

Waterberging drijft op draagvlak

*Adviezen voor draagvlakverwerving op basis van casussen in
Noord-Oost Nederland*

B. W. Strating
Studentnr. 1566725

Master scriptie
4 januari 2008

Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen



Documenttitel Waterberging drijft op draagvlak
Subtitel *Adviezen voor draagvlakverwerving op basis van casussen in
Noord-Oost Nederland*

Projectnaam Master scriptie

Auteur ing. B.W. Strating
Datum 4 januari 2008

Colofon

Master scriptie Waterberging drijft op draagvlak
Adviezen voor draagvlakverwerving op basis van casussen in Noord-Oost Nederland

Status definitief
Datum 4 januari 2008

Auteur ing. B.W. Strating
 Stationsstraat 3
 7751 GE Dalen
 benstrating@hotmail.com
Studentnummer 1566725

Met medewerking van H. Ietswaart (waterschap Velt & Vecht), J. S. Miedema, G. Zeemans (waterschap
Noorderzijlvest) en P. Lems (waterschap Groot-Salland).

Opdrachtgever Rijksuniversiteit Groningen
 Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
 Dierenriemstraat 100
 9742 AK Groningen
 faculty@frw.rug.nl



**rijksuniversiteit
 groningen**

Master-coördinator prof. dr. ir. P. Ike
1ste begeleider dr. N. Karstkarel
2de begeleider dr. J. Woltjer

Distributielijst 1 geprinte versie aan de master-coördinator: dhr. Ike;
 1 geprinte versie aan de 1^{ste} begeleider: mevr. Karstkarel;
 1 geprinte versie aan de 2^{de} begeleider: dhr. Woltjer;
 2 digitale versies, aangeleverd op cd-rom, aan het Bureau Onderwijs Examens
 (BOE) van de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen.

Biografische schets

Ben (Berend Willem) Strating, geboren in 1984 te Dalen (Drenthe), is student aan de Rijksuniversiteit van Groningen (RuG). Na de basisschool in zijn geboorteplaats en het Hoger Algemeen Voortgezet Onderwijs (HAVO) aan de Nieuwe Veste in Coevorden te hebben afgerond heeft hij de 4-jarige studie Civiele Techniek doorlopen aan de Christelijke Hogeschool Windesheim te Zwolle. Tijdens deze studie heeft hij stages gelopen bij ondermeer Rijkswaterstaat, aannemingsbedrijf Van Gelder B.V., en consultants-, architecten- en ingenieursbureau Royal Haskoning B.V. Hierna heeft hij een éénjarig schakelprogramma gevolgd aan de RuG ten behoeve van de huidige Engelstalige masteropleiding *Environmental and Infrastructure Planning* (voorheen geheten Technische Planologie), die valt onder de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen. Gedurende deze afsluitende scriptie heeft hij een werkplek gevonden bij Witteveen+Bos Raadgevende Ingenieurs B.V. als projectengineer.

Inhoudsopgave

	Pagina
<i>Lijst van figuren</i>	<i>VIII</i>
<i>Lijst van tabellen en boxen</i>	<i>IX</i>
<i>Voorwoord</i>	<i>XI</i>
<i>Samenvatting</i>	<i>XII</i>
Hoofdstuk 1 Inleiding: Water in samenhang	1
1.1 Meer wateroverlast in de toekomst	1
1.1.1 Wateroverlast	1
1.1.2 Klimaatverandering	1
1.1.3 Bodemdaling en bodemstijging	3
1.2 Ruimte voor water	3
1.2.1 Civieltechnische oplossingen zijn geen duurzame oplossingen	3
1.2.2 Meervoudig ruimtegebruik	4
1.2.3 Waterberging	4
1.3 Probleem en doelstelling	5
1.3.1 Probleemstelling: Waterberging, een ingewikkelde opgave	5
1.3.2 Theoretisch kader	6
1.3.3 Doelstelling	6
1.4 Vraagstelling	6
1.5 Onderzoeksmethodologie	7
1.6 Leeswijzer en conceptueel model	8
Hoofdstuk 2 Planprocessen op basis van complexiteit – een theoretisch kader	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Planning: doelen, beslissingen en instituties	13
2.3 Redenen voor complexiteit als criterium	18
2.4 Bepaling van de mate van complexiteit	20
2.5 Interactieve uitvoering voor draagvlak in de uitvoering	23
2.5.1 Draagvlak voor de uitvoering	23
2.5.2 Communicatie vanuit verschillende visies voor een positieve psychologie	24
2.5.3 Een parallel proces: Interactieve uitvoering	25
2.6 Het theoretisch kader en zijn context	27
Hoofdstuk 3 Waterschappen: functies en werkwijzen	29
3.1 Inleiding	29
3.2 De waterschappen	29
3.2.1 Wat zijn het?	29

	3.2.2	Taken van de waterschappen	30
	3.2.3	Staatsrechtelijke bevoegdheden en financiën	30
	3.2.4	Bestuurssamenstelling	31
	3.2.5	De ontstaansgeschiedenis	32
	3.3	Een verschuiving in taakstelling	32
	3.4	De procedure voor aanwijzing van bergingsgebieden	34
	3.5	Tot slot	36
Hoofdstuk	4	Een casestudie naar planning en belangen bij waterberging	37
	4.1	Inleiding	37
	4.2	Casus I: Het Noord en Zuid Meene project geëvalueerd	37
	4.2.1	Het project en de context	37
	4.2.2	Kenmerken van het planproces	39
	4.2.3	De lessen	42
	4.3	Casus II: Herinrichting Peize en Roden - Norg	45
	4.3.1	Aanleiding, intenties en voortgang	45
	4.3.2	Planmatige draagvlakverwerving	46
	4.3.3	Een succesvol communicatieplan	48
	4.4	Casus III: Zandwetering Diepenveen – Rande	49
	4.4.1	Aanleiding en doelen	49
	4.4.2	Een planproces met aspecten van IU	51
	4.4.3	De ervaringen met IU vanuit het waterschap	53
	4.5	Tot slot	54
Hoofdstuk	5	Adviezen voor draagvlak op basis van theorie en praktijk	57
	5.1	Inleiding	57
	5.2	Leerpunten met betrekking tot draagvlakverwerving	57
	5.3	Een planproces voor waterberging op basis van het theoretisch kader	60
	5.4	De casussen tegen het licht van het theoretisch kader	63
	5.5	Tot slot	65
Hoofdstuk	6	Conclusies en aanbevelingen	67
	6.1	Inleiding	67
	6.2	Conclusies: Adviezen voor draagvlakverwerving bij waterbergingsprojecten	67
	6.3	Aanbevelingen	70
	6.4	Afsluitende overwegingen	70
		<i>Literatuur & Websites</i>	72
		<i>Interviews & Lezingen</i>	78
		<i>Lijst van afkortingen</i>	79
		<i>Laatste pagina</i>	80

Lijst van figuren

	Pagina	
1.1	Beheersgebieden van de waterschappen Velt & Vecht, Noorderzijlvest en Groot Salland	7
1.2	Conceptueel model	10
2.1	Modernistische versus post-modernistische kenmerken	15
2.2	Raamwerk voor planninggericht handelen, met het doelgericht, institutiegericht en het beslissingsgericht handelen	17
2.3	Raamwerk voor planninggericht handelen, met de relatie tussen doelen, interactie en complexiteit	17
2.4	Relatie tussen het beslissingsgericht handelen en complexiteit	19
2.5	Typologie van planningsituaties op basis van complexiteit	21
2.6	Schematisch overzicht van de gelijkenissen tussen de modellen van de Roo en Christensen	22
2.7	Raamwerk voor planninggericht handelen van de Roo, aangevuld met de kwadranten van Christensen	23
2.8	Probleemoplossing bij lineaire en complexe projecten	25
2.9	Parallel werken bij IU met horizontaal de tijd en verticaal de activiteiten	26
4.1	Retentiegebieden Noord en Zuid Meene t.h.v. Gramsbergen, gemeente Hardenberg	38
4.2	Herinrichting Peize en Herinrichting Roden - Norg, met Groningen (stad)	46
4.3	Projectgebied herinrichting Zandwetering Diepenveen - Rande, gemeente Deventer	50
5.1	Raamwerk voor planninggericht handelen met het watervraagstuk ovaal onder	62

Lijst van tabellen

	Pagina	
2.1	Indeling van vraagstukken naar kwadranten van Christensen	22
2.2	Voorgestelde aanpak bij de vier kwadranten	27
4.1	Globale planning Noord en Zuid Meene project	39
4.2	Planning Herinrichting Peize	48
4.3	Planning Zandwetering Diepenveen-Rande	52
5.1	Positieve ervaringen en leerpunten gebaseerd op de casussen	59

Lijst van boxen

	Pagina	
1.1	Het verschil tussen retentie en noodoverloop	5
2.1	Externe samenhang van beleid	11
2.2	Planprocessen	14
2.3	Complexiteit als begrip	18
3.1	Het waterschapsbeginsel: belang-betaling-zeggenschap	31

Voorwoord

Voor U ligt mijn afstudeerscriptie waarmee ik de studie *Environmental and Infrastructure Planning* van de Rijksuniversiteit Groningen tot een goed einde breng. Met de afstudeerscriptie probeert de faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen “aan de hand van een duidelijk onderzoeksproces te streven naar het individueel en onafhankelijk creëren van een wetenschappelijk onderzoeksrapport. Daarmee toont de student zijn kwaliteiten met betrekking tot het toepassen van zijn opgedane kennis en vaardigheden gedurende de verschillende vakken van het programma.”

Het bovenstaande - uit het *Master Thesis Protocol* van de faculteit - zal ik bereiken met een onderwerp dat vooral binnen de Nederlandse planologie zeer actueel is. Waterberging wordt als gevolg van de verwachte klimaatveranderingen steeds belangrijker. In het overvolle Nederland zal hierbij gedacht moeten worden aan projecten met een externe samenhang en een gebiedsgerichte aanpak. Echter als gevolg hiervan ontstaan er vele vaak tegenstrijdige belangenpartijen waar de regionale waterbeheerder, het waterschap, mee om dient te gaan. Daarnaast wordt door burgers waterberging gezien als een ‘negatief’ project waarbij zij waardevermindering ervaren van hun woningen en percelen voor de veiligheid van steden verder stroomafwaarts. Met deze scriptie heb ik daarom enkele adviezen gezocht voor een planproces dat streeft naar meer draagvlak onder betrokkenen, want ‘Waterberging drijft op draagvlak’. Met draagvlak ontstaat een prettig en succesvol projectverloop en als gevolg daarvan een efficiënt en effectief gerealiseerd gebiedsgericht project waarmee de veiligheid tegen overstromingen wordt verhoogd.

Op de voorpagina van deze scriptie prijkt een bewerkte foto van Esther van der Grinten. De foto refereert naar deze scriptie zodanig dat door de hier gegeven adviezen (al is het maar een heel klein beetje) waterschappen de zon weer in het water kunnen zien schijnen. Voor de lezers met weinig tijd verwijs ik naar de samenvatting, en raadzaam is de hoofdstukken 5 en 6 te lezen, waar alle conclusies samen komen. Tijdens het lezen van de scriptie kan gebruik worden gemaakt van enkele boxen, die zijn toegevoegd om lezers waar nodig extra uitleg te geven over enkele belangrijke begrippen/onderwerpen. Daarnaast wil ik erop wijzen dat overal in het rapport waar ‘hij’ of ‘zijn’ gebruikt is (in referentie naar personen), natuurlijk ook ‘zij’ of ‘haar’ kan worden gelezen.

Afsluitend rest hier niets anders dan dank te betuigen voor die personen wiens hulp ik heb gevraagd, en belangrijker, ook heb gekregen. Voor het realiseren van deze scriptie heb ik bijzonder intensieve begeleiding gekregen van mevrouw Karstkarel van de faculteit, niets dan dank voor haar. Het tot stand brengen van deze scriptie was tevens niet mogelijk geweest zonder de inbreng van projectleiders van de drie betrokken waterschappen: Velt & Vecht, Noorderzijlvest en Groot Salland. Voor de bereidheid tot medewerking en de gevoerde openhartige gesprekken is veel dank verschuldigd aan hen. En tot slot bedank ik Lianne voor haar sociale ondersteuning en support.

Groningen, januari 2008.

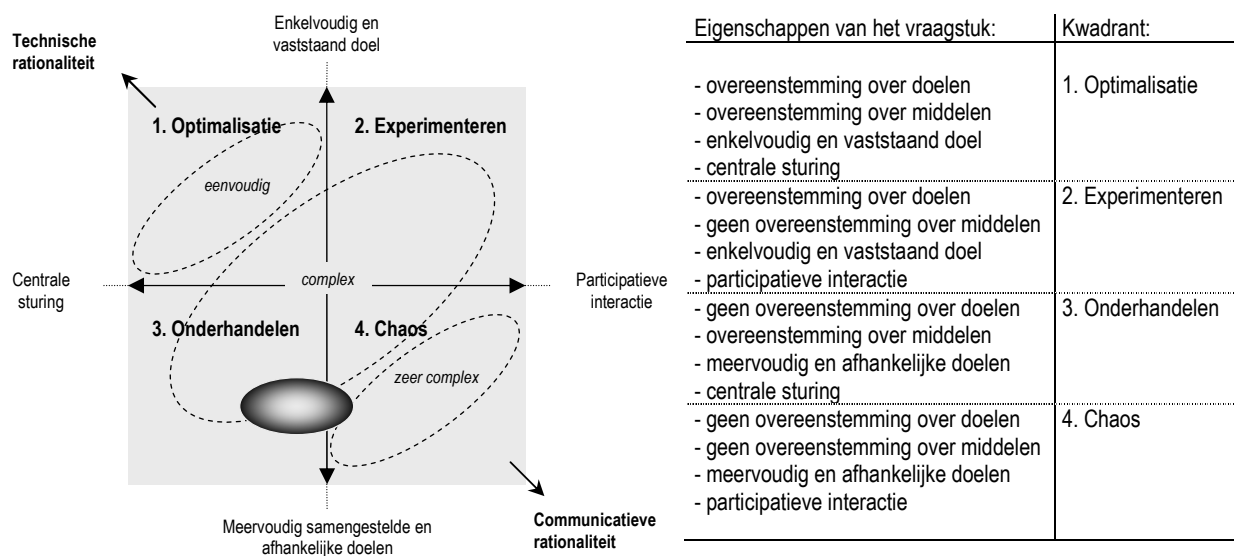
Sleutelwoorden: *communicatie, complexiteit, draagvlak, interactieve uitvoering, planproces, waterberging, waterschap.*

Samenvatting

Volgens het IPCC en het KNMI zal de 21-ste eeuw veel veranderingen met zich meebrengen. Het KNMI verwacht dat ondermeer jaarlijkse neerslaghoeveelheden toe zullen nemen, deze zich vooral concentreren in de winter en een buiiger karakter krijgen, zodat neerslag in kortere tijdsintervallen valt. Dat betekent dat rivieren vaker met piekafvoeren te maken krijgen, en er grotere kans op overstromingen bestaat. Als gevolg van deze toekomstige risico's heeft de Commissie Waterbeheer 21-ste Eeuw nieuw beleid ontwikkeld, dat niet streeft naar het sneller afvoeren van water door middel van civieltechnische constructies, maar juist naar het opvangen van water, bijvoorbeeld door middel van waterbergingsgebieden. Dit beleid, dat in uitvoering wordt gebracht door middel van het Nationaal Bestuursakkoord Water, streeft naar bijna een half miljoen hectare extra ruimte voor water in 2030. In het overvolle Nederland zullen om dit te realiseren oplossingen gezocht moeten worden in het meervoudig ruimtegebruik. Zo kan bijvoorbeeld waterberging gerealiseerd worden in combinatie met natuurontwikkeling, recreatie en/of landbouw. Dit betekent echter wel dat er bij dergelijke ruimtelijke plannen veel (tegenstrijdige) belangen zijn, wat intensieve communicatieve processen vereist; iets waar waterschappen tot voor kort niet behendig mee waren.

De doelstelling van dit onderzoek is dan ook als volgt: Het ontwikkelen van enkele adviezen en/of richtlijnen voor projecten met waterberging, die streven naar draagvlak tussen alle belanghebbenden van het project.

Om dit te bereiken is eerst een theoretisch kader opgesteld door middel van het combineren van theorieën van De Roo en Christensen. Hiermee is tot een raamwerk gekomen voor planninggericht handelen (zie figuur). Het watervraagstuk - de realisatie van waterberging - kan in dit raamwerk worden geplaatst aan de hand van de eigenschappen van het vraagstuk (zie tabel). Per kwadrant kan vervolgens aan de hand van een voorgestelde aanpak een indicatie worden gegeven hoe het planproces van het betreffende vraagstuk in te richten.



Vervolgens zijn drie casussen bij het onderzoek betrokken: retentiegebieden Noord en Zuid Meene, herinrichting Peize en zandwetering Diepenveen-Rande. Aan de hand van de kennis voortkomend uit deze casestudies en de algemene werkwijzen en procedures voor aanwijzing van waterbergingsgebieden van de waterschappen zijn kenmerken van het watervraagstuk te bepalen, om deze zo in het juiste kwadrant te plaatsen. Tevens zijn uit deze

casussen ook lessen getrokken over de planprocessen zoals deze tot op heden zijn uitgevoerd. Uit de drie projecten die qua aanpak totaal verschillen zijn leerpunten naar voren gekomen die in de praktijk zeer goed blijken te werken. Zo is onder andere duidelijk geworden dat hét planproces niet bestaat, vooral omdat de context, en daarmee de actoren en na te streven doelen, altijd verschillen. Ook bleek dat álle partijen in een vroeg stadium betrokken dienen te worden, om zo niemand uit te sluiten van participatiemogelijkheden. Het blijkt dat de betrokken waterschappen nu wel beginnen in te zien dat hiermee het proces efficiënter en effectiever kan worden doorlopen. Verstandig is het om hierbij een onderscheid te maken in de communicatie naar belanghebbenden en belangstellenden.

Terug naar de tabel kan vervolgens op basis van drie punten bepaald worden in welk kwadrant het watervraagstuk het beste kan worden geplaatst: overeenstemming over doelen, overeenstemming over middelen en de wijze van sturing. Gesteld mag worden dat er geen overeenstemming bestaat over de doelen bij waterberging aangezien het vaak gaat om verschillende belangen en er daardoor meervoudige doelen worden vastgesteld gedurende het proces. Wel bestaat er overeenstemming over de middelen en maatregelen. De uitvoering voor de realisatie van waterbergingsgebieden blijft namelijk beperkt tot grondwerkzaamheden en relatief eenvoudige civieltechnische (beton-)constructies. Kijkend naar de sturing, dan wordt aan de ene kant gestreefd naar participatieve interactie. Aan de andere kant echter blijft bij de beschreven casussen altijd centrale sturing aanwezig. Op basis daarvan is besloten het vraagstuk in het kwadrant ‘Onderhandelen’ te plaatsen (zie figuur). Het betreft hier dus een complex vraagstuk.

Duidelijk is dat het complexe watervraagstuk in de hoek van communicatieve rationaliteit zit. De voorgestelde aanpak van het kwadrant Onderhandelen bevat de volgende aanbevelingen: aanwezigheid van debat en discussie, opbouwen van consensus en draagvlak, accommodatie van diverse vaak tegenstrijdige belangen en een relatief open planproces met een visie op de context. Voortkomend uit deze aanbevelingen zijn de volgende naar de praktijk vertaalde planaspecten gedefinieerd, die als basis kunnen worden gezien voor een goed planproces voor de realisatie van waterbergingsgebieden: een open procesgang, debat-/discussieavonden, ontwerpworkshops of gelijksoortige betrokkenheid, een gezamenlijk opgestelde visie door overheden en burgers en de accommodatie van (tegenstrijdige) belangen ter verhoging van consensus en draagvlak.

Tot slot komt dus uit de theorie naar voren dat bij waterbergingsprojecten de nadruk moet liggen op open communicatie en voldoende mogelijkheden van discussie en inspraak. Uiteraard moeten deze aspecten wel tot een juiste uitvoering worden gebracht. Hiervoor kan naar de leerpunten uit de drie casussen worden verwezen. In deze leerpunten uit de praktijk kunnen namelijk de planaspecten voortkomend in het theoretisch kader terug gevonden worden. Theorie en praktijk komen hier dus overeen. De vier meest belangrijkste en vernieuwende hulpmiddelen zijn: een actorenanalyse met een inventarisatie van de persoonlijke toekomstbeelden, het uitvoeren van een communicatieplan, toepassen van (aspecten van) interactieve uitvoering en het stimuleren positiefgezinde actoren het woord te geven.

Met de toepassing van de vier bovenstaande punten kunnen de planaspecten voortkomend uit het theoretisch kader in de praktijk beter tot hun recht komen. Er wordt gekomen tot een proces waarin alle belanghebbenden op de juiste wijze en op het juiste moment worden betrokken om zo hopelijk eensgezind tot een sterk draagvlak te komen; immers waterberging drijft op draagvlak.

Hoofdstuk 1

Inleiding: Water in samenhang

1.1 Meer wateroverlast in de toekomst

1.1.1 Wateroverlast

In de afgelopen decennia zijn er relatief veel problemen geweest als gevolg van hoog water. Binnen Europa kan hierbij gedacht worden aan bijvoorbeeld de dreigende overstromingen in 1993 en 1995 in het rivierengebied van Nederland, waardoor in 1995 zelfs tot evacuatie moest worden overgegaan. Maar ook kan gewezen worden op het hoogwater in Engeland in 1998, in Noord-Italië, in Engeland en Nederland in 2000, en in de zomer van 2002 toen in meerdere landen verspreid over Europa, zoals in Tsjechië, Duitsland, Frankrijk en Nederland hoogwater tot overstromingen leidde. De meeste van deze rampen veroorzaakten miljarden aan schade aan landbouwgebieden, infrastructuur en steden. De schade bij dergelijke overstromingen zal in de toekomst alleen maar groter worden doordat Europa, en vooral Nederland, gekenmerkt wordt door een steeds intensiever wordend landgebruik (IPCC, 2007).

1.1.2 Klimaatverandering

Het *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) van de Verenigde Naties, een groep van honderden wetenschappers en beleidsmakers vanuit de hele wereld, heeft in februari 2007 haar vierde rapport uitgebracht met daarin de verwachtingen voor de toekomst met betrekking tot klimaatverandering. In vergelijking tot de voorgaande rapporten blijkt dat er steeds meer gegevens en argumenten bekend worden die erop wijzen dat het klimaat zal veranderen: gemiddeld hogere temperaturen, een stijgende zeespiegel en veranderingen in neerslag en extreem weer (IPCC, 2007).

Door middel van een analyse en vergelijking van de uitkomsten van het vierde IPCC-rapport en gegevens van het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (het KNMI) zijn enkele projecties voor de toekomst van Nederland te geven: de KNMI'06 scenario's, die een grote invloed zullen hebben op de Nederlandse waterhuishouding (KNMI, 2006).

- Temperatuur

In de KNMI'06 scenario's wijkt de te verwachten gemiddelde temperatuurstijging voor Nederland slechts licht af van de te verwachten mondiale temperatuurstijging. De Nederlandse scenario's omvatten echter wel een kleinere bandbreedte (in 2100: 2,0-4,0 °C) dan het IPCC (1,1-6,4 °C). Er is bij de KNMI'06 scenario's namelijk voor gekozen om niet uit te gaan van de meest extreme situaties, omdat die niet noodzakelijkerwijs het meest relevant zijn voor het beleid wat op de scenario's is gebaseerd. De huidige voorspelling ligt tussen

de 2°C en 4°C stijging. Alleen als de uitstoot van broeikasgassen sterk wordt teruggedrongen ligt een gedeelte daar onder.

- Neerslag

De KNMI'06 scenario's voor 2050 gaan uit van een verandering van de zomerneerslag van -10% tot +3% per graad globale temperatuurstijging. Als gevolg van een daling in de zomerneerslag gecombineerd met hoge temperaturen en een hoge verdamping zal droogte waarschijnlijk veel vaker optreden. Voor de winter wordt een toename van de neerslag verwacht. De neerslagextremen nemen zowel volgens het IPCC als het KNMI toe. Dagelijkse neerslagextremen in de zomer kunnen omhoog gaan met 5 tot 27% in 2050. In de winter kunnen de 10-daagse extremen (belangrijk voor de afvoer van rivieren) stijgen met 4 tot 12%. En voor 2100 wordt rekening gehouden met een verdubbeling van deze waarden.

- Wind en stormen

Voor Nederland zijn (niet-tropische) stormen van groot belang. Klimaatmodellen blijken echter nog geen eenduidig beeld te geven over mogelijke veranderingen in deze stormen. In de meeste modellen is er wel sprake van een verschuiving van de stormbanen, maar omdat de uit westelijke richting komende stormbaan boven Nederland zeer breed is, zal dat in dit geval weinig invloed hebben.

- Zeespiegel

Volgens het IPCC zou de zeespiegel gedurende de 21^e eeuw wereldwijd met 18 tot 59 centimeter kunnen stijgen, als gevolg van de uitzetting van het zeewater, het smelten van gletsjers en kleine ijskappen, en het gestage slinken van de grote ijskappen op Groenland en Antarctica. De klimaatscenario's van het KNMI zijn gebaseerd op dezelfde modelstudies, echter zij komen met een te verwachten zeespiegelstijging van 35 tot 85 centimeter in 2100. Het verschil in cijfers wordt verklaard door het meenemen van de mogelijkheid van versnelde afkalving van de ijskappen en het regionale effect van een hoger dan gemiddelde zeespiegelstijging in het noordoosten van de Atlantische Oceaan.

Samengevat wordt in 2100 binnen Nederland een temperatuurstijging van 2° tot 4°C verwacht, waarbij hittegolven vaker zullen voorkomen. Verwacht wordt dat strenge winters zeldzamer worden en minder extreem, jaarlijkse neerslaghoeveelheden toenemen, en deze zich vooral concentreren in de winter en een buiiger karakter krijgen, zodat neerslag in kortere tijdsintervallen valt. Deze mogelijke klimaatveranderingen hebben grote gevolgen voor de waterhuishouding van Nederland. Volgens het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zullen in dat geval de rivierafvoeren toenemen, er zullen extremere piekafvoeren ontstaan, en als gevolg van de zeespiegelstijging en de sterke westenwinden zal de afvoer naar zee alleen maar moeilijker worden.

Voor 2050 wordt voor de waterafvoer van de Rijn een toename verwacht van 10%, naar bijna 2000 m³/s. Voor de Maas wordt een grotere toename van ongeveer 20% gecalculerd omdat de Maas, als regenrivier, sterker op de veranderingen in neerslag reageert (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001). Van Deursen noemde de belangrijke koppeling tussen klimaat en waterhuishouding al in 2000, in een studie in opdracht van de Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) over mensen, water en klimaatverandering.

Een uitspraak die vooral ook van toepassing is voor Nederland: *“Human society is very dependent on water. Water is very dependent on climate. Climate might change.”* (Van Deursen, 2000, p. 4).

1.1.3 Bodemdaling en bodemstijging

Naast dat het erop lijkt dat klimaatveranderingen al genoeg hoogwaterproblemen zullen veroorzaken blijkt dat Nederland grotendeels steeds verder wegzakt, wat het probleem nog eens versterkt. Bodemdaling komt in nagenoeg heel Nederland voor en heeft grote effecten op de waterhuishouding. Zeker in combinatie met zeespiegelstijging en neerslagextremen. Als gevolg van bodemdaling neemt het zoutbezwaar in laag Nederland noemenswaardig toe, waardoor er een grotere behoefte ontstaat aan doorspoelwater. Daarnaast heeft bodemdaling gevolgen voor de stabiliteit van boezemkaden, infrastructuur en gebouwen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007a). Alleen de provincies Gelderland en Limburg komen onder bodemdaling uit. De andere provincies zijn door verschillende oorzaken sinds de 15^{de} eeuw 1,5 tot 2,5 meter gedaald (Commissie Waterbeheer 21-ste eeuw, 2000). Ter voorbereiding van de Vierde Nota Waterhuishouding is een studie uitgevoerd naar bodemdaling in Nederland (Werkgroep Klimaatverandering en Bodemdaling, 1997). Hierin worden de volgende oorzaken van bodemdaling genoemd: tektonische bewegingen¹, oxidatie, rijping, klink en zetting, aardgas-, zout-, steenkool- en bruinkoolwinning en grondwateronttrekkingen. Daarnaast bestaat er nog versnelde bodemdaling in veengebieden door temperatuurstijging. Verwacht wordt dat de ergste bodemdalingen, gezien voor de periode tot 2050, voor zullen komen in de provincies Groningen, Friesland, Drenthe, het zuidwesten van de Flevopolder en grote delen van de provincies Utrecht en Zuid-Holland.

1.2 Ruimte voor water

1.2.1 Civieltechnische oplossingen zijn geen duurzame oplossingen

Er wordt dus verwacht dat klimaatveranderingen ook in Nederland deze eeuw zullen voorkomen. Zo zullen extreem hoge of juist extreem lage wateraanvoeren vaker optreden. In Nederland, met zijn grote rivieren, hoge bevolkingsdichtheid en een groeiende economie kan dit nog wel eens zeer grote problemen veroorzaken. Tot op heden werden deze problemen opgelost met civieltechnische hoogstandjes, zoals dijken en gemalen. Gebieden met overstromingsgevaar werden beveiligd met nog grotere dijken en het nog sneller afvoeren van water. In de jaren-1990 is echter het bewustzijn ontstaan dat technische oplossingen niet de enige mogelijkheid zijn. De Commissie Waterbeheer 21-ste Eeuw (de Commissie WB21) is destijds ingesteld met als taak te “adviseren over de wenselijke aanpassingen in de waterhuishoudkundige inrichting van ons land, met aandacht voor de gevolgen van klimaatverandering, zeespiegelstijging en bodemdaling” (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001, p. 13). Volgens deze commissie zou zonder verdere inspanning de veiligheid af en de overlast toe nemen. Het waterbeleid voor de 21-ste eeuw zou volgens hen georganiseerd moeten worden op basis van drie principes: 1.) het vasthouden van water en tijdelijk bergen; 2.) ruimte voor water creëren; en 3.) het benutten van de kansen voor meervoudig ruimtegebruik (Commissie Waterbeheer 21-ste eeuw, 2000).

¹ Nederland ligt op een langzaam kantelende geologische plaat; het noordwesten daalt met enkele centimeters tot vijf centimeter per eeuw, het zuidoostelijke deel van Nederland stijgt enkele centimeters.

Dijken verhogen is onder meer als gevolg van de beheersingsparadox² niet meer voldoende. Beter is om in plaats van re-actieve vormen te denken in pro-actieve vormen; van problemen oplossen naar problemen voorkomen. Volgens het duurzaam perspectief³ moet gezocht worden naar ruimte voor water. Van dijkverbetering naar rivierverruiming. In alle overheidsplannen zal als verplicht afwegingsprincipe de drietrapsstrategie ‘vasthouden, bergen en dan pas afvoeren’ gehanteerd worden. Sindsdien zijn er verschillende beleidsprogramma’s opgesteld waarin gestreefd wordt naar de genoemde principes van de Commissie WB21 zoals de Nota Ruimte (2006), het Nationaal Bestuursakkoord Water (2003) en de Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier (2006). Ook de Europese Kaderrichtlijn Water (2000) hanteert dezelfde principes.

1.2.2 Meervoudig ruimtegebruik

Het moge duidelijk zijn dat in het overvolle Nederland ruimte nodig is voor water. In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening wordt gesproken over bijna een half miljoen hectare, wat neer komt op bijna vier maal het huidige IJsselmeer. Problematisch is dat ook andere functies ruimte nodig hebben, terwijl dat in het volgebouwde Nederland moeilijk te realiseren valt. Zo is tot 2030 voor natuur en landschap 333.000 ha nodig en voor recreatie 144.000 ha. In vergelijking daarmee is de ruimtevraag voor wonen, werken en infrastructuur nog beperkt, tussen de 100.000 en 200.000 ha. Alleen de ruimtevraag voor landbouw en dan met name de melkveehouderij wordt negatief ingeschat, tussen de 170.000 en 475.000 ha. Echter gezien het feit dat de landbouw in Nederland de afgelopen jaren geen grondoverschot heeft gekend lijkt deze aanname niet zo stellig. Voornamelijk door de agrarische milieuwetgeving hebben boeren de laatste jaren juist meer ruimte nodig gehad (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2001).

Duidelijk is dat er binnen Nederland tot 2030 veel meer ruimte gevraagd wordt dan vrij komt. Er zal dus ruimte gecreëerd moeten worden. Zo kan gedacht worden aan functiecombinaties om efficiënt met ruimte om te gaan. Het doel in de hedendaagse Nederlandse planning is dan ook te streven naar intensief en meervoudig ruimtegebruik. Bij meervoudig ruimtegebruik kan gedacht worden aan combinaties van waterrecreatie en wonen, of waterberging en landbouw. In de afgelopen jaren is er al de nodige ervaring opgedaan met dit soort combinaties. Zo zijn er diverse retentiegebieden en noodoverloopgebieden gecreëerd om zo wanneer nodig ruimte te geven aan het water.

1.2.3 Waterberging

Retentie is, zoals in de PKB Ruimte voor de Rivier genoemd wordt, het tijdelijk opvangen van water in een daarvoor bestemd gebied (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007b). Omdat hiermee water wordt onttrokken aan de rivier vermindert de hoeveelheid door de rivier af te voeren water. Wanneer de inzet van retentiebekkens wordt gekozen, is deze maatregel (in tegenstelling tot noodoverloopgebieden, zie box 1.1) bedoeld om een structurele bijdrage te leveren aan de veilige verwerking van de zogeheten maatgevende afvoer. Dit is de hoeveelheid water die veilig en controleerbaar afgevoerd moet kunnen worden naar zee. Voor de Rijn is deze

² De beheersingsparadox wordt in de bescherming tegen water als volgt gezien: Door nieuwe dijken wordt het gevoel van veiligheid vergroot en dit stimuleert de economische ontwikkeling in het gebied. Door deze economische ontwikkeling wordt de potentiële schade in het gebied vergroot en dus ook het veiligheidsrisico (risico is kans maal gevolg), met als gevolg dat er opnieuw behoefte zal ontstaan naar nieuwe grotere dijken.

³ Onder een duurzaam perspectief (tevens een pro-actieve vorm), dat ook uitgangspunt is van verschillende beleidsprogramma’s, wordt verstaan dat op voorhand wordt gekeken naar mogelijke ontwikkelingen op de lange termijn (op het gebied van veiligheid en ruimtelijke kwaliteit), zodat kortetermijnmaatregelen goed afgestemd kunnen worden op mogelijkheden en kansen op de langere termijn.

hoeveelheid bijvoorbeeld op basis van berekeningen vastgesteld op 16.000 m³/s voor de korte termijn en 18.000 m³/s in 2050.

Wordt met andere woorden op de langere termijn besloten tot de aanleg van een retentiebekken, dan maakt dit deel uit van een maatregelenpakket om 18.000 m³/s veilig af te voeren. Een retentiegebied wordt ingezet voordat de met deze hoeveelheid gepaard gaande extreem hoge waterstand is bereikt (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007b).

Box 1.1 Het verschil tussen retentie en noodoverloop

Soms wordt gedacht dat een noodoverloopgebied hetzelfde is als een retentiegebied. Technisch gezien zijn er inderdaad geen grote verschillen. Een retentiegebied en een noodoverloopgebied zijn allebei gebieden die bedoeld zijn om tijdelijk water te bergen in een omdijkt gebied. Zowel bij retentie- als bij noodoverloopgebieden is een combinatie met bepaalde gebruiksfuncties van het gebied mogelijk. Dit betekent dat de huidige functie meestal kan blijven bestaan, maar een andere inrichting is ook mogelijk.

Een noodoverloopgebied wordt echter in tegenstelling tot een retentiegebied pas ingezet op het moment dat er sprake is van een noodsituatie, omdat de hoeveelheid af te voeren water groter is dan de maatgevende afvoer. Noodoverloopgebieden hebben alleen een functie in uitzonderlijke noodsituaties; ze vormen een extra aanvulling op de structurele veiligheidsmaatregelen, zoals retentiegebieden (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007b).

1.3 Probleem en doelstelling

1.3.1 Probleemstelling: Waterberging, een ingewikkelde opgave

De te verwachten wateroverlast in de nabije toekomst stelt waterschappen voor de taak meervoudig ruimtegebruik toe te passen. Waterbergingsgebieden kunnen daarbij een grote bijdrage leveren aan de eerder genoemde ruimte vraag voor water in de nabije toekomst. Echter vraagstukken met meervoudig ruimtegebruik worden vaak als zeer ingewikkeld beschouwd.

Het ingewikkelde en uitdagende karakter ontstaat ondermeer door de eisen die aan meervoudig ruimtegebruik worden gesteld, aan het proces van plan- en besluitvorming. Meervoudig ruimtegebruik betekent immers verscheidenheid in de betrokken actoren, en het ontstaan van ingewikkelde situaties in termen van bevoegdheden, zeggenschap en dergelijke. De vraag is hoe daarmee om te gaan. Er zal voor een succesvolle inrichting van een gebied tot waterberging in ieder geval al in een vroeg stadium gezocht moeten worden naar draagvlak ten behoeve van de tevredenheid van betrokken actoren. Wanneer geen draagvlak aanwezig is, zal dit ten koste gaan van een dergelijk project, en kan het zelfs tot voortijdige annulering leiden. Dat draagvlakverwerving vaak een zware opgave is, blijkt ondermeer uit diverse evaluaties van projecten uit het verleden. Zo noemt Van Slobbe (2004, p. 19) zoal in een studie naar de Overijsselse Vecht over het planproces van het retentiegebied Noord en Zuid Meene nabij Hardenberg het volgende: “*After the technical plan was*

finished farmers were consulted. They were very much against the plan. They felt they had become victim to other interests downstream, and that they had been ignored by the water board because they were presented with plans which appeared already to have been finalized.” Hieruit blijkt dat er destijds niet goed is omgegaan met de verschillende belangen in het project. Er bestaat blijkbaar nog vraag naar meer helderheid over hoe in de voorbereiding, ofwel in het planproces van een waterbergingsgebied, al om moet worden gegaan met de verschillende belangengroeperingen ten behoeve van draagvlak en overeenstemming.

1.3.2 Theoretisch kader

Om tot meer helderheid te komen over hoe om moet worden gegaan met de verschillende actoren in het planproces van retentiegebieden wordt gebruik gemaakt van het wetenschappelijke debat omtrent de besluitvorming aan de hand van complexiteit van een vraagstuk.⁴ Dit is onder meer beschreven door De Roo in de boeken ‘Toekomst van het milieubeleid’ (2004) en ‘Planning per se, planning per saldo’ (2001).

Het debat gaat over de samenhang tussen de mate van complexiteit van het vraagstuk, de doeltreffendheid en de doelmatigheid. Hieruit komt voort dat wanneer er sprake is van een relatief simpel vraagstuk, dit het beste aangepakt zou kunnen worden met behulp van harde normen en hiërarchie. Een zeer complex vraagstuk, het tegenovergestelde, lijkt juist beter te omvatten met behulp van saldoresultaten, overleg en draagvlakverwerving. Deze theorie van De Roo zal aangevuld worden met een artikel van Christensen over het omgaan met onzekerheid in planning. Met dit artikel wordt de theorie van De Roo meer concreet toepasbaar gemaakt.

Binnen het onderzoek kan met behulp van bovengenoemd theoretisch kader worden gezocht naar waar projecten omtrent waterberging kunnen worden geplaatst op een complexiteitsschaal. Zo kan het watervraagstuk in het raamwerk voor planninggericht handelen van De Roo worden geplaatst en kan vervolgens een afweging worden gemaakt over hoe nieuwe adviezen hierop af te stemmen zijn. Tevens wordt binnen het theoretisch kader ingegaan op interactieve uitvoering (Geldof, 2004). Een relatief nieuw en interessante theorie die veel raakvlakken heeft met de besluitvorming aan de hand van complexiteit van een vraagstuk, en beschrijft hoe een bepaalde aanpak in de uitvoering ook tot draagvlak kan leiden (zie voor het theoretisch kader hoofdstuk 2).

1.3.3 Doelstelling

Op basis van het voorgaande is de volgende doelstelling geformuleerd: Het ontwikkelen van enkele adviezen en/of richtlijnen voor projecten met waterberging, die streven naar draagvlak tussen alle belanghebbenden van het project.

1.4 Vraagstelling

Om de doelstelling te realiseren moet een aantal vragen beantwoord worden. De hoofdvraag is de volgende: Welke aanpassingen van het huidige planproces kunnen bijdragen aan draagvlak voor alle belanghebbenden bij de inrichting van een gebied tot waterberging?

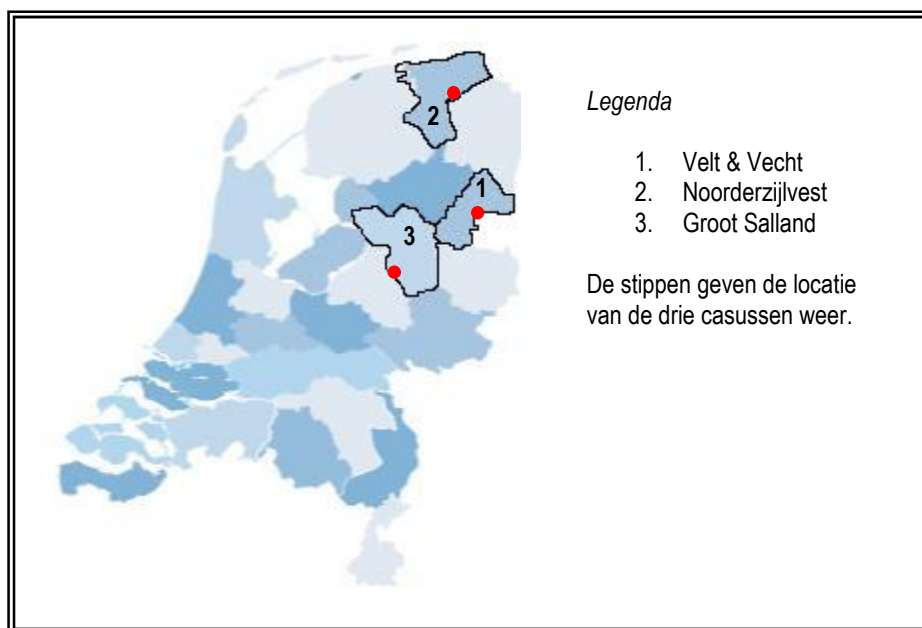
De hoofdvraag valt vervolgens uiteen in vijf subvragen:

⁴ Er moet hier worden benadrukt dat dit wetenschappelijke debat los staat van de complexiteitstheorie uit de jaren '20 en '30 van de 20-ste eeuw, die is ontstaan door een tweestrijd tussen Alan Turing en Alonzo Church. In de meeste publicaties wordt gesproken over een wetenschap: ‘*the science of complexity*’. Er wordt ook wel gesproken over ‘de nieuwe wetenschap’. Merry (1995) bijvoorbeeld, heeft het over de nieuwe wetenschappen van chaos, zelforganisatie en complexiteit.

- I. Hoe ziet het huidige planproces bij waterberging eruit?
- II. Welke actoren zijn er bij waterberging, en welke belangen hebben zij?
- III. Hoe is tot op heden omgegaan met de verschillende belangen, en waar in het planproces zijn deze betrokken?
- IV. Waar kan het realiseren van waterbergingsprojecten geplaatst worden op een schaal van simpele tot zeer complexe vraagstukken?
- V. Welk inzicht geeft de plaats van het waterbergingsvraagstuk op deze complexiteitsschaal, over hoe nieuwe adviezen vorm gegeven kunnen worden?

1.5 Onderzoeksmethodologie

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is gebruik gemaakt van de kennis van drie waterschappen die elk belangrijke lessen hebben opgedaan tijdens waterbergingsprojecten: het Velt & Vecht, het Noorderzijlvest en Groot Salland. De beheersgebieden van de drie waterschappen zijn terug te vinden in figuur 1.1. Door middel van interviews met projectleiders en eventuele evaluaties van de projecten zal gezocht worden naar de positief of juist negatief ervaren aspecten uit de gebruikte planprocessen. Omdat verwacht wordt dat elders in Nederland de waterproblematiek bij dergelijke projecten anders zal zijn, zijn de drie casussen gekozen in één regio, Noord-Oost Nederland. Wel moet duidelijk blijven dat waterberging in heel Nederland moet worden toegepast voor een veilig waterbeheer.



Figuur 1.1 Beheersgebieden van de drie waterschappen (gebaseerd op Unie van Waterschappen, 2007)

Als eerste case is gekozen voor het Noord en Zuid Meene project van het waterschap Velt & Vecht, wat in december 2002 is opgeleverd. Voor dit project is gekozen vanwege 1.) het grote aantal belanghebbenden, 2.) het feit dat het in zijn omvang het eerste gebied in Nederland is dat is ingericht tot waterbergingsgebied (Waterschap Velt & Vecht, 2007), en 3.) omdat er gedurende het project moeilijkheden ontstonden met diverse

belanghebbenden (Van Slobbe, 2004). Velt & Vecht heeft uit dit pioniersproject veel kennis opgedaan, vooral betreffende het omgaan met individuele belangen van betrokkenen.

De tweede case, Herinrichting Peize, is een project gekozen vanwege de ingewikkeldheid door zijn grootte. In tegenstelling tot het Noord en Zuid Meene project, dat een pioniers rol had, is dit tweede project veel recenter en worden de nieuwste inzichten op het gebied van communicatie en burgerparticipatie toegepast. Daarnaast staat het waterschap Noorderzijlvest, wiens beheersgebied het project omvat, hier niet boven andere partijen maar er tussen. Waterberging is immers maar één van de vele doelen die het project nastreeft. Het project Herinrichting Peize omvat samen met Herinrichting Roden-Norg maar liefst 5900 hectare waarvan 2400 is bestemd voor natuurontwikkeling deels gecombineerd met waterberging. Door de grootte valt het in twee gemeenten en er moeten drie facetbestemmingsplannen worden doorgevoerd. Daarnaast heeft het te maken met de Ecologische Hoofdstructuur, een verplicht te ontwikkelen milieueffectrapportage (MER) en twee landinrichtingsplannen. Het project Herinrichting Peize, waarvan eind 2007 een Ontwerp Inrichtingsplan is uitgewerkt, staat binnen het waterschap bekend om zijn zeer uitgebreide interne en externe communicatie (Bestuurscommissie Herinrichting Peize, 2007). Binnen dit tweede project kan goed belicht worden hoe bij dergelijke projecten wordt gecommuniceerd met andere partijen die een even groot belang hebben in het project, en hoe het met individuele belangen omgaat binnen een project waarin waterberging een van de neven-doelen is.

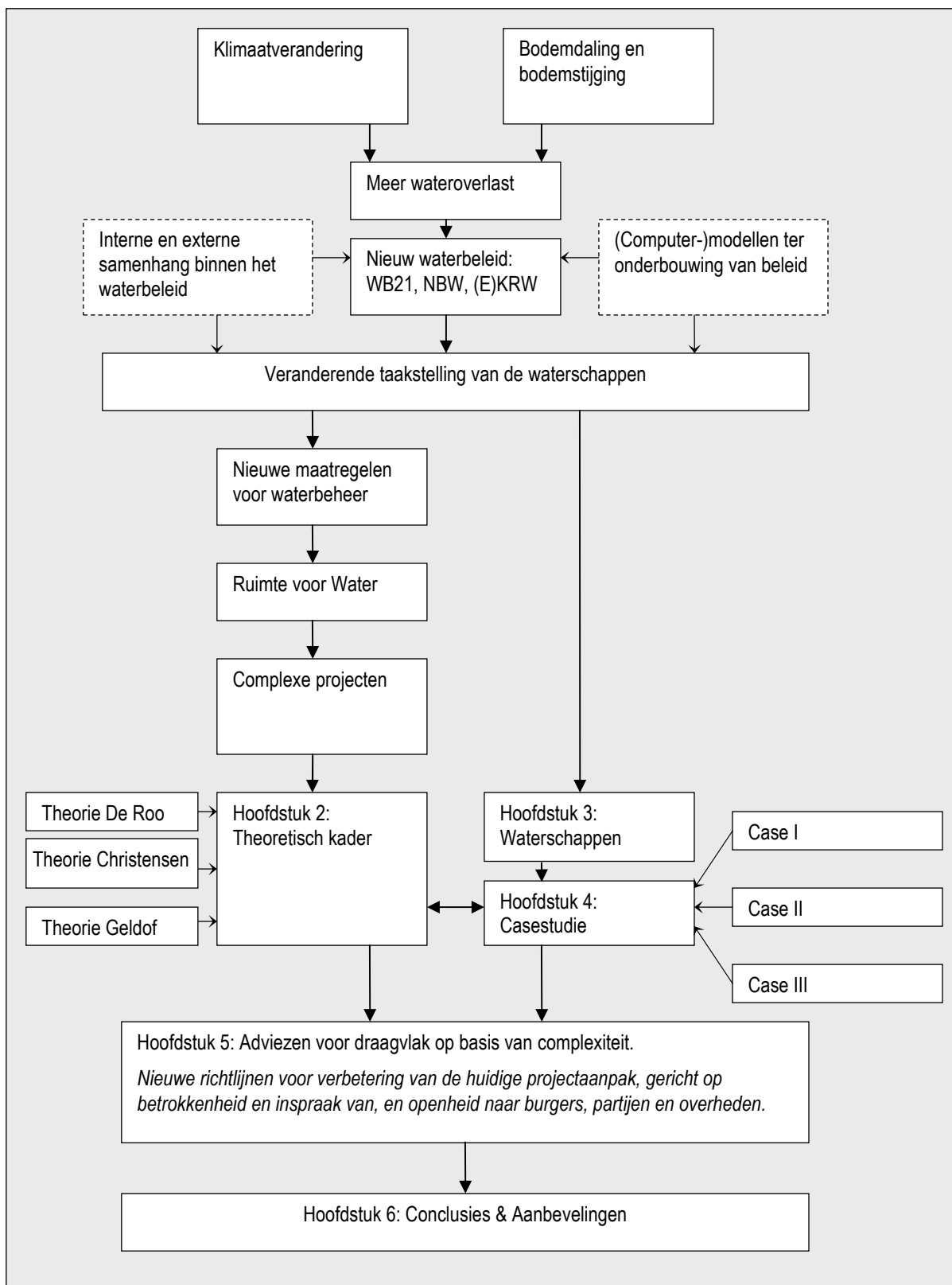
Naast Herinrichting Peize en het Noord en Zuid Meene project wordt nog naar een derde project gekeken. In het oosten van Nederland wordt een klein waterbergingsproject uitgevoerd waarbij onderdelen van het concept interactieve uitvoering worden toegepast. Interactieve uitvoering is een geheel nieuw concept gebaseerd op een theorie van Geldof (2004) waarbij gestreefd wordt naar draagvlak door op basis van een visie zowel planvorming, ontwerp, uitvoering als beheer tegelijkertijd te doorlopen. Het project nabij Diepenveen: 'Zandwetering Diepenveen – Rande', onder leiding van het waterschap Groot Salland, bevat onderdelen van dit concept (Waterschap Groot Salland, 2007). Alle drie bovengenoemde projecten zijn terug te vinden in figuur 1.1.

Uit interviews met de betreffende projectleiders zal blijken hoe het planproces bij de betreffende projecten is of wordt uitgevoerd, welke actoren zijn betrokken en hoe met hen wordt omgegaan. Ook aan de hand van literatuur zoals (tussen-)evaluaties van het project zal duidelijk worden hoe het planproces is ervaren en wat eventuele knelpunten waren. Met behulp van hoofdstuk 2, het theoretisch kader, zal bepaald worden waar waterbergingsprojecten geplaatst kunnen worden op een schaal van simpele tot zeer complexe vraagstukken. Wanneer eenmaal duidelijk is waar waterbergingsprojecten op deze schaal staan zal inzicht ontstaan over nieuwe adviezen ter verbetering van het huidige planproces.

1.6 Leeswijzer en conceptueel model

De scriptie bestaat uit zes hoofdstukken. Na deze inleiding zal hoofdstuk 2 het theoretisch kader omschrijven, wat al uiteen is gezet in subparagraaf 1.3.2. Het beschrijft hoe De Roo tot een raamwerk voor planninggericht handelen komt, en wat dit voor waarde kan hebben voor het watervraagstuk. Daarnaast wordt het begrip complexiteit uitgelegd als criterium voor het raamwerk, en vult een theorie van Christensen deze theorie aan waarmee tot een hanteerbaar raamwerk kan worden gekomen. Een derde theorie van Geldof geeft een planningsmethodiek waarmee draagvlak tijdens de uitvoering kan blijven bestaan. Hoofdstuk 3 is te zien als een overgang tussen hoofdstuk 2 en de casestudie in hoofdstuk 4, en dient om inzicht te geven in het waterschap als organisatie. Weten

hoe het handelt en wat de taken zijn van het waterschap is belangrijk om hoofdstuk 4 in een beter perspectief te plaatsen. Hoofdstuk 4 zal vervolgens de casestudie omvatten waarmee onderzoeksvragen I tot en met III kunnen worden beantwoord. Aan de hand van de drie casussen worden extra inzichten verkregen over enkele belangrijke lessen die zijn opgedaan gedurende de planvoorbereiding van waterbergingsgebieden. Hoofdstuk 5 betreft het plaatsen van het watervraagstuk in het raamwerk uit hoofdstuk 2. Hieruit kan afgeleid worden hoe op basis van deze theorie het planproces vormgegeven kan worden, en samen met de lessen uit hoofdstuk 4 kunnen zo enkele nieuwe adviezen worden gecreëerd voor een beter draagvlak onder de verschillende partijen. Zo wordt met behulp van antwoorden op de onderzoeksvragen IV en V de hoofdvraag aan het einde van dit hoofdstuk beantwoord. Hoofdstuk 6 sluit de scriptie af met een slotbeschouwing, waarin uiteraard de conclusies met betrekking tot de in paragraaf 1.4 gestelde onderzoeksvragen en een aanbeveling voor verder onderzoek terug komen. Figuur 1.2 toont het conceptueel model van deze scriptie waarin alle onderwerpen en hoofdstukken en de onderlinge connecties worden weergegeven.



Figuur 1.2 Conceptueel model

Planprocessen op basis van complexiteit – een theoretisch kader

2.1 Inleiding

Waterschappen staan aan het begin van een zware opgave om verwachte perioden van extreem hoge of extreem lage waterstanden als gevolg van klimaatveranderingen te voorkomen (Hoekstra en Nijburg, 2003). Uit hoofdstuk 1 blijkt dat het huidige watersysteem onvoldoende is toegerust om problemen in de toekomst de baas te kunnen. De oplossing hiervoor is het streven naar intensief en meervoudig ruimtegebruik, waarbij retentie- en noodoverloopgebieden voorbeelden kunnen zijn. Ze bieden oplossingen voor een veerkrachtiger watersysteem. Dit nieuwe waterbeleid vraagt om nauwe samenwerking en afstemming tussen betrokkenen (AI, 2004). Om te komen tot de juiste ruimtelijke plannen is participatie van betrokkenen nodig⁵. Daarbij valt niet alleen te denken aan overleg tussen waterbeheerders en ruimtelijk ordenaars. Er kan ook gedacht worden aan andere partijen, zoals bewoners, verenigingen en (non-profit) organisaties, en natuurlijk hun eventuele wet- en regelgeving betreffende het gebied.

Dat betekent dat anders gewerkt zal moeten worden dan tot op heden gebruikelijk was (Geldof, 2001 en Van Slobbe, 2001). Het contact tussen waterbeheerders en andere partijen was namelijk tot voor kort miniem en bestond in feite slechts uit het watertechnisch mogelijk maken van de gewenste functieverandering (Schwartz, 2004 en Lems en Valkman, 2003)⁶. Nadat begin jaren-1990 de nadruk lag op interne samenhang zijn beleidsmakers zich daarom tegen het einde van dat decennium tevens gaan richten op de externe samenhang van beleid (zie box 2.1).

Box 2.1 Externe samenhang van beleid (Schwartz, 2004, pp. 55-56)

“Het belang van externe afstemming van waterbeleid krijgt medio jaren negentig opeens politieke prioriteit doordat op grote schaal wateroverlast optreedt en velen geconfronteerd worden met de effecten van wateroverlast. Met name het natuur-, milieu- en ruimtelijk beleid moeten in samenhang met het waterbeleid tot stand komen. Dit kan volgens de nota waterhuishouding gerealiseerd worden door: ‘in plaats van knelpunten aan te pakken, positieve ontwikkelingen te stimuleren, zodat flexibele en veerkrachtige watersystemen ontstaan’ (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998, p. 11).”

⁵ Voor de juiste participatie van betrokkenen kan verwezen worden naar Arnstein's *'ladder of citizen participation'*. Hierin worden verschillende veelgebruikte participatievormen beschreven die onderverdeeld kunnen worden in drie soorten: 'echte', 'schijn' en 'geen' participatie. Uiteraard zal gestreefd moeten worden naar 'echte' participatie, zoals medezeggenschap van burgers, delegatie van macht en het toepassen van vennootschappen (Arnstein, 1969).

⁶ Ook het waterschap Velt & Vecht en het waterschap Groot Salland bevestigen het minieme contact dat waterschappen tot voor kort hadden met betrokkenen van de projecten, vooral nu projecten veel meer een ruimtelijke inslag bevatten.

“Omdat waterbeheerders de kennis in huis hebben over het watersysteem moeten zij zich veel actiever opstellen in het belichten van de kansen die er zijn. Vervolgens kan worden bereikt dat ook andere overheden, maar zeker ook private partijen, oog krijgen voor de mogelijkheden. Op die manier ontstaat een gemeenschappelijk draagvlak, waarbij samenwerking en afstemming gemakkelijker verlopen” (Al, 2004, p. 508). Al benadrukt hier nog eens de verschuiving van werken binnen de waterschappen waarbij meer contact zal moeten worden gezocht met andere overheden en private partijen.

Het streven naar interne en externe samenhang, het op de juiste manier betrekken van de vele belanghebbenden als ook de vraag van de maatschappij naar openheid en betrokkenheid maakt sommige vraagstukken erg ingewikkeld. Als gevolg van het verbreden van doelstellingen en het voeren van ‘open’ planprocessen⁷ kan gesteld worden dat er sprake is van een breder veld van actoren met uiteenlopende doelstellingen. Dit is vooral het geval bij watervraagstukken zoals het plannen van retentie- of noodoverloopgebieden. Deze constatering heeft belangrijke gevolgen voor de manier waarop beleid gevoerd dient te worden (Geldof, 2001). De Roo (2001) verwoordt dit als volgt: ‘de nadruk verschuift van doelmaximalisatie naar procesoptimalisatie’, wat gevolgen heeft voor de voorspelbaarheid en beheersbaarheid van dergelijke vraagstukken.

De aanpak van waterschappen kon tot voor kort worden beschouwd als een ‘traditioneel’ functioneel-rationeel planproces, waarin op een zeer systematische wijze een reeks duidelijk identificeerbare stappen wordt doorlopen (Schwartz, 2004).⁸ Met deze wijze van werken wordt een relatief grote mate van zekerheid gecreëerd over de uitkomst van het proces. Bij een open en interactief planproces daarentegen, waar niet zozeer de uitkomst als wel het proces van belang is, ontstaat een veel grotere mate van onzekerheid⁹.

Bij retentie- en noodoverloopgebieden is externe samenhang van groot belang voor het slagen van het project. Hier zal gedacht moeten worden aan procesoptimalisatie en communicatieve rationaliteit binnen het planproces van dergelijke watervraagstukken (ook wel ontwikkelingsplanologie genoemd¹⁰; Ruimtelijk Planbureau, 2004). Dit betekent dat waterschappen andere planprocessen moeten toepassen dan tot voorheen gebruikelijk was. Echter, zoals ook al door Van Slobbe (2004) in paragraaf 1.3 is gesteld, er heerst nog onduidelijkheid over de juiste aanpak, en er blijven dan ook problemen ontstaan tijdens de planvoorbereiding van dergelijke projecten. Daarom zal gezocht moeten worden naar een vernieuwd planproces waarmee houvast wordt geboden hoe om te gaan met verschillende partijen bij het realiseren van een gebied tot retentie.

Hoofdstuk 2 biedt een theoretisch raamwerk waarmee helderheid moet worden verkregen over hoe om te gaan met verschillende actoren in het planproces. Binnen hoofdstuk 2 worden drie theorieën beschreven: het eerste omvat de besluitvorming aan de hand van complexiteit van het vraagstuk, beschreven door De Roo in zijn boek ‘Planning per se, planning per saldo’ (2001). Het tweede betreft de typologie van planningsituaties op basis van complexiteit, opgesteld door Christensen, onder meer beschreven in haar artikel ‘*Coping with uncertainty in*

⁷ Met ‘open’ planprocessen worden die processen bedoeld waarin vroegtijdige betrokkenheid van alle actoren hoog in het vaandel staat. Het communicatieve aspect van planning krijgt hier een prominenter rol en gesteld wordt dat bij open, ofwel interactieve, planprocessen de nadruk dient te liggen op het ‘proces’ en in mindere mate op de uitkomst (Lichfield, *et al.*, 1998).

⁸ “Zonder op de meer specifieke betekenis van functionele rationaliteit in te gaan gaat het om een wijze van besluitvorming die grotendeels is gebaseerd op direct-oorzakelijke relaties tussen de relevante ‘delen van het geheel’” (De Roo, 2001, p.10).

⁹ Bij open en interactieve planprocessen ontstaat onzekerheid doordat alles met alles kan samenhangen, echter de wijze waarop niet zonder meer te voorspellen valt. Dit kan ook wel aangeduid worden met het ‘*butterfly effect*’ (Lorenz, 1993). Onzekerheid is dus eenvoudigweg niet te vermijden.

¹⁰ Ontwikkelingsplanologie, ontwikkeld door het Ruimtelijk Planbureau (2004), wordt gezien als een planningsmethodiek gebaseerd op communicatieve rationaliteit en procesoptimalisatie. Er wordt ook wel gesproken van collaboratieve planning (Healey, 2006).

planning' (1985) (vrij vertaald: Omgaan met onzekerheid in planning) uit de *Journal of American Planning Association*. De derde theorie staat enigszins los van de eerste twee maar kan vooral in de toekomst een sterke bijdrage leveren aan de manier waarop vraagstukken zoals de realisatie van retentiegebieden aan te pakken, en heeft daarnaast ook sterke raakvlakken met de andere twee theorieën. Het betreft hier interactieve uitvoering, gebaseerd op theorieën van Geldof en terug te lezen in zijn boek 'Omgaan met complexiteit bij integraal waterbeheer' uit 2004.

Na een beschrijving van deze drie theorieën zal in een later hoofdstuk uitgelegd worden waar het watervraagstuk (de planvoorbereiding van waterbergingsgebieden) ingedeeld kan worden qua ingewikkeldheid, en wat dit voor consequenties kan hebben voor het planproces. Vervolgens kan dit vergeleken worden met enkele al uitgevoerde planprocessen waardoor inzichten ontstaan waar eventuele verbeteringen toe te passen. Voor een algemene uitleg over planprocessen wordt verwezen naar box 2.2.

2.2 Planning: doelen, beslissingen en instituties

Een planproces is te omschrijven als het geheel van activiteiten voor een goede doorvoering van ruimtelijk beleid. Daaronder kan worden verstaan de voorbereiding, bepaling, uitvoering, monitoring, bijsturing en evaluatie (zie ook box 2.2). Hier dient echter duidelijk benadrukt te worden dat binnen dit onderzoek in eerste instantie de nadruk zal liggen op de planvoorbereiding van waterbergingsgebieden. Deze paragraaf zal een uitleg geven over de verschuiving van technische rationaliteit naar communicatieve rationaliteit, tijdens de tweede helft van de vorige eeuw. Daarna wordt beschreven hoe De Roo een raamwerk om deze verschuiving plaatst waarmee een eerste richting kan worden gegeven aan hoe planprocessen aan te pakken.

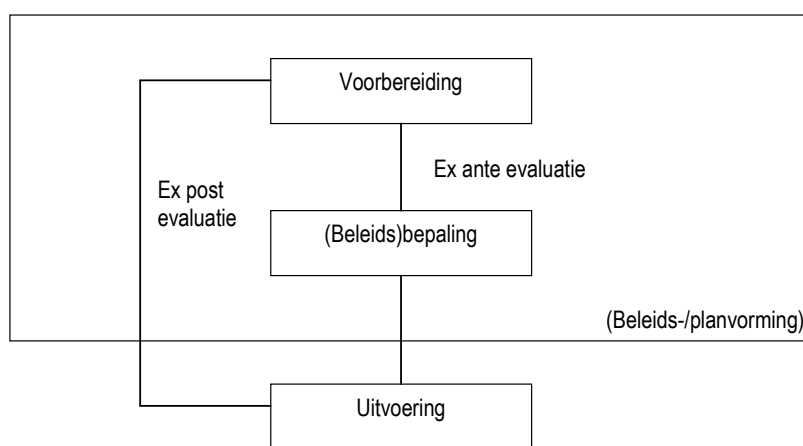
Zoals deels in de inleiding al is genoemd is er sinds de jaren-1960 een verschuiving waar te nemen van het modernisme naar het post-modernisme (o.a. Friedmann, 1987; Giddens, 1990; Harvey, 1989 en Habermas, 1993). In de jaren-1950 en -1960 werd gewerkt op een technisch rationele wijze, omgeven door het modernisme. Er waren voornamelijk enkel 'simpele' projecten te herkennen met stabiele systemen, een directe oorzakelijkheid, zekerheden en een hoge voorspelbaarheid. Via de 'scenario'-benadering in de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw verschoof deze technische aanpak naar een communicatief rationele aanpak. Deze *kommunikativen rationalität* (vertaalt: communicatieve rationaliteit; Habermas, 1984), uitgangspunt van het post-modernisme, ontstond vooral als gevolg van de steeds complexer wordende situaties en vraagstukken voortkomend uit een steeds dynamischer wordende maatschappij. Het besef ontstond dat kennis moest worden ontwikkeld door sociale interactieve leerprocessen (o.a. Berger en Luckman, 1967; Latour, 1987; Shotter, 1993; Innes, 1994 en Healey, 2006).

Zoals in figuur 2.1 is te zien staan de technisch rationele aanpak en de communicatief rationele aanpak en hun kenmerken lijnrecht tegenover elkaar. Tevens blijkt dat rationaliteit zowel binnen het modernisme als het post-modernisme juist wel aanwezig blijft. Rationaliteit wordt namelijk ook wel gezien als de sleutel tot goede planologie. Het is een systematische en coördinerende aanpak ter ondersteuning van beleidsmatige besluiten in de ruimtelijke orde.

Box 2.2 Planprocessen

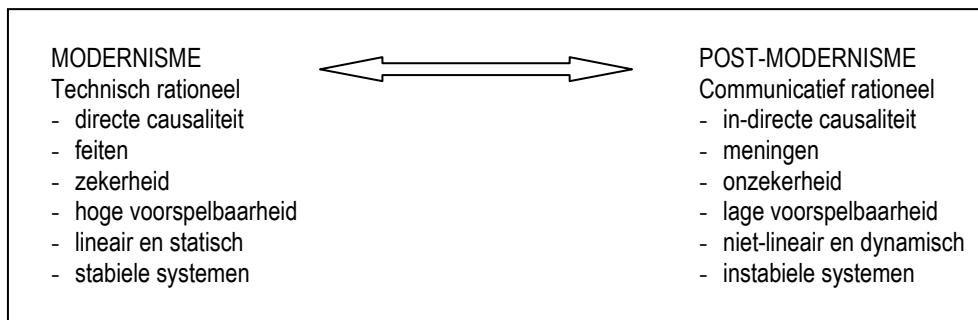
“Een ruimtelijk planproces is te omschrijven als het geheel van activiteiten met betrekking tot de voorbereiding, bepaling, uitvoering, monitoring, bijsturing en evaluatie van ruimtelijk beleid. Onder beleid verstaan we een complex van handelingen ten aanzien van een probleem of doelgroep. Dit ruimtelijk beleid kan worden vastgelegd in een plan, het planproces” (Voogd, 2004, p. 8).

Planprocessen bestaan in de basis uit drie fasen, te zien in onderstaand figuur. Er moet echter een bewustzijn bestaan dat deze drie fasen kunnen worden gezien als een ideaaltype en in de praktijk zijn deze fasen niet altijd even gemakkelijk te herkennen. Vaak lopen de fasen door en langs elkaar, en bestaan er cyclische en iteratieve processen waarbij fasen vaker worden doorlopen.



Onder voorbereiding kan worden verstaan de probleemidentificatie/-analyse, formulering van doelen en genereren en voorselecteren van alternatieven. Bij beleidsbepaling kan gedacht worden aan het vergelijken en waarderen van de alternatieven. Uitvoering betreft het voorbereiden en uitvoeren van het beleid en het monitoren, evalueren en eventueel aanvullen of herzien van het beleid.

De planvormingsprocessen en uitvoeringsprocessen zijn dus beide onderdeel van het planproces. Vaak bestaat hiertussen een wisselwerking, door middel van bijvoorbeeld evaluaties. Tot voor kort werden planvormingsprocessen en uitvoeringsprocessen echter gezien als lineair gekoppelde onderdelen, zonder enige terugkoppeling. Dit lineaire beeld van processen is niet meer geschikt voor de dynamiek van hedendaagse vraagstukken. Ook het planproces zal tegenwoordig meer dynamiek moeten bevatten, vooral om het hoofd te kunnen bieden aan onzekerheden en de voortdurende aanpassingen aan nieuwe ontwikkelingen (Voogd, 2004). Hoofdstuk 4 gaat verder in op specifieke planprocessen die gebruikt zijn tijdens de voorbereiding van enkele waterbergingsgebieden.



Figuur 2.1 Modernistische versus post-modernistische kenmerken (gebaseerd op lezing De Roo, Groningen, 2006)

De zojuist genoemde planologische ontwikkelingen worden gedragen door talloze wetenschappelijke publicaties “die commentaar leverden op de beleidspraktijk, voorstellen deden met betrekking tot de methodologie dan wel beschrijvingen of verklaringen geven van beleid en beleidsprocessen” (Dekker en Needham, 1989, p. 2). Voogd (1995, p. 3) meent dat het hier vooral gaat om “toekomstgerichte activiteiten, waarbij doelgerichtheid, de selectie van middelen en mogelijkheden, het nemen van beslissingen, en de eigen handelingsdimensies van het subject kernthema’s zijn”. Hiermee bedoelt hij dat het in de planning gaat om wat bereikt moet worden, hoe dit bereikt moet worden, en welke partijen hiervoor nodig zijn. Hierdoor ontstaan er binnen de besluitvorming en planning drie handelingsgerichte vragen, die tevens te koppelen zijn aan de drie invalshoeken van planning (Zonneveld, 1991): Wat dient er bereikt te worden? (doelgericht); hoe kan het bereikt worden? (beslissingsgericht); en wie zijn daarbij betrokken? (institutiegericht).

De drie onderscheiden invalshoeken, het doelgericht, het beslissingsgericht en het institutiegericht handelen, zijn logisch aansluitend en elkaar aanvullend waarmee De Roo een omvattende en samenhangende visie heeft gecreëerd (De Roo, 2001). Onder het doelgericht handelen zal vooral de relatie naar het materieel object van planning van belang zijn. Het institutiegericht handelen omvat de organisatorische uitwerking van het proces, zoals communicatie, betrokkenheid en participatie van betrokkenen. Bij het beslissingsgericht handelen gaat het om de keuzen die tijdens het proces gemaakt moeten worden. Het draait hier hoofdzakelijk om de samenhang die bestaat tussen de drie invalshoeken (De Roo, 2001 en Spit en Zoete, 2002).

Samenvattend kan gesteld worden dat in het planproces van kennis tot actie drie kernvragen belangrijk zijn:

- Wat dient er bereikt te worden? Georiënteerd op het materieel object van planning;
- hoe kan dit bereikt worden? Georiënteerd op het besluitvormingsproces in planning, de rationaliteit;
- en wie zijn hierbij betrokken? Georiënteerd op de actoren en interactie.

Voor elk van deze drie perspectieven is een schaalverdeling tussen twee uitersten te maken. Deze uitersten kunnen als volgt worden gezien:

- Wat: een enkelvoudig en vaststaand doel tegenover meervoudig samengestelde en afhankelijke doelen;
- hoe: van de eerder genoemde technische rationaliteit tot communicatieve rationaliteit;
- wie: van centrale sturing tot participatieve interactie.

Deze drie perspectieven zijn de basis van het raamwerk van De Roo, dat voor dit onderzoek weer als theoretische onderlegger dient voor de juiste aanpak van de planvoorbereiding van waterbergingsgebieden. De samenhang tussen de drie perspectieven en hun schaalverdelingen maken het mogelijk deze gezamenlijk in een model te

plaatsen. De Roo (2001) heeft een model gecreëerd dat de doelgerichte en institutiegerichte schalen omvat, en wat leidt tot het kunnen plaatsen van vraagstukken en het daarmee vinden van de daarbij passende oplossingsstrategieën. Het model, te zien in figuur 2.2, omvat op de verticale as het doelgericht handelen, en op de horizontale as het relatiebereik, ofwel het institutiegericht handelen. De situatie in het gebied linksboven geeft een ‘volledige controle’ weer, en deze situatie verloopt in het raamwerk diagonaal naar rechtsonder tot een situatie waar controle volledig ontbreekt. In dit eerste model kunnen in dit onderzoek watervraagstukken worden geplaatst op basis van het doel- en relatiebereik waaruit een eerste indicatie kan worden verkregen in welke richting het planproces gezocht moet worden. Moet gedacht worden aan een technisch rationele aanpak of is een communicatief rationele aanpak verstandiger?

Met figuur 2.3 wordt vervolgens de relatie tussen het doelgericht, het institutiegerichte en het beslissingsgerichte handelen in planning uitgebeeld, door complexiteit als criterium voor beslissingsgericht handelen op te nemen. Doordat de complexiteitswetenschap¹¹ een onderscheid maakt tussen ‘eenvoudige’ en ‘complexe’ vraagstukken, zijn afhankelijk van de mate van interactie en de doelen die door middel van deze interactie worden nagestreefd planningsvraagstukken in te delen in eenvoudige, complexe of zeer complexe vraagstukken (De Roo, 2001 en Eoyang en Conway, 1999). Deze categorisering zal in hoofdstuk 5 bruikbaar kunnen zijn om het watervraagstuk in het raamwerk voor planninggericht handelen te plaatsen.

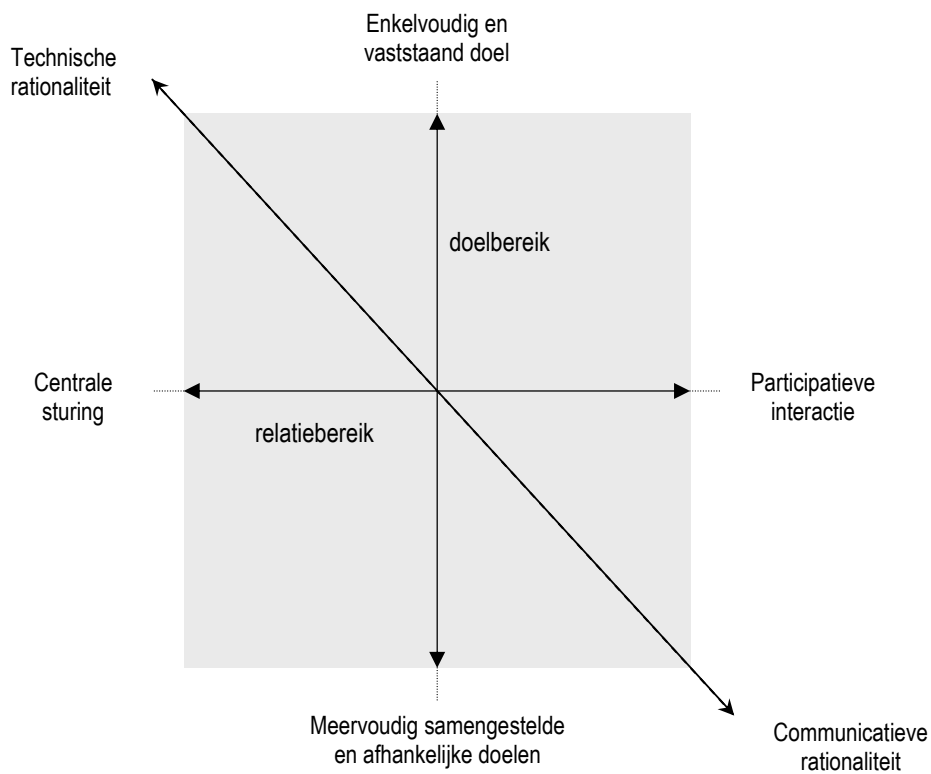
Bij simpele vraagstukken kan gedacht worden aan waterprojecten zoals deze in het verleden veel werden uitgevoerd; bijvoorbeeld het aanbrengen van grote sterke dijken voor een betere bescherming tegen water. Integraal watermanagement kan hier als een complex vraagstuk worden gezien (Geldof, 2001). Een zeer complex watervraagstuk kan vervolgens internationaal en integraal kustzone management zijn.

Vraagstukken worden complexer naarmate ze bijvoorbeeld publiekprivate samenwerkingen gaan omvatten. Complexe vraagstukken kunnen ontstaan door overlappings van verschillende nationale en provinciale plannen, en waar geprobeerd wordt een betere leefbaarheid en/of duurzaamheid te creëren. Termen die zeer moeilijk operationaliseerbaar zijn. Verbeek (1997) geeft voor het complexe karakter van integraal waterbeheer de volgende oorzaken: problemen worden minder duidelijk, het watersysteem wordt door de jaren heen steeds ingewikkelder, de benodigde middelen zijn verspreid over vele actoren en gefragmenteerd beschikbaar en door de uitvoering van maatregelen ontstaan vaak nieuwe problemen. Bij zeer complexe vraagstukken valt te denken aan bijvoorbeeld zeer grote verplaatsingen van ruimtelijke functies, waardoor vaak problemen aanwezig zijn in de NIMBY¹²-sfeer, en waar grote conflicterende belangen heersen. Complexere vraagstukken worden als gevolg hiervan ook gekenmerkt door langdurige cyclische planprocessen.

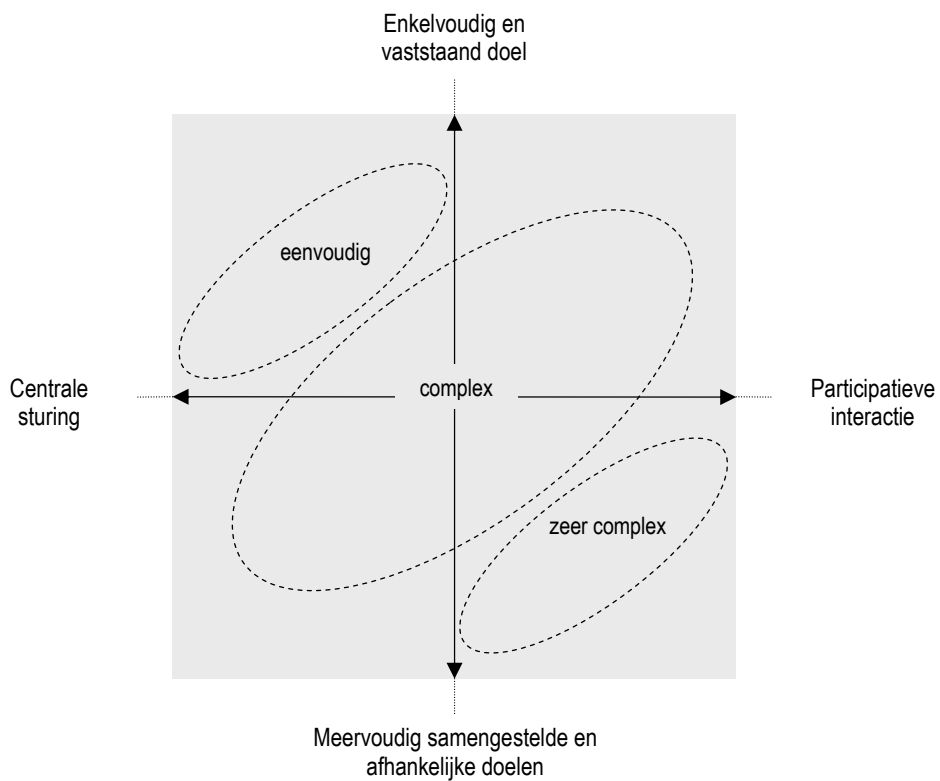
Als eenmaal de complexiteit van een vraagstuk is vastgesteld kunnen bijpassende kenmerken van planninggericht handelen worden gevonden via figuur 2.2 en 2.3. Zo kan tot een eerste handvat worden gekomen voor het vinden van een geschikt planproces omtrent waterberging. Waarom gebruik is gemaakt van complexiteit als bindend element in dit raamwerk, en hoe bepaald wordt tot welke mate van complexiteit het betreffende watervraagstuk kan worden ingedeeld, zal achtereenvolgend in paragraaf 2.3 en 2.4 worden verduidelijkt. Tevens wordt in box 2.3 een definitie uiteen gezet van de term complexiteit.

¹¹ De complexiteitswetenschap is een product van de jaren-1990 en ontwikkelt zich rond complexe adaptieve systemen (Holland, 1992). Gell-Man (1994) definieert complexe adaptieve systemen als systemen die leren en evolueren. Ze kenmerken zich doordat ze zich aanpassen aan veranderende omstandigheden.

¹² NIMBY staat voor *Not In My BackYard*, ofwel projecten die niemand in/nabij zijn woonbuurt wil hebben, en die vaak een groter maatschappelijk belang dienen (Wolsink, 1994 en Van der Moolen en Voogd, 1995).



Figuur 2.2 Raamwerk voor planninggericht handelen, met het doelgericht, institutuegericht en het beslissingsgericht handelen (De Roo, 2001)



Figuur 2.3 Raamwerk voor planninggericht handelen, met de relatie tussen doelen, interactie en complexiteit (De Roo, 2001)

Box 2.3 Complexiteit als begrip

Complexiteit kan breed worden geïnterpreteerd en daarom wordt in deze box een definitie gegeven van het begrip. Volgens diverse woordenboeken is de definitie van complexiteit of complex als volgt: *samengesteld en ingewikkeld(heid)* (Weijnen, *et al.*, 2007 en Kruyskamp, 1977). Complexiteit geeft een kenmerk weer van iets. Volgens het woordenboek wordt complexiteit gezien als moeilijk begripbaar, vaak doordat er veel aspecten aanwezig zijn, het is veelomvattend. Veelomvattendheid kan in dit onderzoek bijvoorbeeld gezien worden wanneer veel partijen betrokken zijn, die naar verschillende doelen streven. Er zijn echter nog twee andere benaderingen van complexiteit mogelijk.

Alkemade (1992), Langton *et al.* (1992) en Waldrop (1993) stellen dat complexiteit zich begeeft op het grensgebied tussen orde en chaos. Zo wordt gesteld dat een schaakbord orde omvat en daardoor niet complex is. Een pot met verschillend gekleurde knikkers is van totale wanorde, maar wordt ook niet als complex ervaren. Complexiteit is juist aanwezig in die situaties waarin er wel orde lijkt te zijn binnen de chaos, maar waarbij die orde (bijvoorbeeld in de vorm van patronen) moeilijk te ontdekken valt. In de praktijk kan onder orde worden verstaan daar waar duidelijk geformuleerde problemen kunnen worden opgelost met eenvoudige oplossingen. In de situatie waarin alle partijen willekeurig handelen en oplossingen ad hoc formuleren is ook geen sprake van een complexe situatie. Het complexe vraagstuk is te plaatsen in het midden, op het grensgebied van orde en chaos.

Een derde en laatste benadering van complexiteit wordt uit gelegd door Geldof (2001) in het systeemdenken. Geldof maakt hier onderscheid tussen open en gesloten systemen, waarbij de open systemen complex zijn omdat zij 'anticiperen op ontwikkelingen door voortdurend hun structuur te wijzigen'. Gesloten systemen daarentegen streven juist naar een stabiele situatie. Gesloten systemen houden vast aan bekende werkwijzen om het probleem op te lossen. Open systemen passen wanneer nodig hun strategie juist aan. Hier wordt dus gelet op hoe het systeem zich aanpast aan onverwachte veranderingen in situaties. De beleidsarena waarbinnen het watervraagstuk uit dit onderzoek plaats vindt is een open systeem. Anders zou er immers geen verandering mogelijk zijn waardoor ook geen verandering van beleid mogelijk is. Een complexe situatie heeft dus een systeem nodig dat dynamisch is en zich kan aanpassen aan veranderingen (Dijk, 2006).

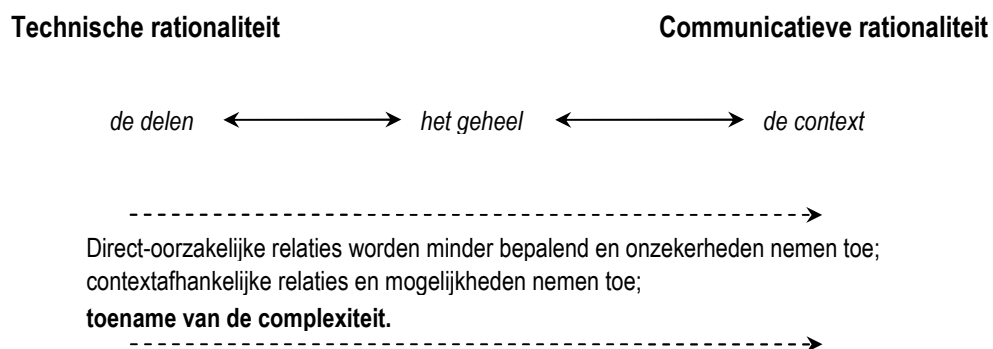
Uitgaande van bovenstaande wordt voorlopig de volgende definitie van complexiteit gehanteerd: een veelomvattende en dynamische situatie. Van een complex vraagstuk zal sprake zijn wanneer meervoudig samengestelde en afhankelijke doelen aanwezig zijn (wat neerkomt op veelomvattendheid) en er een grote mate van interactie tussen diverse betrokkenen heerst, wat vaak leidt tot continu veranderende oftewel dynamische ontwikkelingen.

2.3 Redenen voor complexiteit als criterium

Gezien box 2.3 wordt voorlopig de volgende definitie van complexiteit gehanteerd: veelomvattend en dynamisch. Binnen een complex vraagstuk is hierbij sprake van afhankelijke doelen en een grote mate van interactie tussen diverse betrokkenen. Deze paragraaf geeft een korte onderbouwing voor het gebruiken van complexiteit als categorisering van vraagstukken.

Binnen de drie eerder genoemde handelingsperspectieven of invalshoeken van planning bestaat een gelijkwaardige inhoudelijke verschuiving (zie ook paragraaf 2.2). Zowel het objectgerichte, het subjectgebonden en de intersubjectieve handelingsdimensie hebben uitersten van een simplistische, objectgerichte en functioneel rationele visie naar een meer gedifferentieerde en samenhangende visie waarbij interactie en participatie toeneemt. Hierbij kan de objectgerichte en sterk functioneel rationele visie gezien worden als simpel, onder andere doordat vraagstukken worden opgesplitst in delen, en het vraagstuk daardoor overzichtelijker wordt. Bij de gedifferentieerde samenhangende rationaliteit wordt het vraagstuk niet in delen opgesplitst, het wordt ook niet alleen op zich bekeken maar in de context waarin het vraagstuk heerst.

In figuur 2.4 wordt gewezen op een toenemende complexiteit bij de verschuiving van een kijk op de delen naar een kijk op de context. Binnen dit figuur kan technische rationaliteit gezien worden als relatief simpel met een ‘simpele’ kijk op de delen, en is de communicatieve rationaliteit geheel rechts te plaatsen als ‘(zeer) complex’, kijkende naar de context. Deze verschuiving van een kijk op de delen naar een kijk op de context heeft tot gevolg dat direct-oorzakelijke relaties minder bepalend worden, en onzekerheden, contextafhankelijke relaties en complexiteit toe nemen. Figuur 2.4 geeft hiermee dus een duidelijk verband weer tussen het beslissingsgericht handelen en complexiteit. Wanneer de aanpak verschuift van technische naar communicatieve rationaliteit verschuift het blikveld van de delen via het geheel naar de context, en daarmee neemt de complexiteit toe (De Roo, 2001).



Figuur 2.4 Relatie tussen het beslissingsgericht handelen en complexiteit (gebaseerd op De Roo, 2001)

Vervolgens kan er een tweetal argumenten worden aangevoerd voor complexiteit als criterium voor planninggericht handelen.

- Binnen de planologische discussie omtrent de methodologie werkt complexiteit vaak als drijfveer voor ontwikkelingen. Kritiek op technisch rationele planningsprocessen heeft als gevolg dat er behoefte is aan een nieuw paradigma (Healey, 2006), waarvan complexiteit deel uit zou kunnen maken. Complexiteit is steeds meer een geaccepteerd begrip geworden in planning. Vooral in de loop van de jaren negentig van de vorige eeuw is complexiteit omarmd als bestuurlijk en planologisch relevant concept (Zuidema, 2005);
- Daarnaast hebben complexiteitstheorieën als uitgangspunt dat niet alle beleidsvraagstukken een ‘standaard’ manier van aanpak hebben. Door onderscheid te maken tussen eenvoudige en complexe situaties kan voor elk type vraagstuk een toegespitste handelingsstrategie geformuleerd worden. Zo kunnen na bepaling van de mate van complexiteit bepaalde kenmerken worden gegeven van het ‘juiste’

planproces. Daarnaast wordt door gebruik te maken van de complexiteitstheorie goed nagegaan welk soort vraagstuk het betreft. Hiermee wordt voorkomen dat zonder enige onderbouwing onnodig communicatief rationele planprocessen worden opgestart, wat toekomstige problemen kan voorkomen.

Uit figuur 2.4, die een duidelijke relatie weer geeft tussen beslissingsgericht handelen en complexiteit, en bovenstaande opsomming blijkt dat complexiteit een zeer geschikte term is om vraagstukken mee te categoriseren. Deze categorisering van vraagstukken heeft tot doel het watervraagstuk in het raamwerk voor planninggericht handelen te kunnen plaatsen (zie figuur 2.2). Hiermee wordt naar de juiste basis gewezen van het planproces voor waterbergingsgebieden. Met de casestudie kan vervolgens bepaald worden of de basis van de bestaande planprocessen bij waterbergingsgebieden wel juist is, of dat hiervoor enkele adviezen kunnen worden gegeven. Dit met als streven een goed draagvlak te creëren bij alle betrokkenen van het project. Hoe bepaald zal worden onder welke mate van complexiteit het watervraagstuk valt, wordt beschreven in paragraaf 2.4.

2.4 Bepaling van de mate van complexiteit

Gottinger stelt dat: *“The study of complexity almost seems to be a futile enterprise. We know that almost everything is complex, in particular living systems or technological systems, the question is how complex?”* (1983, p. 12). Paragraaf 2.4 tracht (deels) bovenstaande vraagstelling te beantwoorden door te bepalen hoe het watervraagstuk in te delen is in het raamwerk van figuur 2.2 op basis van complexiteit. Zodra dit mogelijk is, kunnen enkele kenmerken worden gegeven die in de richting wijzen van het meest geschikte planproces.

De theorie van De Roo uit voorgaande paragrafen bevat grote overeenkomsten met een oudere theorie van Christensen (1985). De Roo bepaalt de complexiteit op basis van de mate van interactiviteit als ook de meervoudigheid van doelstellingen. Hierbij gaat hij uit van de stelling dat de mate van complexiteit de aanpak van het planproces bepaalt. Hij onderscheid eenvoudige, complexe en zeer complexe vraagstukken.

Ook Christensen stelt dat vraagstukken kunnen worden ingedeeld naar de mate van complexiteit (zie figuur 2.5). Het verschil met de typologie van De Roo is echter dat deze indeling wordt gemaakt op basis van of de doelen duidelijk zijn en hierover overeenstemming heerst, en of de benodigde technologie¹³ hiervoor bekend is. Net als De Roo gaat ook Christensen in op de doelgerichte en beslissingsgerichte perspectieven, duidelijk gemaakt in een schematisch overzicht van de gelijkenissen tussen beide modellen in figuur 2.6. Het voordeel van de theorie van Christensen is echter dat zij dieper duikt in de vraag in hoeverre consensus over doelen en middelen invloed heeft op de onzekerheden en de complexiteit van een vraagstuk. In die zin zette Christensen haar kwadranten meer concreet uiteen dan De Roo zijn drie maten van complexiteit. De uitleg van Christensen kan dus waardevol zijn voor een sterkere onderbouwing voor hoe het vraagstuk in het juiste kwadrant te plaatsen.

Christensen onderscheid twee mogelijkheden voor zowel doelen als technologie, namelijk bekend of onbekend. Hiermee worden de volgende vier mogelijkheden, ofwel kwadranten, gecreëerd. Kwadrant 1, genaamd ‘optimalisatie’ omvat die vraagstukken waarbij over zowel doelen als middelen consensus heerst. ‘Experimenteren’ is de naam van kwadrant 2, rechtsboven in het raamwerk. Hierbij bestaat net als bij kwadrant 1

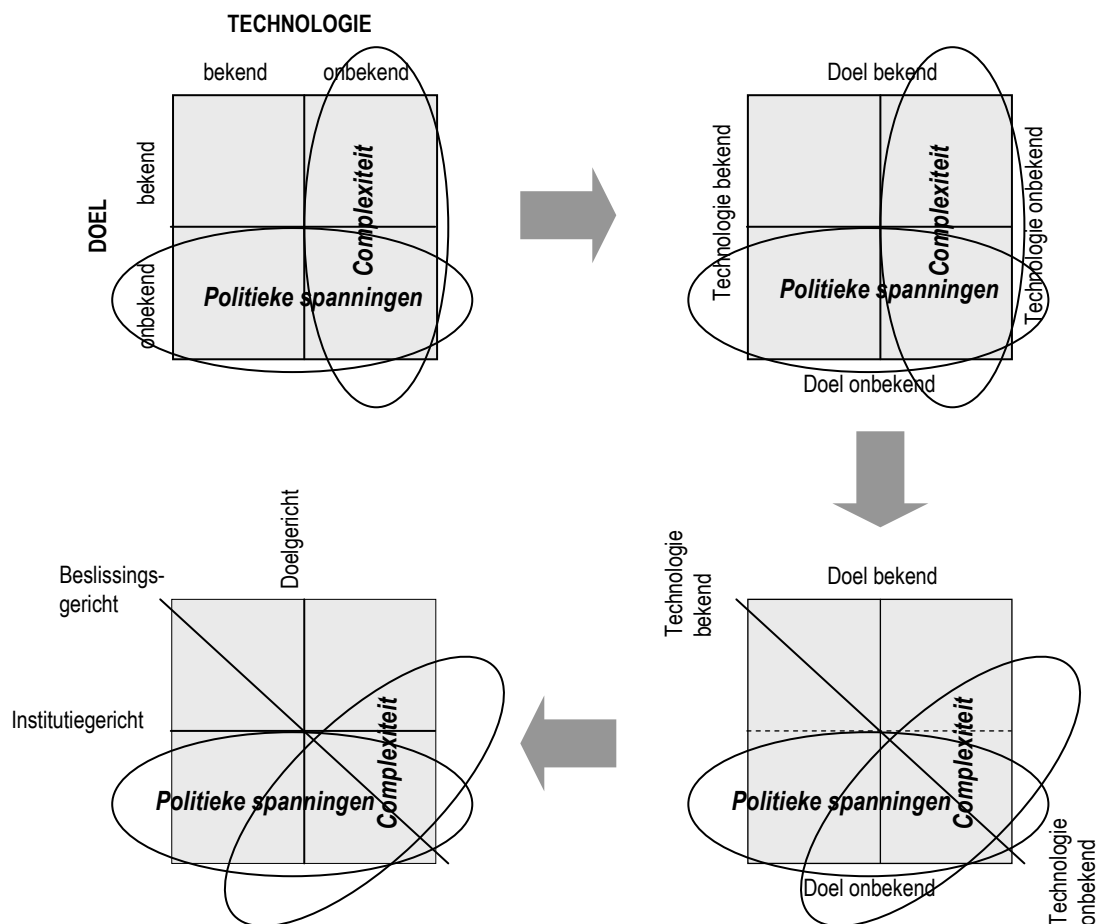
¹³ Technologie moet in dit kader zeer breed opgevat worden en niet alleen in technische zin. Zo kan technologie ook betrekking hebben op (onbekende) maatregelen. In het navolgende kan naast technologie ook gesproken worden over middelen.

overeenstemming over doelen, echter is de benodigde technologie vooralsnog niet bekend. Kwadrant 3, ‘onderhandelen’, is van toepassing wanneer juist de technologie wel bekend is maar waarbij over de doelen nog geen overeenstemming heerst. Kwadrant 4 behelst ‘chaos’ doordat zowel doel als middelen niet bekend zijn. Binnen dit kwadrant is vooraf in ieder geval belangrijk een ‘charismatische leider’ aan te stellen voor het creëren van vertrouwen onder betrokkenen (Gerth en Mills, 1946). Overige kenmerken van de vier kwadranten zijn terug te vinden in zowel figuur 2.5 als tabel 2.1.

		Bekend	TECHNOLOGIE	Onbekend
DOEL	Bekend	1. OPTIMALISATIE - voorspelbaarheid - gelijkheid - aansprakelijkheid - efficiënt / doeltreffend bijv. aanbrengen dijkversterkingen		2. EXPERIMENTEREN - innovatie / beantwoording - flexibiliteit - ontvankelijkheid bijv. duurzame energie d.m.v. getijdenstroming
	Onbekend	3. ONDERHANDELEN - accommodatie van diverse vaak tegenstrijdige voorkeuren bijv. ‘ruimte voor water’ projecten		4. CHAOS - ontdekken of verwezenlijking van orde bijv. verstedelijking van buitengebieden (natuur, landbouw)

Figuur 2.5 Typologie van planningssituaties op basis van complexiteit (gebaseerd op Christensen, 1985)

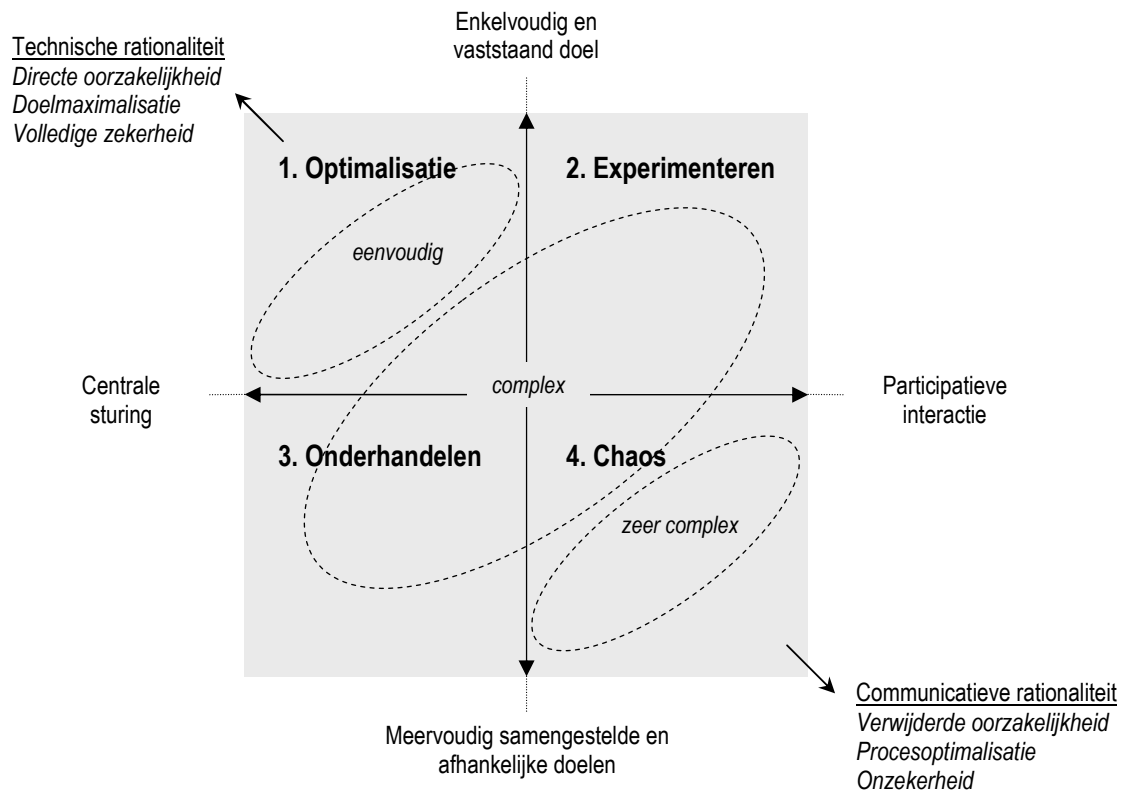
Aangezien Christensens’ theorie goed vergelijkbaar en combineerbaar lijkt met de theorie van De Roo zal hieronder in tabel 2.1 een nadere beschrijving worden gegeven van de vier door haar beschreven planningssituaties. Hierbij zijn de institutiegerichte en doelgerichte facetten van De Roo en de doelen en middelen van Christensen gecombineerd. Aan de hand hiervan zal het watervraagstuk geplaatst kunnen worden in het raamwerk voor planninggericht handelen van De Roo volgens figuur 2.7, waaraan ook de kwadranten van Christensen zijn toegevoegd. Wanneer eenmaal het watervraagstuk in dit raamwerk is geplaatst, kan de basis van het planproces bij het desbetreffende vraagstuk worden bepaald. Samen met de kenmerken en eigenschappen van de vier kwadranten van Christensen zal besloten worden hoe de planvoorbereiding voor waterbergingsgebieden het beste zou kunnen geschieden, strevend naar draagvlak onder alle betrokkenen.



Figuur 2.6 Schematisch overzicht van de gelijkenissen tussen de modellen van de Roo en Christensen (gebaseerd op lezing Van Kann, Groningen, 2007)

Eigenschappen van het vraagstuk:	Kwadrant:
<ul style="list-style-type: none"> - overeenstemming over doelen; - overeenstemming over technologie; - enkelvoudig en vaststaand doel; - centrale sturing. 	1. Optimalisatie
<ul style="list-style-type: none"> - overeenstemming over doelen; - geen overeenstemming over technologie; - enkelvoudig en vaststaand doel; - participatieve interactie. 	2. Experimenteren
<ul style="list-style-type: none"> - geen overeenstemming over doelen; - overeenstemming over technologie; - meervoudig samengestelde en afhankelijke doelen; - centrale sturing. 	3. Onderhandelen
<ul style="list-style-type: none"> - geen overeenstemming over doelen; - geen overeenstemming over technologie; - meervoudig samengestelde en afhankelijke doelen; - participatieve interactie. 	4. Chaos

Tabel 2.1 Indeling van vraagstukken op basis van Christensen (1984) en De Roo (2001)



Figuur 2.7 Raamwerk voor planninggericht handelen van De Roo (2001), aangevuld met kwadranten van Christensen (1985)

Met het voorgaande verhaal wordt geprobeerd een methodiek te vormen waarmee enkele planaspecten kunnen worden gevonden voor een geschikte planvoorbereiding van waterbergingsgebieden. Vaak echter is alleen een goede planvoorbereiding niet de hele sleutel tot succes. In de uitvoering van het plan kan plotseling weerstand ontstaan doordat mensen bijvoorbeeld de consequenties van het plan duidelijk gaan ervaren. In de volgende paragraaf wordt daarom ingegaan op interactieve uitvoering. Een theorie waarmee getracht kan worden draagvlak voor de uitvoering van een project te creëren.

2.5 Interactieve uitvoering voor draagvlak in de uitvoering

2.5.1 Draagvlak voor de uitvoering

Veel plannen, waaronder ook die met betrekking tot waterberging, komen vaak in de bureaulade terecht omdat teveel wordt vastgehouden aan de vaste volgorde van beleid ontwikkelen, plannen maken, draagvlak creëren, uitvoeren en beheren. Geldof (2004) meent dat deze seriële benadering zeer geschikt is voor zogenaamde 'nieuwbouwprojecten', maar als de bestaande leefomgeving aangepast moet worden, zoals bij complexe projecten als waterberging, zou deze niet voldoen.

Er zijn namelijk verschillende nadelen te noemen bij seriële processen, bijvoorbeeld dat het benodigde draagvlak voor een plan niet hetzelfde blijkt te zijn als draagvlak voor de uitvoering van een plan. Regionale plannen worden vaak gebaseerd op (inter-)nationale plannen. Bij uitvoering van de regionale of lokale plannen gaat het dan echter geregeld fout. Bewoners zijn zich nog niet bewust van de gevolgen van het beleid van een

hoog schaalniveau en de uitvoering werkt dan vervolgens als een ‘eye-opener’ voor deze burgers¹⁴. Waar eerst voldoende draagvlak was voor het plan op (inter-) nationaal niveau, ontstaat op het regionaal en/of lokaal niveau weerstand, omdat er niet geschakeld is tussen de verschillende schaalniveaus. Zo is iedereen bijvoorbeeld voor een betere en gezondere wereld, maar niemand wil plotseling veel meer geld voor een auto gaan betalen. Een tweede nadeel is dat partijen nagenoeg altijd te laat in het proces worden betrokken. Vooral als ontwerpers en beheerders niet communiceren, valt het resultaat vaak tegen. Ten derde kleven aan het ontwerp altijd nadelen die in de uitvoering de kop op steken. Als dan het bestek of ontwerp nog gewijzigd moet worden terwijl vergunningen en subsidies al zijn gegeven kan dit tot veel vertraging leiden. Als vierde nadeel moet genoemd worden dat bewoners weinig trek hebben in participatie zolang het om heel globale plannen gaat en er nog niets concreets is vastgesteld. Bij late betrokkenheid daarentegen zullen zij echter een gevoel krijgen te worden genegeerd, en zullen ze dus ook niet tevreden zijn¹⁵.

Het realiseren van ruimte voor water blijkt bijzonder lastig. Er gaat veel tijd en energie zitten in de juiste planvoorbereiding, maar vervolgens stopt het proces nog vaak gedurende de uitvoering. Interactieve uitvoering tracht een andere benadering te ontwikkelen die wel tot uitvoering leidt. Het doel bij interactieve uitvoering (in het navolgende ook IU genoemd) is de realisatie te versnellen met een benadering vanuit de uitvoering.

2.5.2 Communicatie vanuit verschillende visies voor een positieve psychologie

Bij de uitwerking van het waterbeleid focust het waterschap zich vaak op één punt, de norm (zie ook paragraaf 1.2, 2.5.1 en 3.3). Over de maatregelen die daaruit voortvloeien wordt vaak gesproken, over de situatie van wateroverlast eens in de honderd jaar bijvoorbeeld. Er wordt echter weinig aandacht besteed aan de situatie gedurende de andere negenennegentig jaar. Door te kijken naar de norm wordt voornamelijk gediscussieerd over problemen, maatregelen en kosten, ofwel de ‘negatieve psychologie’. De waarden die een gebied heeft voor de betrokkenen komt daarbij weinig aan bod. De communicatie naar burgers zou moeten bestaan uit drie punten (Ietswaart, 2007):

1. Omtrent de situatie van alledag: hoe kan vorm gegeven worden aan de kwaliteit van het gebied? Welke activiteiten (doelen) kunnen gecombineerd worden? Wat wordt gewaardeerd? Welke uitstraling moet het gebied krijgen? Zijn bewoners betrokken? Enzovoorts. Hier moet de meerwaarde van plannen ontstaan, door directe communicatie met betrokkenen.
2. Vervolgens bestaan er de afspraken vastgelegd in het Nationaal Bestuursakkoord Water, de norm. Op basis hiervan zullen voorzieningen aangelegd moeten worden. Echter de landelijke norm strikt hanteren en deze naar burgers in een regionaal project communiceren vraagt om onbegrip. Gekeken moet worden naar de norm en de mogelijkheden op het schaalniveau van het project.
3. Voor een situatie waarin de waterstand dermate hoog is dat het bergingsgebied voor langere tijd vol staat moeten de risico’s en gevolgen geïnventariseerd worden als ook eventueel herstel en onderhoud. Afgevraagd moet worden hoe het gebied in te richten zodat de schade beperkt blijft.

Met bovenstaande drie punten wordt gecommuniceerd vanuit verschillende visies. Het waterschap zal zo niet alleen aansluiting vinden op de norm maar tevens op de dagelijkse praktijk. Met deze werkwijze wordt

¹⁴ Zie als voorbeeld de onbekendheid van het Draaiboek Hoogwater bij het Meene project in paragraaf 4.2.

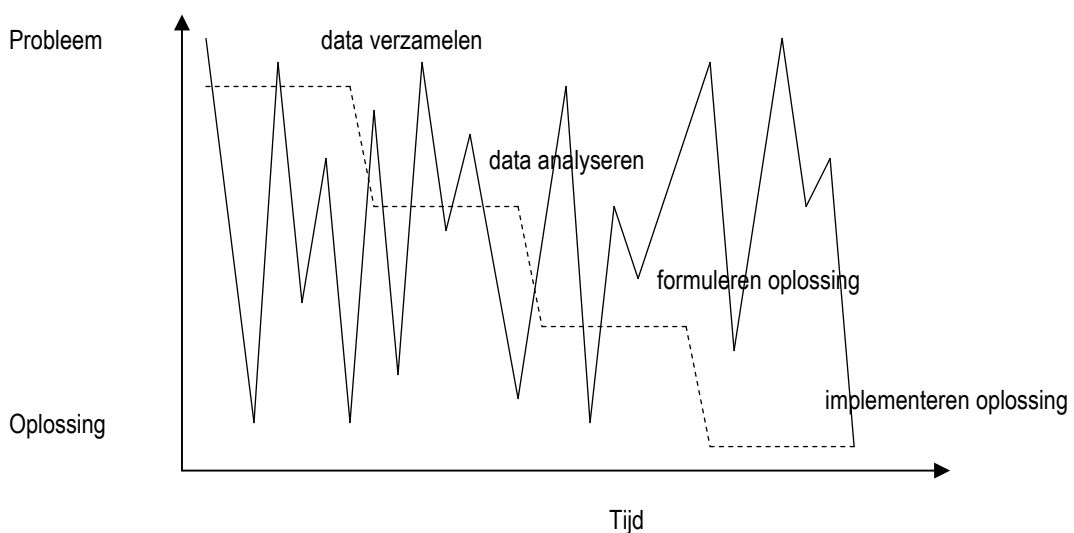
¹⁵ Gebaseerd op een interview met het waterschap Velt & Vecht.

aangesloten op een meer ‘positieve psychologie’ door accent te leggen op het verbeteren van de leefomgeving en een bijdrage te leveren aan de versterking van de economie, het gebiedsgericht plannen. Daarbij houdt het waterschap de eigen doelen wel duidelijk in het oog en worden randvoorwaarden vooraf helder gecommuniceerd. Dit vraagt een andere houding van het waterschap. De werkwijze kan nu nog worden omschreven als: bewust luisterend naar andere partijen en daarnaast realiseren van de eigen doelstellingen, waardoor inpassing van andere belangen moeilijk wordt. Waar IU naartoe wil is het gebied gezamenlijk inrichten waarbij het waterschap zowel initiatieven neemt als reageert. Hiermee ontstaat een inrichting die af en toe hoog water aan kan in overeenstemming met de afspraken en die voor betrokkenen een waardeverhoging van het gebied realiseert (Ietswaart, 2007).

2.5.3 Een parallel proces: Interactieve uitvoering

Interactieve uitvoering is door Geldof (2004) gebaseerd op de drie observaties die ten grondslag liggen aan de veranderende aanpak van waterschappen (zie paragraaf 3.3). Door interne en externe samenhang en het streven naar behoud van draagvlak ontstaan complexe watervraagstukken waarvan vervolgens getracht wordt deze complexiteit te reduceren. Wanneer blijkt dat dit niet lukt, gaan processen anders verlopen dan gepland. Plannen, uitspraken en/of verwachtingen worden niet nagekomen, bewoners reageren emotioneel en waterbeheerders blijven streven tot het ‘juiste’ ontwerp is aangetoond door computers. IU pleit ervoor dat complexiteit niet moet worden bestreden, maar hanteerbaar gemaakt moet worden. Door de aanwezigheid van complexiteit te accepteren zal volgens Geldof het hanteren ervan gemakkelijker verlopen.

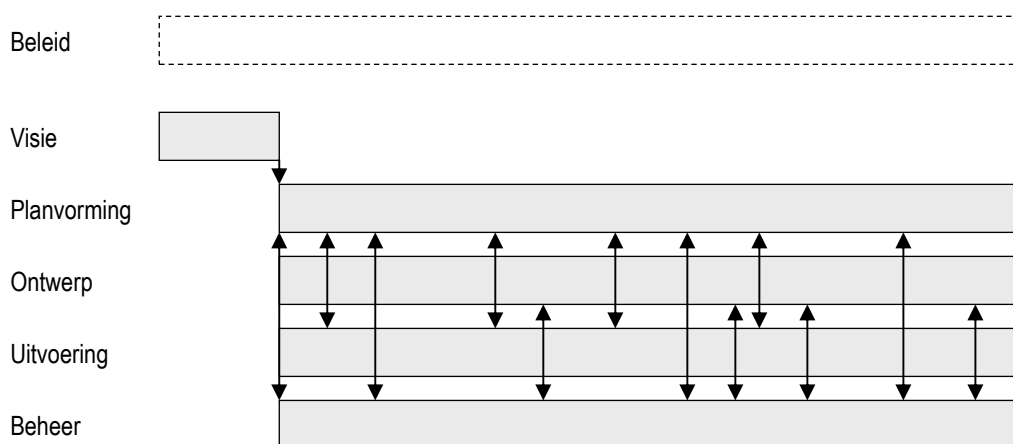
Bij de traditioneel technisch rationele planning werd lineair gewerkt van probleem naar oplossing (zie paragraaf 2.2). De seriële benadering past goed in deze werkwijze, zie de stippelijijn in figuur 2.8. Bij complexe vraagstukken verlopen processen anders. De doorgetrokken lijn in figuur 2.8 laat zien hoe complexe projecten verlopen. Vaak begrijpen de betrokkenen pas aan het eind wat het werkelijke probleem is. Dan hebben zij ook een gezamenlijk verhaal. Vooraf plannen en vervolgens ‘afdwingen’ lukt vaak niet, zoals ook blijkt uit het evaluatierapport van Lulofs (2003).



Figuur 2.8 Probleemoplossing bij lineaire (stippelijijn) en complexe (doorgetrokken lijn) projecten (gebaseerd op Ietswaart, 2007)

Bij IU wordt gestart met het opstellen van een visie door professionals, bijvoorbeeld een commissie van betrokken provincies, gemeenten en waterschappen. Zonder visie is namelijk geen inspiratie en zijn negatieve interpretaties mogelijk. Hierna ontwikkelt het plan zich op verschillende schaalniveaus en doorlopend. Samen met bewoners, bedrijven en maatschappelijke partijen worden ideeën ontwikkeld voor de eigen leefomgeving en deze ideeën worden uitgevoerd, voor zover ze overeenkomen met de opgestelde visie. Door zo snel mogelijk concreet te worden en aspecten uit te voeren, blijven onzekerheden niet te lang doorsudderen en kan gebouwd worden aan vertrouwen. Hierdoor ontstaat enthousiasme bij betrokken actoren, zonder dat een zwaar en beperkend voortraject doorlopen moet worden. Essentieel bij IU is dat de actoren niet na elkaar, maar naast elkaar werken, waardoor de mogelijkheid ontstaat koppelingen te leggen tussen het waterbeheer en andere beleidsvelden. Op basis van de vooraf gezamenlijk overeengekomen visie worden planvorming, ontwerp, uitvoering en beheer parallel aan elkaar doorlopen en niet achter elkaar geplaatst, waardoor veel interactie optreedt. Bij de onderdelen die al snel in de uitvoering kunnen zullen leerervaringen worden opgedaan ten goede van het overkoepelende plan, waardoor het gevoel naar een succesvol einde toeneemt. IU creëert hiermee geen draagvlak voor het plan, maar draagvlak voor de uitvoering van het plan, en dat laatste is juist wat vaak mist¹⁶. Binnen IU kan geschakeld worden tussen de verschillende schaalniveaus: (inter-)nationaal, regionaal en lokaal. Er wordt geen moeite gedaan alle maatregelen op één schaalniveau te beschrijven, zoals dat bij de seriële benadering vaak het regionale schaalniveau is. Er wordt afwisselend gehandeld en gereflecteerd op kleine en grote schaal (Lems en Geldof, 2004).

Aangezien een project normaal gesproken langer beheerd wordt dan dat het in de uitvoering zit, is het van belang een scherp beeld te hebben van hoe er dagelijks geleefd gaat worden en wat de gevolgen zijn van extreme gebeurtenissen (zie paragraaf 2.5.2, punt 3). Beleidswijzigingen zijn er vaak, ook gedurende de planvorming en uitvoering van een project. IU houdt hier echter rekening mee door het parallel werken (zie figuur 2.9).



Figuur 2.9 Parallel werken bij IU met horizontaal de tijd en verticaal de activiteiten (Geldof, 2004)

Er kan gesteld worden dat bij IU de communicatie naar de omgeving zich richt op verschillende punten in de tijd en op verschillende schaalniveaus, waarbij alle drie communicatiepunten van Ietswaart worden toegepast. Hierdoor wordt actief gewerkt aan positieve psychologie, door aandacht te hebben voor gebeurtenissen van elke dag op lokaal niveau.

¹⁶ Zie ook paragraaf 4.2, waar de onbekendheid van het Draaiboek Hoogwater al botsingen veroorzaakte voordat het eerste contact tussen burgers en het waterschap werd gelegd.

2.6 Het theoretisch kader en zijn context

De huidige maatschappelijke dynamiek en vraag naar openheid en betrokkenheid van de maatschappij maken vraagstukken steeds complexer van aard. Een lineair planproces op technisch rationele wijze ontwikkeld is hier niet meer voldoende. Gezocht moet worden naar een meer communicatief rationele aanpak, waarbij alle belanghebbenden interactief worden betrokken. Echter, waar het vraagstukken zoals waterberging betreft lijken waterschappen hier voornamelijk moeite mee te hebben (Schwartz, 2004 en Van Slobbe, 2004). Waterberging is immers een ‘negatief’ project (zie paragraaf 2.5.2) waarbij de betreffende bewoners nu negatieve effecten moeten ondervinden (bijvoorbeeld waardevermindering van grond en/of woning) om elders mogelijke problemen bij zeer zeldzame situaties te voorkomen. Het planproces bij waterbergingsgebieden is een zeer moeilijk vraagstuk omdat waterschappen hierbij tegen de volgende patstelling lopen: burgers vragen om vroege en heldere communicatie, maar de directe negatieve gevolgen hierdoor creëren bij diezelfde burgers een negatief beeld over het project¹⁷. Vandaar de ambitie om de huidige planprocessen voor waterbergingsgebieden te analyseren en waar mogelijk van adviezen te voorzien om alle partijen op de juiste wijze en op het juiste moment te betrekken.

De in dit hoofdstuk beschreven theorie geeft weer hoe bij een bepaald vraagstuk de juiste basis voor het planproces kan worden gevonden aan de hand van de mate van complexiteit van het betreffende vraagstuk. Tabel 2.1 dient als kapstok om het vraagstuk van waterbergingsgebieden in een van de vier kwadranten te plaatsen: optimalisatie, experimenteren, onderhandelen of chaos. Hiermee wordt tevens ook enigszins de mate van complexiteit bepaald. Eenmaal geplaatst in het raamwerk van figuur 2.7 kan een werkwijze worden afgeleid, die ook terug te vinden is in onderstaande tabel.

Kwadrant:	Voorgestelde aanpak van het vraagstuk:
1. Optimalisatie	<ul style="list-style-type: none">- vraagstukken opdelen t.b.v. overzichtelijkheid;- efficiency en effectiviteit van belang;- ‘standaard’ oplossingen, ‘blauwdrukplanning’;- zeer geschikt voor technisch rationele bestuursvormen;
2. Experimenteren	<ul style="list-style-type: none">- experimenteel karakter is belangrijk;- nadruk op het opdoen van innovaties;- flexibiliteit en ontvankelijkheid van belang;- relatief nieuwe maatregelen en technologieën;
3. Onderhandelen	<ul style="list-style-type: none">- aanwezigheid van debat en discussie;- opbouwen van consensus en draagvlak;- accommodatie van diverse vaak tegenstrijdige voorkeuren;- relatief open planproces met een visie op de context;
4. Chaos	<ul style="list-style-type: none">- ontdekken of verwezenlijking van contextuele orde;- behoefte aan een charismatische leider t.b.v. vertrouwen onder betrokkenen;- formulering van alternatieven;- zeer geschikt voor communicatief rationele bestuursvormen.

Tabel 2.2 Voorgestelde aanpak bij de vier kwadranten

Echter, zoals in paragraaf 2.5 duidelijk is geworden blijkt dat niet alleen de planvoorbereiding van belang is voor het slagen van waterbergingsprojecten. Ook tijdens de uitvoering moet er zorg gedragen worden voor draagvlak voor het ontwerp. De uitvoering van een plan kan namelijk het draagvlak afbreken doordat deze werkt als een ‘eye-opener’ voor betrokkenen, waardoor zij alsnog weerstand creëren tegen het project. IU kan misschien aan draagvlak voor de uitvoering bijdragen, door te communiceren vanuit verschillende visies om zo de nadruk te

¹⁷ Gebaseerd op een interview met het waterschap Velt & Vecht.

leggen op de positieve psychologie van het project. Kernaspecten binnen IU zijn hierbij het parallel werken tussen de verschillende fasen, en het schakelen tussen de verschillende schalen van (inter-)nationaal tot lokaal niveau.

In het eerst volgende hoofdstuk zal gekeken worden naar het waterschap. Er wordt kort ingegaan op de geschiedenis en dieper op de organisatie, werkwijzen, beleid en procedures. Zo wordt duidelijk een beeld gecreëerd van hoe het waterschap werkt binnen projecten die realisatie van retentiegebieden tot doel hebben. In de hoofdstukken daarna zullen de planprocessen van een aantal waterbergingsprojecten beschreven worden, waarna het theoretisch kader kan worden toegepast. Dit alles met als doel onder burgers en andere partijen, betrokken bij het projectgebied, een draagvlak te creëren die resulteert in een efficiënt en effectief planproces, en daarmee richting een prettig en succesvol projectverloop.

Waterschappen: functies en werkwijzen

3.1 Inleiding

Hiervoor beschreven hoofdstuk 1 en 2 achtereenvolgend de onderzoeksopzet van deze scriptie en het theoretisch kader, waaruit bleek dat aan de hand van de mate van complexiteit van het watervraagstuk, de basis voor het planninggericht handelen kan worden verkregen. Dit relatief korte hoofdstuk 3 wordt gewijd aan het waterschap, wat zij inhoudt, de geschiedenis, waar zij staat binnen de overheidshiërarchie en wat haar functies zijn. Deze algemene kennis over waterschappen dient voor een betere evaluatie van enkele waterschapsprojecten die in het hiernavolgende hoofdstuk zullen worden geanalyseerd (zie paragraaf 1.4). Het merendeel van de informatie omtrent waterschappen in dit hoofdstuk komt voort uit de Waterschapswet 1991, die in het kader van artikel 133 van de Grondwet als doel heeft ‘regels op te stellen welke de opheffing en instelling van waterschappen geschieden en volgens welke de taken en inrichting van waterschappen en de samenstelling van hun besturen worden geregeld’ (Caret CMS, 2007).

Dit hoofdstuk is als volgt ingedeeld. Na deze inleiding zal paragraaf 3.2 in gaan op waterschappen, wat het voor een organisatie is, hun taken, bevoegdheden en zeggenschap, de bestuursamenstelling en de geschiedenis. Paragraaf 3.3 beschrijft vervolgens de verschuiving van taakstelling die de waterschappen sinds de jaren-1990 hebben ervaren. Eén van deze verschuivingen in taakstelling is dat waterschappen ruimte moeten creëren voor water, waarbij externe samenhang van belang is voor het succes van deze projecten. Paragraaf 3.4 schetst de procedure voor aanwijzing van bergingsgebieden, waardoor een beeld ontstaat waar dit onderzoek zich voor wat betreft deze procedure specifiek op richt.

3.2 De waterschappen

3.2.1 Wat zijn het?

“**Waterschap** het [-pen] bestuurslichaam dat verantwoordelijk is voor het oppervlakte- en grondwater in een bepaald gebied, m.n. voor de stand, afwatering en zuivering ervan en voor de dijken” (Weijnen, *et al.*, 2007, p. 617).

Het waterschap is een decentrale overheid, net als provincies en gemeenten. Het dient ter verzorging van waterstaatsbelangen in een bepaald gebied, het territorium. Het is een zelfstandige organisatie met eigen bevoegdheden en de mogelijkheid regels te stellen waaraan burgers zich moeten houden. Het grote verschil tussen provincies, gemeenten en het waterschap zit in de taken van deze instanties. Provincies en gemeenten houden zich bezig met algemene zaken zoals de zorg, cultuur en ruimte. Het waterschap kent maar een taak: beheren van het water in een bepaald gebied. Dit gebied is waterstaatkundig bepaald. De beheersgebieden kunnen worden

begrensd door grote wateren, of ze worden bepaald door het stroomgebied van een rivier. Veel waterkerings- en waterlozingswaterschappen in het westen van het land heten ook wel heemraadschap of hoogheemraadschap. Dit is met name het geval in Noord- en Zuid-Holland waar de waterschappen begrensd worden door de Noordzee. Sinds 2005 is het aantal waterschappen in Nederland door fusies flink afgenomen van circa 3500 halverwege de negentiende eeuw tot 27 nu (Unie van Waterschappen, 2007).

3.2.2 Taken van de waterschappen

Waterschappen zijn verantwoordelijk voor het oppervlakte- en grondwater binnen hun beheersgebied. Het drinkwater is de verantwoordelijkheid van de waterleidingbedrijven. De precieze taakomschrijving van de waterschappen staat in de Waterschapswet uit 1991. Waterschappen moeten volgens deze wet voor een goed plaatselijk en regionaal waterbeheer zorgdragen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007). Bondig kunnen de volgende taken voor het waterschap worden onderscheiden: de waterkeringszorg, het waterkwantiteitsbeheer en het waterkwaliteitsbeheer. Zo zorgen de waterschappen voor de aanleg en het onderhoud van dijken, kaden en andere voorzieningen die beschermen tegen het water. Ook dragen zij zorg voor de aanvoer en afvoer van water, bijvoorbeeld in beken, natuurgebieden, stadsvijvers en recreatieplassen. Voor de kwaliteit van het oppervlaktewater beheren veel waterschappen zuiveringsinstallaties waarin afvalwater gezuiverd kan worden. Daarnaast kunnen ook andere taken aan het waterschap worden toegevoegd ten behoeve van efficiency, bijvoorbeeld het (vaar-)wegenbeheer (Waterschap Hunze & Aa's, 2007).

Als gevolg van het doorgevoerde beleid afkomstig uit het advies van de Commissie Waterbeheer 21-ste eeuw (zie paragraaf 1.2) krijgen de waterschappen ook meer dan ooit te voren te maken met het ruimtelijk beleid, het natuur-, milieu- en recreatiebeleid van provincies en gemeenten. De consequenties die dit heeft gehad voor de werkwijze van waterschappen worden beschreven in paragraaf 3.3.

3.2.3 Staatsrechtelijke bevoegdheden en financiën

Qua bevoegdheden hebben gemeenten, provincies en waterschappen de mogelijkheid algemeen verbindende regelingen op te stellen. De Provinciale Staten zijn bevoegd waterschappen op te richten en op te heffen en Gedeputeerde Staten houdt toezicht op het werk en de financiën. Verder bepalen de provincies: 1.) wat het waterschap doet, 2.) in welk gebied het waterschap werkzaam is, 3.) hoe het bestuur is samengesteld, en 4.) hoe het bestuur gekozen wordt. Sommige besluiten van het waterschap behoeven goedkeuring van de provincie. Ook kunnen reeds genomen besluiten onder bepaalde omstandigheden door de provincie worden geschorst of vernietigd. Eindverantwoordelijke voor een goed waterbeheer is het Rijk. Het Rijk, specifiek het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, heeft tevens de verantwoordelijkheid voor nationale waterstaatszaken zoals de Noordzee en de Waddenzee, de grote rivieren, het water van de zeearmen en de Deltawerken. De uitvoerende dienst van het ministerie is Rijkswaterstaat.

Het financieren van de waterschapsdiensten geschiedt aan de hand van waterschapsbelastingen (de zogenaamde omslagheffingen) die betaald worden volgens het waterschapsbeginsel: belang-betaling-zeggenschap (zie box 3.1). Burgers die het meeste baat hebben bij het werk van de waterschappen betalen ook het meeste aan omslagheffingen. Hierbij bestaan twee categorieën: de zogenaamde ingelanden en de ingezetenen. Ingelanden zijn eigenaren en pachters van grond en eigenaren van huizen en gebouwen. De ingezetenen, de mensen die wonen, werken en recreëren binnen het gebied, betalen de zogenaamde ingezetenenheffing. Daarnaast bestaat er nog de

verontreinigingsheffing ten behoeve van een goede kwaliteit van het oppervlaktewater, waarbij het principe ‘de vervuiler betaalt’ gehanteerd wordt. De belastingen van waterschappen worden verondersteld geheel dekkend te zijn voor de gemaakte kosten van het waterschap. Waterschappen zijn hierdoor niet afhankelijk van fondsen zoals gemeenten en provincies afhankelijk zijn van een gemeente- of provinciefonds (Gemeente Amsterdam en waterschap Amstel, Gooi en Vecht, 2007).

Box 3.1 Het waterschapsbeginsel: belang-betaling-zeggenschap

De bestuurlijke en financiële structuur van het waterschap is vastgesteld volgens het beginsel *belang-betaling-zeggenschap*. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende categorieën belanghebbenden. Er bestaan immers verschillen in belang van diverse belanghebbenden. Een boer zal meer afhankelijk zijn van het waterpeil dan een inwoner die enkel zijn kelder droog wil houden. Volgens het beginsel *belang-betaling-zeggenschap* betaalt een categorie die een verhoudingsgewijs groter belang bij de taken van het waterschap heeft ook een groter bedrag aan het waterschap. Deze hogere betaling leidt vervolgens weer tot een grotere zeggenschap in het waterschapsbestuur. Dus hoe groter het belang, hoe groter de betaling en ook hoe groter de zeggenschap (Hoogheemraadschap van Delfland, 2007).

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is zich wel bewust dat de opgave voor waterschappen om bergingsgebieden voor water te creëren zulke financiële consequenties met zich mee zal brengen dat hiervoor extra financiering door het Rijk benodigd is. Daarom heeft het Rijk in de zomer van 2003 eenmalig 100 miljoen euro beschikbaar gesteld om de regionale wateroverlast aan te pakken: de ‘Tijdelijke regeling eenmalige uitkering bestrijding regionale wateroverlast’. Op de eerste dag bleken er echter al voor 115 miljoen euro aan aanvragen te zijn binnen gekomen, en de kosten voor realisering van alle benodigde ‘ruimte voor water’ projecten lopen in de miljarden euro’s.

3.2.4 Bestuurssamenstelling

Een waterschap heeft een gedeeltelijke vrijheid in het samenstellen van het bestuur, maar er zal in ieder geval gewerkt moeten worden met een algemeen en een dagelijks bestuur, die vergelijkbaar zijn aan een gemeentelijk bestuur. Het dagelijks bestuur is vergelijkbaar met het college van Burgemeester en Wethouders, het algemeen bestuur is dan de ‘gemeenteraad’ en de voorzitter (ook wel de dijkgraaf genoemd) is dan de ‘burgemeester’.

De samenstelling van het algemeen bestuur hangt samen met diegenen die belang hebben bij de taakuitoefening van het waterschap. De leden van het algemeen bestuur kunnen worden gekozen door alle burgers door middel van een verkiezing eens in de vier jaar. Hierbij wordt op individuele personen gestemd. Het algemeen bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van de ingelanden en de ingezetenen. Deze categorieën worden vertegenwoordigd naar rato van hun belang en financiële bijdrage (zie box 3.1). Het dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter en vier tot acht andere leden. Dit bestuur moet zo juist mogelijk een afspiegeling zijn van het algemeen bestuur. De leden zijn normaal gesproken afkomstig uit het algemeen bestuur, en iedereen van het algemeen bestuur moet vertrouwen hebben in de gekozen leden. Ten slotte is er de voorzitter, ofwel de dijkgraaf. De dijkgraaf heeft geen zitting in het algemeen bestuur, enkel in het dagelijks bestuur. Hij of zij wordt benoemd

voor zes jaar op aanbeveling van het algemeen bestuur, via Gedeputeerde Staten aan de Minister van Verkeer en Waterstaat, en mag geen nevenfuncties hebben die niet verenigbaar zijn met de waterschapstaken (Unie van Waterschappen, 2007). Wat de functies zijn van waterschappen en hoe zij functioneren, is beschreven in het voorgaande. Kennis over de geschiedenis van dergelijke organisaties kan echter ook een bijdrage leveren aan het begrijpen van de hedendaagse manier van werken.

3.2.5 De ontstaansgeschiedenis

Waterschappen behoren tot de oudste instituties van Nederland. Sommige waterschappen vierden binnenkort hun 700ste jaar, en daarmee hebben ze een lange geschiedenis. In de middeleeuwen ontstonden de eerste gemeenschappen (de buurschappen) met gekozen bestuurders die de belangen behartigden van de plaatselijke bevolking. De waterstaatszorg was deel van hun domein. Dit buurschap kon echter in de loop der tijd de zorg voor dijkbouw en afwatering niet alleen aan gezien het werk dat moest gebeuren, zoals het bouwen van waterkeringen, dammen, afwateringssluizen en kanalen. Hierdoor werd een regionale samenwerking tussen deze buurschappen gevormd, het begin van de eerste waterschappen. Halverwege de negentiende eeuw was er een zeer groot aantal van dit soort waterschappen, circa 3500. Gedurende de Republiek namen de provincies een steeds belangrijker plaats in bij de waterstaatszorg. Als gevolg hiervan werd het aantal waterschappen door samenvoegingen flink ingeperkt en door de watersnoodramp in 1953 kwam dit proces van fuseren in een stroomversnelling. Nu, aan het begin van de 21ste eeuw bestaan er nog 27 waterschappen. Ondanks deze fusies vervult een deel van de waterschappen die tussen de twaalfde en veertiende eeuw ontstonden nog steeds een bijdrage. Ze bestaan vaak onder hun historische namen (hoog)heemraadschap of polderdistrict (Waterschap Hunze & Aa's, 2007). Daarnaast hebben waterschappen de taak van eeuwen terug behouden, en dat is één taak: het waterbeheer, en niets anders dan het waterbeheer. De sterk veranderde wateropgaven in de laatste decennia zijn voor waterschappen dan ook niet gemakkelijk te implementeren. Paragraaf 3.3 beschrijft deze verschuiving van taakstelling die waterschappen sinds kort ervaren.

3.3 Een verschuiving in taakstelling

De werkwijzen van waterschappen zijn sinds de jaren-1990 sterk veranderd (zie ook paragraaf 1.2 en 2.1). Deze paragraaf geeft nogmaals duidelijk de oorzaken van deze verschuiving weer. Zoals ondertussen duidelijk is gemaakt had het waterschap tot voor kort één taak: het verzorgen van de waterstaatsbelangen in hun beheersgebied. Dat de waterschappen maar één taak hadden heeft gevolgen gehad voor de werkwijze die werd gehanteerd (Schwartz, 2004 en Lems en Valkman, 2003). Zo werd bijvoorbeeld geen rekening gehouden met belangen van andere overheden. Problemen werden opgesplitst om zo met behulp van ingenieuze bouwwerken op zeer technisch rationele wijze een oplossing te creëren. Het water in Nederland werd verder en verder ingedamd en waterpeilen werden steeds strakker geregisseerd. Dit veranderde allemaal met de komst van de Nota Waterhuishouding 2. Alhoewel de Nota Waterhuishouding 2 net als de Nota Waterhuishouding 1 de fysieke waterhuishoudkundige infrastructuur centraal stelt, is wel duidelijk dat de aandacht voor samenhang tussen de verschillende aspecten van het waterbeheer, en van het waterbeheer met andere beleidsvelden, in de tussenliggende periode groter is geworden (Van Hall, 1992 en Van der Vlist, 1998).

Volgens Schwartz (2004) is de ontwikkeling van interne samenhang ontstaan tussen 1989 en 1998¹⁸. In 1989 werd namelijk de Wet op de waterhuishouding van kracht, die “een kader biedt voor integrale planvorming op het gebied van waterbeheer en afstemmingsmogelijkheden met ander beleid voor de fysieke leefomgeving” (Schwartz, 2004, p. 53). In de periode hierna, vanaf 1998, ontstaat meer nadruk op de externe samenhang van beleid (zie box 2.1)¹⁹. De wateroverlast in de jaren-1990 veroorzaakt een nieuw besef dat de bescherming tegen water nog niet vanzelfsprekend goed is. Hierdoor ontstaat het idee dat het waterbeleid in de toekomst het meest effectief kan worden aangepakt door het in samenhang te zien, in het bijzonder met het natuur-, milieu- en het ruimtelijke beleid. Op die manier kan bijvoorbeeld aan het ‘ruimte voor water’-beleid vorm worden gegeven.

Het streven naar interne en externe samenhang, het op de juiste manier betrekken van de vele belanghebbenden als ook de vraag van de maatschappij naar openheid en betrokkenheid maakt sommige vraagstukken voor de waterschappen veel ingewikkelder dan voorheen. Geldof (2004) geeft drie belangrijke praktijkobservaties die ten grondslag liggen aan de veranderende aanpak van waterschappen:

1. Oppervlaktewater, grondwater, waterkwaliteit en waterkwantiteit moeten in samenhang worden gezien net als waterbeheer en andere beleidsvelden zoals natuur, verkeer, landbouw, woningbouw en recreatie. Alles hangt met elkaar samen waardoor het overzicht verdwijnt. Door onzekerheid ontstaat vertraging en veel processen en plannen verdwijnen in de bureaulade.
2. De maatregelen ter verbetering van het waterbeheer, zoals bergingsgebieden, zijn alleen succesvol als er draagvlak is binnen de maatschappij. De volledige zeggenschap van waterbeheerders over het watersysteem is aan het verdwijnen doordat de huidige maatregelen tot diep in de samenleving doordringen en het waterschap daar weinig meer heeft in te brengen. Draagvlak blijkt moeilijk te vinden door de maatschappelijke dynamiek, en plannen worden vaak op basis van emotionele gronden afgewezen.
3. De opkomst van (computer)modellen heeft het mogelijk gemaakt beleid en maatregelen beter te onderbouwen. Echter vaak wordt hierin doorgeschoten en zijn de modellen geen hulpmiddelen meer, maar worden ze gezien als de waarheid.

De werkwijze van waterschappen tot eind jaren-1980 kan worden beschouwd als een functioneel rationele vorm, waarin op een zeer systematische wijze een reeks duidelijk identificeerbare stappen wordt doorlopen. Dit creëert een grote mate van zekerheid over de uitkomst van het proces. Door de complexer wordende waterschapsvraagstukken als gevolg van het nieuwe waterbeleid ontstaan echter veel meer onzekerheden tijdens het proces. Hoe waterschappen hier het beste mee om kunnen gaan is voornamelijk nog niet duidelijk. Er worden echter wel verschillende benaderingswijzen genoemd, zoals ontwikkelingsplanologie²⁰ (Ruimtelijk Planbureau, 2004) en interactieve uitvoering²¹ (Geldof, 2004). Beide benaderingswijzen zijn gebaseerd op procesoptimalisatie en communicatieve rationaliteit. Het draait hierbij namelijk hoofdzakelijk om vroegtijdige betrokkenheid van burgers

¹⁸ Zie voor interne samenhang binnen het waterbeleid ook paragraaf 2.1. Hierbij wordt gestreefd naar samenhang tussen zowel oppervlaktewater en grondwater, als ook tussen waterkwaliteit en waterkwantiteit.

¹⁹ Na interne samenhang binnen het Nederlandse waterbeleid werd nadruk gelegd op meer externe samenhang. Onder externe samenhang wordt verstaan het waterbeleid in samenhang tot stand te laten komen met andere beleidsvelden.

²⁰ Ontwikkelingsplanologie, ontwikkeld door het Ruimtelijk Planbureau (2004), wordt gezien als een planningsmethodiek gebaseerd op communicatieve rationaliteit en procesoptimalisatie. Er wordt ook wel gesproken van collaboratieve planning (Healey, 2006).

²¹ Interactieve uitvoering is een planningsmethodiek in ontwikkeling, gebaseerd op theorieën van Geldof (2004), en die ‘model zou moeten staan voor het hanteren van complexiteit in plaats van het reduceren ervan’. Het betreft een werkwijze waarbij als belangrijkste kenmerk het parallel werken wordt beschouwd. Zowel planvorming, ontwerp, uitvoering als beheer kunnen in samenhang en tegelijkertijd worden doorlopen. In paragraaf 4.4 wordt dieper ingegaan op interactieve uitvoering.

en partijen en het streven naar openheid gedurende het proces. Het moge dus duidelijk zijn dat de werkwijze van waterschappen aan het veranderen is. Begrijpelijk is ook waarom, en hoe waterschappen tot voorkort werkten. Echter door de complexiteit van, en grote verschillen tussen de huidige watervraagstukken zal de enige juiste toekomstige methode niet bestaan. Wel kunnen tot dusver enkele sleutelwoorden worden gegeven, die bij kunnen dragen aan een goede totstandkoming van dergelijke projecten: communicatie en vroege betrokkenheid, interne en externe samenhang (zie ook paragraaf 2.1) en openheid en draagvlak.

In de volgende paragraaf zal een geheel ander onderdeel van het waterschap worden belicht, namelijk de procedure die zij in samenhang met de desbetreffende provincie(s) hanteren bij het aanwijzen van waterbergingsgebieden. Het doel van deze scriptie is adviezen te creëren om de huidige planvoorbereiding van waterbergingsprojecten te verbeteren met betrekking tot een sterker draagvlak onder burgers en partijen. Het verwezenlijken van draagvlak is één van de aspecten die plaats zal moeten vinden binnen de procedure voor aanwijzing van bergingsgebieden. Voor het creëren van draagvlak is het dus van essentieel belang deze procedure en de fasen hierbinnen goed te kunnen onderscheiden. Adviezen of richtlijnen voortkomend uit het theoretisch kader (hoofdstuk 2) en de casestudie (hoofdstuk 4) kunnen vervolgens met behulp van paragraaf 3.4 op het juiste moment in de procedure worden doorgevoerd.

3.4 De procedure voor aanwijzing van bergingsgebieden

Zoals in paragraaf 1.1 is behandeld was onder meer het jaar 1998 een jaar van flinke wateroverlast in Nederland; dit was ook het geval in de provincie Drenthe. De extreme regenval in oktober van dat jaar veroorzaakte in Zuid-Drenthe bijvoorbeeld overstromingen van land rondom Meppel, in kassen in Zuid-Oost Drenthe en bij de tunnel in de A28 bij Hoogeveen. Uit de klimaatstudies genoemd in hoofdstuk 1 blijkt dat er steeds vaker perioden van extreme regenval en andere extreme weersituaties zullen voorkomen. Winters worden natter, zomers droger en buien worden intenser van aard. Deze paragraaf geeft een omschrijving van de procedure die wordt gebruikt door de provincie Drenthe voor de aanwijzing van potentiële waterbergingsgebieden. Gekozen is voor deze provincie omdat de twee hoofdcasussen die bekeken worden in hoofdstuk 4 deels zijn uitgevoerd met medewerking van de provincie Drenthe.

De overstromingen in 1998 hebben veel onrust veroorzaakt. Nadat onder overheden en burgers de rust was wedergekeerd is een samenwerking gestart tussen provincies en waterschappen om meer ruimte voor water te vinden. Voorbeelden van ruimte voor water kunnen gevonden worden in beken en beekdalen die worden verruimd en weer worden hersteld in hun oude situatie, of binnen natuurgebieden door het water daar weer de vrije loop te geven. Bij pieken in de regenafvoer is dit echter niet voldoende. Dan zijn retentie- en noodoverloopgebieden noodzakelijk. Uit de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en de landelijke werknormen van de overheid heeft bijvoorbeeld het waterschap Velt & Vecht geconcludeerd dat het ca. 10,3 miljoen kubieke meter water in Drenthe moet kunnen bergen. Hiervoor zullen dus waterbergingsgebieden moeten worden aangewezen.

Om potentiële bergingsgebieden in de ruimtelijke ordening mogelijk te maken is het nodig deze vast te leggen in het Provinciaal Omgevingsplan, het POP²². Hiermee worden de betreffende gebieden ingekaderd voor de specifieke functie van waterberging. Overheden hebben dan geen mogelijkheden meer om andere functies aan de betreffende gebieden te geven, tenzij deze te combineren zijn met de functie van waterberging. In het navolgende wordt beschreven hoe binnen de provincie Drenthe bergingsgebieden worden aangewezen en welke stappen hierbij te onderscheiden zijn. Wanneer deze procedure eenmaal overzichtelijk is, zal duidelijker worden welke aspecten in hoofdstuk 4 worden vergeleken, en waar deze in de gehele procedure staan (Provincie Drenthe, 2007a).

Het realiseren van waterbergingsgebieden is een zeer moeilijk, traag en lang proces vanwege verschillende oorzaken: zo zullen bewoners nadelige effecten moeten accepteren om wateroverlast elders te voorkomen, en moeten de functies van het gebied zoals deze zijn vastgelegd in plannen op verschillende niveaus mogelijk worden gewijzigd. Verschillende overheden en belangengroeperingen zijn betrokken die vaak tegenstrijdige belangen hebben. In hoofdlijnen bestaat de procedure voor het aanwijzen van bergingsgebieden binnen de provincie Drenthe uit drie fasen:

- I. Aanwijzing in het POP;
- II. aanpassen van gemeentelijke bestemmingsplannen;
- III. inrichtingsmaatregelen waterbergingsgebieden.

I. Aanwijzing in het POP.

Het nieuwe POP van Drenthe bevat onder meer een uitwerkingsopdracht waarin het proces vastgelegd is hoe potentiële gebieden voor waterberging dienen te worden aangewezen. In deze uitwerkingsopdracht worden de volgende stappen onderscheiden:

- Onderzoek naar de noodzaak voor waterberging:
Uit onderzoek van de waterschappen is gebleken dat er voor de bescherming tegen regionale wateroverlast binnen Drenthe 26,5 miljoen kubieke meter water geborgen dient te kunnen worden. Dit onderzoek is ondertussen afgesloten.
- Inventarisatie van geschikte potentiële gebieden:
Uit inventarisaties van de waterschappen zijn maatregelen voortgekomen om de 'ruimte voor water' opgave na te streven. Hier gaat het om een lijst van potentiële waterbergingsgebieden die voornamelijk geschikt lijken te zijn. De resultaten van deze inventarisaties zijn besproken met de betrokken organisaties en gemeenten.
- Milieu-effectrapportage (plan-mer):
Het vastleggen van deze lijst met potentiële waterbergingsgebieden in ruimtelijke plannen kan alleen met een verplicht uit te voeren milieu-effectrapportage, een plan-mer. Provincies en waterschappen kiezen er tegenwoordig voor om tijdens deze fase tevens in te gaan op informatievoorziening en consultatie van organisaties en directe betrokkenen.

²² In het Provinciaal Omgevingsplan (POP) staan de provinciale plannen voor duurzaam omgevingsbeleid. Drenthe is nu bezig met de ontwikkeling en uitvoering van het POP-II. Hierin staat de inrichting van het stedelijk en landelijk gebied centraal. Maar ook bereikbaarheid, kennisinfrastructuur en een goed sociaal evenwicht zijn van groot belang. Het POP beschrijft het provinciale beleid. In de POV (Provinciale Omgevingsverordening) staat de regelgeving voor de fysieke omgeving beschreven. Deze regeling is afgestemd op het POP, zodat er een duidelijke koppeling bestaat tussen beleid en regelgeving (Provincie Drenthe, 2007b).

- Opstellen van de ontwerp-planuitwerking.
- Bestuurlijke besluitvorming inclusief inspraak.

II. Gemeentelijke bestemmingsplannen.

Als de potentiële gebieden eenmaal zijn vastgelegd in het POP wordt van gemeenten gevraagd deze zoekgebieden over te nemen in hun bestemmingsplannen. Ook hier zal eerst weer bestuurlijke besluitvorming en mogelijkheden tot inspraak benodigd zijn.

III. Inrichtingsmaatregelen waterbergingsgebieden.

Wanneer waterschappen met de planvoorbereiding voor uitvoering starten, zal met grondeigenaren overleg worden gevoerd over plandetails als aard en locatie van de inrichtingsmaatregelen. Hier wordt dan ook veel aandacht besteed aan aanpassing van het gebied ten behoeve van waterberging, waarbij vooral gedacht kan worden aan knelpunten met betrekking tot bebouwing en bedrijfsvoering (Provincie Drenthe, 2007a).

In alle drie bovengenoemde fasen worden al op verschillende wijzen burgers betrokken. Directe betrokkenen, organisaties en gemeenten worden geïnformeerd, consultatieronden worden georganiseerd en inspraakmogelijkheden zijn aanwezig. In hoofdstuk 4 wordt door middel van de casestudie ingegaan op die aspecten van bovenstaande procedure die betrekking hebben op burgerparticipatie en hoe hier tot op heden mee is omgegaan bij de betreffende casussen.

3.5 Tot slot

Dit hoofdstuk heeft als functie een helder beeld te geven van hoe waterschappen werken, waarom zij zijn ontstaan, en welke relaties er bestaan met andere (semi-)overheden. Daarnaast wordt duidelijk gemaakt waarom waterschappen de laatste decennia naar andere werkwijzen zijn overgestapt en hoe zij potentiële gebieden voor waterberging aanwijzen. In het navolgende hoofdstuk kan nu begonnen worden met de casestudie. Uit de waterbergingsprojecten die als casestudie zijn gebruikt zullen lessen worden getrokken, die van dienst kunnen zijn voor de verbetering van draagvlak bij de realisatie van waterberging. Wanneer gekeken wordt naar de procedure voor aanwijzing van bergingsgebieden (uiteengezet in paragraaf 3.4) moet beseft worden dat het onderzoek niet tot doel heeft de fasering binnen deze procedure te wijzigen. Er zal gekeken worden naar die aspecten van de procedure die betrekking hebben op draagvlakverwerving. In hoofdstuk 5 kan dan besloten worden wat de juiste momenten zijn binnen deze procedure waarop betrokkenen moeten worden ingelicht over (conceptuele) plannen en mogelijkheden van inspraak en/of participatie. Zo wordt gestreefd naar draagvlak voor het project en consensus onder alle partijen.

Een casestudie naar planning en belangen bij waterberging

4.1 Inleiding

Na hoofdstuk 1, 2 en 3, die respectievelijk het plan van aanpak, het theoretisch kader en een algemene beschrijving van waterschappen als semi-overheid geven, is hoofdstuk 4 het hoofdstuk dat de casussen beschrijft en voor zover mogelijk evalueert. Hier wordt benadrukt dat dit hoofdstuk beschrijvend is en dat in het hierna volgende hoofdstuk de bevindingen tegen het theoretische licht van hoofdstuk 2 worden geplaatst.

De doelstelling van deze scriptie is het ontwikkelen van enkele adviezen en/of richtlijnen voor projecten met waterberging, die streven naar draagvlak tussen alle belanghebbenden van het project (zie paragraaf 1.3). Hoofdstuk 4 tracht de eerste drie onderzoeksvragen te beantwoorden, die zijn:

- I. Hoe ziet het huidige planproces bij waterberging eruit?
- II. Welke actoren zijn er bij waterberging, en welke belangen hebben zij?
- III. Hoe is tot op heden omgegaan met de verschillende belangen, en waar in het planproces zijn deze betrokken?

Om deze vragen te beantwoorden zal gebruik worden gemaakt van drie casestudies waarin projecten van verschillende waterschappen worden onderzocht op hun planprocessen.

Hoofdstuk 4 is als volgt ingedeeld. Na deze inleiding zal in de paragrafen 4.2 t/m 4.4 omschreven worden hoe de drie planprocessen zijn verlopen van eerste idee tot, waar mogelijk, de uitvoering. Paragraaf 4.5 geeft tot slot antwoord op de hiervoor gestelde onderzoeksvragen. De drie casussen die onderzocht zullen worden zijn: de retentiegebieden Noord en Zuid Meene, het herinrichtingsproject Peize / Roden - Norg en herinrichting van de zandwetering Diepenveen - Rande. Voor de onderbouwing van de keuze van deze drie projecten wordt verwezen naar paragraaf 1.5. Door middel van eventuele evaluaties van de projecten en interviews met projectleiders zal gezocht worden naar in hun ogen positief of juist negatief ervaren aspecten uit de gebruikte planprocessen.

4.2 Casus I: Het Noord en Zuid Meene project geëvalueerd

4.2.1 Het project en de context

Het hoogwater in 1998 (zie paragraaf 1.1) trof ook Drenthe en Overijssel binnen het stroomgebied van de Vecht. De Vecht had een dermate hoog waterniveau als gevolg van hevige regenval stroomopwaarts dat er groot overstromingsgevaar ontstond nabij Hardenberg, Gramsbergen en Coevorden (Waterschap Velt & Vecht, 2007a). Hierop werd geantwoord met de inzet van het 'Draaiboek Hoogwater', vastgesteld door de provincies Overijssel en Drenthe. Dit draaiboek omschrijft onder meer noodopvang bij hoogwater ter hoogte van de Zuid Meene en

evacuatie van de bewoners ter plaatse. De communicatie over het draaiboek bleek echter onvoldoende te zijn toen bewoners werden opgedragen te evacueren. Zij waren niet bekend met de mogelijke consequenties van het draaiboek en tijdens de evacuatie ontstonden verontruste reacties en hevige woordenwisselingen.

Uiteindelijk bleek op het laatste moment, toen graafmachines al op de dijk stonden, dat het doorgraven van de dijk niet nodig was. Bewoners keerden huiswaarts en werden door het toenmalige waterschap Vechtlanden gerust gesteld met de belofte dat deze situatie zou veranderen. Toen dit waterschap fuseerde tot het Velt & Vecht in 2000 werd richting de burgers toegezegd het gebied her in te richten tot retentiegebied. Hiermee toonde het waterschap daadkracht; het koos voor een betere bescherming van burgers door de mogelijkheid tot gecontroleerde in plaats van ongecontroleerde inundatie van hun gronden. Een retentiegebied zou ontstaan dat nog niet eerder op een dergelijke schaal in Nederland was gecreëerd (Waterschap Velt & Vecht, 2007b). Figuur 4.1 geeft de situering van de beide retentiebekkens weer, de Noord en de Zuid Meene, gescheiden door de autoweg N34.



Figuur 4.1 Retentiegebieden Noord en Zuid Meene, gemeente Hardenberg (gebaseerd op Google Earth, 2007)

Voor de herinrichting van het gebied tot retentie zijn twee uitgangspunten gehanteerd: 1.) bij inundatie geen evacuatie, en 2.) bedrijfsvoering van bedrijven moet door kunnen gaan en woningen en bedrijven moeten bereikbaar blijven. Verder heeft het waterschap maatregelen getroffen waardoor het water na de passage van de hoogwatergolf weer snel het gebied kan verlaten. Ook zijn maatregelen genomen om schade aan gebouwen te voorkomen door het opheffen van wegen of omkaderen van erven.

Inzet van het bergingsgebied Noord en Zuid Meene heeft tot gevolg dat een extreme afvoerpiek op de Vecht bij Hardenberg in een 13 cm lagere waterstand resulteert. Het inzetten van de Meene levert bovendien een afvoerreductie van 6% op bij de monding van de Vecht in het Zwarte Water. Het retentiegebied omvat 375 hectare grond, waar een maximale waterstand mogelijk is van 2,20 meter. Daardoor kan 4,25 miljoen kubieke meter water tijdelijk geborgen worden. De kosten bedroegen 5,4 miljoen euro wat gefinancierd is door de Europese

Gemeenschap (Europese regeling Interreg Rijn en Maas Activiteiten), de ministeries Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), de provincie Overijssel en het waterschap Velt & Vecht. Daarnaast waren andere betrokkenen in de planvoorbereiding de gemeente Hardenberg, provincie Drenthe, de Gewestelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (GLTO) en de veertig tot vijftig bewoners van het gebied (Bestuurlijk Waterplatform Vecht - Zwarte Water, 2003).

In de navolgende paragraaf worden het planproces en enkele belangrijke kenmerken hiervan uiteengezet die samen de oorzaak zijn van de tijdsdruk, de financiële tegenvallers, de moeizame onderhandelingen en haperende planologische inpassing. Het initiatief van het waterschap voor dit project heeft veel vasthoudendheid geëist van betrokkenen om toch nog tot een succes te leiden.

4.2.2 Kenmerken van het planproces

Het planproces verliep tijdens dit pioniersproject voor het waterschap Velt & Vecht bijzonder hectisch. Als gevolg van het snel aflopende draagvlak voor het project door verschillende visies over de gewenste planontwikkeling ontstonden patstellingen tussen waterschap, bewoners en landeigenaren. Karakteristiek voor het project waren de tijdsdruk waaronder alles gerealiseerd moest worden en de afwezigheid van machtsmiddelen, waardoor burgers met behulp van adviseurs kosten ten behoeve van particuliere belangen konden opdrijven. Daarnaast was als gevolg van de tijdsdruk de daadwerkelijke uitvoering al gaande terwijl tekeningen nog ter visie lagen. Er werden kunstwerken en andere maatregelen uitgevoerd in lastige omstandigheden in de wintermaanden, dat ook weer ten koste ging van financiën en procesbeheersing. Zowel als gevolg van de tijdsdruk, het snel afkalvende draagvlak en de afwezigheid van machtsmiddelen verliep het project hectisch en ontstond een overschrijding van het budget van uiteindelijk 12% (Lulofs, 2003).

Uit gesprekken met het waterschap Velt & Vecht valt allereerst de zeer beperkte planvoorbereiding op met betrekking tot het project. Het enige officiële rapport dat is uitgebracht voor daadwerkelijke uitvoering is de 'Projectbeschrijving Retentievoorziening Noord en Zuid Meene', opgesteld door Arcadis Heidemij Advies in opdracht van het waterschap (Arcadis Heidemij Advies, 1999). Dit 28 pagina's tellend rapport beschrijft de volgende punten: probleem en doelstelling, de huidige situatie van het gebied, het beleid van rijk, provincie en waterschap waar het project binnen zal vallen, de voorgenomen activiteiten (uitgangspunten en maatregelen), de periodieke en permanente effecten, een kostenraming en financiële onderbouwing en tenslotte een globale planning, terug te vinden in tabel 4.1.

kwartaal	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
	1999				2000				2001			
Projectbeschrijving	■											
Bestuurlijke goedkeuring		■										
Voorlichting			■									
Subsidieaanvraag				■								
Aankoop gronden					■							
Vergunningen aanvraag						■						
Technisch plan							■					
Berekening effecten								■				
Uitvoering									■			

Tabel 4.1 Globale planning Noord en Zuid Meene project (Arcadis Heidemij Advies, 1999)

Wat hier opvalt, is dat in de projectbeschrijving zowel uitgangspunten, doelstellingen als maatregelen zijn omschreven terwijl volgens de planning in tabel 4.1 voorlichting pas hierna zal plaatsvinden, tegelijkertijd met onder andere de aankoop van gronden en de aanvraag van vergunningen. Overleg over de standpunten van burgers en over andere mogelijkheden voor het project zijn er dus niet geweest. Verder bestaat er enkel nog een tweede voorlichtingsperiode voor de start van de uitvoering. Tevens bijzonder is de gebruikte term ‘Voorlichting’. Dit klinkt als de inlichting van burgers over hoe het plan zal lopen. Er wordt niet gesproken van discussieavonden, workshops of participatieavonden. Informeren of voorlichten is ook wel een vorm van schijnparticipatie (Arnstein, 1969), en dus niet een vorm waarin burgers echt meebeslissen over het proces en resultaat. Een inventarisatie van betrokkenen en toekomstvisies had tot betere betrokkenheid kunnen leiden.

Het Meene project is niet meegenomen in de procedure voor aanwijzing van waterbergingsgebieden van het provinciale POP (zie paragraaf 3.4), omdat deze procedure destijds nog niet was doorgevoerd. Het project is opgezet in het kader van de Vierde Nota Waterhuishouding. Daarnaast is voor dit project naar de volgende beleidsplannen gekeken: het Streekplan West-Overijssel (1995), het Waterhuishoudingsplan Overijssel (1995) en het Gebiedsperspectief Vecht-Regge van begin 1999.

Na realisatie van het project is in opdracht van het waterschap Velt & Vecht en in samenwerking met onder andere de gemeente Hardenberg en GLTO een evaluatie uitgevoerd door Lulofs van de Universiteit van Twente, met als doel aanbevelingen te geven voor de toekomst. Een evaluatie bij dergelijke projecten is niet vanzelfsprekend, echter gezien het bijzondere projectverloop leek het waterschap het verstandig om het proces nadien nog eens grondig te analyseren. Lulofs (2003) herkent enkele belangrijke factoren die de procesgang van het Meene project hebben beïnvloed.

1. Beperkte beschikbare tijd

Het waterschap heeft bij aanvang van het project besloten slechts beperkt te zullen investeren, voornamelijk omdat door de gebiedsgerichte aanpak ook investeringen moesten worden gedaan op andere beleidsvlakken dan het waterbeheer, bijvoorbeeld natuur of landbouw. Daarvoor zijn dan ook andere subsidiënten aangetrokken door het waterschap, waarbij de grootste de Europese IRMA-regeling is. Echter deze kende een strikte einddatum, en bij niet gerealiseerde projectdoelen zou de volledige subsidie kunnen worden herzien of vervallen. Dit veroorzaakte een hectisch proces, met een groot beroep op vasthoudendheid en flexibiliteit van betrokkenen, en in combinatie met andere factoren overschrijdingen van enkele begrotingsposten.

2. Inbreng van het project in het gebiedsgericht beleid

De realisatie van de retentiepolders is als project ingebracht in het gebiedsgericht beleid²³. Er waren immers meerdere doelen te behalen zoals natuur en structurele agrarische versterking, en het gebiedsgericht beleid werd daarvoor destijds gezien als het meest geschikte beleidskader. In een ideaaltypisch gebiedsgerichte benadering wordt gestart met het inventariseren van de toekomstbeelden van elk van de betrokkenen. Tijdens het Meene project werd echter als gevolg van de tijdsdruk besloten bewoners en landeigenaren niet rechtstreeks te benaderen maar gebruik te maken van een gebiedsgerichte commissie. Deze commissie vormde vervolgens de inventarisering

²³ De gebiedsgerichte benadering is een beleidskader die zich kenmerkt door een integrale herinrichting van een deelgebied waarbij de realisatie van de betreffende functie zich laat combineren met integratie van verschillende gebruiksfuncties, en waar mogelijk versterking daarvan. Het gebiedsgericht beleid heeft als uitgangspunt vrijwilligheid van alle betrokkenen en in dat kader dient er als voorbereiding een inventarisatie uitgevoerd te worden betreffende de toekomstbeelden van alle betrokkenen (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2007).

van toekomstbeelden op basis van vertegenwoordigers van overheden en van de plaatselijke afdeling van het GLTO. Niet alle 40 tot 50 bewoners en landeigenaren zijn dus individueel benaderd over hun toekomstbeeld en daardoor werd het draagvlak snel minder en ontstonden moeizame onderhandelingen.

3. Afwezigheid van machtsmiddelen

Machtsmiddelen zoals onteigening waren gedurende het Meene project onhaalbaar door een combinatie van aspecten. Zo werd het project uitgevoerd in het kader van het gebiedsgericht beleid, wat juist werkt op basis van vrijwilligheid, en dus niet met behulp van machtsmiddelen. Daarnaast was er de tijdsdruk als gevolg van de IRMA-gelden, en de later te noemen planologische barrières. De afwezigheid van machtsmiddelen had tot gevolg dat particuliere belangen gerealiseerd werden op basis van onredelijk hoge vergoedingen. Tegenwoordig mag in het kader van het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) een actievere rol worden verwacht van zowel provincies als gemeenten bij 'ruimte voor water' projecten.

4. Snel afzwakkend draagvlak voor het project

Voor de ontwikkeling van draagvlak onder burgers kunnen tijdens het Meene project twee fasen worden onderscheiden. Direct na de wateroverlast in 1998 was de crisisbeleving nog volop aanwezig en bestond voldoende draagvlak voor het Meene project. In de loop van 1999 verdween dit draagvlak voor offers voor veiligheid doordat bewoners meer bewust werden van de particuliere consequenties van het project. Dit was door het waterschap niet voorzien en er ontstonden botsende verwachtingen tussen bewoners en waterschap. Bewoners zagen de eerste conceptuele voorstellen van waterschappen al als definitieve plannen en voelden zich buitengesloten. Zo noemt Van Slobbe (2004, p. 19) in een studie naar het planproces van het Meene project het volgende: *"After the technical plan was finished farmers were consulted. They were very much against the plan. They felt they had become victim to other interests downstream, and that they had been ignored by the water board because they were presented with plans which appeared already to have been finalized."* Deze weerstand die ontstond onder bewoners werd nog eens versterkt door verschillende visies tussen hen en het waterschap, zoals eventuele vergoedingen voor planschade. Het draagvlak kalfde af en had weerstand en vertraging tot gevolg.

5. Collectieve belangenbehartiging

Mede naar aanleiding van optredende weerstand onder bewoners heeft het GLTO vervolgens besloten een lijst op te stellen, waarin zaken werden geregeld betreffende voorzieningen en regelingen voor gevolg- en planschade. Hierdoor werden de discussies met betrekking tot individuele schadevergoedingen eindelijk losgekoppeld van de planontwikkeling. Vervolgens is in bestuurlijk overleg besloten voor de gevolg- en planschade de hiervoor gebruikelijke procedures te hanteren. Dit betekent dat is afgezien van vergoedingen vooraf, en dat na realisatie geïnventariseerd zou worden wat de vergoedingen zullen zijn op basis van een standaard procedure.

6. Individuele belangenbehartiging

De lijst van het GLTO werkte als een fundament voor de individuele belangen. Veel burgers hadden ondertussen adviseurs in de hand genomen die een rol gingen spelen bij onderhandelingen tussen het waterschap en de burgers. Bekend met het feit dat machtsmiddelen onmogelijk waren en er een grote tijdsdruk aanwezig was, werd door de adviseurs strategisch onderhandeld. De druk op het waterschap werd opgevoerd naarmate de deadline van de

IRMA-regeling dichterbij kwam en er werd bedreigd met bezwaar en beroep. Als gevolg hiervan bezweek het waterschap en beloofde het hoge vergoedingen voor zaken als grondverwerving. Hierbij werd soms al uitgevoerd terwijl onderhandelingen met burgers nog liepen.

7. Planologische barrières

Planologische barrières ontstonden nadat bleek dat geen enkele betrokken partij had beseft dat het bestemmingsplan buitengebied van de gemeente realisatie van de retentiegebieden niet mogelijk maakte. De noodzakelijke planologische procedures verhoogden de tijdsdruk van het project nog verder.

8. Vroegtijdige uitbesteding

Behalve de strenge deadline werd ook de eis vanuit de IRMA-regeling voor vroegtijdige uitbesteding gehanteerd. Echter, het moment van uitbesteden lag binnen een zodanig kort tijdsbestek voor het waterschap dat een zorgvuldige planvoorbereiding niet meer mogelijk was. Het raamcontract dat vervolgens ontstond met het ingenieursbureau Arcadis bleek hierdoor niet alles te omvatten en er was ruimte om het contract op verschillende manieren te interpreteren. Het gevolg was dat het uiteindelijke resultaat zowel voor de burgers als het waterschap niet voldeed. De slecht gecoördineerde projectvoorbereiding veroorzaakte kostenoverschrijdingen als gevolg van onnodige uitgaven in de uitvoering (Lulofs, 2003).

Naast de punten uit het evaluatierapport zijn er nog twee in het oog springende punten van kritiek. Ten eerste bleek dat burgers nauwelijks waren geïnformeerd over de mogelijke consequenties van het twee jaar daarvoor, in 1996, herziene Draaiboek Hoogwater van de regio's Overijssel en Drenthe-Zuid. Het is goed voor te stellen dat burgers zich zwaar gedupeerd voelden, aangezien zij het draaiboek niet eens kenden. Deze eerste kennismaking met de waterbeheerder was natuurlijk geen goede fundering voor een samenwerking tijdens het Meene project, en bewoners waren dan ook zeer achterdochtig en terughoudend naar nieuwe plannen van het waterschap.

Een tweede extra punt van kritiek is dat burgers pas na het maken van het projectplan werden geïnformeerd over het project. Uitgangspunten, doelstellingen en effecten stonden toen al grotendeels vast waardoor burgers geen enkel gevoel van participatie en medezeggenschap ervoeren. Aangezien het wel om hun 'achtertuin' ging, wekte ook dit achterdocht over het project.

De voorgaande opsomming omschrijft enkele belangrijke factoren die de procesgang hebben beïnvloed. Duidelijk is dat er veel weerstand is ervaren tijdens het project door zowel het waterschap als de betreffende bewoners en andere betrokken partijen. Echter al doende leert men en aan de hand van deze opsomming zijn enkele leerpunten voor de toekomst te beschrijven.

4.2.3 De lessen

Aan de hand van de bepalende factoren van de procesgang, genoemd in de vorige paragraaf, kunnen enkele belangrijke lessen worden getrokken voor de toekomst. Uit het Meene project zijn door de pioniersrol veel van deze lessen naar voren gekomen, maar in deze paragraaf worden enkel die behandeld die een sterker draagvlak tot gevolg kunnen hebben.

Tijdens de uitvoering van het Meene project was er nog geen specifiek beleid ontwikkeld voor ‘ruimte voor water’ projecten. Sindsdien bestaat er al enkele jaren het zogenaamde Waterbeleid 21-ste eeuw (WB-21), doorgevoerd met behulp van het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW). Hierin is de zorg voor realisatie van waterbergingsgebieden neergelegd bij de waterbeheerders. Omdat het Meene project een integraal gebiedsontwerp zou omvatten met hierin verschillende functies als waterberging, natuur en landbouw is destijds gekozen voor een opzet aan de hand van het gebiedsgericht beleid. In de toekomst is het verstandiger de twee beleidskaders, gebiedsgericht beleid en het NBW, te combineren bij waterberging²⁴ (Lulofs, 2003). Beide hebben namelijk enkele voordelen die goed te combineren zijn.

Het gebiedsgericht beleid kenmerkt zich door een integrale (her-)inrichting van een deelgebied waarbij de realisatie van waterbergingsgebieden zich laat combineren met integratie van verschillende gebruiksfuncties en waar mogelijk versterking daarvan. Te denken valt onder meer aan recreatie, natuur en landbouw (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2007). Hierdoor kan aan het eerdergenoemde ‘negatieve’ project van waterberging een positieve draai worden gegeven. Aan gebiedsgerichte bijdragen kleven echter ook nadelen zoals te zien in het Meene project. Het gebiedsgericht beleid heeft namelijk als uitgangspunt vrijwilligheid van alle bewoners en partijen. Bij de Meene bleek het creëren van consensus op de lange termijn nog niet zo gemakkelijk als het direct na de crisis in 1998 leek. Verandering van meningen en verschillende visies over het project leidden tot vertraging en kostenverhogingen. Tevens bleek dat het gebiedsgericht beleid nog niet betekent dat a.) de uitvoering planologisch in orde bevonden zal worden door de betrokken gemeente, b.) dat de provincie actieve planologische steun zal verlenen, en c.) de collectieve en individuele belangenbehartiging door belangenorganisaties en adviseurs af zal nemen. De negatieve effecten van het gebiedsgericht beleid zullen sterk verminderen wanneer ook het NBW wordt toegepast (Lulofs, 2003).

Het relatief nieuwe beleidskader omtrent het WB-21 en NBW heeft enkele belangrijke voordelen voor het proces van realisatie van waterbergingsgebieden. Zo kan in samenspraak met andere waterschappen van het stroomgebied gezocht worden naar mogelijkheden om, in relatie tot de noodzakelijke opvangcapaciteit, te zoeken naar de meest effectieve en efficiënte oplossingen. Daarnaast worden in het NBW de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken partijen bij de realisatie van dergelijke projecten goed beschreven, wat de realisatie kan bespoedigen. En dat geldt zeker samen met de mogelijkheid die binnen dit beleidskader aanwezig is om machtsmiddelen te gebruiken, zoals onteigening. Hoewel consensus onder burgers altijd gewenst blijft, is dit met het NBW niet meer persé nodig. Van de provincie wordt een actieve kaderscheppende rol verwacht en zowel provincies als gemeenten dienen te zorgen voor planologische inpassing van waterbergingprojecten (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007).

Naast de inpassing van gebiedsgericht beleid in het NBW is er nog een aantal aspecten waar de nadruk op dient te liggen voor een juiste betrokkenheid van burgers met zeer waarschijnlijk een sterker draagvlak tot gevolg. Burgers moeten, en dat geldt voor alle beleidsvlakken, duidelijk geïnformeerd worden over plannen en de mogelijke consequenties daarvan voor hun woonomgeving. Draagvlak voor het plan is namelijk iets anders dan draagvlak voor de uitvoering van het plan. Door duidelijke communicatie kunnen relaties niet worden geschaad bij doorvoering van deze plannen. Hierbij wordt gewezen naar het Draaiboek Hoogwater dat voor burgers in het Zuid

²⁴ Het combineren van gebiedsgericht beleid en het NBW wordt in recentere projecten van waterberging al succesvol toegepast.

Meene gebied onbekende consequenties bleek te hebben, en waardoor weerstand ontstond tegen toekomstige plannen van het waterschap.

Er moet bij het waterschap een besef ontstaan dat bij waterbergingsprojecten de waterstaatkundige aspecten van het project niet de grootste uitdaging zijn. Het draagvlak dat een dergelijk project tot een succes kan maken is moeilijk te realiseren, evenals de grondverwerving en het overkomen van planologische barrières. Onderschatting van de noodzakelijke voorbereiding, vooral op sociaal vlak naar burgers, kan problemen veroorzaken die funest zijn voor het project. Zo is het bij dergelijke ruimtelijk beeldbepalende projecten uiterst belangrijk iedereen vooraf in de juiste richting te krijgen, met dezelfde doelen voor ogen. Er zal een visie moeten worden gemaakt waarover iedereen het eens is en die vastgelegd wordt in een plan van aanpak, waarin ook zaken als een fasering, tijdsplanning en deadlines worden ingekaderd.

Daarnaast is het van groot belang voor het slagen van een gebiedsgerichte aanpak om de toekomstbeelden van alle betrokkenen in beeld te brengen, zowel overheden als individuele burgers. Dit ontbrak tijdens het Meene zodanig dat werd gedacht dat vertegenwoordigers van het GLTO voldoende vertegenwoordiging van de burgers zouden vormen. Cruciaal voor het draagvlak bij dergelijke projecten is echter naar burgers te laten zien dat zij zelf invloed hebben op het proces. De organisatorische opzet en de verschillende rollen en verantwoordelijkheden in het project kunnen onderbouwd worden neergezet in een plan van aanpak. Daarnaast kan de wijze waarop belanghebbenden te betrekken worden neergelegd in een communicatieplan (zie paragraaf 4.3), waarin stapsgewijs en goed onderbouwd wordt toegewerkt naar een middelenpakket waarmee het projectbestuur in de voorbereiding kan communiceren met zowel overheden, belangenpartijen als burgers.

Tijdens het Meene project viel op dat terwijl direct na de wateroverlast draagvlak voor het project onder bewoners nog groot was, dat dit tegen het einde van 1999 al flink verminderde en daarmee bereidheid om mee te werken ook. Gezien alle belangenconflicten die daardoor zijn ontstaan is het volgens Lulofs (2003) verstandig “om een convenant op te stellen waarin partijen op voorhand hun bereidheid om tegen normale maatschappelijke en bestuurlijke condities mee te werken aangeven, te tekenen door zowel overheden als burgers en hun belangenorganisaties” (p. xvii). Dit convenant kan nuttig zijn wanneer tijdens uitvoering van het project toch draagvlak ontbreekt.

Tevens is het verstandig daar waar verschillende functies in het project worden geïntegreerd een financiële paragraaf op te stellen in het plan van aanpak, waarin beschreven wordt welke lasten door welke partijen zullen worden gefinancierd. Hierdoor wordt voorkomen dat waterschappen moeten opdraaien voor financiële tegenvallers die op een beleidsvlak anders dan het waterbeheer zijn ontstaan. Behalve dat gekeken moet worden naar de herkomst van de financiering met behulp van bijvoorbeeld een financiële paragraaf, moet bij vergoedingen voor burgers als uitgangspunt een ‘gangbare maatschappelijke prijs’ gehanteerd worden. Iets wat in het Meene project geregeld niet het geval was als gevolg van de afwezigheid van machtsmiddelen.

In het vervolg moet er een bewustzijn ontstaan dat ook tijdsdruk vergoedingen voor burgers omhoog kan drijven. Tijdsdruk kan weliswaar realisatie van het project versnellen, maar efficiënter zal het proces hoogstwaarschijnlijk niet worden, aangezien burgers dan strategisch gebruik maken van tijdrovende bezwaar- en beroepsprocedures. Daarom is het aan te bevelen in de toekomst machtsmiddelen mogelijk te maken. Uiteraard betekend de beschikbaarheid van mogelijkheden als planologische steun en onteigening niet dat dit te pas en te

onpas gebruikt mag worden. In de praktijk blijkt vaak dat het wijzen op deze mogelijkheden al voldoende effect heeft²⁵.

Samengevat is het dus van belang voor het project om vooral de voorbereiding niet te onderschatten, en deze duidelijk en integraal met partijen vast te leggen. In de volgende paragraaf wordt de tweede hoofdcase, Herinrichting Peize, bestudeerd en wordt getracht enkele meer recente leerpunten te vinden ten behoeve van draagvlak voor waterbergingsprojecten.

4.3 Casus II: Herinrichting Peize en Roden - Norg

4.3.1 Aanleiding, intenties en voortgang

Net als bij het Noord en Zuid Meene project is ook de waterberging rondom Peize het gevolg van de wateroverlast in 1998. De provincies Groningen en Drenthe en het waterschap Noorderzijlvest hebben nadien besloten om de wateroverlast in het systeem aan te pakken door middel van het realiseren van waterberging in het kader van 'Groningen/Drenthe Leeft Met Water'. Voor een aantal gebieden, waaronder het gebied Peize, is de functie waterberging vastgelegd in het POP-II van de provincie Drenthe. Het waterschap Noorderzijlvest, de provincie Drenthe en de terreinbeheerders hebben na verschillende initiatieven besloten de waterberging Peize te realiseren in landinrichtingsverband, de Herinrichting Peize. Daarnaast ligt een deel van de te realiseren waterberging in een tweede naastgelegen herinrichtingsproject: Herinrichting Roden-Norg (Bestuurscommissie Herinrichting Peize, 2007a).

De intentie van de herinrichting Peize is het verbeteren van de landbouwstructuur, gecombineerd met het versneld aanleggen van natuurgebieden en het verkleinen van de kans op ongewenste overstromingen. De vooraf opgestelde Bestuurscommissie Peize heeft als doel twee plannen te maken: een Inrichtingsplan Herinrichting Peize en een Inrichtingsplan waterberging en natuur Roden-Norg (zie ook figuur 4.2). De bedoeling van de herinrichting Peize is te vatten in de afkorting LNV:

- Landbouw: de verbetering van de verkaveling voor 3500 hectare landbouwgebied;
- Natuur: de realisatie van 2400 hectare ecologische hoofdstructuur (EHS);
- Veiligheid: het realiseren van 1375 hectare waterberging binnen de nieuwe EHS-gebieden.

Daarnaast is er een aantal subdoelen, namelijk: de aanleg van verbrede schouwpaden en dorpsommetjes, de ecologische verbindingzone en een aantal recreatieve voorzieningen in combinatie met waterberging. Nu, eind 2007, is het Milieueffectrapportage-proces²⁶ (MER) afgesloten en ligt het hieruit voortgekomen voorkeursalternatief in het inrichtingsplan ter inzage (zie tabel 4.2). Het waterbergingsproject zal in het voorjaar van 2008 in de uitvoering gaan en moet gereed zijn in 2009 (Bestuurscommissie Herinrichting Peize, 2007a en Landinrichtingscommissie Peize, 2007). Het gehele herinrichtingsproject wordt naar verwachting in 2012 afgerond. De kosten voor het waterbergingsgebied zijn geraamd op ongeveer 18,2 miljoen euro. Het grootste deel daarvan wordt betaald door de belanghebbende instanties zoals provincie, rijk, gemeenten en waterschap.

²⁵ Gebaseerd op gesprekken met het waterschap Velt & Vecht.

²⁶ De procedure tot een milieueffectrapportage is verplicht bij functiewijzigingen van gebieden gelijk aan of groter dan 500 hectare.

Behalve de twee plannen liggen tot november 2007 ook drie bijbehorende facetbestemmingsplannen waterberging en natuurontwikkeling ter inzage bij de betreffende gemeenten. Het betreft hier de facetbestemmingsplannen Roden-Norg, Peize - gemeente Noorderveld en Peize - gemeente Tynaarlo.



Figuur 4.2 Herinrichting Peize (centraal) en Herinrichting waterberging - natuur Roden-Norg (boven), met Groningen (stad) rechtsboven (Bestuurscommissie Herinrichting Peize, 2007b)

Het project Herinrichting Peize inclusief het hele waterbergingsgebied staat onder leiding van de al eerder genoemde Bestuurscommissie Herinrichting Peize (voorheen Landinrichtingscommissie Peize), waarin de volgende partijen en/of personen zitting hebben: een onafhankelijke voorzitter, vertegenwoordigers van de landbouwsector en van de bewoners, provincie Drenthe, gemeenten Tynaarlo en Noorderveld, het waterschap Noorderzijlvest, Dienst Landelijk Gebied (DLG), Land- en Tuinbouw Organisatie Noord (LTO-Noord), Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer.

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op het planproces, en dan vooral het bijbehorende communicatieplan dat tot doel heeft het project in een positief daglicht te stellen en daarmee draagvlak te verwerven onder alle mogelijke betrokkenen (Comm'Art, 2005). Volgens het Noorderzijlvest werkt het plan tot op heden voor alle participanten zeer goed.

4.3.2 Planmatige draagvlakverwerving

Herinrichting Peize is een zeer complex project geworden. Eerst was er de Herinrichting op Vrijwillige Basis (HVB), daarna de Herinrichting met Administratief Karakter (HAK) en nu dan de integratie met de plannen voor een uitgebreid waterbergingsgebied die ook nog eens de waterberging in de Herinrichting Roden-Norg meeneemt. De communicatie rond het project is lastig, omdat al jaren initiatieven zijn genomen binnen het gebied op verschillende beleidsvlakken. Behalve initiatieven voor het herkavelen van het gebied, zijn door de Stuurgroep Water 2000+ ook al inrichtingslijnen vastgelegd in het POP Drenthe in het kader van waterberging. Daarnaast liep er nog een tiental andere initiatieven in het gebied, zoals de Transferium, Rondweg Peizermeden, Robuuste

verbindingszone, Landgoed Hogevelde en Bedrijventerrein Kranenburg-Zuid, enzovoorts (Comm'Art, 2005). De meeste van deze initiatieven liepen spaak door de communicatie. Uit een analyse in opdracht van de Stuurgroep Water 2000+ blijkt bijvoorbeeld dat voor de waterberging de interne communicatie tussen de projectpartners redelijk is verlopen, maar de externe communicatie bepaald niet. Er is niet alleen veel te weinig gecommuniceerd, maar ook te algemeen en onvoldoende specifiek op lokaal niveau. Onduidelijk was wie de regie had, wie verantwoordelijk was en wie aanspreekpunt was. Ook onduidelijk was waarover kon worden meegepraat en wat de spelregels waren. Daarnaast werden vragen van burgers niet teruggekoppeld en beloften niet nagekomen. Dit alles was alleen nog maar het geval binnen het initiatief van waterberging. De bewoners in het gebied hebben plannenmakers zien komen en gaan. DLG, de provincie Drenthe, de Stuurgroep Water 2000+, het waterschap Noorderzijlvest: allemaal hebben ze geprobeerd plannen door te voeren. Uit onderzoeken van Berenschot (2004) en Keetelaar (2002) is gebleken dat onder burgers het vertrouwen in dergelijke initiatieven diep gezonken is.

Het huidige project heeft een doorstart gemaakt vanuit een situatie waarin maar beperkt werd gecommuniceerd, naar een situatie waarin de nadruk juist ligt op communicatie. Met het 'nieuwe' Herinrichting Peize is op die manier vertrouwen herwonnen, om vervolgens draagvlak te kunnen creëren. Volgens het Communicatieplan Herinrichting Peize kan vertrouwen en draagvlak alleen worden verkregen door helderheid, openheid en dialoog (Comm'Art, 2005, p. 7): "Uitleggen wat de plannen precies inhouden, wie wat doet, welke ruimte er is voor inspraak. Het begint met helderheid en openheid en de plechtige belofte om een échte dialoog met het gebied aan te gaan. Die belofte moet worden nagekomen. Voor de volle honderd procent!"

De communicatie is gebaseerd op drie uitgangspunten: openheid en transparantie, feedback en betrokkenheid, en dialoog. Er kan normaal gesproken gesteld worden dat er in het begin van het proces op kennisniveau veel moet gebeuren: het uitgangspunt moet helder zijn voor iedereen. Pas als de bekendheid met het project op voldoende niveau is, kan meer aandacht worden besteed aan de inhoud en daarna aan houding (meedenken) en gedrag (meedoen). Met alle actoren moeten goede afspraken worden gemaakt. Duidelijk moet zijn wie wat doet. Er moet een éénduidig verhaal liggen en de actoren moeten met één mond spreken.

Het communicatieplan streeft naar het open communiceren en mensen serieus nemen. Dat betekent het continu geven van informatie, luisteren en feedback geven. Intern wordt gestreefd een open procesgang te behouden, dialoog en informatie halen én brengen. Extern wordt bewust steeds op de drie poten van het project gewezen: landbouw, natuur en waterveiligheid. Daarnaast wordt door middel van de volgende aspecten gecommuniceerd: een duidelijke identiteit aan het project geven (de unieke context), van herinrichting naar brede gebiedsaanpak, een referentiewaarde en relaties met belanghebbenden en organisaties leggen én onderhouden (Comm'Art, 2005).

Het verschil in intensiteit van communiceren komt voort uit het belang. Zo wordt met boeren, ondernemers en bewoners wie de ingrepen rechtstreeks raken vooral op individuele basis persoonlijk gecommuniceerd. Burgers die wat meer op afstand wonen en nauwelijks iets merken van de maatregelen, hebben voldoende aan algemene informatie. Een niveau daartussen, de bewoners van de locaties vlakbij de plekken waar veranderingen gaan optreden, krijgen locatiegebonden communicatie aangeboden in een mix van persoonlijk en niet-persoonlijk. De verschillende doelgroepen zijn opgesplitst om hierbij het overzicht te behouden. Het eerste onderscheid is dat tussen interne en externe doelgroepen. De interne communicatie betreft het overleg tussen de projectpartners die ook zitting hebben in de eerder genoemde Bestuurscommissie, zij zijn de interne doelgroepen. De externe

doelgroepen zijn onder andere alle ondernemers in en rondom het gebied, bewoners en organisaties, het professionele circuit waaronder de ministeries van VROM en V&W, de landinrichtingscommissie Roden-Norg, gemeenten Groningen en Leek, de provincie Groningen en de media. Hiernaartoe moet geïnformeerd worden wat het project inhoudt en wat er staat te gebeuren. Daarnaast wordt een belangrijk tweede onderscheid gemaakt, tussen betrokkenen en belangstellenden. Het doel bij betrokkenen is anders dan bij de belangstellenden. Bij betrokkenen wordt de boodschap vooral specifiek, persoonlijk en met individuele insteek gebracht, terwijl belangstellenden het veelal kunnen doen met een wat breder verhaal dat niet-persoonlijk of persoonlijk-groepsgewijs wordt gebracht.

Om de streefpunten van het communicatieplan na te kunnen komen is een lijst van activiteiten en middelen opgesteld. Deze kunnen met behulp van een communicatiekalender, die is afgestemd op de projectplanning (zie tabel 4.2), op het juiste moment worden uitgevoerd. Vooruitlopend op deze middelen is een parttime senior communicatieadviseur aangesteld evenals een communicatieteam ter supervisie van de gang van zaken met betrekking tot communicatie. Onder de activiteiten en middelen, die ook zijn te onderscheiden in intern en extern, kunnen onder meer worden verstaan: interne vergaderingen met het projectbureau en de subcommissie Grondgebruik, ambtelijk overleg, informele overleggen, maandelijkse nieuwsbrieven zowel intern als extern, overleg met het Communicatieteam, posters, excursies, presentaties, een eigen identiteit met behulp van een projectlogo en huisstijl op briefpapier en nieuwsbrieven, projectfolders, een website, projectborden, inspraakavonden, lokale informatiebijeenkomsten, een symposium, een scholenactie, publiciteit in landelijke en regionale vakbladen, een vaste woordvoerder en goede telefonische bereikbaarheid (Comm'Art, 2005 en Bestuurscommissie Herinrichting Peize, 2007a).

kwartaal	1				2				3				4			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
	2005				2006				2007							
Opstellen en uitvoeren Aanloop Strategie Plan																
Opstellen MER																
Opstellen Voorontwerpplan (VOP)																
Inspraak VOP/MER																
Opstellen Ontwerpplan																
Inspraak Ontwerpplan																
Vaststellen Ontwerpplan																
Uitvoering																

Tabel 4.2 Planning Herinrichting Peize (Comm'Art, 2005)

Het toepassen van een communicatieplan is natuurlijk een zeer goed idee om te zorgen voor de juiste afstemming tussen verschillende partijen en burgers, en om iedereen met de neus in dezelfde richting te krijgen. Tot zover lijkt het plan een groot succes te zijn onder alle betrokkenen. Wel moet benadrukt worden dat dit laatste enkel en alleen is gebaseerd op uitspraken van het waterschap Noorderzijlvest, en dus niet onderbouwd kan worden op bevindingen van andere partijen dan wel burgers.

4.3.3 Een succesvol communicatieplan

Duidelijk is ondertussen dat de context van het Meene project en Herinrichting Peize sterk van elkaar verschillen. Waar het Meene project nog een pioniersrol had, is de aanpak bij de tweede case al veel meer verbeterd, vooral

met betrekking tot communicatie intern en extern. De problemen en de daaruit voortkomende mogelijke oplossingen bij het Meene project zijn bij de Herinrichting Peize dan ook niet meer van toepassing. Daarnaast zit het project Herinrichting Peize ook nog in de planvormingsfase en een evaluatie is dus nog niet uit te voeren. Wel kan uit gesprekken met het waterschap Noorderzijlvest al het volgende worden geconcludeerd.

De toepassing van een communicatieplan lijkt een juiste stap in het verwezenlijken van draagvlak voor waterbergingsprojecten gezien de reacties van het waterschap. Het succes hangt echter af van de inhoudelijke aspecten van het plan. Het Communicatieplan Herinrichting Peize is gebaseerd op een drietal sterke punten: openheid en transparantie, feedback en betrokkenheid, en dialoog (Comm'Art, 2005). Het lijkt erop dat het plan zijn succes herleidt uit de volgende toegepaste aspecten:

- Het aanstellen van een communicatieteam onder leiding van een senior communicatieadviseur die zowel supervisie toepast op de interne als de externe communicatiemiddelen;
- Het maken van een onderscheid tussen interne en externe doelgroepen, en tussen belanghebbenden en belangstellenden, waarbij voor elke groep aparte communicatiedoelen dienen te worden gesteld;
- Heldere communicatie door het gebruiken van één centrale boodschap, een ondubbelzinnig verhaal en door te spreken via één mond;
- Het gebruiken van een projectidentiteit met een eenduidige beeldvorming en uitstraling;
- En het toepassen van een communicatiekalender, afgestemd op de projectplanning, voor de juiste interactie op het juiste moment²⁷.

Er is één punt van kritiek te geven op (de voorgangers van) dit project. Vooraf zijn namelijk teveel verschillende initiatieven genomen binnen het gebied, die telkens veranderden van opzet of waarvan bleek dat ze onhaalbaar waren. Burgers werden regelmatig betrokken bij dergelijke initiatieven, en doordat deze nooit de uitvoering haalden, daalde het vertrouwen van burgers in nieuwe ideeën. Een van de doelstellingen van het communicatieplan was dan ook het vertrouwen van burgers te herwinnen, wat niet nodig was geweest wanneer eerder naar een integrale gebiedsgerichte aanpak was gegrepen. Vele initiatieven die door gebrek aan communicatie niet werden uitgevoerd zouden waarschijnlijk ook succesvoller zijn geweest wanneer eerder een communicatieplan was toegepast.

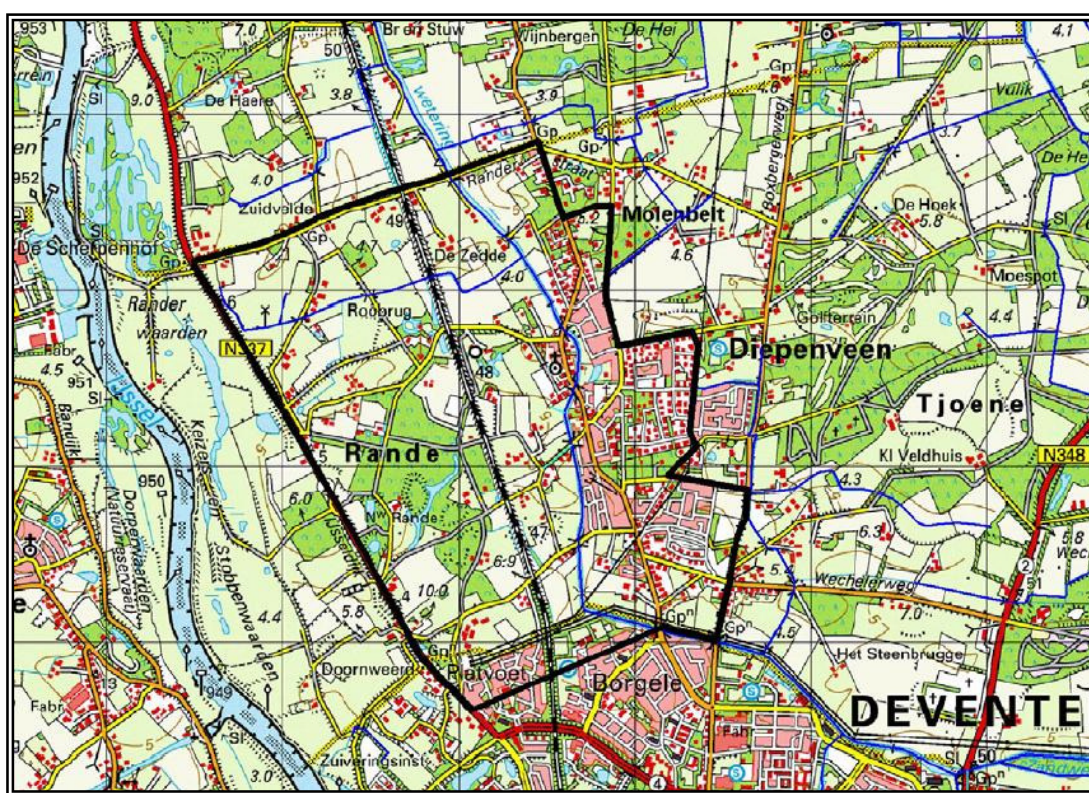
4.4 Casus III: Zandwetering Diepenveen - Rande

4.4.1 Aanleiding en doelen

In tegenstelling tot de twee hoofdcasussen waar de nadruk (grotendeels) ligt op waterberging, is het relatief veel kleinere project 'Zandwetering Diepenveen – Rande' een project grotendeels gericht op recreatie en ecologie. Desondanks is deze derde case toch meegenomen in het onderzoek omdat hier aspecten van interactieve uitvoering zijn toegepast (zie paragraaf 2.5), en dit voor toekomstige projecten een belangrijke aanpak kan zijn in burgerparticipatie en draagvlakverwerving.

²⁷ Gebaseerd op gesprekken met het waterschap Noorderzijlvest.

In het Structuurplan Deventer is aangegeven dat de zandwetering gebruikt dient te worden als aanzet voor een stedelijke groenstructuur, die loopt vanaf het oosten van de gemeente tot aan de westzijde bij Diepenveen. Tot op heden is de recreatieve en ecologische betekenis van de zandwetering nog gering als ook de functie van de zandwetering in het waterbeheer. De gemeente Deventer heeft met het Masterplan Zandwetering in 2004 een start gemaakt met de aanpak voor de zandwetering en haar directe omgeving. Het doel is het realiseren van een aantrekkelijk en herkenbaar gebied waarin recreatie, een duurzaam watersysteem, natuur, landbouw en stedelijke functies samen komen en duurzaam in stand worden gehouden. In dit masterplan staat dat er voor het projectdeel Diepenveen – Rande (zie figuur 4.3) minder ingrijpende veranderingen zullen worden doorgevoerd. De zandwetering zal hier ‘op subtiele wijze in het verweven agrarische landschap worden gevoegd’ (Gemeente Deventer, 2004). Er zal worden gezocht naar ruimte voor waterberging en de structuur van wandel- en fietspaden wordt verbeterd.



Figuur 4.3 Projectgebied herinrichting Zandwetering Diepenveen–Rande, gem. Deventer (Waterschap Groot Salland, 2006a)

Eind 2006 zijn het waterschap Groot Salland en de gemeente Deventer aan de slag gegaan om het projectdeel Diepenveen-Rande van het masterplan Zandwetering tot uitvoering te brengen. Voor dit projectdeel zijn al in 2004 bijeenkomsten geweest met grondeigenaren en bewoners over de mogelijke herinrichting van het gebied bij Diepenveen. De resultaten hiervan zijn meegenomen in het masterplan en dat is weer uitgangspunt van het project. Het waterschap en de gemeente nemen het initiatief om de maatregelen gezamenlijk met grondeigenaren en bewoners uit te werken. De besturen van waterschap en gemeente hechten groot belang aan een gezamenlijke aanpak in Diepenveen, aangezien het hier de ‘achtertuin van Diepenveen’ betreft en daarom ‘maatwerk’ nodig is. De doelstellingen die voor het project worden gehanteerd zijn (Waterschap Groot Salland, 2006a):

-
- Water: het realiseren van minimaal 10 hectare ruimte voor waterberging;
 - natuur: het realiseren van minimaal 15 hectare, waarvan 10 ha in combinatie met waterberging;
 - beheer: het wegwerken van achterstallig onderhoud en knelpunten als moeilijk toegankelijke en slecht onderhouden onderhoudspaden;
 - recreatie: de gebruiksmogelijkheden van de zandwetering en omgeving voor bewoners en bezoekers van Diepenveen versterken.

Het project wordt voor 50% gefinancierd door de provincie Overijssel, voor 41% door het waterschap Groot Salland, en voor 9% door de gemeente Deventer. Hiernaast spelen de volgende partijen een belangrijke rol in het project: Stichting IJssellandschap, direct aanwonenden, grondeigenaren en Plaatselijk belang Diepenveen.

4.4.2 Een planproces met aspecten van IU

Hoofdstuk 2 beschrijft in paragraaf 2.5 de planningsmethodiek interactieve uitvoering. Kort gezegd komt het erop neer dat bij projecten waar de bestaande omgeving moet worden aangepast een seriële benadering niet geschikt is. Vaak blijkt dan dat wanneer er draagvlak voor een plan is, dit nog niet automatisch betekend dat er ook draagvlak voor de uitvoering van dat plan is. Door te communiceren vanuit verschillende visies kan een positieve psychologie voor het project worden gecreëerd, waarmee vervolgens dit draagvlak voor de uitvoering kan ontstaan. Interactieve uitvoering (IU) maakt de communicatie mogelijk door zowel parallel fasen te doorlopen, als ook te schakelen tussen verschillende schalen van planniveaus.

De gemeente Deventer en het waterschap Groot Salland willen voor het deelgebied Diepenveen-Rande aan de slag gaan volgens IU. Hiervoor is gekozen omdat de projectleider al gewerkt aan het IU-concept tijdens zijn werkperiode bij het ingenieursbureau Tauw. Daarnaast bestond er al een goede samenwerking met de gemeente Deventer en lag de aanpak van de zandwetering gevoelig binnen het dorp wat veel dynamiek, afhankelijkheid en interactie tot gevolg heeft. Het waterschap heeft vervolgens besloten het project aan te melden als pilotproject voor het project IU van 'Leven met Water'²⁸. Dit betekent dat niet de gebruikelijke stappen worden doorlopen, eerst het hele planvormingsproces en pas daarna de voorbereiding voor de uitvoering. De bedoeling is het proces van planuitwerking en uitvoering naast elkaar te laten verlopen zodat niet alleen versnelling van de uitvoering tot stand komt, maar dat het ook direct samen met het gebied ontworpen wordt. Het gehele proces zal gezamenlijk met de inwoners en gebruikers van het gebied worden bepaald. Daarbij wordt vooraf wel duidelijk in beeld gebracht wat de kaders zijn en over welke zaken wel of geen discussie mogelijk is. Het masterplan Zandwetering en de wateropgave zijn uitgangspunt. Daarnaast is een notitie van uitgangspunten opgesteld waarin de vrijheidsgraden voor de discussie zijn vastgelegd (Waterschap Groot Salland, 2007). De wijze waarop deze uitgangspunten precies worden ingevuld hangt af van de wensen en mogelijkheden in het gebied.

Het doel van het interactieve proces is dat bewoners van Diepenveen de noodzakelijke herinrichting van de zandwetering zien als een verbetering van hun leefomgeving. Daarnaast wordt gehoopt dat in de verschillende bijeenkomsten en bilaterale gesprekken bewoners hun kennis van het gebied naar voren brengen. Verder is het doel dat grondeigenaren eerder bereid zullen zijn hun gronden beschikbaar te stellen voor het project.

²⁸ Het project Interactieve Uitvoering is in het kader van 'Leven met Water' opgesteld om te werken naar een toepasbare en effectieve methode voor de uitvoering van waterprojecten in het landelijke gebied. Er bestaat een samenwerkingsverband tussen drie waterschappen, drie universiteiten en het ingenieursbureau Tauw (Programmateam Leven met Water, 2007).

Grondeigenaren worden vroegtijdig bij het ontwerp betrokken en zien wat er met ‘hun’ grond gaat gebeuren. IU kan hierbij een versnelde uitvoering tot gevolg hebben.

Het waterschap en de gemeente hebben een globaal traject opgesteld (zie tabel 4.3), waarin met grondeigenaren en bewoners gezamenlijk maatregelen voor de herinrichting uitgewerkt worden. De startavond vond plaats in december 2006 en onlangs is een informatiebijeenkomst georganiseerd waarin een definitief voorontwerp is gepresenteerd en uitgelegd. In de tussentijd is met behulp van werkgroepen, tekensessies, bewonersavonden en keukentafelgesprekken aan het ontwerp gesleuteld.

maand	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5
	2006								2007			
Plan van aanpak voorleggen aan besturen												
Overleg provincie												
Projectplan en aanvraag financiering												
Inventariserende gesprekken met bewoners												
Verwerven van gronden												
Offertes aanvragen bij bureaus												
Informatiebijeenkomst in het gebied												
Tekensessies in het gebied												
Goedkeuring inrichtingsplan door besturen												
Terugkoppeling resultaten naar het gebied												
Besteksgereed maken												
Uitvoering aanbesteden												
Uitvoering												

Tabel 4.3 Planning Zandwetering Diepenveen-Rande²⁹ (Waterschap Groot Salland, 2006b)

In de loop van het project bleken er echter, zoals bij elk project, knelpunten te ontstaan. De uitgangspunten bleken niet realiseerbaar voor de streefdatum van ‘2^e helft van 2007’. Deze vertraging heeft verschillende oorzaken gehad. Ten eerste is na de start van het project een andere projectleider aangesteld met een ander idee over de interactieve aanpak waardoor wijzingen optraden. Intern binnen het waterschap was tevens nog geen duidelijkheid over de uitvoering van het project. En daarnaast bleek er meer onderzoek benodigd te zijn dan vooraf werd verwacht. Het betrekken van ecologie bijvoorbeeld bleek tot onderzoek te leiden over bepaalde diersoorten en hun leefomgevingen. Dit zijn tijdrovende onderzoeken. Tot slot was er de moeizame grondverwerving. In lijn met IU is de gebiedsmakelaar van het waterschap al in september 2006 gestart met grondverwerving. Daarnaast zijn de grondeigenaren vroegtijdig betrokken bij de planvorming. Echter, de grondeigenaren bleken nauwelijks bereid gronden beschikbaar te stellen voor het project.

De provinciale uitgangspunten voortkomend uit het masterplan dienen voor 30 juni 2008 te zijn gerealiseerd. Uit het concept voorontwerp bleek dat op basis van de gestelde randvoorwaarden – grondverwerving op basis van vrijwilligheid, een grondprijs gebaseerd op algemene landbouwkundige waarde en een interactieve aanpak – de realiseerbare maatregelen niet toereikend zijn om aan alle uitgangspunten te voldoen. Mogelijke oplossingen hiervoor zijn de maximale aankoopprijs van grond te verhogen of het project te faseren.

IU biedt de mogelijkheid het project te faseren. Deze aanpak is ongebruikelijk, maar past in het besluit het project als pilotproject te zien binnen het project van IU. Het doel van de pilot is te leren welke aanpak leidt tot

²⁹ In de afgelopen maanden is er vertraging opgetreden waardoor niet meer aan deze planning wordt vastgehouden.

een versnelling van de uitvoering van waterberging. Fasering van dit project maakt het mogelijk om maatregelen te realiseren, waar grond beschikbaar komt. Naar verwachting zullen reeds uitgevoerde onderdelen van het project de bereidheid onder belanghebbenden vergroten om mee te werken. De uitvoering werkt dan dus als katalysator. De bewoners zien dat de burens wel mee werken aan het project, waardoor zij zelf meer druk voelen en dan ook sneller overstag gaan. Door het waterschap is besloten het project op te delen in twee fasen. De eerste fase heeft tot doel het concept voorontwerp te realiseren, waardoor de provinciale uitgangspunten in ieder geval binnen de gestelde deadline worden gehaald. De tweede fase heeft tot doel de ontbrekende onderdelen te realiseren. Voor deze ontbrekende onderdelen liggen als het ware de plannen al in de kast, zodat ‘snel spijkers met koppen geslagen kunnen worden’ (Waterschap Groot Salland, 2007a).

In de laatste maanden van 2007 zijn het waterschap en de gemeente bezig geweest met een definitief ontwerp voor fase 1 plus een bijbehorend uitvoeringsplan en de aanvraag voor een uitvoeringskrediet. Op 13 november 2007 is een bewonersavond georganiseerd door gemeente en waterschap met als doel de deelnemers te informeren over het definitief ontwerp, de reden van de opgelopen vertraging in de planning, de voorgenomen fasering in het uitvoeringstraject, de effecten van het plan en het streefbeeld omtrent fase 2, waarmee alle uitgangspunten gerealiseerd kunnen worden. Fase 1 zal uitgevoerd worden van januari t/m juni 2007. Fase 2 start tijdens de uitvoering van fase 1 met het opstellen van een nieuw plan van aanpak, gebaseerd op de afspraken tussen de verschillende belanghebbenden over realisatie van de gewenste maatregelen de komende 10 jaar. Tijdens de gehele tweede fase zal grondverwerving plaatsvinden, en zullen daar waar grond beschikbaar komt stapsgewijs maatregelen worden uitgevoerd.

4.4.3 De ervaringen met IU vanuit het waterschap

Nadat aan de hand van het plan van aanpak en kleine interne rapportages van het waterschap het verloop van het project in de vorige paragraaf is doorgenomen, is op basis van een interview met de projectleider een opsomming te maken van de ervaringen van IU binnen het zandwetering project.

Uit onderzoek van onder andere Geldof (2004), Lems (2007) en Lems en Valkman (2003) blijkt dat de theorie van interactieve uitvoering succesvol kan gaan zijn. Paragraaf 2.5 doorlezend lijkt IU precies datgene aan te vullen, wat in de praktijk nog ontbreekt: draagvlak voor de uitvoering van een plan. Uit de casus blijkt dat er in de uitvoering echter nog veel onduidelijkheid heerst over hoe IU aan te pakken. Tijdens zandwetering Diepenveen-Rande is een aantal aspecten van IU voor zover het nu lijkt goed toegepast:

- Parallel uitvoeren van voorbereiding en uitvoering (de grondverwerving loopt nog terwijl toch begonnen wordt met het uitvoeren van bepaalde onderdelen);
- hanteren van een notitie van uitgangspunten, waarmee de visie en streefpunten zijn vastgelegd en waarmee vrijheidsgraden worden gegeven voor discussie. Hierbij moeten de vastgelegde punten wel zeer goed te onderbouwen zijn wanneer hierop kritiek ontstaat onder betrokkenen;
- toepassen van een actorenanalyse waarin het belangrijk is behalve externe actoren zoals bewoners, boeren en instanties ook interne actoren te betrekken.

Onder interne actoren kunnen voor deze casus de verschillende afdelingen van het waterschap en de gemeente worden verstaan die medewerking verlenen tijdens het project. Vaak wordt voor het project een projectteam opgesteld waarin personen van verschillende afdelingen worden betrokken om zo een goede organisatie te creëren.

Echter elke afdeling heeft een eigen afdelingshoofd met een eigen beleidsvisie, waardoor de verschillende afdelingen toch langs elkaar heen kunnen gaan werken. Daarom is het belangrijk een actorenanalyse uit te voeren waarin ook de verschillende interne actoren (lees: afdelingen) apart van elkaar worden geïnventariseerd naar hun visie op (de uitvoering van) het project.

Uiteraard zijn ook al enkele nadelen gevonden met betrekking tot IU. Ten eerste betreft dit het tijdsbeslag. IU heeft tot doel de uitvoering van een project te versnellen. Echter zolang gebruikers nog niet echt bekend zijn met de manier waarop IU door te voeren, kosten dergelijke interactieve processen nog veel tijd. Nu zal dus een langere aanloop moeten worden gemaakt, om straks de sprong te halen naar een nieuwe succesvolle aanpak. Op hoger niveau, in dit geval het masterplan Zandwetering, zullen andere deelprojecten vervolgens wel sneller kunnen gaan verlopen. Aangezien nu projectgroepen van andere deelprojecten naar dit project kunnen verwijzen om te laten zien hoe het er hier uit is gaan zien. Ten tweede moet vooral de projectleider voortdurend alertheid zijn tijdens het proces. Het gaat er tijdens het project continu om het proces bij de betrokkenen te onderbouwen en aan te passen. Belangrijk is dat vooral in de ‘wandelgangen’ veel gepraat wordt. Het gaat er dus niet om het project aan te sturen, maar op basis van waarden het proces en de mensen aan te sturen. Ten derde is voor de toepassing van IU nog nauwelijks ruimte binnen het huidige juridische kader. Hiermee wordt bedoeld dat de huidige procedures benodigd voor bijvoorbeeld bestemmingsplanwijzigingen, vergunningen of andere wetgeving in hun geheel doorlopen moeten worden. Er zal niet worden ingestemd met directe uitvoering van kleine onderdelen tijdens (de voorbereiding van) het project. Bij Diepenveen is daarom geprobeerd de vergunningaanvraag zo ruim mogelijk op te zetten, alleen dat is iets wat vaak gevoelig ligt bij inspraakprocedures.

Tot slot moet er een bewustzijn bestaan van nog een belangrijk punt: daar waar discussies bestaan in groepsverband, zoals op informatieavonden tijdens deze casus, staan vaak alleen die mensen op, die kritiek hebben op het gepresenteerde plan. In Diepenveen was er bijvoorbeeld kritiek op een wandelpad dat achter enkele woningen langs zou lopen. Voor de bewoners van die woningen was dat een heikel punt, maar voor de rest van Diepenveen een prachtige route om een wandeling te maken. De informatieavonden gingen echter grotendeels over de discussie wel of niet daar een dergelijke wandelroute aan te leggen. Een tactische overweging zou zijn om de meerderheid aan mensen die het een positief plan vinden, te stimuleren om het woord te nemen om zo te laten blijken dat die betrokkenen die negatief tegenover het project staan in de minderheid zijn. Door de negatieve betrokkenen tegenover de positieve betrokkenen te zetten kan geprobeerd worden hen elkaar te laten overtuigen van de mogelijkheden van het project. Hoe dit aan te pakken is echter nog moeilijk aan te geven, en waarschijnlijk een onderzoek op zich in de sociologie of psychologie.

Volgens Lems is door deze casus duidelijk geworden dat IU niet zozeer een aanpak blijkt te zijn maar meer een houding naar een project. Een houding die breder en meer contextgericht is dan tot op heden vaak het geval was. Als denkkader of reflectiekader helpt het een project aan te sturen. Lems ziet dan ook zeker zeer veel mogelijkheden in interactieve uitvoering voor de toekomst.

4.5 Tot slot

Hoofdstuk 4 beschrijft drie casussen die duidelijke verschillen vertonen in recentheid, grootte en procesopzet. Aan de hand van deze beschrijvingen zijn verschillende lessen getrokken die in de toekomst kunnen bijdragen aan een

betere draagvlakverwerving onder betrokkenen om zo waterbergingsprojecten effectiever en efficiënter te kunnen realiseren. Dit hoofdstuk geeft daarnaast voor zover mogelijk antwoord op de eerste drie onderzoeksvragen van deze scriptie:

- I. Hoe ziet het huidige planproces bij waterberging eruit?
- II. Welke actoren zijn er bij waterberging, en welke belangen hebben zij?
- III. Hoe is tot op heden omgegaan met de verschillende belangen, en waar in het planproces zijn deze betrokken?

Uit de drie casussen is duidelijk geworden dat hét planproces voor waterberging niet bestaat. Waterberging is immers bijna overal in Nederland nodig en daarmee kan de context van elk project zeer verschillen en dus ook het aantal en soort actoren. Duidelijk is dat de rol van de betrokken actoren zeer belangrijk is. “De problematiek en de randvoorwaarden bepalen de wijze waarop het proces verloopt. Tegelijkertijd is met de keuze voor de participatie van bepaalde actoren ook (impliciet) een selectie gemaakt van instrumenten en middelen. Met de keuze van aantal en soort actoren is daarmee reeds veel vastgelegd, zoals complexiteit en doorlooptijd van het planproces” (Spit en Zoete, 2002, pp. 104-105). De procedure voor aanwijzing van bergingsgebieden kan wel gehanteerd worden als een overkoepelend planproces. Er zal dan echter binnen alle fasen I t/m III draagvlak verweven moeten worden. Iets wat nu nog niet het geval is.

Voor onderzoeksvraag II dient antwoord te worden gegeven op welke actoren er bestaan bij waterberging en welke belangen zij hebben. Duidelijk is immers wel dat de juiste betrokkenheid een project kan maken. Er dient hierbij een onderscheid gemaakt te worden tussen belanghebbenden en belangstellenden. Bij belanghebbenden kan gedacht worden aan bewoners en grondeigenaren zoals boeren, provincie, gemeente, waterschap, Dienst Landelijk Gebied, Land- en Tuinbouw Organisatie en natuurorganisaties. Belangstellenden zijn bijvoorbeeld aangrenzende provincies of gemeenten, bewoners uit de omgeving van het projectgebied, media, enzovoorts. De belangen van hen individueel kunnen sterk verschillen. Daarom komt uit een van de getrokken lessen naar voren om een inventarisatie uit te voeren naar de toekomstbeelden van alle belanghebbende burgers en partijen, en daarnaast gezamenlijk tot een toekomstige visie te komen voor het gebied. Uit de casus met IU blijkt daarbij dat het tevens van belang is ook de visies van interne afdelingen binnen de uitvoerende instantie mee te nemen in deze actoren- en toekomstbeeldenanalyse.

Bewust van het feit dat slechts drie casussen beschreven zijn binnen dit onderzoek, kan worden gesteld dat tot enkele jaren terug belanghebbenden pas laat in het project werden betrokken, nadat binnen het betreffende waterschap eerst intern een voorontwerp was ontwikkeld. Gezien de recente casussen bij Peize en Diepenveen lijkt het erop dat bij waterschappen nu het bewustzijn is ontstaan dat wanneer naar belanghebbenden eerder tijdens het proces wordt gecommuniceerd, zij meer bereid zijn mee te werken en het proces efficiënter en effectiever kan worden doorlopen. Bij Herinrichting Peize en bij de zandwetering bij Diepenveen werden burgers dan ook al vanaf de eerste initiatieven betrokken, al voordat deze op eerste conceptuele plannen werden gezet. Burgers en partijen blijven gedurende de hele voorbereiding van Herinrichting Peize sterk betrokken en bij de zandwetering bij Diepenveen wordt zelfs tijdens de uitvoering nog intensief overleg gepleegd en onderhandeld.

In het volgende hoofdstuk zullen de casussen van dit hoofdstuk gekoppeld worden aan het theoretisch kader. Het vraagstuk omtrent waterberging zal in het raamwerk voor planninggericht handelen worden geplaatst om zo de

‘juiste’ aspecten te vinden waarop een goed planproces voor waterbergingsprojecten te baseren. Daarnaast worden de casussen naast de uitkomst van het theoretisch kader gelegd om te kijken of de huidige casussen tot op heden hier al aan voldoen, of dat hieraan nog veel te verbeteren valt. Hieruit voortkomend worden de uiteindelijke adviezen voor draagvlakverwerving geformuleerd.

Analyse naar draagvlak op basis van theorie en praktijk

5.1 Inleiding

Inmiddels is duidelijk dat er bij waterbergingsprojecten, als gevolg van het meervoudig ruimtegebruik, verschillende vaak tegenstrijdige belangen ontstaan. Daarnaast zullen als gevolg van de schaal van dergelijke projecten vaak op verschillende schaalniveaus plannen moeten worden gemaakt. Het gevaar hierbij is dat gemaakte plannen op een bepaald schaalniveau vaak onverwachte consequenties met zich mee brengen op een ander schaal niveau, zoals te zien valt bij het Meene project, waar de consequenties van het relatief onbekende Draaiboek Hoogwater rauw op het dak vielen van bewoners. Belangrijk bij dit soort projecten is dat alle betrokkenen dezelfde visie voor ogen hebben en dus met de neus in dezelfde richting staan. Dat betekent niet dat er geen botsende belangen meer kunnen zijn, maar wel dat iedereen dezelfde projectdoelen voor ogen dient te hebben. Er is een sterk draagvlak benodigd voor zowel het plan als ook voor de uitvoering van het plan, en dat kan alleen door een goede betrokkenheid van zowel burgers als andere participanten. Dit onderzoek streeft naar enkele adviezen om het benodigde draagvlak zowel te creëren als te behouden.

Dit hoofdstuk heeft tot doel antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen:

- IV. Waar kan het realiseren van waterbergingsprojecten geplaatst worden op een schaal van simpele tot zeer complexe vraagstukken?
- V. Welk inzicht geeft de plaats van het waterbergingsvraagstuk op deze complexiteitsschaal, over hoe nieuwe adviezen vorm gegeven kunnen worden?

Paragraaf 5.2 bevat eerst een overzichtelijke opsomming van de leerpunten uit de drie casussen van hoofdstuk 4, de lessen uit de praktijk. Daarna zal paragraaf 5.3 het watervraagstuk ‘de realisatie van waterberging’ toepassen op het theoretisch kader uit hoofdstuk 2. Aan de hand van dit kader kan het vraagstuk in het juiste kwadrant worden geplaatst en kan de mate van complexiteit van het vraagstuk worden bepaald, dat vervolgens een richting kan geven aan de te gebruiken planaspecten voor het ‘juiste’ planproces. Paragraaf 5.4 zal hierna een beknopte vergelijking maken tussen de drie casussen en de gevonden planaspecten, waaruit blijkt of tot op heden al is gewerkt met deze aspecten of dat hier nog verbeteringen kunnen worden toegepast. In de laatste paragraaf leidt het combineren van de planaspecten (voortkomend uit de theorie) met de leerpunten (voortkomend uit de praktijk) tot enkele belangrijke adviezen voor draagvlakverwerving in de toekomst.

5.2 Leerpunten met betrekking tot draagvlakverwerving

De pioniersrol binnen Nederland van het Meene project heeft tot gevolg gehad dat vele lessen zijn getrokken over het omgaan met burgers in de toekomst. Het project Herinrichting Peize is een veel recenter project waarin al veel communicatieve vaardigheden zijn toegepast, mede dankzij een zeer uitgebreid communicatieplan waarin enkele

aspecten van cruciaal belang zijn voor het succesvol slagen van dergelijke projecten. De aspecten van interactieve uitvoering bij Zandwetering Diepenveen zijn nog moeilijk te evalueren gezien de fase waarin het project nog zit. Desondanks zijn aan de hand van tussenrapportages en gesprekken al enkele positieve ervaringen of juist negatieve aspecten gevonden. Onderstaande opsomming geeft de positief ervaren aspecten en leerpunten van alle drie casussen weer met betrekking tot draagvlakverwerving, waarbij een categorisering is gemaakt naar beleid, communicatie en uitvoering:

Beleid:

- *Combineren van de gebiedsgerichte aanpak met het NBW-beleid*, waardoor onder andere externe samenhang met andere beleidsvelden ontstaat en actieve planologische steun van provincies en gemeenten.
- Belangrijk is tijdig te kijken naar de mogelijkheid van *gebiedsgericht beleid* daar waar verschillende initiatieven op het punt staan te worden ontwikkeld. Zo wordt voorkomen dat burgers voor elke initiatief apart betrokken worden en hierdoor het enthousiasme en vertrouwen onder hen in dergelijke initiatieven afzwakt.
- Het *informer*en van burgers over beleidsplannen van een hoog schaalniveau en de mogelijke consequenties daarvan op regionaal en lokaal niveau - ofwel hun leefomgeving - kan het instorten van draagvlak tijdens de uitvoering voorkomen.

Communicatie:

- Een *inventarisatie* uitvoeren naar de *persoonlijke toekomstbeelden en visies* op het project van alle burgers en partijen, zowel belanghebbenden als belangstellenden, als ook de verschillende interne afdelingen van de uitvoerende instanties.
- Het *gezamenlijk creëren van een visie* omtrent het gebied om alle neuzen in dezelfde richting te krijgen.
- Opzetten van een *communicatieplan*, waarin stapsgewijs en goed onderbouwd wordt toegewerkt naar een middelenpakket waarmee het projectteam in de voorbereiding kan communiceren met zowel overheden, belangenpartijen als burgers. Enkele aan te raden inhoudelijke aspecten hierbij zijn:
 - Gebaseerd op kenmerken als openheid, transparantie, feedback, betrokkenheid en dialoog;
 - het aanstellen van een communicatieteam onder leiding van een senior communicatieadviseur die zowel supervisie toepast op de interne als de externe communicatiemiddelen;
 - het maken van een onderscheid tussen interne en externe doelgroepen, en tussen belanghebbenden en belangstellenden, waarna voor elke groep aparte communicatiedoelen dienen te worden gesteld;
 - heldere communicatie door het gebruiken van één centrale boodschap, een ondubbelzinnig verhaal en door te spreken via één mond;
 - het gebruik van een projectidentiteit met een eenduidige beeldvorming en uitstraling;
 - en het toepassen van een communicatiekalender, afgestemd op de projectplanning, voor de juiste interactie op het juiste moment.

Uitvoering:

- Het opstellen van een *convenant* en deze laten tekenen door zowel overheden, burgers als hun belangenorganisaties, waarin op voorhand de bereidheid wordt aangegeven om tegen normale maatschappelijke en bestuurlijke condities medewerking te verlenen.

- Het opstellen van een *financiële paragraaf* waarin beschreven wordt welke lasten door welke partijen gefinancierd zullen worden. Zo wordt voorkomen dat bepaalde partijen moeten opdraaien voor financiële tegenvallers die zijn ontstaan op andere beleidsvlakken.
- Het openhouden van de mogelijkheid over te kunnen gaan tot *machtsmiddelen*, waarbij wel benadrukt moet worden dat het wijzen op deze mogelijkheden vaak al voldoende effect heeft. De mogelijkheid van machtsmiddelen leidt ook tot het beter kunnen omgaan met het uitgangspunt een gangbare maatschappelijke prijs te hanteren bij financiële vergoedingen voor burgers.
- Het waar mogelijk toepassen van (aspecten van) *interactieve uitvoering*. Hierbij dient aan een aantal belangrijke aspecten gedacht te worden:
 - Na een korte planvoorbereiding het parallel doorlopen van planvorming en -uitvoering, door projectonderdelen uit te voeren zodra iedereen het er over eens is dat dit binnen de gestelde visie ligt;
 - het uitvoeren van een actorenanalyse waarin het belangrijk is dat behalve externe actoren zoals bewoners, boeren en instanties ook interne actoren (de afdelingen van de uitvoerende instanties) te betrekken;
 - het interactief creëren van een duidelijke visie voor het projectgebied;
 - het duidelijk afbakenen en sterk onderbouwen van de vaste uitgangspunten en de vrijheidsgraden voor discussie, vast te leggen in een notitie van uitgangspunten;
 - het aanstellen van een projectleider die communicatief zeer vaardig is, een voortdurende alertheid kan behouden, en mensen weet te overtuigen van zijn visie.
- Het stimuleren om *de positieve groep betrokkenen* een woord te geven. Vaak ontstaan er alleen geluiden vanuit de negatieve hoek, maar door ook de positieve betrokkenen een stem te geven kan meer druk ontstaan op de ‘negatievelingen’, en tevens bestaat er de kans dat meer begrip ontstaat voor de voordelen van het project.

De voorgaande opsomming van positief ervaren aspecten en leerpunten wordt in het navolgende vergeleken met deze planaspecten. Zo wordt de praktijk dus vergeleken met de theorie. Deze paragraaf sluit af met onderstaande tabel waarin de positief ervaren aspecten en leerpunten bondig worden genoemd om zo duidelijk en snel naar te kunnen refereren.

Thema:	Positieve ervaringen en leerpunten:
Beleid	1. Combineren van gebiedsgerichte aanpak en NBW-beleid; 2. vroegtijdig bekijken van mogelijkheden van gebiedsgericht beleid; 3. burgers duidelijk informeren over consequenties van beleidsplannen van een hoger schaalniveau;
Communicatie	4. inventarisatie van persoonlijke toekomstbeelden en gebiedsvisies; 5. gezamenlijk creëren van projectdoelen/-visie; 6. opzetten van een communicatieplan;
Uitvoering	7. ondertekenen van een convenant voor bereidheid tot medewerking; 8. opstellen van een financiële paragraaf; 9. optie openhouden voor gebruik van machtsmiddelen; 10. toepassen van (aspecten van) interactieve uitvoering; 11. stimuleren positieve betrokkenen een woord te geven.

Tabel 5.1 Positieve ervaringen en leerpunten gebaseerd op de casussen

In de volgende paragraaf wordt het watervraagstuk in het raamwerk voor planninggericht handelen geplaatst, waaruit een indicatie naar voren komt hoe het planproces voor de realisatie van waterberging het beste kan geschieden (zie ook figuur 2.7).

5.3 Een planproces voor waterberging op basis van het theoretisch kader

De huidige maatschappelijke dynamiek en vraag naar openheid en betrokkenheid van de maatschappij maken vraagstukken steeds complexer van aard. Een lineair planproces op technisch rationele wijze is hier vaak niet meer voldoende. Gezocht moet worden naar een meer communicatief rationele aanpak, waarbij alle belanghebbenden interactief worden betrokken. Echter, waar het vraagstukken zoals waterberging betreft lijken waterschappen hier vooralsnog moeite mee te hebben (Schwartz, 2004 en Van Slobbe, 2004). Waterberging is immers een ‘negatief’ project waarbij de betreffende bewoners op dit moment negatieve effecten moeten ondervinden (bijvoorbeeld waardevermindering van grond en/of woning) om later mogelijke problemen van zeer zeldzame situaties te voorkomen. Het planproces bij waterbergingsgebieden is een zeer lastig vraagstuk, omdat waterschappen hierbij tegen de volgende patstelling lopen: burgers vragen om vroege betrokkenheid en heldere communicatie, maar de directe negatieve gevolgen die zij ondervinden als gevolg van deze open procesgang (bijvoorbeeld waardevermindering van woning en/of grond) creëren bij diezelfde burgers een negatief beeld van het project³⁰. Vandaar de ambitie om de huidige planprocessen voor waterbergingsgebieden te analyseren en waar mogelijk van adviezen of richtlijnen te voorzien om alle partijen op de juiste wijze en op het juiste moment te betrekken.

Deze paragraaf plaatst het watervraagstuk, de realisatie van waterbergingsgebieden, in één van de vier kwadranten van Christensen. Deze vier kwadranten zijn ook terug te vinden in het raamwerk voor planning gericht handelen (figuur 2.7). Aan de hand van dit raamwerk voor planninggericht handelen kunnen vervolgens enkele planaspecten worden gevormd waarop in de toekomst planprocessen voor waterberging gebaseerd kunnen worden. Om het watervraagstuk in het juiste kwadrant te plaatsen wordt hierna eerst omschreven hoe naar waterberging wordt gekeken. Hierbij kan tabel 2.1 een hulpmiddel vormen. Tabel 2.1 deelt vraagstukken in naar kwadrant, op basis van de mate van overeenstemming over doel en uitvoering (ook wel de middelen of technologie genoemd), en de vorm van sturing.

Na voorgaande hoofdstukken is over waterbergingsprojecten het volgende bekend. Door bewoners wordt een waterbergingsgebied gezien als een NIMBY-situatie (*Not In My BackYard*). Hoewel - door onder andere de welbekende spotjes met de weerman Peter Timofeef van het Ministerie van VROM - het bewustzijn van ‘ruimte voor water’ wel groeiende is, wil liever niemand dat hun woonomgeving een dergelijk projectgebied wordt. Een veranderende woonomgeving tot een waterbergingsgebied wordt immers gezien als waardevermindering van woning en percelen. Getracht moet worden waterberging te combineren met andere meer positieve aspecten. Een gebiedsgerichte visie op de context van het gebied kan bijvoorbeeld voordelen opleveren voor landbouw (bijvoorbeeld herkaveling), recreatie (verhoogde fiets- en/of wandelpaden) en natuur (flora, fauna en/of de ecologische hoofdstructuur). Succesvol realiseren van waterberging lukt dus alleen wanneer tevens aspecten van andere beleidsvelden worden meegenomen. Hierdoor ontstaan meerdere *doelen* om zo het project een positieve lading te geven. Echter, problematisch is wel dat deze doelen op voorhand niet kunnen worden omschreven. Deze

³⁰ Gebaseerd op een interview met het waterschap Velt & Vecht.

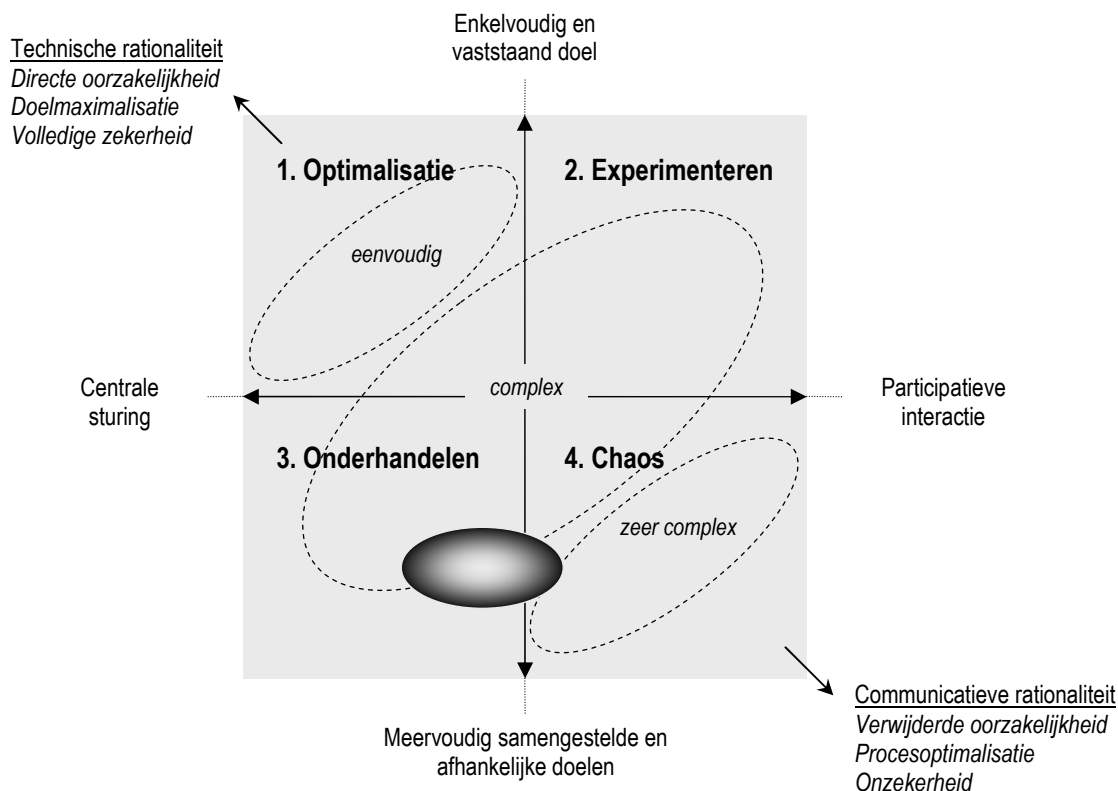
doelen zullen in de loop van het proces aan het licht komen wanneer met verschillende belangen overleg is gepleegd.

De *uitvoering* van waterbergingsgebieden is minder ingewikkeld. Als eenmaal overeenstemming bestaat over hoe het gebied eruit moet gaan zien, is dit normaal gesproken relatief gemakkelijk te realiseren. Ondanks dat het vaak wel veel werk kan zijn, gaat het niet om complexe bouwwerken, maar om eenvoudige civieltechnische betonconstructies, duikers en grondwerkzaamheden.

Betreffende de *sturing* van waterbergingsprojecten zijn er natuurlijk de grote belanghebbenden als waterschap, provincie, gemeenten en landbouworganisaties, maar desondanks zal een centrale sturing bij dergelijke projecten niet geschikt zijn. Voor een succesvol verloop - zonder opstanden en rechtszaken van burgers of extreem hoge financiële compensaties - is het bij zulke grote projecten waarin verschillende doelen worden nagestreefd verstandig alle participanten individueel te betrekken. Aan de hand van discussies en informatieavonden kunnen plannen met participatieve interactie worden gerealiseerd.

Aan de hand van voorgaande kan nu het watervraagstuk in het juiste kwadrant worden geplaatst. De vier mogelijke kwadranten zijn optimalisatie, experimenteren, onderhandelen en chaos. Optimalisatie is het geval wanneer over zowel doelen als middelen overeenstemming heerst. Daarnaast dient dan een enkelvoudig en vaststaand doel te worden nagestreefd, en bestaat er centrale sturing. Het tweede kwadrant, experimenteren, bestaat uit overeenstemming over doelen maar niet over middelen. Hierbij wordt ook uitgegaan van een enkelvoudig en vaststaand doel. Aangezien er duidelijk nog geen overeenstemming is over de doelen, die meervoudig samengesteld van aard zullen zijn, zijn de voorgenoemde kwadranten optimalisatie en experimenteren dus niet het geval. Er kan gesteld worden dat waterbergingsprojecten vallen binnen de kwadranten Onderhandelen of Chaos. Onder onderhandelen vallen de vraagstukken waarbij wel overeenstemming bestaat over de technologie maar niet over de doelen. Onder chaos vallen de vraagstukken waarbij over zowel technologie als doelen geen overeenstemming bestaat.

Als nu gekeken wordt naar de technologie ofwel overeenstemming over de benodigde middelen/maatregelen, dan kan gezegd worden dat hierover al overeenstemming is. De kennis is in huis hoe het plan uit te voeren, als dat er eenmaal ligt. Dit wijst in eerste instantie naar het kwadrant Onderhandelen. Echter, als gesteld wordt dat het bij waterberging meer om participatieve interactie draait dan om centrale sturing wordt gekomen tot het kwadrant Chaos. Refererend naar de casussen is besloten dit laatste minder te laten meewegen aangezien het duidelijk is dat overeenstemming over technologie bestaat, en tijdens het proces draait het dan wel om participatieve interactie maar hierbij is wel altijd centrale sturing aanwezig geweest. Daarom is besloten het waterbergingsvraagstuk te plaatsen op zowel het kwadrant Onderhandelen als ook Chaos, maar daarbij ligt wel de nadruk op de eerstgenoemde (zie figuur 5.1).



Figuur 5.1 Raamwerk voor planninggericht handelen met het watervraagstuk ovaal onder

Aan de hand van de plaats van het watervraagstuk in het raamwerk voor planninggericht handelen kan worden geconcludeerd dat het verstandig is planprocessen bij dergelijke projecten te baseren op communicatieve rationaliteit, waarbij onzekerheden niet vermeden worden maar geprobeerd wordt het proces te optimaliseren in plaats van het doel te maximaliseren. De visie op de context, die gehanteerd wordt binnen communicatieve rationaliteit en die ook zeer belangrijk is bij de gebiedsgerichte aanpak, maakt dergelijke projecten echter wel complex (zie ook figuur 2.4). Voor het kwadrant Onderhandelen wordt het volgende voorgesteld (zie tabel 2.2):

- Aanwezigheid van debat en discussie;
- opbouwen van consensus en draagvlak;
- accommodatie van diverse vaak tegenstrijdige voorkeuren;
- en een relatief open planproces met een visie op de context.

Daarnaast kan het formuleren van alternatieven nog een mogelijkheid zijn tijdens het voeren van debatten en discussies, die genoemd wordt onder het kwadrant Chaos. De aspecten voor het ‘juiste’ planproces zijn dus openheid, debat en discussie, een visie op de context, consensus en draagvlak, en het accommoderen van (tegenstrijdige) belangen.

In paragraaf 5.4 wordt gekeken of bovengenoemde planaspecten terug komen in de projecten, of dat geconcludeerd mag worden dat de planprocessen van deze projecten voor verbetering vatbaar zijn.

5.4 De casussen tegen het licht van het theoretisch kader

In deze paragraaf worden in drie delen (per casus) de planprocessen of faseringen van de casussen vergeleken met de geschikte planaspecten voortkomend uit de vorige paragraaf. Deze planaspecten zijn vertaald naar de praktijk: een open procesgang, debat-/discussieavonden, ontwerpworkshops of gelijksoortige betrokkenheid, een gezamenlijk opgestelde visie door overheden en burgers en de accommodatie van (tegenstrijdige) belangen ter verhoging van consensus en draagvlak.

Het Meene project omvatte een pioniersrol. Het waterschap had tot enkele jaren daarvoor nog voornamelijk projecten die enkel op het waterbeheer waren gericht. Hierbij kon de harde norm gehanteerd worden en was van een gemeenschappelijke aanpak nog geen sprake was. Het waterschap Velt & Vecht had al een slechte relatie met bewoners van de Noord en Zuid Meene projectgebieden voordat het idee van waterberging ontstond. De noodsituatie in 1998 leidde al tot een moeizame verhouding tussen burger en waterbeheerder. Daarnaast had het waterschap nog weinig ervaring met het leiden van projecten waarbij veel verschillende belangen meegenomen moesten worden. Ten slotte was er de tijdsdruk als gevolg van de deadline van de IRMA-regelingen, waardoor machtsmiddelen niet toepasbaar bleken en waar burgers vervolgens misbruik van maakten.

Kijkende naar het proces, zoals geëvalueerd door Lulofs, en naar de projectplanning blijkt dat er nauwelijks sprake was van enige betrokkenheid van bewoners. Volgens de projectbeschrijving zijn zowel uitgangspunten, doelstellingen als maatregelen al omschreven voordat enige voorlichting voor bewoners werd georganiseerd. Een tweede voorlichtingsavond heeft plaatsgevonden voor het begin van de uitvoeringfase, zodat burgers zouden weten wat waar ging gebeuren. Behalve dat is verder vanuit het waterschap geen enkel initiatief genomen burgers te betrekken bij het ontwerpproces, laat staan hen mee te laten beslissen over het proces en resultaat. De gezochte planaspecten blijken dan ook geen van allen te zijn meegenomen in het planproces van het Meene project. Er is nog op een zeer technisch rationele wijze gewerkt, waarbij burgers alleen invloed konden uitoefenen via de gebruikelijke inspraakprocedures (zie paragraaf 4.2). Een vroege betrokkenheid, open procesgang en discussiemogelijkheden hadden kunnen voorkomen dat burgers recht tegenover het waterschap gingen staan, waardoor het proces veel beter verlopen kon zijn.

Bij Herinrichting Peize is de opgestelde bestuurscommissie op een totaal ander wijze omgegaan met het project dan dat bij het Meene project werd gedaan. Als gevolg van alle voorgaande initiatieven in en rondom het gebied van Peize is begonnen met het maken van een communicatieplan voor de interne en externe communicatie. Hierbij had de externe communicatie tot doel het vertrouwen bij burgers in een dergelijk project te (her-)winnen. De uitgangspunten waren openheid en transparantie, feedback en betrokkenheid, en dialoog. Het lijkt erop dat het plan succesvol is, en dat dit succes herleid wordt uit de volgende toegepaste aspecten (zie paragraaf 4.3):

- Het aanstellen van een communicatieteam onder leiding van een senior communicatieadviseur die zowel supervisie toepast op de interne als de externe communicatiemiddelen;
- het maken van een onderscheid tussen interne en externe doelgroepen, en tussen belanghebbenden en belangstellenden, waarbij voor elke groep aparte communicatiedoelen dienen te worden gesteld;
- heldere communicatie door het gebruiken van één centrale boodschap, een ondubbelzinnig verhaal en door te spreken via één mond;
- het gebruiken van een projectidentiteit met een eenduidige beeldvorming en uitstraling;

- en het toepassen van een communicatiekalender, afgestemd op de projectplanning, voor de juiste interactie op het juiste moment.

Voor de externe communicatie naar belanghebbenden, zoals bewoners in het gebied, boeren en andere ondernemers ter plaatse, worden verschillende soorten bijeenkomsten toegepast, zowel op groepsniveau als ook één op één gesprekken. Zo is er de startbijeenkomst geweest waarin uitleg werd gegeven over het projectgebied, het doel, de benodigde maatregelen en mogelijke consequenties. Hierbij werd open kaart gespeeld en was er ruimte voor vragen en discussies. Daarnaast worden periodiek lokale informatiebijeenkomsten gehouden over de voortgang van het ontwerp en/of de werkzaamheden. Tevens worden inspraakavonden georganiseerd, nadat nieuwe plannen ter inzage zijn gelegd. Ook bij deze avonden ligt de nadruk op uitleg, vragen en discussie. Een omgevingspanel wordt opgezet, waarin belanghebbenden zitting hebben en in een informele setting plannen kunnen bediscussiëren zonder de aanwezigheid van mensen met een rol in het primaire proces. Een dergelijk omgevingspanel geeft een extra garantie voor een open planproces (Comm'Art, 2005).

Uit het communicatieplan blijkt dat de verschillende planaspecten uit de vorige paragraaf worden meegenomen in het planproces bij Herinrichting Peize. De nadruk ligt op een open procesgang en er bestaan verschillende debat-/discussieavonden. Tevens worden er persoonlijke gesprekken gevoerd met die belanghebbenden die door de plannen worden benadeeld. Belanghebbenden lijken dus intensief geïnformeerd en betrokken te worden bij de planvoorbereiding. Voor zover dit onderzoek reikt lijkt er echter niet gesproken te worden over gezamenlijke visievorming en ontwerpprocessen. Wel vindt accommodatie van belangen plaats tijdens de eerder genoemde inspraakavonden, nadat een ontwerp is gepresenteerd. Gezamenlijke visievorming kan in de loop van het proces wel belangrijk zijn wanneer discussies ontstaan over het wel of niet doorvoeren van bepaalde onderdelen. Daarom wordt aangeraden in het vervolg toch deze en interactieve ontwerpprocessen toe te passen voor een beter verloop, ondanks dat ook gezegd moet worden dat het project nog in de ontwerpfase zit en het daarom moeilijk is al uitspraken te doen over het verdere verloop.

De derde casus, de zandwetering bij Diepenveen-Rande, lijkt nagenoeg alle aspecten te omvatten. Er was al vroege communicatie met grondeigenaren ver voordat het project daadwerkelijk ging lopen. De gemeente Deventer en het waterschap Groot Salland hebben als uitgangspunt gehad om zeer open met de betrokkenen te communiceren. Er zijn verschillende tekensessies geweest, en er zijn voorlichtingsavonden georganiseerd waarna discussie mogelijk was. Ook hebben het waterschap en de gemeente persoonlijke gesprekken gevoerd met omwonenden om te proberen gezamenlijk tot een oplossing te komen, en zo tegenstrijdige belangen te accommoderen. Daar waar het nu nog mis kan gaan tijdens het proces, is dat de visie niet gezamenlijk in groepsverband is opgesteld, maar dat de uitgangspunten grotendeels voortkomen uit het masterplan Zandwetering van de gemeente. Hierdoor zijn aan de start al discussies ontstaan, waarmee gemeente en waterschap nog niet goed weten om te gaan. Tot op heden lopen de gemoederen onder enkele omwonenden flink op. Desondanks wordt door de meerderheid positief gesproken over de gehanteerde aanpak, ofwel de interactieve uitvoering.

Concluderend mag gezegd worden dat in de loop van de jaren de aanpak van waterschappen bij dergelijke projecten wel verbeterd is. Waar het Meene project in de jaren-1990 nog op een technisch rationele wijze werd aangepakt, is al een zeer sterke vorm van communicatie aanwezig in de planvorming bij Herinrichting Peize en wordt dit bij de zandwetering Diepenveen-Rande zelfs in de uitvoering al doorgezet.

5.5 Tot slot

Met dit bondige en analyserende hoofdstuk wordt voor zover mogelijk antwoord gegeven op de onderzoeksvragen IV en V (zie paragraaf 1.4).

IV. Waar kan het realiseren van waterbergingsprojecten geplaatst worden op een schaal van simpele tot zeer complexe vraagstukken? Paragraaf 5.3 plaatst het vraagstuk in het raamwerk voor planninggericht handelen op basis van categorieën van De Roo en Christensen. Dit wordt gedaan aan de hand van vier kwadranten: optimalisatie, experimenteren, onderhandelen en chaos. Kijkende naar het watervraagstuk kan vervolgens gesteld worden dat er geen overeenstemming bestaat over de doelen, aangezien het vaak gaat om verschillende belangen en er daardoor meervoudige doelen worden vastgesteld tijdens het proces. Echter er bestaat wel overeenstemming over de technologie (de middelen/maatregelen). De uitvoering voor de realisatie van waterbergingsgebieden is geen probleem, omdat dit beperkt blijft tot relatief eenvoudige civieltechnische betonconstructies en grondwerkzaamheden. Tot slot kijkend naar de sturing, dan wordt aan de ene kant gestreefd naar participatieve interactie, aan de andere kant blijft bij de beschreven casussen altijd een centrale sturing aanwezig. Op basis van de voorgaande drie punten en met behulp van tabel 2.1 lijkt het beter het vraagstuk grotendeels in het kwadrant ‘Onderhandelen’ te plaatsen. Desondanks overlapt het vraagstuk ook deels kwadrant 4 ‘Chaos’, en kan gesteld worden dat het hier een complex vraagstuk betreft.

V: Welk inzicht geeft de plaats van het waterbergingsvraagstuk op deze complexiteitschaal, over hoe nieuwe adviezen vorm gegeven kunnen worden? Refererend naar figuur 5.1 ontstaan vervolgens nieuwe inzichten in hoe planprocessen bij dergelijke projecten aangepakt kunnen worden. Duidelijk is geworden dat het complexe watervraagstuk in de hoek van communicatieve rationaliteit zit. Kenmerken van communicatieve rationaliteit zijn een verwijderde oorzakelijkheid, procesoptimalisatie en onzekerheid. Voor het kwadrant Onderhandelen worden de volgende aanbevelingen voorgesteld: aanwezigheid van debat en discussie, opbouw van consensus en draagvlak, accommodatie van diverse vaak tegenstrijdige voorkeuren, en een relatief open planproces met een visie op de context. Voortkomend uit deze aanbevelingen ontstaan de volgende naar de praktijk vertaalde planaspecten die als basis gezien kunnen worden voor een goed planproces voor de realisatie van waterbergingsgebieden: een open procesgang, debat-/discussieavonden, ontwerpworkshops of gelijksoortige betrokkenheid, een gezamenlijk opgestelde visie door overheden en burgers en de accommodatie van (tegenstrijdige) belangen ter verhoging van consensus en draagvlak.

In de vorige paragraaf zijn tot slot de uitkomsten van het theoretisch kader, zoals hiervoor genoemd, naast de lessen uit de casussen van hoofdstuk 4 gelegd. Hieruit blijkt dat de waterschappen in de jaren-1990 wel een bewustzijn hebben gecreëerd dat communicatie naar burgers een belangrijk aspect is in de planvorming van waterprojecten. De meeste planaspecten zijn dan ook wel al enigszins terug te vinden, vooral in de meest recente case Zandwetering Diepenveen, al is de ervaring hiermee onder waterschappen nog beperkt. Belangrijk is in ieder geval wel dat gesteld mag worden dat binnen dit onderzoek theorie en praktijk overeen komen.

In het volgende hoofdstuk kan met behulp van voorgaande hoofdstukken antwoord worden gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek. Het laatste hoofdstuk komt tot dit antwoord door de antwoorden op de onderzoeksvragen I t/m V samen te voegen. Vervolgens worden ter afsluiting nog enkele aantekeningen gegeven bij de opzet, en wordt ingegaan op enkele aanbevelingen voor nader onderzoek.

Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

Aan het begin van dit slothoofdstuk - dat als sleutel dient van de scriptie en waarin de conclusies uit de voorgaande hoofdstukken samengevoegd gaan worden - eerst wat herhaling om de context van het onderzoek weer naar voren te halen. De 21-ste eeuw zal veel veranderingen met zich meebrengen. Het KNMI verwacht dat ondermeer jaarlijkse neerslaghoeveelheden toe zullen nemen, deze zich vooral concentreren in de winter en een buiiger karakter krijgen, zodat neerslag in kortere tijdsintervallen valt (zie paragraaf 1.1). Dit betekent dat rivieren vaker met piekafvoeren te maken krijgen, en er grotere kans op overstromingen bestaat. Als gevolg van deze toekomstige risico's is er nieuw beleid ontwikkeld dat niet streeft naar het sneller afvoeren van water, maar juist naar het opvangen van water, bijvoorbeeld door middel van bergingsgebieden. In het volle Nederland is de benodigde waterberging alleen te realiseren door middel van meervoudig ruimtegebruik. Meervoudig ruimtegebruik maakt projecten complexer, doordat er veel verschillende actoren bestaan met vaak tegenstrijdige belangen. Daarom is voor het slagen van waterbergingsprojecten draagvlak een cruciaal onderwerp.

Dit hoofdstuk omvat zowel enkele conclusies als ook enkele aantekeningen bij de opzet en aanbevelingen voor verder onderzoek. In de volgende paragraaf zullen conclusies worden getrokken die, voor zover mogelijk, antwoord geven op de onderzoeksvragen. Op hun beurt kan hiermee weer een oplossing worden gegeven voor de hoofdvraag van deze scriptie: Welke aanpassingen van het huidige planproces kunnen bijdragen aan draagvlak voor alle belanghebbenden bij de inrichting van een gebied tot waterberging?

6.2 Conclusies: Adviezen voor draagvlakverwerving bij waterbergingsprojecten

Deze paragraaf zal bondig en puntsgewijs voor zover mogelijk enkele conclusies formuleren met betrekking tot de verschillende onderzoeksvragen:

I. Hoe ziet het huidige planproces bij waterberging eruit?

Hét planproces voor waterberging bestaat niet. Waterberging zal in de komende jaren overal in Nederland toegepast moeten worden, en met de locatie van het projectgebied kan de context zeer verschillen en dus ook het aantal en soort actoren. Zo zal het realiseren van waterberging in een gebied dat al eigendom is van de gemeente gemakkelijker verlopen dan gebieden waar veel burgers wonen en al verschillende functies aan het gebied vastliggen. Duidelijk blijkt dat de rol van de betrokken actoren zeer belangrijk is voor het procesverloop, voor de planning, de kosten en het resultaat. Spit en Zoete (2002) noemen ook al dat de problematiek en randvoorwaarden de wijze van het procesverloop bepalen. Daarnaast is met de keuze voor de participatie van bepaalde actoren ook (impliciet) een selectie gemaakt van instrumenten en middelen, of zoals Christenen (1985) het noemt: de doelen en de technologie.

II. Welke actoren zijn er bij waterberging, en welke belangen hebben zij?

Uit alle drie de casussen is gebleken dat het belangrijk is alle belanghebbenden intensief te betrekken bij het project. Behalve belanghebbenden bestaan er echter ook belangstellenden, waaraan ook op een bepaalde manier aandacht moet worden geschonken. Bij belanghebbenden kan gedacht worden aan bewoners en grondeigenaren zoals boeren, provincie, gemeente, waterschap, DLG, LTO en natuurorganisaties. Belangstellenden zijn bijvoorbeeld aangrenzende provincies of gemeenten, bewoners uit de omgeving van het projectgebied, media, enzovoorts. De individuele belangen van belanghebbenden kunnen sterk verschillen. Daarom is aangeraden een inventarisatie uit te voeren naar de toekomstbeelden van alle belanghebbende burgers en partijen, en daarnaast gezamenlijk tot een toekomstige visie te komen voor het gebied (zie paragraaf 5.2). Tevens blijkt daarbij dat het van belang is ook de visies van interne afdelingen binnen de uitvoerende instanties mee te nemen in deze actoren- en toekomstbeeldenanalyse.

III. Hoe is tot op heden omgegaan met de verschillende belangen, en waar in het planproces zijn deze betrokken?

Bewust van het feit dat enkel drie casussen betrokken zijn binnen dit onderzoek, wordt desondanks gesteld dat tot enkele jaren terug belanghebbenden pas laat bij het project werden betrokken, nadat binnen het betreffende waterschap eerst intern een voorontwerp was ontwikkeld. Uit de recente casussen bij Peize en Diepenveen blijkt dat bij waterschappen nu het bewustzijn is ontstaan dat wanneer belanghebbenden eerder tijdens het proces worden betrokken, zij meer bereid zijn mee te werken en het proces efficiënter en effectiever kan worden doorlopen. Bij Herinrichting Peize en bij de zandwetering bij Diepenveen werden burgers dan ook al vanaf de eerste initiatieven betrokken, al voordat deze initiatieven in conceptuele plannen werden gezet. Burgers en partijen blijven gedurende de hele voorbereiding van Herinrichting Peize sterk betrokken, en bij de zandwetering bij Diepenveen wordt zelfs tijdens de uitvoering nog intensief overleg gepleegd en onderhandeld.

IV. Waar kan het realiseren van waterbergingsprojecten geplaatst worden op een schaal van simpele tot zeer complexe vraagstukken?

Het vraagstuk 'het planproces van waterbergingsprojecten' kan in het raamwerk voor planninggericht handelen geplaatst worden op basis van categorieën van De Roo en Christensen. Het vraagstuk valt duidelijk in de categorie 'meervoudig en samengestelde onafhankelijke doelen', maar onduidelijkheid heerst over de centrale sturing of participatieve interactie. Het geheel overziend lijkt het beter het vraagstuk grotendeels in het kwadrant 'Onderhandelen' te plaatsen. Desondanks overlapt het vraagstuk ook deels kwadrant 4 'Chaos', en kan gesteld worden dat het hier een complex tot soms zelfs zeer complex vraagstuk betreft.

V. Welk inzicht geeft de plaats van het waterbergingsvraagstuk op deze complexiteitsschaal, over hoe nieuwe adviezen vorm gegeven kunnen worden?

Er van uitgaande dat het vraagstuk tussen de kwadranten 3 en 4 kan worden geplaatst, ontstaan vervolgens nieuwe inzichten in hoe planprocessen bij dergelijke projecten aan te pakken. Duidelijk blijkt dat het vraagstuk aan de kant van communicatieve rationaliteit ligt. Voortkomend uit deze constatering ontstaat enkele planaspecten die als basis kunnen dienen voor een goed planproces voor de realisatie van dergelijke vraagstukken. Deze zijn: openheid, debat en discussie, een visie op de context, consensus en draagvlak, en het accommoderen van

(tegenstrijdige) belangen. Deze aspecten kunnen gezien worden als de sleutel tot succes bij onder andere waterbergingsprojecten.

Vervolgens dient nog antwoord te worden gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek: Welke aanpassingen van het huidige planproces kunnen bijdragen aan draagvlak voor alle belanghebbenden bij de inrichting van een gebied tot waterberging? Hiermee wordt namelijk het doel van deze scriptie bereikt: het geven van enkele adviezen en/of richtlijnen voor projecten met waterberging, die streven naar draagvlak tussen alle belanghebbenden van het project.

Uit het theoretisch kader komt naar voren dat bij waterbergingsprojecten de nadruk moet liggen op open communicatie, voldoende mogelijkheden van discussies, het vormen van een contextuele visie op het gebied, overeenstemming over de doelen en het accommoderen van belangen. Uiteraard moeten deze aspecten wel tot een juiste uitvoering worden gebracht. Hiervoor kan naar de leerpunten uit de drie casussen worden verwezen (zie tabel 5.1). Uit deze leerpunten zijn namelijk enkele hulpmiddelen gedestilleerd die aan een juiste uitvoering van de planaspecten kunnen bijdragen. Theorie en praktijk komen dus, in ieder geval binnen dit onderzoek, overeen. De vier belangrijkste en meest vernieuwende hulpmiddelen zijn de volgende:

- 1.) *Actorenanalyse*: Belangrijk is vroegtijdig een inventarisatie uit te voeren naar de persoonlijke toekomstbeelden van alle burgers en partijen. Zowel belanghebbende partijen, belangstellenden als ook de verschillende interne afdelingen van de uitvoerende instanties dienen persoonlijk en individueel betrokken te worden. Vervolgens kan hieruit gezamenlijk tot een contextuele visie worden gekomen waarmee een gebiedsgerichte aanpak ontstaat. Behalve waterberging worden andere initiatieven meegenomen in het project, zodat behalve een veilig waterbeheer ook andere voordelen ontstaan.
- 2.) *Communicatieplan*: Het opzetten van een communicatieplan kan, zeker bij grote regionale projecten, een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van communiceren, en daarmee aan draagvlakverwerving. In een communicatieplan wordt stapsgewijs en goed onderbouwd toegewerkt naar een middelenpakket waarmee het projectteam in de voorbereiding kan communiceren met zowel overheden, belangenpartijen als burgers. Enkele aan te raden inhoudelijke aspecten hierbij zijn het plan te baseren op kenmerken als openheid, transparantie, feedback, betrokkenheid en dialoog. Verstandig is een communicatieadviseur aan te stellen voor supervisie. Daarnaast moet voor de communicatie een onderscheid gemaakt worden tussen interne en externe doelgroepen, en tussen belanghebbenden en belangstellenden. Heldere communicatie ontstaat door het gebruiken van een centrale boodschap, een ondubbelzinnig verhaal en te spreken via één mond. Projectidentiteit kan bijdragen aan een eenduidige beeldvorming en uitstraling. En tot slot is een belangrijk aspect het toepassen van een communicatiekalender, afgestemd op de projectplanning, voor de juiste interactie op het juiste moment.
- 3.) *Interactieve uitvoering*: Interactieve uitvoering lijkt een juiste aanpak voor draagvlakverwerving voor de uitvoering van een project, zodat na een uitgebreide planvoorbereiding plannen niet in de bureaulade komen te liggen. De kern van IU bestaat uit een aantal toe te passen aspecten. Na een korte planvoorbereiding dienen planvorming en uitvoering parallel te verlopen. Hiermee wordt bedoeld dat projectonderdelen direct worden uitgevoerd, zodra iedereen het er over eens is dat dit binnen de gestelde visie valt. Belangrijk is interactief, dus gezamenlijk, een visie voor het projectgebied te creëren. Hierbij

kan een actorenanalyse zoals genoemd onder 1. zeer behulpzaam zijn. Tevens dient duidelijk door de opdrachtgevers te worden afgebakend waarover valt te discussiëren en waarover niet. Dit kan vastgelegd worden in een notitie van uitgangspunten. Tot slot is het voor IU van belang een projectleider aan te stellen die communicatief zeer vaardig is. Voortdurende alertheid wordt geëist tijdens het gehele project.

- 4.) *Positiefgezinde actoren het woord geven*: Het is belangrijk die groep betrokkenen die positief kijken naar het project te stimuleren op te staan. Vaak ontstaan er alleen geluiden vanuit de negatieve hoek, maar door ook de positieve betrokkenen een stem te geven kan meer druk ontstaan op de ‘negatievelingen’, en tevens bestaat er de kans dat meer begrip ontstaat voor de voordelen van het project.

De bovenstaande vier punten komen voort uit de lijst van lessen en valkuilen in paragraaf 5.2. Met de toepassing van de vier bovenstaande punten kunnen de planaspecten voortkomend uit het theoretisch kader in de praktijk beter tot hun recht komen. Zo kan gekomen worden tot een proces waarin alle belanghebbenden op de juiste wijze worden betrokken. Hopelijk kan zo eensgezind tot een sterk draagvlak worden gekomen; immers waterberging drijft op draagvlak.

6.3 Aanbevelingen

Elk onderzoek heeft beperkingen voor wat betreft bijvoorbeeld tijd en financiën. Ook voor dit onderzoek is een aantal aantekeningen te noemen. Een eerste uitgangspunt is dat bij de drie onderzochte casussen alleen projectleiders zijn betrokken (in verband met de tijdsdruk) om via hen tot enkele conclusies en lessen te komen over de desbetreffende projecten. Hiermee wordt echter maar één kant van het verhaal belicht. Voor verder onderzoek wordt daarom aangeraden tevens de visies en ervaringen van andere betrokkenen te vragen. Hierbij moet uiteraard vooral gedacht worden aan betrokken burgers, maar ook bijvoorbeeld partijen die financieel in het project investeren.

Daarnaast wordt hier nogmaals benadrukt dat de drie gekozen waterschappen allen in het noordoosten van Nederland liggen. Dit is gedaan om qua planning een haalbaar onderzoek te creëren. Duidelijk is wel dat waterberging in heel Nederland moet worden toegepast voor een veilig waterbeheer. Het is goed mogelijk dat in het westen of zuiden van het land de aanpak van bergingsprojecten door waterschappen anders is, waardoor een onderzoek in die regio's tot andere conclusies kan leiden. De conclusies die hier worden getrokken kunnen dus niet worden geïnterpreteerd als algemene conclusies geldend voor heel Nederland, maar zijn conclusies op basis van de betrokken casussen.

Een derde en laatste aantekening kan gezocht worden in het theoretisch kader. Ondanks dat wel gebruik wordt gemaakt van uitleg van De Roo en Christensen, blijft een zwakte van het onderzoek dat de mate van complexiteit en het positioneren van het watervraagstuk in het raamwerk voor planninggericht handelen niet meetbaar is, maar op basis van objectieve interpretaties is gedaan.

6.4 Afsluitende overwegingen

Voor de hoofdthema's van dit onderzoek, waterberging en draagvlak, zijn afsluitend nog twee overdenkingen noemenswaardig. Ten eerste kan nog dit worden gezegd over draagvlak. Er moet een bewustzijn bestaan dat het

onverstandig is om ruimtelijk beleid teveel door draagvlakoverwegingen te laten dicteren. Er bestaat namelijk een keerzijde aan draagvlak. “Ruimtelijk beleid gaat [...] verder dan de korte termijn, losse onderdelen, sociale dilemma’s of de activering van tegenstanders alleen. Draagvlak en de kwaliteit van ruimtelijke beslissingen gaan samen indien wordt bedacht dat de rol van deelnemers [...] niet zelden wordt gekenmerkt door een sterke betrokkenheid op de vraagstukken van dichtbij: in de tijd, in de ruimte, binnen het eigen leefperspectief. Aldus zou de rol van de expert in de ruimtelijke ordening gericht moeten blijven op doelen op langere termijn, op evenwicht in alle belangen, op een denken in samenhangende onderdelen en op het ontwerpen van vernieuwende, zonodig non-conformistische oplossingen.” (Woltjer, 1997, p. 52).

Ten tweede, betreffende waterberging, moet tot slot ook nog verwezen worden naar een artikel van Van Deursen *et al.* (2002) waarin aangegeven wordt dat er ook grenzen bestaan aan de werking van bovenstroomse waterberging en hier dus niet de eeuwig werkende oplossing ligt. Gezien de verwachte klimaatveranderingen wereldwijd is dit misschien een onderwerp om ons in de komende jaren eens flink in te verdiepen.

Literatuur & Websites

Literatuur & Websites

Hoofdstuk 1

- Commissie Waterbeheer 21-ste Eeuw, 2000, *Waterbeleid voor de 21-ste eeuw – Geef water de ruimte en de aandacht die het verdient*, Uitgebracht op 31 augustus 2000 aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de voorzitter van de Unie van Waterschappen.
- Deursen, W. P. A. van, 2000, *Water and Climate change – Why worry about climate and water*, NWO, Rotterdam, p. 4.
- Geldof, G. D., 2004, *Omgaan met complexiteit bij integraal waterbeheer – Op weg naar interactieve uitvoering*, Tauw, Deventer.
- IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change, 2007, *Fourth Assessment Report: Climate change*, IPCC, Genève, Zwitserland.
- KNMI – Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, 2006, *Klimaat in de 21^{ste} eeuw – Vier scenario's voor Nederland*, KNMI, De Bilt.
- Merry, U., 1995, *Coping with uncertainty – Insight from the new sciences of chaos, selforganization and complexity*, Praeger Paperback Publishers, Westport.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001, *Anders omgaan met water – waterbeleid in de 21^e eeuw*, Ministerie van V&W, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2001, *Ruimte maken, ruimte delen, Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020*, Ministerie van VROM, Den Haag.
- Slobbe, E. J. J. van, 2004, *The Overijsselse Vecht in the Netherlands*, Arcadis, Apeldoorn, p. 19.
- Werkgroep Klimaatverandering en Bodemdaling, 1997, *Klimaatverandering en bodemdaling: gevolgen voor de waterhuishouding van Nederland – Resultaten van een onderzoek in het kader van de voorbereidingen van de Vierde Nota Waterhuishouding*, Projectteam Vierde Nota Waterhuishouding, 's-Gravenhage.
- Bestuurscommissie Herinrichting Peize, 2007, *Herinrichting Peize*, <http://www.herinrichtingpeize.nl/> (bezoekt op 29-10-2007).
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007a, *Droogtestudie Rijkswaterstaat – RIZA*, <http://www.droogtestudie.nl/instrumentarium/basisinformatie/samenvattingen/47/index.html> (bezoekt op 26-09-2007).
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007b, *Ruimte voor de Rivier*, http://www.ruimtevoorderivier.nl/index.asp?p_id=233&faq_cat_id=5 (bezoekt op 25-04-2007).
- Unie van Waterschappen, 2007, *Ontdek de wereld van de waterschappen*, <http://www.waterschappen.nl/?pages=waterschappen> (bezoekt op 31-10-2007).
- Waterschap Groot Salland, 2007, *Diepenveen - Rande*, http://www.wgs.nl/ruimte_voor_water/project_zandwetering/diepenveen-rande (bezoekt op 29-10-2007).
- Waterschap Velt & Vecht, 2007, *Project Noord en Zuid Meene*, http://www.veltenvecht.nl/projecten/project_noord_en (bezoekt op 25-04-2007).

Hoofdstuk 2

- Al, N., 2004, *Water biedt kansen*, in: Rooilijn, vol. 37, nr. 10, pp. 504-508.
- Alkemade, M. J. A., 1992, *Inspelen op complexiteit – Mens, techniek, informatie en organisatie*, Samson Bedrijfsinformatie, Alphen aan de Rijn.
- Arnstein, S. R., 1969, *Ladder of citizen participation*, in: Journal of the Institute of American Planners, vol. 35, nr. 4, pp. 216-224.
- Berger, P., T. Luckman, 1967, *The social construction of reality*, Penguin, Harmondsworth.
- Christensen, K. S., 1985, *Coping with uncertainty in planning*, in: Journal of the American Planning Association, vol. 51, nr. 1, pp. 63-73.
- Dekker, A., B. Needham, 1989, *De handelingsgerichte benadering van de ruimtelijke planning en ordening: een uiteenzetting*, in: N. Muller, B. Needham, Ruimtelijk handelen: Meewerken aan de ruimtelijke ontwikkeling, Kerckebosch BV, Zeist, pp. 1-12.
- Dijk, B., 2006, *Complexiteit en integraal waterbeheer – Over de toepassing van het complexiteitsdenken bij extern integraal waterbeheer*, Afstudeerscriptie Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- Eoyang, G., J. C. Conway, 1999, *Conditions that support self-organisation in a complex adaptive system*, in: Report International Association of Facilitators, 1999 Annual Meeting, Williamsburg, Virginia, USA.
- Friedmann, J., 1987, *Planning in the public domain*, Princeton University Press, New Jersey.
- Geldof, G. D., 2001, *Omgaan met complexiteit bij integraal waterbeheer*, Tauw, Deventer.
- Geldof, G. D., 2004, *Omgaan met complexiteit bij integraal waterbeheer – Op weg naar interactieve uitvoering*, Tauw, Deventer.
- Gell-Mann, M., 1994, *De Quark en de Jaguar. Avonturen in eenvoud en complexiteit*, Uitgeverij Contact Amsterdam.
- Gerth, H. H., C. W. Mills, 1946, *From Max Weber*, New York, Oxford University Press.
- Giddens, A., 1990, *Consequences of modernity*, Polity Press, Cambridge.
- Gottinger, H. W., 1983, *Coping with complexity – Perspectives for economics, management and social sciences*, Reidel, Dordrecht, p. 12.
- Habermas, J., 1984, *The theory of communicative action*, Beacon Press, Boston.
- Habermas, J., 1993, *Justification and application – Remarks on discourse ethics*, Polity Press, Cambridge.
- Harvey, D., 1989, *The conditions of modernity*, Blackwell, Oxford.
- Healey, P., 2006, *Collaborative planning – Shaping places in fragmented societies*, 2nd edition, Palgrave Macmillan, New York.
- Hoekstra, R., C. Nijburg, 2003, *Waterberging in regionale watersystemen en meervoudig ruimtegebruik*, in: Ruimte en water – Planningsopgaven voor een rode delta, pp. 69-84.
- Holland, J. H., 1992, *Adaptation in natural and artificial systems*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Ietswaart, H., 2007, projectleider waterschap Velt & Vecht, *aantekeningen omtrent Interactieve uitvoering, op basis van een presentatie van dhr. G. D. Geldof*, Coevorden.

- Innes, J., 1994, *Planning through consensus-building – A new view of the comprehensive planning ideal*, University of California IURD, Berkeley.
- Kruyskamp, C., 1977, *Kramers' woordentolk*, Van Goor Zonen, Den Haag.
- Langton, C. G., C. Taylor, J. D. Farmer, S. Rasmussen, 1992, *Artificial life II*, in: Santa Fe Institute Studies in the Science of Complexity, Proceedings vol. 10, Redwood City.
- Latour, B., 1987, *Science in action*, Harvard University Press, Cambridge.
- Lems, P., R. Valkman, 2003, *Waarden van water – Een theoretisch kader*, Tauw, Deventer.
- Lems, P., G. D. Geldof, 2004, *Waardering voor water*, Tauw, Deventer.
- Lichfield, N., et al., 1998, *Evaluation in planning – facing the challenge of complexity*, Kluwer, Dordrecht.
- Lorenz, E., 1993, *The essence of chaos*, UCL Press, Londen.
- Lulofs, K. R. D., 2003, *Evaluatie realisatie retentiegebieden Noord en Zuid Meene*, Universiteit Twente, Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid (CSTM), Enschede.
- Slobbe, E. J. J. van, 2004, *The Overijsselse Vecht in the Netherlands*, Arcadis, Apeldoorn.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998, *Vierde nota waterhuishouding – Water, Kader, Regeringsbeslissing*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Moolen, B. van der, H. Voogd, 1995, *Het Nimby-verschijnsel in de ruimtelijke planning – Niet in mijn achtertuin, maar waar dan?*, Samson H.D. Tjeenk Willink bv, Alphen aan den Rijn.
- Roo, G. de, 2001, *Planning per se, planning per saldo – Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Ruimtelijk Planbureau, 2004, *Ontwikkelingsplanologie – Lessen uit en voor de praktijk*, NAI Uitgevers, Rotterdam.
- Schwartz, M., 2004, *Water en ruimtelijke besluitvorming – Het functioneren van waterschappen in het openbaar bestuur en hun invloed op ruimtelijke besluitvorming op gemeentelijk schaalniveau*, Geo Pers, Groningen.
- Shotter, J. 1993, *Conversational realities – Constructing life through language*, Sage, Londen.
- Slobbe, E. J. J. van, 2001, *Transformatie van de sturing van het regionale waterbeheer*, Concept proefschrift.
- Slobbe, E. J. J. van, 2004, *The Overijsselse Vecht in the Netherlands*, Arcadis, Apeldoorn.
- Spit, T., P. Zoete, 2002, *Gepland Nederland – Een inleiding in ruimtelijke ordening en planologie*, Sdu Uitgevers bv, Den Haag.
- Verbeek, M., 1997, *Integraal waterbeheer tussen ongestoorde sturing & ongestuurde sturing*, Proefschrift, Universiteit Twente.
- Voogd, H., 1995, *Facetten van de planologie*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Voogd, H., 2004, *Facetten van de planologie*, Kluwer Uitgeverij, Alphen aan den Rijn.
- Waldrop, M. M., 1993, *Complexity – The emerging science at the edge of order and chaos*, Viking Books, Londen.
- Weijnen, A. A., et al., 2007, *Prisma Nederlands woordenboek*, Het Spectrum, Utrecht.
- Wolsink, M., 1994, *Entanglement of interests and motives – Assumptions behind the NIMBY-theory on facility siting*, in: Urban Studies, vol. 31, nr. 6, pp. 851-866.

- Zonneveld, W. A. M., 1991, *Conceptvorming in de ruimtelijke planning: Patronen en processen – Planologische studies 9A*, Planologisch Demografisch Instituut – Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.
- Zuidema, C., J. Visser, G. de Roo, 2005, *Complexiteit en planologische besluitvorming*, gepresenteerd op discussiedag 'Lof der Verwarring', Rotterdam.

Hoofdstuk 3

- Geldof, G. D., 2004, *Omgaan met complexiteit bij integraal waterbeheer – Op weg naar interactieve uitvoering*, Tauw, Deventer.
- Hall, A. van, 1992, *Naar een samenhangend waterbeheer gezien vanuit de kwantiteitszorg*, in: *Waterstaatswetgeving – verleden, heden en toekomst*, S. Boelens et al., Zwolle.
- Healey, P., 2006, *Collaborative planning – Shaping places in fragmented societies*, 2nd edition, Palgrave Macmillan, New York.
- Lems, P., R. Valkman, 2003, *Waarden van water – Een theoretisch kader*, Tauw, Deventer.
- Provincie Drenthe, 2007a, *Waterberging Zuid-Drenthe – Aanwijzing van zoekgebieden in provinciaal omgevingsplan (POP-II)*, provincie Drenthe, Assen.
- Ruimtelijk Planbureau, 2004, *Ontwikkelingsplanologie – Lessen uit en voor de praktijk*, NAI Uitgevers, Rotterdam.
- Schwartz, M., 2004, *Water en ruimtelijke besluitvorming – Het functioneren van waterschappen in het openbaar bestuur en hun invloed op ruimtelijke besluitvorming op gemeentelijk schaalniveau*, Geo Pers, Groningen.
- Vlist, M. J. van der, 1998, *Duurzaamheid als planningsopgave, gebiedsgerichte afstemming tussen de ruimtelijke ordening, het milieubeleid en het waterhuishoudkundig beleid voor het landerlijk gebied*, dissertatie Landbouw Universiteit Wageningen.
- Weijnen, A. A., et al., 2007, *Prisma Nederlands woordenboek*, Het Spectrum, Utrecht.
- Caret – Content Management System, 2007, *Grondwet 1815 (Gw) – Artikel 133*, <http://www.wetboek-online.nl/wet/Gw/133.html> (bezoekt op 5-10-2007).
- Gemeente Amsterdam en waterschap Amstel, Gooi en Vecht, 2007, *Waternet - Waterschapsbelastingen*, http://www.waternet.nl/klantenservice/voor_inwoners/belastingen/item_19159 (bezoekt op 5-10-2007).
- Hoogheemraadschap van Delfland, 2007, *Bestuur en organisatie*, http://www.hhdelfland.nl/asp/get.aspx?xdl=/views/Delfland_internet/xdl/page&ItmIdt=701&SitIdt=&VarIdt=1 (bezoekt op 5-10-2007).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007, *Waterschapswet*, <http://wetten.overheid.nl/cgi-bin/deeplink/law1/title=Waterschapswet> (bezoekt op 21-09-2007).
- Provincie Drenthe, 2007b, *Provinciaal omgevingsplan: één plan, één visie*, <http://www.drenthe.nl/wonen/pop.php> (bezoekt op 18-09-2007).
- Unie van Waterschappen, 2007, *Ontdek de wereld van de waterschappen*, <http://www.waterschappen.nl/?pages=eenwaterschap> (bezoekt op 21-09-2007).
- Waterschap Hunze en Aa's, 2007, *Kennismaking - Geschiedenis*, <http://www.hunzeenaas.nl/> (bezoekt op 21-09-2007).

Hoofdstuk 4

- Arcadis Heidemij Advies, 1999, *Retentievoorziening Noord en Zuid Meene – Projectbeschrijving concept*, Assen.
- Arnstein, S. R., 1969, *Ladder of citizen participation*, in: Journal of the Institute of American Planners, vol. 35, nr. 4, pp. 216-224.
- Berenschot, 2004, *Het krachtenveld van zand tot wad*, Berenschot, Utrecht.
- Bestuurlijk Waterplatform Vecht - Zwarte Water, 2003, *WB21 Stroomgebiedsvisie Vecht - Zwarte Water – Een ruimtelijke uitwerking van het waterbeheer in Overijssel en Zuid-Drenthe*, PlantijnCasparie, Zwolle.
- Bestuurscommissie Herinrichting Peize, 2007a, *Herinrichting Peize – Ontwerp Inrichtingsplan*, Koninklijke Van Gorcum bv, Assen.
- Comm' Art, 2005, *Communicatieplan Herinrichting Peize*, Comm' Art, Assen.
- Geldof, G. D., 2004, *Omgaan met complexiteit bij integraal waterbeheer – Op weg naar interactieve uitvoering*, Tauw, Deventer.
- Gemeente Deventer, 2004, *Structuurvisie Diepenveen – mei 2004*, Deventer.
- Ketelaar, E., 2002, *De Peizer- en Eeldermeden, een geschikt waterbergingsgebied?*.
- Landinrichtingscommissie Peize, 2007, *Inrichtingsplan Waterberging-Natuur – Roden - Norg*, Koninklijke Van Gorcum bv, Assen.
- Lems, P., R. Valkman, 2003, *Waarden van water – Een theoretisch kader*, Tauw, Deventer.
- Lems, P., 2007, *Waarde(n)vol stadswater – Onderzoek naar de verankering van water in het meervoudig en intensief ruimtegebruik in de stad*, Lectoraat Meervoudig en Intensief Ruimtegebruik, Hogeschool van Amsterdam - Techniek, Amsterdam.
- Lulofs, K. R. D., 2003, *Evaluatie realisatie retentiegebieden Noord en Zuid Meene*, Universiteit Twente, Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid (CSTM), Enschede.Slobbe, E. J. J. van, 2004, *The Overijsselse Vecht in the Netherlands*, Arcadis, Apeldoorn.
- Slobbe, E. J. J. van, 2004, *The Overijsselse Vecht in the Netherlands*, Arcadis, Apeldoorn.
- Spit, T., P. Zoete, 2002, *Gepland Nederland – Een inleiding in ruimtelijke ordening en planologie*, Sdu Uitgevers bv, Den Haag, pp. 104-105.
- Waterschap Groot Salland, 2006a, *Verslag bewonersavond 12-12-2006 – Herinrichting Zandwetering Diepenveen - Rande*, afd. WHA, Zwolle.
- Waterschap Groot Salland, 2006b, *Plan van Aanpak Diepenveen-Rande – Uitwerking Zandwetering*, afd. WHA, Zwolle
- Waterschap Groot Salland, 2007, *Vaststellen uitgangspunten Zandwetering*, afd. WHA, Zwolle.
- Bestuurscommissie Herinrichting Peize, 2007b, *Herinrichting Peize*, <http://www.herinrichtingpeize.nl/> (bezoekt op 29-10-2007).
- Google Earth, 2007, *Verkennen, doorzoeken en ontdekken*, <http://earth.google.nl/index.html> (bezoekt op 07-06-2007).
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2007, *Gebiedsgericht beleid*, <http://www.gebiedsgerichtbeleid.nl/praktijkboek/> (bezoekt op 26-10-2007).

-
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007, *Nationaal Bestuursakkoord Water*, http://www.verkeerenwaterstaat.nl/Images/nbw_tcm195-101463.pdf (bezoekt op 16-11-2007).
 - Programmteam Leven met Water, 2007, *Project Interactieve Uitvoering*, http://www.levenmetwater.nl/news_templ?mm=1&sm=4&mes=122 (bezoekt op 19-11-2007).
 - Waterschap Velt & Vecht, 2007a, *Project Noord en Zuid Meene* http://www.veltenvecht.nl/projecten/project_noord_en (bezoekt op 25-10-2007).
 - Waterschap Velt & Vecht, 2007b, *Folder Retentiegebied Noord en Zuid Meene*, <http://www.veltenvecht.nl/asp/download.aspx?PagIdt=1988&File=retentiegebiednoordenzuidmeene.pdf> (bezoekt op 26-10-2007).

Hoofdstuk 5

- Comm' Art, 2005, *Communicatieplan Herinrichting Peize*, Comm' Art, Assen.
- Schwartz, M., 2004, *Water en ruimtelijke besluitvorming – Het functioneren van waterschappen in het openbaar bestuur en hun invloed op ruimtelijke besluitvorming op gemeentelijk schaalniveau*, Geo Pers, Groningen.
- Slobbe, E. J. J. van, 2004, *The Overijsselse Vecht in the Netherlands*, Arcadis, Apeldoorn.

Hoofdstuk 6

- Christensen, K. S., 1985, *Coping with uncertainty in planning*, in: Journal of the American Planning Association, vol. 51, nr. 1, pp. 63-73.
- Deursen, W. van, H. Middelkoop, J. Kwadijk, 2002, *Veranderingen van landgebruik, extra berging en het voorkomen van extreem hoge afvoeren – Grenzen aan de werking van bovenstroomse berging*, in: H₂O Tijdschrift voor watervoorziening en waterbeheer, vol. 35, nr. 5, pp. 17-20.
- Spit, T., P. Zoete, 2002, *Gepland Nederland – Een inleiding in ruimtelijke ordening en planologie*, Sdu Uitgevers bv, Den Haag, pp. 104-105.
- Woltjer, J., 1997, *De keerzijde van het draagvlak – Ruimtelijke ordening niet altijd gebaat bij maatschappelijke discussies*, in: Stedebouw & Ruimtelijke Ordening, vol. 78, nr. 4, pp. 47-52.

Figuren voor- en tussenbladen

- Dekkers, F., 2007, Hoogwater bij Golberdingen, http://www.stichtinglekdijk.nl/archives/cat_schilderijen.htm (bezoekt op 24-09-2007).
- Flikkema, G., 2007, Foto's, <http://www.gertflikkema.nl> (bezoekt op 24-09-2007).
- Grinten, E. van der, 2007, Universiteit van Amsterdam, <http://www.science.uva.nl/onderzoek/aot/adw/photos.htm> (bezoekt op 24-09-2007).
- KNMI – Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, 2007, Watersnoodramp 1953, http://www.knmi.nl/kenniscentrum/watersnood_1953_ergste_natuurramp.html (bezoekt op 24-09-2007).
- Mantel, D., 2007, Overstroming van de Mijzenpolder, <http://home.planet.nl/~mante243/inh6.html> (bezoekt op 24-09-2007).
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007, Watertoets, <http://www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/water/watertoets/index.aspx> (bezoekt op 24-09-2007).

Interviews & Lezingen

Interviews & Lezingen

- Roo, G. de, hoogleraar planningtheorie, lezing op 14-10-2006, omtrent modernise en post-modernisme, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- Kann, F. Van, promovendus, lezing op 24-10-2006, omtrent besluitvorming en complexe systemen, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- Ietswaart, H., projectleider planvorming bergingsgebieden, geïnterviewd op 12-09-2007, omtrent planprocessen van retentiegebieden in het verleden, Waterschap Velt en Vecht, Coevorden.
- Miedema, J. S., en G. Zeemans, medewerkers afd. onderzoek en planvorming, geïnterviewd op 22-10-2007, omtrent ervaringen uit het verleden en ideeën over de toekomst voor planprocessen bij waterbergingsprojecten, Waterschap Noorderzijlvest, Groningen.
- Lems, P., projectleider Zandwetering Diepenveen, geïnterviewd op 22-11-2007, omtrent het waterbergingsproject Zandwetering Diepenveen en het hierbinnen toegepaste concept van interactieve uitvoering, Waterschap Groot Salland, Zwolle.

Lijst van afkortingen

Lijst van afkortingen

<i>CMS</i>	<i>Content Management System</i>
DLG	Dienst Landelijk Gebied
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EKRW	Europese Kaderrichtlijn Water
GLTO	Gewestelijke Land- en Tuinbouw Organisatie
HAK	Herinrichting met Administratief Karakter
HVB	Herinrichting op Vrijwillige Basis
<i>IPCC</i>	<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i>
IRMA	Interreg Rijn en Maas Activiteiten (Europese regeling)
IU	Interactieve Uitvoering
<i>JAPA</i>	<i>Journal of the American Planning Association</i>
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministerie van)
LTO	Land- en Tuinbouw Organisaties
MER	Milieu Effect rapportage
NBW	Nationaal Bestuursakkoord Water
<i>NIMBY</i>	<i>Not In My Backyard</i>
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
PKB	Planologische Kernbeslissing
POP	Provinciaal Omgevingsplan
POV	Provinciale Omgevingsverordening
RPB	Ruimtelijk Planbureau
UvW	Unie van Waterschappen
V&W	Verkeer en Waterstaat (ministerie van)
VIJNRO	Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening
VOP	Voorontwerpplan
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (ministerie van)
WB21	Waterbeheer 21-ste Eeuw

