwikkeling, zo stelt een medewerker van het waterschap. Hierin is de wederzijdse afhankelijkheid die actoren in governance-netwerken kennen, terug te zien. Uiteindelijk gaat het om een effectieve samenwerking, welke zeer goed is geweest in de gebiedsontwikkeling rondom de vaarverbinding. Een woordvoerder van de gemeente Emmen geeft aan dat zij prettig hebben samengewerkt met Hunze en Aa's en er goed overleg heeft plaatsgevonden in het project. Over de taakverdeling

waren reeds in 2007 heldere afspraken gemaakt, waardoor er weinig problemen zijn ontstaan bij de taakopvatting van de verschillende actoren.

Het dilemma tussen kostenbesparingen van hogerhand enerzijds en investeringen in expertise en kennis om te kunnen omgaan met veranderingen in de samenleving anderzijds, komt in deze rolinvulling nog niet duidelijk naar voren. Het waterschap heeft in het project niet te maken met kostenbesparingen, hoewel er wel zorgvuldig met de uitgaven van het waterschap omgegaan moet worden. Doordat het waterschap geen zeer actieve rol heeft ingenomen in het project, is ook de zichtbaarheid van het waterschap als actor in het project beperkt. Het waterschap werkt in dit gebiedsontwikkelingsproject niet aan haar zichtbaarheid, wat wel nodig is om een regionale waterautoriteit te worden.

7.6 Extern perspectief

In 2001 zijn de eerste onderzoeken gestart naar een mogelijke vaarverbinding tussen Ter Apel en Erica, op initiatief van de stuurgroep Agenda van de Veenkoloniën. In de periode 2001-2006 zijn de verschillende partijen bij elkaar gaan zitten, om te kijken of de vaarverbinding ook echt gerealiseerd zou kunnen worden. Nadat het onderzoek met succes was afgerond, zijn de gezamenlijk gewenste doelen, maatregelen, inzet van middelen en bestuurlijk toewijding vastgelegd in een projectplan. In het projectplan Erica – Ter Apel is ook een globaal inrichtingsplan opgenomen en zijn de belangrijkste stappen die nodig zijn voor de totstandkoming van de vaarverbinding opgenomen. In 2007 is de werkvoorbereiding van het project gestart door het schrijven van bestekken en het doorlopen van de wettelijke procedures (meldingen, watertoets etc.) voor toestemming voor de realisatie. In 2009 werd begonnen met de daadwerkelijke realisatie. Het project is hierbij in delen opgesplitst en wordt gerealiseerd vanuit het noorden richting het zuiden. Op 10 juni 2010 is fase één van de vaarverbinding officieel opengesteld voor vaarverkeer. Fase één houdt in dat vaartuigen vanuit Ter Apel kunnen varen naar Barger Compasuum. Hier houdt de vaarverbinding op dit moment nog op.

Het waterschap werkt niet aan haar zichtbaarheid in het gebiedsontwikkelingsproject vaarverbinding Erica – Ter Apel, maar de betrokken actoren (gemeenten en provincie) zijn allen wel zeer tevreden met de rol die het waterschap heeft vervuld in de planvormingsfase van het project. Zo geeft een woordvoerder van de gemeente Emmen aan dat zij “*zeer prettig*” hebben samengewerkt met het waterschap en het waterschap met onder andere haar “*specifiek technische kennis*” een “*nuttige partner*” was in het project. Het worden van een regionale waterautoriteit is dus minder belangrijk dan het goed vervullen van de taken in een project.

De vaarverbinding van Barger Compasuum naar Erica (fase 2) zal naar verwachting eind 2013 zijn gerealiseerd. Deze fase neemt langere tijd in beslag dan fase één, omdat het gaat om de aanleg van een geheel nieuwe vaarverbinding. In fase één werden er vooral oude verbindingen

in ere hersteld door middel van herstelwerkzaamheden aan sluisen, aanbrengen van oeverbescherming en baggerwerkzaamheden. De realisatie van fase één heeft dus negen jaar in beslag genomen, met fase twee erbij zal het gebiedsontwikkelingsproject totaal twaalf jaar duren.

7.7 Resumé

Het waterschap Hunze en Aa's is participant geweest bij de gebiedsontwikkeling Erica – Ter Apel. De rol van participant past bij het waterschap, omdat zij vooral wil meedenken. In hoofdstuk drie (Methodologie) is onderscheid gemaakt tussen sterke en zwakke participanten. Waterschap Noorderzijlvest wordt hierbij als sterke participant omschreven en Hunze en Aa's als zwakke participant. Het verschil tussen deze twee rollen zit in de vertegenwoordiging van het waterbelang. In twee deelprojecten met vooral wateraspecten heeft Noorderzijlvest een actieve rol als regisseur ingenomen. Hunze en Aa's heeft echter vooral meegedacht bij de vaarverbinding. Hunze en Aa's heeft aangegeven niet per se de trekkersrol in te willen nemen in gebiedsontwikkeling, zolang de rol van water in gebiedsontwikkeling uitdrukkelijk wordt meegenomen. Ook andere partijen dan het waterschap kunnen immers zorg dragen voor het waterbelang. Het worden van een regionale waterautoriteit gaat voor dit waterschap dus niet voor het invullen van de taken in een project.

De politieke en maatschappelijke ontwikkelingen die zijn beschreven in hoofdstuk vier, lijken nog weinig invloed te hebben gehad op de ambtelijke organisatie van het waterschap, maar hebben de bestuurders al wel aan het denken gezet. Daar waar waterschap De Dommel duidelijk streeft naar een prominente positie voor het waterschap, streeft Hunze en Aa's vooral naar een prominente plek voor water. Vooral door de kwaliteit die Hunze en Aa's nastreeft door technische, en minder technische, kennis in te brengen in projecten, probeert het waterschap invulling te geven aan het huidige dilemma.

Hoofdstuk 8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleiding

In dit onderzoek is getracht een antwoord te vinden op de volgende hoofdvraag: “*Hoe proberen waterschappen om te gaan met het spanningsveld, dat bestaat uit enerzijds het ontwikkelen en in de praktijk brengen van meer expertise en kennis en anderzijds de toenemende vraag naar kostenbesparing, in de praktijk van gebiedsontwikkeling?*” Deze hoofdvraag is beantwoord aan de hand van verschillende deelvragen. Naast de hoofdvraag, zal in dit hoofdstuk ook worden ingegaan op de verschillende deelvragen. De resultaten uit de vorige hoofdstukken van dit onderzoek vormen samen de conclusies (§8.2). Op basis van deze conclusies worden in dit hoofdstuk ook aanbevelingen gedaan aan waterschap Noorderzijlvest met betrekking tot haar toekomstige rolinvulling in gebiedsontwikkelingsprojecten tegen de achtergrond van het huidige dilemma (§8.3). In paragraaf 8.4 worden ten slotte enkele kanttekeningen bij het onderzoek geplaatst.

8.2 Conclusies

- *Waterschappen houden zich bezig met twee kerntaken, die concreet worden ingevuld naar inzicht van het waterschap*

In het onderzoek is naar voren gekomen dat de waterschappen zich vooral bezighouden met hun twee kerntaken: zorg voor het watersysteem en zorg voor de zuivering van afvalwater. De invulling van deze taken verschilt per waterschap. In de hoog gelegen gebieden is de zorg voor het watersysteem gericht op het vasthouden van water om verdroging tegen te gaan, terwijl in lager gelegen gebieden water keren en water afvoeren om natte voeten te voorkomen centraal staat. In de Waterschapswet is opgenomen dat de bestuurlijke leiding van het waterschap in handen is van een dagelijks bestuur en een algemeen bestuur. Voor bepaling van de samenstelling van het algemeen bestuur van waterschappen worden iedere vier jaar waterschapsverkiezingen georganiseerd.

- *Verskillende ontwikkelingen op (inter)nationaal niveau hebben het waterbeheer beïnvloed*

Het waterbeheer heeft vier belangrijke ontwikkelingen doorgemaakt, te weten:

- Veranderend takenpakket
- Stroomgebiedbenadering
- Schaalvergroting
- Water als ordenend principe

Deze ontwikkelingen zijn ontstaan vanuit een aantal verschillende oorzaken. Ten eerste wordt er op internationaal (Europees) niveau beleid gevoerd aangaande waterbeheer, waar waterbeheerder zich aan moeten houden. Ten tweede komen de ontwikkelingen voort uit de

politieke context waarin de waterschappen zich bevinden. Het ontstaan van de 'stroomgebiedbenadering' en het hanteren van 'water als ordenend principe' hebben behalve met politiek, ook te maken met klimaatverandering. Door klimaatverandering zijn er verschillende problemen met waterbeheer ontstaan. Deze problemen worden zoveel mogelijk aangepakt bij de bron: in het stroomgebied waar zij ontstaan. Om problemen met water te voorkomen is de trend 'water als ordenend principe' ontstaan. Door water de ruimte te geven, wordt geanticipeerd op de ruimte die water in toenemende mate vraagt door klimaatverandering.

Op nationaal niveau speelt het begrotingstekort ook een rol in het waterbeheer. Zo worden er allerlei maatregelen bedacht om kosten in de waterbeheersector te kunnen besparen. Ook samenvoeging en afschaffing van waterschappen zijn maatregelen die genoemd worden in de politiek. Waterschappen bevinden zich dus in woelig water: aan de ene kant moeten waterschappen inspelen op verschillende opgaven die zijn gesteld naar aanleiding van klimaatverandering, aan de andere kant ondervinden waterschappen hinder van de financiële crisis en de hiermee gepaard gaande politieke overwegingen die in Nederland spelen. Hierom vechten waterschappen voor hun voortbestaan.

- *Waterschappen participeren bij gebiedsontwikkelingsprojecten in governance-netwerken*

Ten eerste is in dit onderzoek gekeken naar gebiedsontwikkeling en in het bijzonder landelijke gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling kan worden omschreven als "*Een op consensus gerichte werkwijze in het omgaan met complexiteit, netwerken, dynamiek, posities en opvattingen en in het verbinden van de meest uiteenlopende waarden*" (Van Rooy, 2009). In dit onderzoek zijn gebiedsontwikkelingsprojecten in landelijk gelegen gebieden onderzocht. Gebiedsontwikkeling in landelijk gelegen gebieden kan worden omschreven als de ontwikkeling van gebieden waarin meerdere actoren samenwerken aan onderdelen van de volgende combinatie: natuur, landbouw, water, wonen in lage dichtheden, transport, recreatie en sport. In gebiedsontwikkeling neemt een grote verscheidenheid aan actoren, zowel vanuit de private sector als uit de publieke sector, deel, waaronder de waterschappen. Water en ruimte zijn waarden die vooral in het landelijk gebied dicht bij elkaar liggen, waardoor regisseurs van gebiedsontwikkeling in landelijke gebieden niet zonder de waterschappen kunnen. De actoren in gebiedsontwikkelingsprojecten organiseren zich in governance-netwerken. Deze netwerken komen tot stand uit de wederzijdse afhankelijkheid van actoren voor de realisatie van de gebiedsdoelen.

Uit de casestudies is gebleken dat de rol van het waterschap in governance-netwerken op verschillende wijze kan worden ingevuld: waterschappen kunnen participant of regisseur zijn. Aan de rol van participant wordt bovendien verschillend invulling geven. Zo is waterschap Noorderzijlvest een zeer actieve participant gebleken, terwijl waterschap Hunze en Aa's een matig actieve participant bleek. Het verschil tussen de invulling die de waterschappen geven aan

hun rol als participant houdt in dat Noorderzijlvest zich in deelprojecten met vooral waterbelang als trekker heeft opgesteld, terwijl Hunze en Aa's op alle vlakken participant is gebleven. Het verschil tussen zeer actief en matig actief komt ook terug bij de invulling van de rol van regisseur: waterschap De Dommel is regisseur van de gehele gebiedsontwikkeling, terwijl Noorderzijlvest regisseur is geworden van twee deelprojecten in de gebiedsontwikkeling. De rol van algeheel regisseur houdt voor De Dommel in dat zij het project en daarmee de gehele projectgroep leidt van begin tot eind. Zij zorgt er hierbij voor dat alle belanghebbende actoren betrokken worden en er een concreet voorstel op tafel komt waar alle partijen achter staan. Ook de technische kennis van de waterhuishouding is een bijdrage die De Dommel levert als regisseur. Hunze en Aa's en Noorderzijlvest leveren als participant voornamelijk inhoudelijke, technische kennis en vertegenwoordigen het waterbelang in het gebied. Een overeenkomst in de posities van Hunze en Aa's en De Dommel is dat beide trachten sturing te geven aan het project. Zij doen dat echter wel op verschillende wijze: Hunze en Aa's brengt kennis en expertise in, De Dommel leidt het project en stuur de andere actoren waar nodig.

De invulling van de rol van waterschappen in gebiedsontwikkeling is mede afhankelijk van de keuzes die op hogere niveaus worden gemaakt. Wanneer het algemeen bestuur van een waterschap zich richt op brede ontwikkelingen in het maatschappelijk belang, zal er ruimte zijn voor een brede invulling van de rol van het waterschap waarbij de participatie breder wordt opgepakt dan alleen het wateraspect. Breed participeren houdt bijvoorbeeld ook in: participatie op de vlakken ruimtelijke ordening, natuur en recreatie. Wanneer een algemeen bestuur kiest voor strikte handhaving van de wettelijk vastgelegde watertaken, bijvoorbeeld voor kostenbesparing, zullen waterschappen zich in gebiedsontwikkeling alleen kunnen richten op hun eigen wateraspect en geen actieve, meedenkende rol in het gehele project in kunnen nemen.

Waterschappen worden betrokken bij gebiedsontwikkeling omdat zij over gedetailleerde inhoudelijke informatie beschikken over gebieden en vergunningen moeten verlenen aan actoren die willen ontwikkelen. Actoren zijn dus al snel afhankelijk van de waterschappen in gebiedsontwikkeling. Hierdoor vervullen waterschappen altijd ten minste de rol van facilitator/subsidiënt in gebiedsontwikkeling. Alleen een financiële bijdrage leveren aan projecten levert waterschappen echter weinig doelbereik op; waterschappen willen behalve een financiële bijdrage, ook een inhoudelijke bijdrage leveren aan projecten. Naar mate de rol van het waterbelang in gebiedsontwikkeling groter is, zullen de waterschappen een actievere rol innemen in het gebiedsontwikkelingsproces.

Waterschappen werken in de governance-netwerken veelal samen met provincies, omdat deze een belangrijke (wettelijke) taak hebben op het gebied van omgevings- en waterbeleid. Deze taak leidt vaak tot de invulling van de rol van provincies als regisseurs van gebiedsontwikkeling. De provincies kunnen echter voor het wateraspect in gebiedsontwikkeling niet zonder kennis en

expertise van de waterschappen. Wanneer het waterbelang de andere belangen in het project overstijgt, is het ook mogelijk dat het waterschap de organisatie is die gebiedsontwikkeling trekt. De relatie tussen waterschappen en andere overheidsorganisaties kan hierdoor onder druk komen te staan; een relatie die verder onder druk komt te staan omdat gemeenten en provincies net als de waterschappen lijken te moeten vechten voor hun legitimiteit. Hoewel relaties tussen overheidsorganisaties soms onder druk lijken komen te staan, kan samenwerking in gebiedsontwikkelingsprojecten de band tussen overheidsorganisaties ook sterker maken. Wanneer het overkoepelend belang wordt gerealiseerd zal dit alle partijen positief stemmen over verdere samenwerking.

- *Waterschappen spelen op strategisch niveau in op het dilemma tussen kostenbesparingen en investeringen in expertise en kennis door zich te richten op het worden van een regionale waterautoriteit*

Uit de casestudies is gebleken dat waterschappen op strategisch niveau actief beleid voeren om in te spelen op het huidige spanningsveld, dat bestaat uit enerzijds het ontwikkelen en in de praktijk brengen van meer expertise en kennis en anderzijds de toenemende vraag naar kostenbesparing. Vanuit de politieke context speelt de druk om te bezuinigen en dit is ook doorgedrongen tot de hoogste laag van de waterschappen. In hoofdstuk vier zijn de verschillende opties om op te bezuinigen besproken. Deze opties worden in de toekomst mogelijk verder gedetailleerd, waardoor de waterschapswereld echt op zijn kop gaat.

Concreet willen waterschappen inspelen op het dilemma door zich te ontwikkelen tot een 'regionale waterautoriteit'. Dit blijkt uit de casestudies, maar ook uit de documenten van de Unie van Waterschappen (UvW) waarin gesproken wordt over de omgang met het huidige dilemma. Hoe aan deze 'regionale waterautoriteit' invulling wordt gegeven in gebiedsontwikkeling, verschilt per waterschap. In ieder geval staan de waarden 'openheid', 'betrokkenheid' en 'zeggenschap' voorop voor het worden van een regionale waterautoriteit.

Uit de casestudies is ook duidelijk geworden dat niet alle waterschappen in dezelfde mate en op hetzelfde moment bezig zijn met het dilemma. Zo is waterschap Noorderzijlvest op dit moment zeer actief met veranderingsprocessen bezig om te kunnen omgaan met het huidige dilemma. Bij De Dommel zijn al eerder verschillende acties ondernomen om te kunnen omgaan met het dilemma. Bij Hunze en Aa's wordt er op strategisch niveau minder actief beleid gevoerd aangaande het huidige dilemma dan bij Noorderzijlvest en De Dommel. Dit verschil kan mogelijk verklaard worden doordat de actieve houding die De Dommel in haar projecten inneemt, ook wordt ingenomen door het bestuur dat het strategisch beleid opstelt. Bovendien ligt bij Hunze en Aa's de prioriteit niet bij de regionale waterautoriteit, maar bij de vertegenwoordiging van het waterbelang. Dit is ook de reden waarom dit waterschap minder actief beleid voert om te worden tot een regionale waterautoriteit.

Ook in de media wordt duidelijk dat de waterschappen hun strijd om een regionale waterautoriteit te worden zijn gestart. Zo wordt in krantenartikelen continu het bestaan van de waterschappen verdedigd door dijkgraven en wordt benadrukt dat de waterschappen moeten voortbestaan om het waterbelang in de ruimtelijke ordening voldoende te kunnen waarborgen. Duidelijk wordt hiermee dat de waterschappen hun zoektocht naar legitimiteit zijn gestart en werken aan het worden een regionale waterautoriteit.

- *Er is beperkte mate doorwerking van het dilemma in de praktijk van gebiedsontwikkeling*

Hoewel op nationaal niveau verschillende bezuinigingen worden doorgevoerd en ook meerdere waterschappen in Nederland hebben aangegeven de komende jaren flink te gaan bezuinigen, hebben de mogelijke bezuinigingen de drie onderzochte cases tot op heden niet beïnvloed. In de verschillende interviews met projectmedewerkers van waterschappen wordt aangegeven dat op korte termijn deze bezuinigingen echt doorgevoerd zullen worden. Dit deel van het dilemma waarin waterschappen zich bevinden komt dus nog maar beperkt naar voren in de cases. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de cases die zijn besproken in dit onderzoek reeds zijn geïnitieerd, waardoor de financiering van deze projecten reeds is vastgelegd.

Het tweede onderdeel van het dilemma, investeringen in expertise en kennis, komt wel naar voren in de cases. Zo streven alle waterschappen in de cases naar inbreng van kennis in de projecten. Bovendien nemen de waterschappen een actieve rol in bij de projecten, waardoor hun expertise op het vlak van gebiedsontwikkeling wordt uitgebreid. Vooral in de case De Scheeken van waterschap De Dommel komt het worden van een waterschap tot een regionale waterautoriteit naar voren. Het waterschap neemt in dit project immers de rol van regisseur in, waardoor het waterschap meer zeggenschap heeft.

Hoewel op projectniveau de kostenbesparingen nog niet doorgevoerd zijn, zijn de waterschappen op strategisch niveau al wel bezig om zich te ontwikkelen tot 'regionale waterautoriteit'. Hierbij spelen de kostenbesparingen en investeringen in kennis en expertise ook een rol. Door efficiënt werken, uitbreiding van kennis op het gebied van ruimtelijke ordening en klimaatverandering en het streven naar bekendheid, openheid en zeggenschap kan gehoor worden gegeven aan beide aspecten van het dilemma.

- *Het functioneren als regionale waterautoriteit in een project is afhankelijk van het waterbelang in het project*

Uit de casestudies is verder gebleken dat de invulling van de rol van waterschappen in gebiedsontwikkeling afhankelijk is van het waterbelang in een project. Zo zal een waterschap zich actiever opstellen naarmate het waterbelang groter is. In een project met een groot waterbelang is immers meer te halen voor een waterschap dan in een project waarbij het waterschap slechts beperkt belang heeft. Dit heeft ook effect op de positionering als regionale

waterautoriteit in een project, waarbij openheid, betrokkenheid en zeggenschap centraal staan. In een actieve rol zal het waterschap immers meer zeggenschap hebben en betrokkenheid tonen dan in een matig actieve rol. De waterschappen De Dommel en Hunze en Aa's geven dit idee duidelijk weer: het project De Scheeken kent een groot waterbelang en daarbij neemt De Dommel een zeer actieve rol in, terwijl bij de vaarverbinding Erica – Ter Apel de sociaaleconomische vitalisering van plattelandsdorpen voorop staat en Hunze en Aa's daardoor slechts gemiddeld actief is.

Het functioneren van een waterschap als trekker is echter geen garantie voor realisatie van de doelen die zijn gesteld door het waterschap. De andere actoren zullen immers ook akkoord moeten gaan met deze doelen, in combinatie met andere, eigen doelen. Wanneer alle betrokken partijen bij gebiedsontwikkeling water bij de wijn doen, kan er door realisatie van gebiedsontwikkeling uiteindelijk wel meer bereikt worden. Voor de externe actoren is behalve aandacht voor aspecten anders dan wateraspecten, ook de voortgang in het project van groot belang gebleken. Wanneer de projectleider binnen de gestelde tijd de verschillende fases weet te doorlopen, blijken de overige actoren over het algemeen zeer tevreden te zijn.

8.3 Aanbevelingen

Waterschappen blijken op strategisch niveau actief bezig te zijn met het huidige dilemma. In deze paragraaf worden aanbevelingen gedaan aan waterschap Noorderzijlvest, zodat Noorderzijlvest in de toekomst in gebiedsontwikkelingsprojecten nog beter in kan spelen op het dilemma tussen de vraag naar kostenbesparingen van hogerhand en de noodzaak tot investeringen in expertise en kennis door klimaatverandering. Deze aanbevelingen zijn ook toepasbaar voor andere waterschappen, voor zover zij de aanbevelingen niet reeds geïmplementeerd hebben.

- *Neem een actieve rol in*

Door een actieve houding, in de vorm van kennisuitwisseling, adviezen en andere input, aan te nemen in gebiedsontwikkelingsprojecten, wordt het waterschap in gebiedsontwikkelingsprojecten gezien als een volwaardige en betrokken partij. Een actieve rol hoeft niet te betekenen dat het waterschap trekker is van gebiedsontwikkelingsprojecten, ook door middel van actief participeren, kan het waterschap sturing geven aan gebiedsontwikkelingsprocessen en het waterbelang beter behartigen.

Wanneer waterschappen als trekker opereren in projecten met een groot waterbelang komen er twee voordelen naar voren: meer grip op het tempo en meer zichtbaarheid naar buiten. Vooral het tweede voordeel, zichtbaarheid, is een belangrijk aspect van een regionale waterautoriteit. De rol die een waterschap inneemt, blijft wel afhankelijk van de watercomponent in het gebiedsontwikkelingsproject. Wanneer de watercomponent ondergeschikt is aan meerdere andere belangen, kan het waterschap mogelijk een minder actieve rol innemen, omdat andere

partijen doelen nastreven die van groter belang zijn, bijvoorbeeld voor de economie of de sociale situatie. Wanneer het waterschap toch veel belang hecht aan haar eigen doel, is een actieve rol wel aan te bevelen. Ook wanneer een gebiedsontwikkelingsproject weinig voortgang kent, is het aan te bevelen voor waterschappen om een actievere rol in te nemen. Zaak is wel dat effectiviteit voor zichtbaarheid gaat. Het functioneren als regionale waterautoriteit gaat dus niet voor alles.

Voor een actieve, brede rol hebben waterschappen wel de financiële ruimte nodig vanuit het bestuur van het waterschap. Een zeer actieve rol kost het waterschap immers meer geld, vooral in de vorm van arbeidsuren. Ook professionaliteit en 'bezieling' in een project zijn van belang voor een effectieve invulling van de rol van het waterschap in gebiedsontwikkeling.

- *Aandacht voor zowel wateraspecten als natuur-, recreatie- en economische aspecten*

Andere organisaties blijken positief tegenover het waterschap als trekker in gebiedsontwikkeling te staan. Omdat de andere actoren in het netwerk zelf niet altijd een waterbelang hebben, is het belangrijk dat de waterbeheerder in de rol van trekker ook voldoende aandacht schenkt aan de belangen die niet direct het waterbelang raken. Hiervoor is bij de waterschappen aanvullende kennis van onder andere de ruimtelijke ordening van wezenlijk belang.

Omdat waterschappen nog weinig ervaring hebben met het trekken van gebiedsontwikkelingsprojecten en daarmee met het voldoende aandacht schenken aan alle aspecten van gebiedsontwikkeling, is het van belang een duidelijk communicatieplan op te stellen. In een communicatieplan kan een overzicht worden gemaakt van alle partijen die betrokken dienen te worden, de redenen waarom deze partijen betrokken dienen te worden en de wijze waarop deze partijen betrokken dienen te worden. In het communicatieplan kan ook worden opgenomen wat de verwachtingen ten opzichte van de andere actoren in het project zijn. Door het opstellen van een communicatieplan worden de actoren niet te laat betrokken bij de ontwikkelingen in het project die voor hen van belang zijn. Waterschappen zullen dus in het beginstadium extra tijd moeten besteden aan het opstellen van een duidelijk communicatieplan om de communicatie met de actoren helder te laten verlopen.

- *Aandacht voor ontwikkeling van landelijk gelegen gebieden ('natte natuur')*

In projecten waarin natuur en landbouw samenkomen, kan de waterhuishouding de doorslaggevende factor zijn om te bepalen welke inrichting het gebied precies krijgt. De kansen voor het waterbeheer zijn in deze gebieden dus relatief groot. Bovendien ligt water dicht bij recreatie (recreatie op of aan het water), dat ook vooral plaatsvindt in landelijke gebieden. Daarnaast zijn in stedelijke gebieden de risico's voor waterschappen om de regisserende rol op zich te nemen veel groter. Doordat de waterschappen weinig kennis in huis hebben van de belangen die naast water spelen in de stad, zullen de risico's in stedelijke gebieden (te) groot zijn voor het waterschap.

Wanneer een project het regionale niveau van het waterschap overstijgt, kan het project de pet van waterschappen te boven gaan en is het wellicht verstandig om het project in handen te leggen van de provincie, Rijkswaterstaat of de verantwoordelijkheid bij meerdere partijen te leggen. Waterschappen zouden zich dus vooral moeten richten op gebiedsontwikkeling van landelijk gelegen gebieden met een belangrijke watercomponent.

- *Het opstellen van een kosten-batenanalyse en risicoanalyse geeft meer inzicht*

Om er zeker van te zijn dat de extra investeringen die waterschappen doen door te participeren in gebiedsontwikkeling ook hun weerslag hebben in de vorm van baten in het project, zou er een kosten-batenanalyse gemaakt kunnen worden. Wanneer waterschappen geen wettelijke verplichtingen hebben, maar wel investeren in gebiedsontwikkelingen, kan het project onrendabel zijn voor het waterschap. Wanneer uit de kosten-batenanalyse blijkt dat extra investeringen in het project zowel maatschappelijk voordeel als voordeel voor de waterschappen oplevert, motiveert dit ook de keuze van de ambtelijke projectgroep tegenover het algemeen bestuur van het waterschap. De onderdelen die opgenomen zouden kunnen worden in de kosten-batenanalyse zijn: tijd, geld, kwaliteit, informatie, organisatie en communicatie. Alle onderdelen worden in een kosten-batenanalyse door middel van een monetaire waarde weergegeven.

Wanneer het waterschap een risicoanalyse toepast voor het project, zullen de waterschappen die betrokken zijn bij gebiedsontwikkeling in de rol van trekker, tijdig in kunnen grijpen wanneer het proces dreigt te stagneren. Door in de beginfase een lijst met risico's en preventieve maatregelen ter bescherming op te stellen, zal het project soepeler verlopen. Zeker omdat het waterschap vrij onbekend is met trekkerschap, is het van belang vooraf uitvoerig onderzoek te doen naar mogelijke risico's.

8.4 Tot slot

De aanbevelingen die zijn gedaan in dit hoofdstuk kunnen een bijdrage leveren aan de toekomstige invulling van de rol van waterschap Noorderzijlvest en andere waterschappen in gebiedsontwikkeling tegen de achtergrond van het dilemma tussen kostenbesparingen en investeringen in expertise en kennis. Bij dit onderzoek kunnen echter ook nog een aantal kanttekeningen worden geplaatst.

In de deelvragen wordt gericht op het in beeld brengen van de effecten van de verschillende posities in gebiedsontwikkeling. In de cases zijn echter niet alle posities onderzocht, dus kunnen slechts over twee posities – participant en regisseur – in gebiedsontwikkeling uitspraken worden gedaan. In dit onderzoek is er vanuit gegaan dat de drie cases een algemene weergave vormen van de invulling van de rol van waterschappen in gebiedsontwikkeling tegen de achtergrond van het huidige dilemma. Voor meer zekerheid hieromtrent zouden echter nog meer cases onderzocht kunnen worden.

De beschreven context in hoofdstuk vier is niet in elke case ook te beschouwen als de context van het project. De context waarin waterschappen zich bevinden, is immers aan verandering onderhevig. Sommige projecten zijn eerder geïnitieerd dan dat de huidige discussies speelden. Het is dan ook zeer waarschijnlijk dat de beschreven context hierdoor minder invloed heeft gehad. Uit de interviews komt bijvoorbeeld meer zichtbaarheid ter verklaring van de actieve invulling van de rol van waterschappen nog niet naar voren; het worden tot een regionale waterautoriteit lijkt op projectniveau nog niet te spelen.

Het conceptueel kader, zoals dat is beschreven in paragraaf 2.4.3, vormde de afbakening voor de casestudies. De governance-netwerken zijn beschreven aan de hand van punten die deze netwerken veelal kenmerkt. Voor het intern perspectief bleek het erg nuttig om ook het strategisch en inhoudelijk beleid weer te geven alvorens in te gaan op de praktijk. Dit ondanks dat niet bij alle waterschappen een even actief beleid gevoerd wordt op strategisch niveau. In dit onderzoek is gekozen voor een intern perspectief vanuit het waterschap. Voor deze insteek is gekozen, omdat de waterschappen een actueel en veel bediscussieerd onderwerp zijn. Dit maakt het interessant om specifiek de visie van de waterschappen op gebiedsontwikkeling in het huidige dilemma te onderzoeken. Bovendien is er nog weinig relevante theorie over dit onderwerp, waardoor met dit onderzoek de kennis over de invloed van het huidige dilemma op de praktijk van gebiedsontwikkeling wordt uitgebreid.

Een punt van aandacht is nog dat veel van de gebruikte artikelen zijn gebaseerd op de uitspraken van water- en dijkgraven en de UvW. Deze directbetrokkenen bij de waterschappen, noemen vaak het punt dat het waterbelang niet voldoende kan worden behartigd door de provincies. Deze personen hebben zelf mogelijk ook belang bij het voortbestaan van het waterschap. Samen met het feit dat de interpretatie van de verklaring van de informatieverstrekker afhankelijk is van de interviewer en het feit dat het gaat om kwalitatief en niet om meetbaar kwantitatief onderzoek, maakt dat de verkregen informatie niet volledig objectief kan zijn. Een ander punt van aandacht is dat er in deze scriptie wordt gekeken naar de toekomst en herpositionering van waterschappen. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat de waterschappen nog enige tijd voortbestaan, hoewel dit uiterst onzeker is.

Voor vervolgonderzoek is het aan te raden om aanvullende en recentere cases te onderzoeken en vooral te kijken naar de invloed van de context ten tijde van de planvormingsfase. Ook zou er door middel van vervolgonderzoek een preciezere beschrijving kunnen worden gegeven van de procesmatige invulling die waterschappen kunnen geven aan gebiedsontwikkeling. Hoewel deze invulling grotendeels overeenkomt met de standaardaanpak van gebiedsontwikkeling, blijft het waterschap een meer uitvoeringsgerichte organisatie, waardoor bepaalde proces- en beleidsmatige aspecten wellicht anders worden aangepakt. Met vervolgonderzoek kan dit onderzoek ook verder worden aangevuld. Het is bijvoorbeeld interessant om theorie met

betrekking tot het begrip netwerksturing aan dit onderzoek toe te voegen. Hiermee kan er ook worden gekeken naar de wijze waarop de waterschappen sturen in governance-netwerken. Voor vervolgonderzoek zijn dan ook de principes van netwerk governance en netwerksturing relevant.

Waterschappen bevinden zich in woelig water. De waterschappen zijn genoodzaakt om stappen te ondernemen om hun voortbestaan te verzekeren. Het zijn van een 'regionale waterautoriteit' klinkt mooi en ook de waarden 'openheid', 'bekendheid' en 'zeggenschap' zijn vooruitstrevend. Maar de vraag blijft mijns inziens of de maatschappij en de politiek hier ook voor openstaan en de waterschappen willen leren kennen en hun autoriteit willen erkennen. Afschaffing van de waterschappen, zoals dat door verschillende landelijke bestuurders wordt voorgesteld, is mijns inziens echter geen oplossing, omdat hiermee geen invulling wordt gegeven aan het probleem van klimaatverandering in de ruimtelijke ordening. Door afschaffing is kennis en expertise met betrekking tot water in de ruimtelijke ordening immers niet meer gewaarborgd.

Literatuur

- Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005), *De praktijk van gebiedsontwikkeling*, Amersfoort: Lysias
- Babbie, E.R. (2009), *The practice of social research*, Belmont, Calif., USA: Wadsworth
- Bekkers, H. (2010a), 'Geen politieke steun meer voor waterschappen', in *Binnenlands Bestuur*, 19 maart
- Bekkers, H. (2010b), 'Waterschappen: "Spetter op een gloeiende plaat"', in *Binnenlands Bestuur*, 19 maart
- Boogers, M., en P. Tops (2000), 'Waterschapsverkiezingen: over democratie en het bestaansrecht van waterschappen', in *Bestuurswetenschappen*, no. 4, p. 288-303
- Breeman, G., H. Goerde en K. Termeer (2009), *Governance in de groen-blauwe ruimte*, Assen: Van Gorcum
- Bressers, H., en S. Kuks (2010), 'Werkt het goed? Schaft het af!', in *NRC Handelsblad*, 3 mei
- Brink, M.A. van den, en M. Hidding (2009), 'Gebiedsontwikkeling en water: het project IJsseldelta-Zuid', in *Ruimte en water, planningsperspectieven voor de Nederlandse delta* door M. Hidding, M. van der Vlist en F. Alberts (red.), Den Haag: Sdu
- Buuren, A. van, J. Edelenbos, E.H. Klijn en J. Verkerk (2010), *Gebiedsontwikkeling in woelig water: over water governance bewegend tussen adaptief waterbeheer en ruimtelijke besluitvorming*, Den Haag: Boom Lemma
- Cammen, H. van der (2006), *Gebiedsontwikkeling: kansen en condities voor maatschappelijke meerwaarde*, Den Haag: Nirov
- CBS; Centraal Bureau voor de Statistiek (1999), *Financiële Maandstatistiek*, Webmagazine, Wim de Ruiter (online beschikbaar via: cbs.nl/nl-NL/menu/themas/overheidpolitiek/publicaties/artikelen/archief/1999/1999-0234-wm.htm)
- CAW; Commissie van Advies in zake de Waterstaatswetgeving (2009), *Belangrepresentatie in het waterschap*, (online beschikbaar via: verkeerenwaterstaat.nl/Images/2009955%20bijlage%204_tcm195-259806.pdf)
- DD; Waterschap De Dommel (2009), *Ontwikkel kracht, waterbeheerplan 2010-2015*, Boxtel: Waterschap DD
- Dicke, W. en S. Meijerink (2006), 'Waarom de waterschappen (niet) moeten worden opgeheven', in *Bestuurskunde*, no. 1, p. 2-6
- Driesprong, A. en G.R.M van Dijk (2004), *Water, gemeenten en waterschappen*, Den Haag: Sdu
- Eijk, S. van, R. Koenraadt, D. Boland en F. Willems (2009), 'Het waterschap als gebiedsontwikkelaar', in *Landwerk*, no. 3, p. 33-36
- Flowerdew, R., en D. Martin (2005), *Methods in human geography: a guide for students doing a research project*, Harlow, England (etc.): Pearson Prentice Hall

H&A; Waterschap Hunze en Aa's (2009), *Waterbeheerplan 2010-2016*, Veendam: Waterschap H&A

H&A; Waterschap Hunze en Aa's (2010), *Jaarrekening 2009*, Veendam: Waterschap H&A

Hajer, M.A., J.P.M. van Tatenhove en C. Laurent (2004), *Nieuwe vormen van governance*, Bilthoven: RIVM

Hajer, M.A., D.F. Sijmons en F.M. Feddes (2006), *Een plan dat werkt: ontwerp en politiek in de regionale planvorming*, Rotterdam: NAI Uitgevers

Hassoldt, A., en A. van Hall (2003), 'De stroomgebiedbenadering', in *Ruimte en water*, M. Hidding en M. van der Vlist (red.), p. 31-46, Den Haag: Sdu

Havekes, H. (2008), *Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en bewerking. De institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar*, Den Haag: Sdu

Heesewijk, R. van, en F.A.M. Hoppenbrouwers (2000), *De Dommel: waterlong van Brabant*, Breda: Papieren Tijger

Hempenius, A.L. (1999), 'Hoofdlijnen van het waterschapswezen in de provincie Groningen', in *Waterschappen in Groningen, ontwikkelingen tot 2000*, E.O. van der Werff en A.L. Hempenius, Bedum: Profiel

Hidding, M., en M. van der Vlist (2003), *Ruimte en water*, Den Haag: Sdu Uitgevers

Klijn, E.H., en J. Koppenjan (2001), 'Besluitvorming en management in netwerken: een multi-actor perspectief op sturing', in *Handboek Beleidswetenschap*, door T. Abma en R. in 't Veld (redactie), Amsterdam: Boom

Kluit, R. van der (1999), 'Waterschappen in de 21^e eeuw', in *In Statu Nascendi: speciale uitgave van de Staatscourant*, C. van Beek (red.), no. 221, p. 3-4, Den Haag: Sdu

Kor, R., en G. Wijnen (2005), *Essenties van project- en programmamanagement: succesvol samenwerken aan unieke opgaven*, Deventer: Kluwer

Leene, G., en M.J.C. Schwartz (2003), 'Nieuwe coalities rond water in de provinciale omgevingsplanning', in *Ruimte en Water*, M.C. Hidding en M.J. van der Vlist (red.), p. 197-207, Den Haag: Sdu

Leussen, W. van (2009), 'De stroomgebiedbenadering', in *Ruimte en Water*, M. Hidding en M. van der Vlist (red.), Den Haag: Sdu

Malenstein, A.G. (1993), 'Waterschap in internationaal perspectief', in *Waterschappen in Nederland: een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling*, J.C.N. Raadschelders en Th.A.J. Toonen (red.), p. 171-178, Hilversum: Verloren

Meijerink, S. (2009), 'De hardnekkige misverstanden over de waterschapsverkiezingen', in *Bestuurswetenschappen*, no. 2, p. 59-68

MinFin; Ministerie van Financiën (2010), *Mobiliteit en water: Rapport brede heroverwegingen*, Den Haag: MinFin

Nederland leeft met water (2003), *Ruimte maken voor water*, Den Haag: Nederland leeft met water

- NZV; Waterschap Noorderzijlvest (2009), *Waterbeheerplan 2010-2015*, Groningen: Waterschap NZV (online beschikbaar via: noorderzijlvest.nl/aspx/download.aspx?File=/contents/pages/148528/waterbeheerplan_def.pdf)
- NZV; Waterschap Noorderzijlvest (2010), *Gestroomlijnd naar de toekomst, organisatieplan waterschap Noorderzijlvest, samenvatting*, Groningen: Waterschap NZV (online beschikbaar via: noorderzijlvest.nl/aspx/download.aspx?File=/contents/pages/153745/11d.organisatieplansamenvatting.pdf)
- Oosterberg, W., C. van Drimmelen en M. van der Vlist (2005), *Strategies to harmonize urbanization and flood risk management in deltas*, paper presentatie bij de ERSA Conferentie 2005, Amsterdam
- Oranjewoud (2006), *Besprekingsverslag tweede streekbijeenkomst NNP De Scheeken*, Liempde: Oranjewoud (online beschikbaar via: dommel.nl/aspx/download.aspx?PagIdt=67395&File=verslagstreekbijeenkomstnnpdescheeken6sept2006.pdf)
- Oranjewoud (2007), *Besprekingsverslag derde Streekbijeenkomst NNP De Scheeken*, Liempde: Oranjewoud (online beschikbaar via: dommel.nl/aspx/download.aspx?PagIdt=67395&File=070822verslaghandoutstreek3descheekendefinitie.pdf)
- Reijn, G. (2010), 'Waterschappen in de vuurlinie', in *de Volkskrant*, 10 mei
- Rijswick, M. van (2010), 'Opheffen? Grondwet wijzigen!', in *Binnenlands Bestuur*, 2 april
- Rooy, P. van, A. van Luin, E. Dil en F. Feddes (2006), *Nederland boven water: praktijkboek gebiedsontwikkeling*, Gouda: Habiforum
- Rooy, P.T.J.C. van (2009), *NederlandBovenWater, praktijkboek gebiedsontwikkeling II*, Amsterdam: Calff & Meischke
- Schaap, S. (2006), 'Behoud het goede', in *Bestuurskunde*, no. 1, p. 9-12
- Schwartz, M. (2004), *Water en ruimtelijke besluitvorming: het functioneren van waterschappen in het openbaar bestuur en hun invloed op ruimtelijke besluitvorming op gemeentelijk schaalniveau*, Groningen: Geo Pers
- Smits, A.J.M., P.H. Nienhuis en H.L.F. Saeijs (2006), 'Changing estuaries, changing views', in *Hydrobiologia*, vol. 565(1), p. 339-355
- Stake, R.E. (1995), *The art of case study research*, Thousand Oaks, Calif., USA (etc.): Sage
- Stoker, G. (1998), 'Governance as theory: five propositions' in *International Social Science Journal*, vol. 50(1), p. 17-28
- Teeffelen, P.B.M. van, K.B.M de Vaan en M.C.C. van Haften (2009), *De stemming gepeild: evaluatie waterschapsverkiezingen 2008, Eindrapport*, Zoetermeer: V&W (online beschikbaar via: verkeerenwaterstaat.nl/Images/2009955%20bijlage%202_tcm195-259804.pdf)
- Torfig, J.(2005), 'Governance network theory: towards a second generation', in *European Political Science*, no. 4, p. 307-315
- UvW; Unie van Waterschappen en PWC; PricewaterhouseCoopers (2008), *Op weg naar een regionale waterautoriteit*, PricewaterhouseCoopers (online beschikbaar via: [submit.pwc.com/extweb/onlineforms.nsf/docid_response/692EEDC7310D61A08025750700371AEE/\\$file/A5_boekje_waterschap_def_web.pdf](http://submit.pwc.com/extweb/onlineforms.nsf/docid_response/692EEDC7310D61A08025750700371AEE/$file/A5_boekje_waterschap_def_web.pdf))

UvW; Unie van Waterschappen (2009a), *Brief aan staatsecretaris Huizinga* (online beschikbaar via: uvw.nl/content/files/Voorstel%20UvW%20doelmatig%20waterbeheer.pdf)

UvW; Unie van Waterschappen (2009b), *Nederlandse waterschappen en het buitenland 2009*, Den Haag: UvW

UvW; Unie van Waterschappen (2010), *Waterweg: visie op rol en positie van waterschappen in de nabije toekomst*, Den Haag: UvW

Ven, F. van de (2010), 'Programma politieke partijen: (Water)schappelijk of niet?', in *Riolering*, vol. 18, no. juni/juli

Voogd, H., en J. Woltjer (2007), 'From government to governance: actor participation in regional planning', in *Fuzzy planning: the role of actors in a fuzzy governance environment* door G. de Roo en G. Porter (red.), Aldershot, UK (etc.): Ashgate

Vosters, Th.A.J. (1963), *Het stroomgebied van de Dommel, 1863-1963*, Boxtel: Waterschap Het Stroomgebied van de Dommel

VROM; Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2006), *Nota Ruimte: ruimte voor ontwikkeling; samenvatting*, Den Haag

VROM-raad (2006), *Ruimte geven, ruimte nemen*, Den Haag: OBT

V&W; Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2001), *Bestuurlijke Notitie Watertoets*, Den Haag

V&W; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2003), *Nationaal Bestuursakkoord Water*, Den Haag

V&W; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2009), *Nationaal Waterplan*, Deventer: Thieme

Wijland, G. van (2006), 'Good governance: transparantie, verantwoording en integriteit', in *Het waterschap*, no. 8, p. 6-7

Wolting, B. (2008), *PPS en gebiedsontwikkeling*, Den Haag: Sdu

Woltjer, J., en N. Al (2007), 'Integrating Water Management and Spatial Planning', in *Journal of the American Planning Association*, vol. 73, no. 2, p. 211-222

WRR; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998), *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Den Haag: Sdu

Yin, R.K. (2009), *Case study research, design and methods*, Los Angeles, USA (etc.): Sage

Bijlage 1 Opzet interviews

Introductie

- Voorstellen
- Uitleggen waar onderzoek over gaat
- Link geïnterviewde - onderzoek (naar inzicht van interviewer)

Gebiedsontwikkeling

- Welke definitie hanteert u voor het begrip 'gebiedsontwikkeling'?
- Welke posities onderscheidt u in gebiedsontwikkelingsprojecten?

Project

- Kunt u één gebiedsontwikkelingsproject van een algemene toelichting voorzien? (Probleem – oorzaak – gevolg – oplossingen)
- Wat zijn de doelen die uw organisatie wil realiseren/heeft gerealiseerd? En wat zijn de algemene (brede) doelen?
- Hoe staat het project er op dit moment voor?
 - o Vanaf welke fase is het waterschap betrokken geraakt?
- Is de rolverdeling in het project duidelijk gedefinieerd?
 - o Zijn hier voorafgaand afspraken over gemaakt of zijn de posities gedurende het proces duidelijk geworden?
- Wat houdt de rol, het takenpakket van uw organisatie in het project, die uw organisatie heeft in het project in?
- Hoe zou u de onderlinge samenwerking (communicatie) beschrijven? Hoe zou u de rol van uw organisatie in het project nu invullen?
- Waardoor wordt deze rolinvulling binnen het project beïnvloed?
 - o Bv. Grondposities, macht
- Succes- en faalfactoren:
 - o Welke factoren met betrekking tot rolinvulling zijn volgens u essentieel voor het succes in dit project?
 - Bv. Tijdinvestering, oog voor waterbelang
 - o Welke factoren definieert u als faalfactoren voor de rolinvulling in samenwerkingsprojecten?
 - Bv. Middelen, 'ouwe koeien', publiek/privaat etc.

Algemeen

- In projecten waar het wateraspect heel duidelijk naar voren komt zijn waterschappen al snel intensief betrokken. Hoe ziet u de invulling van de rol van waterschappen in projecten waarin het wateraspect minder duidelijk naar voren komt, zoals in natuurontwikkelingsprojecten?
- Succes- en faalfactoren:
 - o Welk resultaat denkt u dat er mogelijk is met een rolinvulling door het waterschap als actieve speler in gebiedsontwikkelingsprojecten?
 - o Wat zijn mogelijk negatieve effecten van het waterschap als trekker in gebiedsontwikkeling?
- Hoe was de betrekking van het waterschap bij ruimtelijke ontwikkelingsprojecten in het verleden ten opzichte van nu? Worden waterschappen nu voldoende betrokken bij

ruimtelijke ontwikkelingsprojecten? Zo nee, zou een actieve rol van het waterschap een mogelijke oplossing zijn?

- Een actieve rol van het waterschap in gebiedsontwikkeling zal veranderingen met zich meebrengen, is daarvoor een cultuuromslag nodig bij waterschappen?
- Het waterschap streeft er naar een regionale waterautoriteit te worden. Ziet u een prominente rol van het waterschap als onderdeel hiervan?

Overig

- Er zijn op dit moment veel discussies gaande rondom waterschappen, vooral over opheffing. Hoe ziet u de positie van het waterschap in de toekomst? Hoort hier een ander takenpakket bij?
- Heeft u nog opmerkingen of aanvullingen?
 - o Bv. namen van andere deskundigen

Bijlage 2 Overzicht geïnterviewden

Lieuwe van der Berg

Provincie Groningen, afdeling Stedebouw en Ruimtelijke Inrichting, Beleidsmedewerker

Nico Boele

Staatsbosbeheer, boswachter Westerkwartier

Anke de Brouwer

ZLTO, Omgevingspecialist

Robin van Dijk

Provincie Noord-Brabant, afdeling Natuur/ecologie en Landschap, Adviseur

Sander Dijk

Waterschap Noorderzijlvest, unit Strategie en Ontwikkeling, Gebiedscoördinator

Stefan Dupon

Waterschap Noorderzijlvest, unit Beheer en Onderhoud, Planvormer

Wilfried Heijnen

Waterschap Hunze en Aa's, afdeling Beleid, Plannen en Projecten

Erik van Ingen

Brabants Landschap, Plaatsvervangend Directeur

Willem Kastelein

Waterschap Hunze en Aa's, afdeling Beleid, Plannen en Projecten, Programmamanager

Kor Steenbergen

Gemeente Emmen, afdeling Stedebouw

Mark Timmermans

Gemeente Best, afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling

Freek Willems

Waterschap De Dommel, afdeling Watersystemen, Senior Adviseur, tevens medeauteur van het artikel 'Het waterschap als gebiedsontwikkelaar' (2009), in *Landwerk*, no. 3, p. 33-36

Gerwin Zantingh

Waterschap Noorderzijlvest, unit Strategie en Ontwikkeling, Gebiedscoördinator

Bijlage 3 Invulling beekherstel Dwarsdiep

Moerasachtige systemen als bron/broekbos bevinden zich langs de beek in natuurlijke laagtes (bijv. in Marumer Lage)

Half-open landschap van de midden/benedenloop met aansluitende natuursystemen als bloemrijk grasland en houtsruggels. Een natuurlijke beekdal kan hier nagestreefd worden.

De beek slingert door het bos, wat veel natuurlijk materiaal in de beek oplevert. Op de gronden naast het beekprofiel kan landbouw bedreven worden.

Waterschap NOORDERZIJLVEST

Waterschap Noorderzijlvest (2008), Visie Dwarsdiep, Groningen: Waterschap Noorderzijlvest

Bijlage 4 Waterproblematiek Dwarsdiep

Verdrogingbestrijding Dwarsdiep

De natuurgebieden in dit gebied liggen langs de rechtgetrokken beken Dwarsdiep en Matsloot. Langs de Matsloot en het Dwarsdiep treedt kwel op. Daarbuiten wordt het grondwater voornamelijk door regenwater gevoed. In het gebied zijn gradiënten aanwezig van relatief hoog gelegen voedselarme zandgronden naar laag gelegen, rijkere veen- en kleiafzettingen. Deze overgangen zijn botanisch interessant maar ook voor diverse broedvogelsoorten aantrekkelijk.

Problematiek

Het grootste deel van de toekomstige natuurgebieden zijn nu nog in landbouwkundig gebruik. Hierdoor zijn de waterpeilen in de natuurgebieden te laag en kan kwel niet of onvoldoende optreden. De natuur in het ZWK is voor een deel grondwatergestuurd en voor een deel grond- en oppervlaktewatergestuurd. De grootste ecologische kansen liggen in de lage, grondwater-gestuurde gebieden.

Hydrologische maatregelen

In die gebieden waar (potentieel) kwel optreedt, wordt ernaar gestreefd de kwel te herstellen of te versterken. Daarnaast zullen de peilen worden verhoogd en in enkele gebieden zijn de maatregelen gericht op het langer vasthouden van water.

In het kader van het Raamwerk voor landinrichting Zuidelijk Westerkwartier zijn (en worden nog enkele) waterhuishoudkundige maatregelen uitgevoerd, toegespitst op de toegekende functies in het gebied. In de gebieden die (nog) niet verworven zijn, geldt echter nog een peilregime gericht op de landbouw.

Bij de uitvoering van waterhuishoudkundige maatregelen voor de gebieden die in landbouwkundig gebruik blijven, is nadrukkelijk gekeken naar de externe effecten van voorgenomen waterstandverlagingen. In enkele gevallen heeft dit tot compromissen geleid en zijn geen optimale landbouwkundige peilen ingesteld. Een aantal andere gebieden, waar de afgelopen jaren anti-verdrogingmaatregelen op kleine schaal zijn uitgevoerd, komen in aanmerking voor verbetering van de inrichting. Het gaat daarbij onder meer om de Drie Polders. In het ZWK liggen daarnaast nog kleinere gebieden. Deze hebben last van een 'krappe EHS-begrenzing'. Hiervoor wordt gekeken welke winst nog met interne maatregelen behaald kan worden.

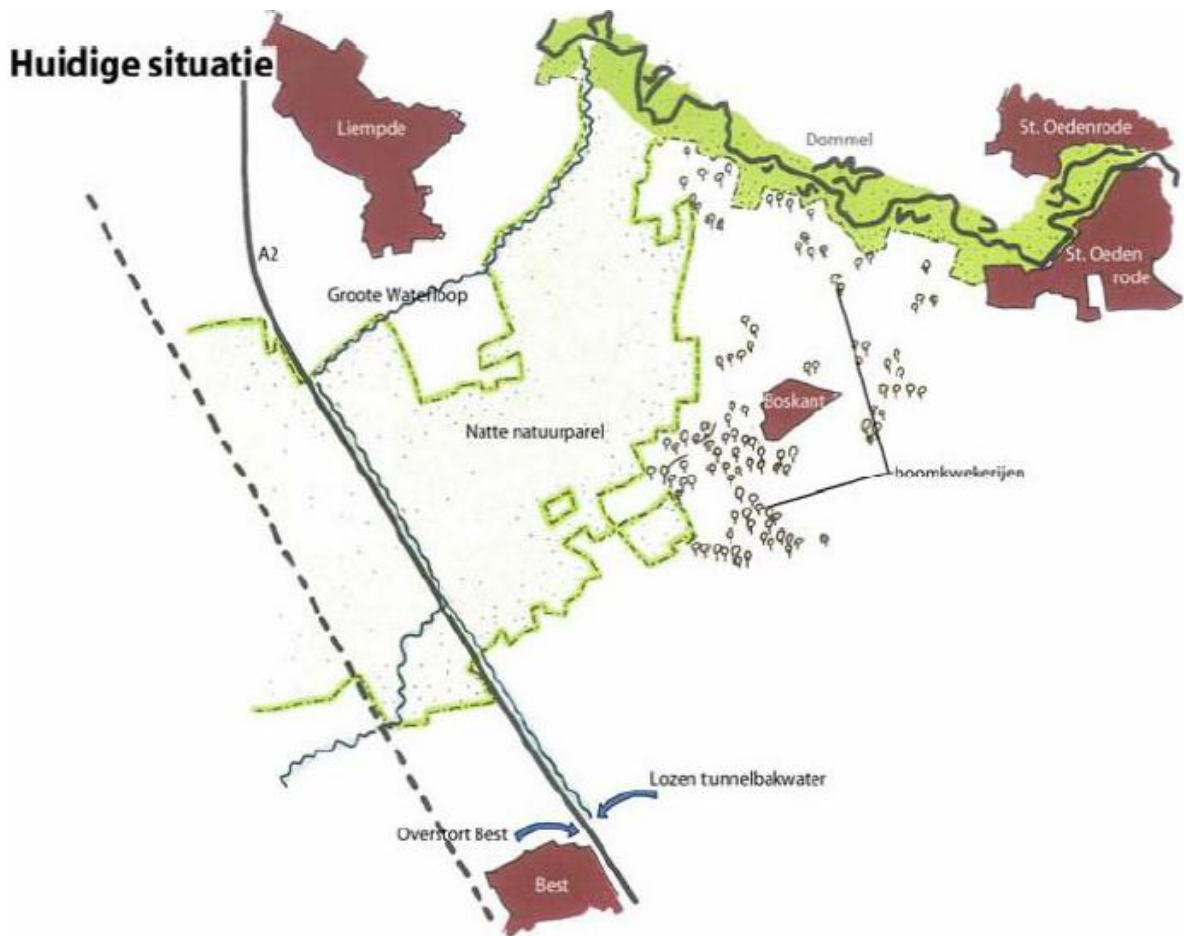
Verdrogingsforum (2004), Aanpak verdrogingbestrijding Groningen en Noordoost-Drenthe, (online beschikbaar via: library.wur.nl/ebooks/1749696.pdf)

Bijlage 5 Overzicht financiering vaarverbinding Erica – Ter Apel

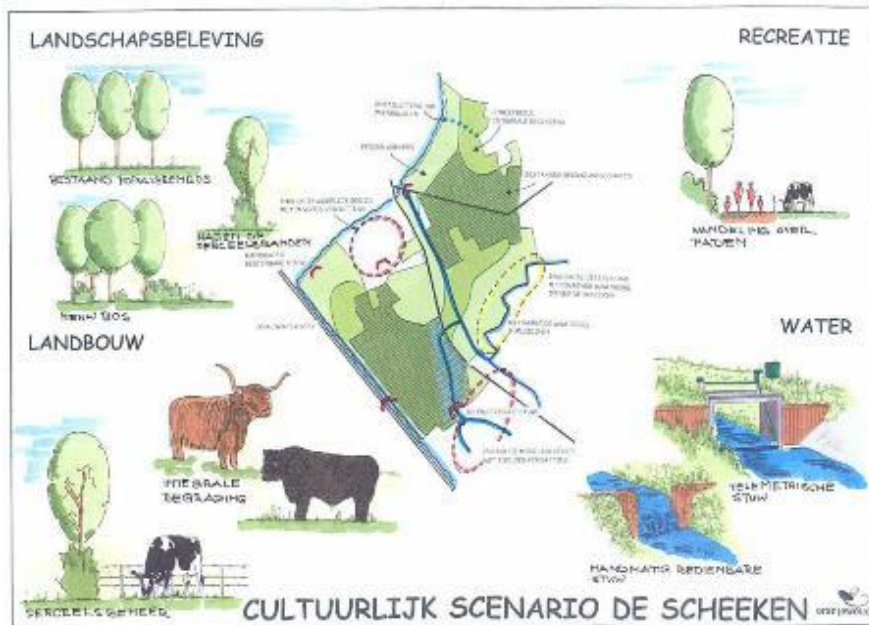
Actor	Bijdrage (€)
provincie Drenthe	5.000.000
investering Veenparkkanaal	640.000
gemeente Emmen	4.700.000
provincie Groningen	1.920.000
waterschap Hunze en Aa's	1.960.000
gemeente Vlagtwedde	540.000
gemeente Stadskanaal	120.000
gemeente Menterwolde	120.000
gemeente Borger-Odoorn	120.000
ministerie LNV	1.000.000
SRN	5.100.000
gebiedsontwikkeling/garantstelling	7.320.000
waterschap Velt en Vecht	540.000
gemeente Hoogezand-Sappemeer	120.000
gemeente Aa en Hunze	120.000
gemeente Pekela	120.000
Europees Fonds Regionale Ontwikkelingen	2.440.000
Totaal	32.000.000

Provincie Drenthe (2007), Statenstuk 2007-295 'Vaarweg Erica-Ter Apel', Assen: Provincie Drenthe (online beschikbaar via: erica-terapel.nl/publish/library/103/statenstuk_2007-295_vaarwegERICA-terapel.pdf)

Bijlage 6 Huidige en toekomstige situatie in De Scheeken



Waterschap De Dommel (2006), Startnotitie de Scheeken, (online beschikbaar via: http://dommel.nl/aspx/download.aspx?PagIdt=67395&File=startnotitie_de_scheeken_revisie_05.pdf)



Eijk, S. van, R. Koenraadt, D. Boland en F. Willems (2009), 'Het waterschap als gebiedsontwikkelaar', in Landwerk, no. 3, p. 33-36