

Het waterschap in transitieperspectief

Een evaluatief onderzoek naar beleidsontwikkelingen binnen het regionale waterbeheer in
Nederland

Masterscriptie Environmental and Infrastructure planning

Rijksuniversiteit Groningen

Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

Student: Joren Zwaan

Studentnummer: S1781650

Begeleider: Jasper Meekes

Tweede beoordelaar: Terry van Dijk

Inleverdatum: 22-1-2015

Abstract

Het Nederlandse watermanagement bevindt zich in een transitie: vanaf de jaren '70 is er een verschuiving zichtbaar naar een integrale vorm van waterbeheer. In deze scriptie is onderzocht hoe het beleid van de waterschappen zich sinds 2005 heeft ontwikkeld en hoe beleidsdocumenten van de waterschappen bij kunnen dragen aan een meer integrale vorm van regionaal waterbeheer. Aan de hand van nationaal waterbeleid zijn doelen aangewezen die kunnen leiden tot een verschuiving naar integraal waterbeheer op regionaal niveau, waarna gekeken is of deze doelen ook terug te vinden zijn in de beleidsplannen van de waterschappen. Vervolgens is bepaald in hoeverre transitie van watermanagement zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Via regelgeving, adviezen en de bovenwettelijke ruimte hebben niet alleen de waterschappen, maar ook andere overheden invloed op het regionale waterbeleid. Op basis van het onderzoek blijken onder andere schaarste aan ruimte en veranderingen op het gebied van regelgeving veel invloed te hebben op beleidsstrategieën van de waterschappen, waardoor de transitie van het Nederlandse waterbeheer zich verder aan het ontwikkelen is.

Samenvatting

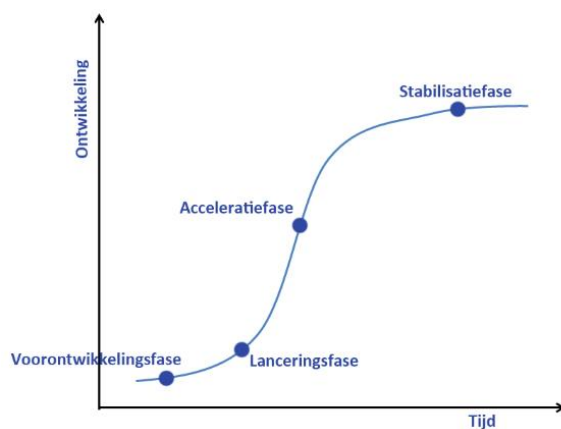
Een transitie is een systeemverandering die 25 tot 50 jaar in beslag kan nemen. Het Nederlandse watermanagement bevindt zich in zo'n transitie: vanaf de jaren '70 is er een verschuiving zichtbaar naar een meer geïntegreerde vorm van waterbeheer. Binnen deze systeemverandering ontwikkelen waterschappen zich relatief langzaam. Dit komt omdat zij uitvoerende organisaties zijn, gericht op het uitvoeren van haar taken tegen lage kosten. Hierdoor vinden er relatief weinig risicovolle investeringen plaats. Het beleid van de waterschappen is doorgaans gericht op optimalisatie, in plaats van verandering. In deze scriptie is onderzocht hoe het beleid van de waterschappen zich sinds 2005 heeft ontwikkeld en hoe beleidsdocumenten van de waterschappen bij kunnen dragen aan een meer integrale uitvoer van regionaal waterbeheer. Dit onderzoek is uitgevoerd in de context van waterbeheerplannen. Deze beleidsdocumenten zijn breed georiënteerde vijfjarenplan en daarom een goede afspiegeling van de taakuitvoering van de waterschappen.

Aan de hand van nationaal waterbeleid zijn doelen aangewezen die kunnen leiden tot een verschuiving naar integraal waterbeheer op regionaal niveau, waarna gekeken is of deze doelen ook terug te vinden zijn in de beleidsplannen van de waterschappen. In het nationale beleid wordt vooral gestuurd op een intensievere samenwerking met andere uitvoerende overheden, zoals provincies, gemeenten en andere waterschappen. Ook wordt gestuurd op een sterkere interactie met andere

belanghebbenden, zoals inwoners of lokale niches. Er zijn een aantal beleidsstrategieën die de inhoud van het waterbeheerplan kunnen sturen om zo tot een meer integrale taakuitvoer te komen. Dit kan gebeuren vanuit regelgeving, adviezen of omdat de waterschappen een integrale aanpak zelf belangrijk vinden.

Op basis van de onderzoeksanalyses blijkt inderdaad dat er in de waterbeheerplannen een verschuiving plaatsvindt naar een meer geïntegreerde vorm van waterbeheer. Deze verschuiving is ingezet vanuit verschillende hoeken. Niet alleen de invloed vanuit voornamelijk Europa is merkbaar via regelgeving, ook adviezen over het regionale waterbeheer en de invloed van de waterschappen zelf leidt zichtbaar tot meer integratie in het regionale waterbeheer. De manieren die beschikbaar zijn om de transitie te sturen worden dus ook daadwerkelijk ingezet in de waterbeheerplannen. Dat de waterschappen zelf ook bijdragen aan een meer integraal waterbeheer is interessant, immers zijn zij niet gericht op verandering en daarom in de kern vrij sectoraal. Dit komt omdat het de waterschappen bijna niet meer lukt om problemen sectoraal aan te pakken als gevolg van de toenemende schaarste aan ruimte. Er moet meer samen worden gewerkt omdat gebieden steeds vaker multifunctioneel zijn ingericht.

In 2005 bevindt de transitie zich nog in de lanceringsfase (afbeelding 0.0.1), waar veranderingen slechts mondjesmaat worden doorgevoerd. Nu worden beleidsveranderingen die leiden tot een meer integraal watersysteem echter in relatief hoog tempo doorgevoerd in de waterbeheerplannen. Hierdoor wordt geconcludeerd dat de transitie van watermanagement zich aan het ontwikkelen is. Daarmee is de acceleratiefase van het transitieproces ingeluid. Wanneer de situatie stabiliseert luidt dat het einde van het transitieproces dat al sinds de jaren '70 gaande is. Welke vorm het waterbeheer dan heeft aangenomen en wat de rol van het waterschap hierin is zullen we in de komende jaren gaan zien.



Figuur 0.0.1. Visuele weergave van het transitieproces. Eigen werk, naar Rotmans, 2001.

Kernwoorden

Waterschappen, waterbeheerplan, transitie, integratie, integraal, sectoraal, complexiteit, multi-level governance

Voorwoord

“Je studie is een loopbaan, geen renbaan”, een uitspraak die ik in het begin van mijn studietijd hoorde en mij goed bleek te liggen. Aan alles komt echter een einde en na zes en half jaar studeren is het eindproduct daar. Voor u ligt mijn masterscriptie over beleidsontwikkelingen binnen het regionale waterbeheer in Nederland. Het schrijven van deze scriptie heeft mij veel geleerd, niet alleen wat betreft de Nederlandse watersector maar ook over het schrijfproces zelf. Regelmatig ben ik vastgelopen en op een nieuw pad weer verdergaan. Dit alles was mij in mijn eentje niet gelukt en daarom wil ik graag een aantal mensen bedanken.

Ten eerste de heer Jasper Meekes, mijn begeleider en eerste lezer die mij regelmatig weer op het juiste spoor zette, ondanks dat ik per september 2014 Groningen heb verlaten. Zijn commentaar was nuttig en doelgericht, waarbij hij mij veel vrijheden liet. Dit heb ik als bijzonder prettig ervaren, waarvoor dank. Ook de heer Terry van Dijk wil ik bij dezen bedanken, als tweede lezer van dit product. Daarnaast wil ik een derde medewerker van de faculteit – Jannes Willems – graag bedanken voor zijn enthousiaste en kundige uitleg over Atlas.ti. Tenslotte was ik dankzij de wekker van mevrouw Irene Krap meer dan regelmatig om 8:00 stipt in de bibliotheek te vinden, wat behoorlijk heeft bijgedragen aan de snelheid waarmee dit project uiteindelijk is afgerond, waarvoor dank.

Voor mijn dataverzameling heb ik een aantal zeer interessante interviews mogen afnemen bij waterschappen en de Unie van Waterschappen. Graag wil ik mevrouw Sandra Coomans- van Hees en de heren Martijn Jongens en Mark van Kruining bedanken voor hun tijd en de boeiende gesprekken. Deze zijn bleken niet alleen een nuttige aanvulling op mijn data, maar waren bovendien een erg leuke ervaring.

En zo komt er een einde aan mijn studietijd in Groningen. Het was mij een eer en een genoegen,

Joren Zwaan

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	2
Voorwoord	4
Lijst van afkortingen	7
1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding.....	8
1.2 Probleem- en doelstelling	9
1.3 Onderzoeksvragen.....	10
1.4 Relevantie van het onderzoek.....	12
1.5 Onderzoeksaanpak en conceptueel model.....	13
2. Positionering waterschap	13
2.1 institutionele veranderingen.....	14
2.2 Fysieke veranderingen.....	16
2.3 Conclusie positie waterschap.....	18
3. Theoretisch kader.....	19
3.1 Communicatie als oplossing voor complexiteit.....	19
3.2 Transitie theorie	24
3.3 Multi-level governance.....	30
3.4 Theoretische conclusies	35
4. Methoden.....	37
4.1 Onderzoeksmethodologie	37
4.2 Onderzoeksplan.....	39
4.3 Methode	40
4.4 Uitwerking van indicatoren	45
5. Analyse van de resultaten	49

5.1 De horizontale component van integratie	49
5.2 De verticale component van integratie	53
5.3 Integratie met zowel een verticale- als horizontale component	62
5.4 Het waterbeheerplan in perspectief	67
6. Conclusie	75
6.1 Conclusie	75
6.2 Discussie over de methoden	80
6.3 Discussie over de resultaten.....	81
7. Literatuurlijst	82
7.1 Figuren.....	82
7.2 Literatuur	84
8. Bijlagen	93
8.1 Interviewopzet Unie van Waterschappen.....	93
8.2 Interviewopzet waterschappen.....	94
8.3 Bijlage interview 1	96
8.4 Bijlage interview 2	107
8.5 Bijlage interview 3	120

Lijst van afkortingen

BAW	Bestuursakkoord Water
CBS	Centraal bureau voor de statistiek
EPA	Environmental protection agency (milieu beschermings agentschap)
EU	Europese Unie
GGOR	Gewenste grond- en oppervlaktewater regime
KNMI	Koninklijk Nederlands meteorologisch instituut
KRW	Kaderrichtlijn water
LTO	Land- en Tuinbouw organisatie
NAM	Nederlandse aardolie maatschappij
NWP	Nationaal waterplan
OESO/OECD:	Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling / Organisation for economic cooperation and development
PBL	Planbureau voor de leefomgeving
RMNO	Raad voor ruimtelijk milieu- en natuuronderzoek
ROR	Richtlijn overstromingsrisico's
RWZI	Rioolwater zuiveringsinstallatie
UNDP	United Nations development programme (Verenigde Naties ontwikkelingsprogramma)
WBP	Waterbeheerplan
WB21	Waterbeheer 21 ^e eeuw

1. Inleiding

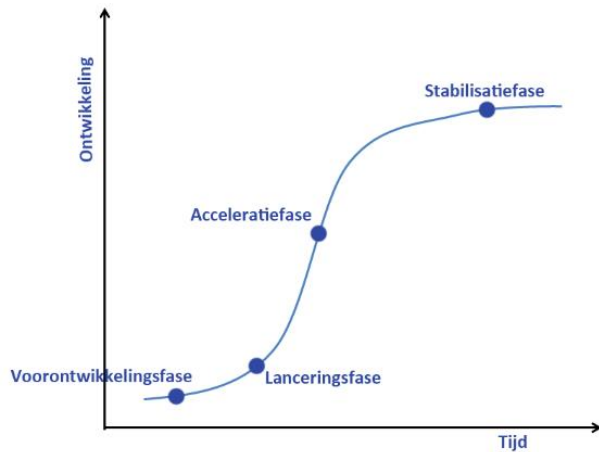
In dit hoofdstuk wordt de basis van de scriptie behandeld. In de aanleiding komen de drijfveren achter dit onderzoek naar voren. Vervolgens leidt een korte analyse van het probleem naar de hoofdvragen, een globale opzet van het onderzoek en een schematische weergave hiervan.

1.1 Aanleiding

Het Nederlandse waterbeheer kent een lange geschiedenis. Uit archiefstukken blijkt dat er al in de dertiende eeuw zogeheten heemraden bestonden, die toezicht hielden op de waterkeringen langs de mond van de Rijn (Hoogheemraadschap van Rijnland, 2014). Tegenwoordig staan deze organisaties ook wel bekend als waterschappen. De taak van het waterschap is om zorg te dragen voor het Nederlandse watersysteem op operationeel niveau. Sinds de jaren '80 wordt er echter discussie gevoerd over de invulling van de rol van het waterschap. Critici betichten het waterschap onder andere van inefficiëntie door bestuurlijke drukte, hoge kosten en een ondemocratische constructie (Tappeiner et al., 2010. Dersjant, 2014). Via het regeerakkoord wordt in 2012 de wens uitgesproken om de waterschappen in haar huidige vorm af te schaffen en deze te accommoderen in te ontwikkelen landsdelen. De spanning die is ontstaan over de rol van het waterschap is de eerste aanleiding tot het schrijven van deze scriptie. De vraag naar verandering impliceert namelijk een ontevredenheid over de huidige structuur van het waterschap. In dit onderzoek wordt daarom dieper ingegaan op de rol die het waterschap vervult binnen het Nederlandse waterbeheer en de ontwikkeling hiervan.

Onderzoek naar veranderingen binnen het Nederlandse watermanagement heeft al eerder plaatsgevonden. Van der Brugge, Rotmans en Loorbach publiceren in 2005 een onderzoek naar structurele veranderingen binnen het Nederlandse waterbeheer. Om deze veranderingen in kaart te brengen analyseren zij de sector aan de hand van nationale beleidsdocumenten. De auteurs vinden een beweging van een sectoraal georiënteerde aanpak naar een meer integraal- en participatie gerichte aanpak van water gerelateerde vraagstukken. De sectorale aanpak is typisch voor ruimtelijke planning in de jaren '70, ook in andere werkvelden (Allmendinger, 2009). Deze vorm van planning is gestoeld op het idee dat ruimtelijke planning een exacte wetenschap is (Hall, 1988). De verschuiving naar een meer geïntegreerde aanpak is het gevolg van de erkenning van onder andere de subjectiviteit van planners en onzekerheden bij ingewikkelde problemen. Dit concept wordt verder uitgewerkt in het theoretische kader. Van der Brugge et al. (2005) noemen deze verandering binnen het watermanagement een transitie: een grote structuurverandering van een maatschappelijk systeem. Meadowcroft (2009) beschrijft een transitie als een fenomeen dat verandering

vertegenwoordigt, namelijk een verschuiving van de uitgangsevenwichtssituatie naar een nieuwe evenwichtssituatie. In figuur 1.1.1. wordt het traject van een transitie weergegeven, waarin vier stadia worden onderscheiden. De transitietheorie wordt in hoofdstuk drie verder uitgewerkt. Van der Brugge et al. (2005) stellen dat de transitie zich vooral beperkt tot het nationale- en lokale niveau. Met andere woorden: het regionale niveau, waarbinnen de waterschappen opereren blijft bij deze transitie achter, waardoor de transitie niet verder komt dan de lanceringsfase. De acceleratiefase kan pas bereikt worden wanneer de verschuiving naar een integrale werkwijze ook plaats vindt op het regionale niveau. Hoewel dit onderzoek bijna tien jaar oud is heeft het met 85 citaties (Web of Science, 2014) een grote validiteit op het gebied van watermanagement in Nederland. Het artikel vormt daarom een belangrijk vertrekpunt van dit onderzoek. Het achterblijven van het regionale waterbeheer binnen de transitie is de tweede aanleiding voor het uitvoeren van dit onderzoek.



Figuur 1.1.1. Visuele weergave van het transitieproces. Eigen werk, naar Rotmans, 2001)

1.2 Probleem- en doelstelling

De waterschappen spelen een belangrijke rol binnen het Nederlandse waterbeheer, omdat elk waterschap zorg draagt voor de waterhuishouding binnen een bepaald gebied. Desalniettemin is er vanaf de jaren '80 een toename van kritiek op het waterschap waarneembaar. Ook wordt er in wetenschappelijk onderzoek geconcludeerd dat het regionale waterbeheer achterblijft in de grotere transitie binnen het Nederlandse watermanagement. Om ook in de toekomst een veilig watersysteem en een goede waterhuishouding te kunnen garanderen is het belangrijk dat de waterschappen zich verder ontwikkelen. Er wordt in dit geval bedoeld op de transitie van de uit de jaren '70 stammende sectorale werkwijze, naar een nieuw dominant maatschappelijk systeem waarin integratie centraal staat. Er wordt echter gesteld dat deze transitie bij de waterschappen achter blijft en daar ligt de kern van het probleem dat aan de basis van dit onderzoek staat. Uit deze probleemstelling volgen twee doelstellingen: ten eerste dient te worden uitgezocht hoe de waterschappen zich hebben ontwikkeld binnen het transitieproces sinds de publicatie van Van der

Brugge et al. uit 2005. Het tweede onderzoeksdoel is bepalen hoe de waterschappen zich binnen dit transitieproces verder kunnen ontwikkelen.

Het onderzoek wordt uitgevoerd in de context van de waterbeheerplannen 2010-2015. Een waterbeheerplan is een beleidsplan dat door het waterschap wordt opgesteld, in een cyclus van vijf jaar. Dat wil zeggen dat elk waterschap één keer per vijf jaar een plan schrijft waarin de doelstellingen en strategieën voor de komende planperiode staan uitgewerkt. Deze context is gekozen om een aantal redenen. Ten eerste zijn de waterbeheerplannen uniform. Waterschappen zijn allen verplicht geweest om een waterbeheerplan te schrijven voor een vaststaande planperiode, wat de documenten geschikt maakt voor een brede analyse. Daarnaast bevatten deze waterbeheerplannen het meest recente beleid, want de volgende generatie waterbeheerplannen is nog niet vastgesteld. Ten derde is het beleid algemeen. Er wordt een breed scala aan onderwerpen behandeld in de documenten, waardoor alle werkvelden van het waterschap belicht kunnen worden.

1.3 Onderzoeksvragen

Volgend uit de probleem- en doelstelling is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

In welk stadium van het transitieproces bevinden de waterschappen zich momenteel en hoe kan het transitieproces via de waterbeheerplannen verder worden bevorderd?

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is deze uitgewerkt in een aantal deelvragen. Deze vragen structureren het onderzoek en bouwen op naar de kennis die nodig is om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden.

1. Wat zijn de oorzaken van het achterblijven van de waterschappen binnen de transitie van watermanagement?

Toelichting: Het operationele niveau (waar de waterschappen zich ophouden) blijft achter in de geschetste transitie van watermanagement (Van der Brugge et al. 2005). Om de oorzaken hiervan te duiden wordt eerst het veranderende milieu waarbinnen de waterschappen opereren beschouwd in een fysisch- en institutioneel kader. Daarna wordt onderzocht waarom de waterschappen niet zijn mee veranderd. Als duidelijk is waarom de waterschappen achterblijven kan op basis daarvan een ontwikkelingsstrategie worden uitgedacht.

2. Hoe zijn de waterschappen gestructureerd in de optimale theoretische situatie?

Toelichting: Om de beleidsstrategieën naast een startpunt ook richting te kunnen geven wordt het theoretisch optimum geduid. Dit optimum stelt het punt voor waarin de transitie ophoudt omdat er geen mogelijkheden meer zijn om het systeem nog verder te verbeteren. Op basis hiervan wordt de ideale structuur gepresenteerd van de waterschappen.

3. Hoe kan het waterschap via het waterbeheerplan bijdragen aan het doorlopen van het transitietraject?

Toelichting: In deelvragen 1 en 2 is onderzocht waarom de waterschappen achterlopen in het transitieproces en is er een streefrichting aangewezen voor mogelijke ontwikkelingsstrategieën. De vraag die volgt vanuit de hoofdvraag is hoe het waterschap invulling kan geven aan deze strategie via haar eigen beleid (waterbeheerplan).

4. Welke andere overheden kunnen invloed uitoefenen op het transitieproces via het waterbeheerplan en hoe kunnen zij dit doen?

Toelichting: Het waterbeheerplan wordt niet volledig door de waterschappen zelf bedacht omdat zij in de plannen rekening moeten houden met wettelijke voorschriften. Denk bijvoorbeeld aan kwaliteitseisen van water, of een bepaalde veiligheid die een waterschap moet kunnen garanderen. Op deze manier kunnen andere overheden indirect sturing geven aan het waterbeheerplan. Het is daarom van belang te weten te komen hoe andere overheidspartijen het transitietraject kunnen beïnvloeden via het waterbeheerplan.

5. Is de implementatie van beleidsstrategieën die de transitie kunnen sturen ook waarneembaar in de waterbeheerplannen?

Toelichting: Via deelvragen 3 en 4 is geduid hoe het waterbeheerplan de transitie kan stimuleren via een beleidsstrategie. Omdat een deel van de hoofdvraag is hoe de transitie zich heeft ontwikkeld sinds 2005 wordt gekeken of deze strategieën zichtbaar geïmplementeerd zijn in de waterbeheerplannen aan de hand zowel de theorie als de beleidsanalyses. Wanneer dit duidelijk is kan ook de centrale onderzoeksvraag worden beantwoord.

1.4 Relevantie van het onderzoek

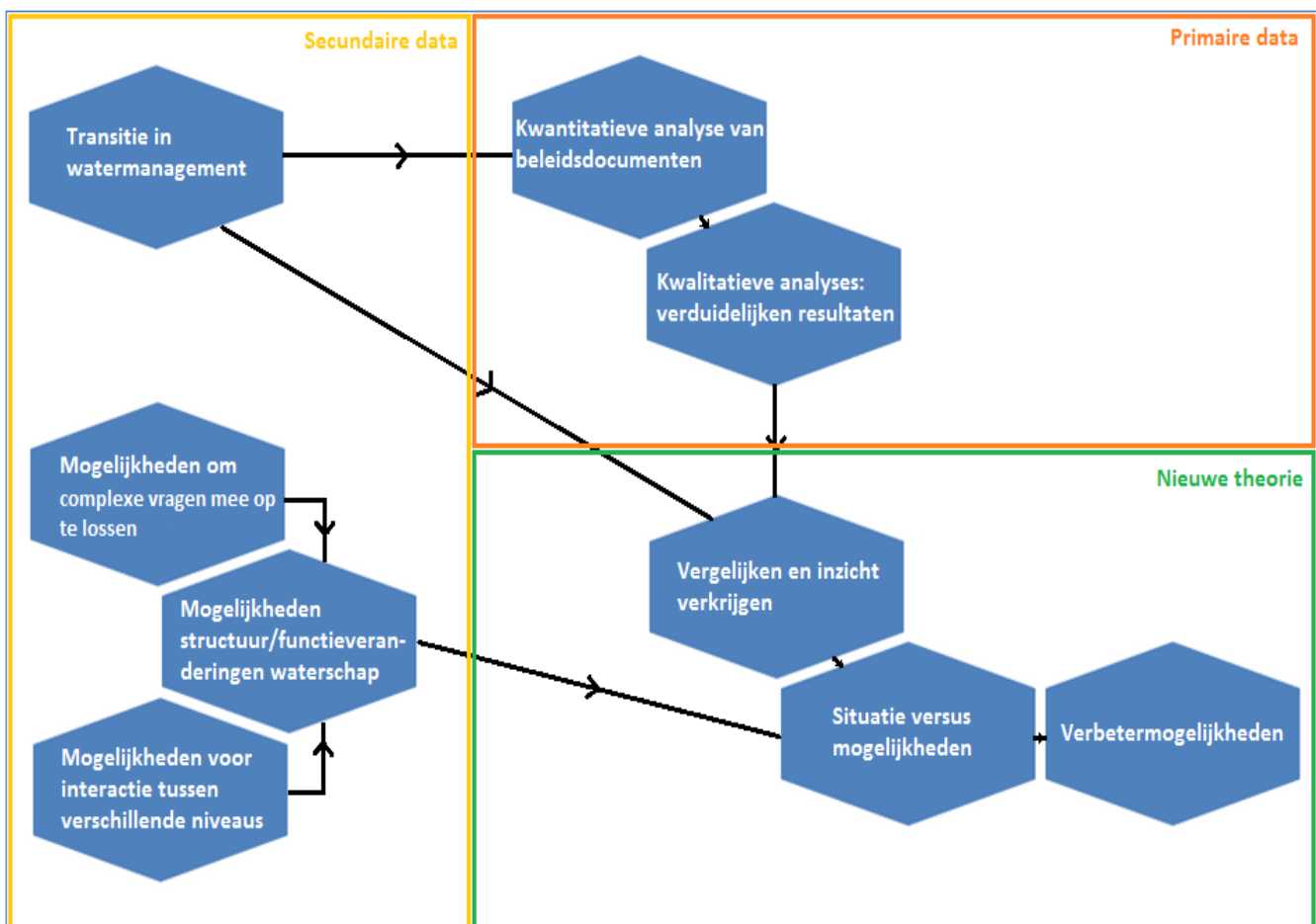
De waterschappen hebben vanwege hun rol in het waterbeheer een grote maatschappelijke verantwoordelijkheid, want een toenemend aantal inwoners woont onder de zeespiegel (53%) en op deze plaatsen vindt ook de grootste economische productie plaats, namelijk 65% van de totale Nederlandse productie (Vellinga et al, 2009). Verwacht wordt bovendien dat in de komende jaren de zeespiegel verder stijgt en dat weersomstandigheden extremer gaan worden (KNMI, 2014). Naast klimaatveranderingen bemoeilijkt ook de groter wordende ruimtelijke druk de taken van het waterschap. Dit onderzoek is in een aantal opzichten maatschappelijk relevant. Ten eerste is het doen slagen van de transitie belangrijk om het Nederlandse watersysteem toekomstbestendig te maken. Kennisverwerving over ontwikkelingen in het regionale waterbeheer is daarom nodig om ook in de toekomst een veilig watersysteem te kunnen blijven garanderen. Ten tweede is het zo dat hoe verder de transitie van watermanagement zich ontwikkelt, hoe meer ruimte er is voor een integrale aanpak. Karakteristiek voor een geïntegreerde aanpak is dat de besluitvorming niet meer geheel in handen is van de experts, maar dat ook burgers en andere belanghebbenden de mogelijkheid krijgen om mee te doen aan het planningsproces. Daarmee wordt de maatschappelijke invloed op de besluitvorming vergroot. Ook voor de betrokken overheidspartijen is dit onderzoek relevant. De discussie over de rol van het waterschap wordt al langer gevoerd, maar deze is niet eerder gekoppeld geweest aan de transitie theorie. Via dit onderzoek wordt niet alleen duidelijk hoe de Waterschappen zich kunnen ontwikkelen via beleidsstrategieën, maar ook hoe andere overheidspartijen de waterschappen in het transitietraject kunnen sturen. Tenslotte is de rol die het waterschap in de toekomst zou moeten vervullen nog onzeker. In dit onderzoek wordt aan die toekomstige rol meer inhoud en sturing gegeven.

Om drie redenen is het onderzoek ook wetenschappelijk gezien relevant. Ten eerste geeft het onderzoek een actuele kijk op de transitie van de watermanagementsector, wat sinds 2005 niet meer is gebeurd. De transitie wordt specifiek vanuit de waterschappen bekeken. Juist omdat het onderzoek zich focust op de waterschappen wordt ten tweede ook duidelijk hoe deze regionale overheid zich binnen het transitieproces gedraagt en hoe er op dit niveau gereageerd wordt op invloeden van buitenaf. Zowel grootschalige belanghebbende partijen, zoals de Europese Unie, als kleinschalige betrokkenen zoals bewoners komen hierbij aan bod, waardoor het complete samenspel van actoren verduidelijkt wordt. Daarnaast wordt in dit onderzoek duidelijk wat de effecten van beleidsveranderingen zijn op het transitieproces. Welke beleidsingrepen hebben een positieve uitwerking? Met welke strategieën het transitieproces op het regionale niveau gestimuleerd kan

worden is bovendien een vraag die niet alleen van toepassing is op de specifieke transitie van watermanagement, maar algemeen geldend is voor vergelijkbare transitieprocessen.

1.5 Onderzoeksaanpak en conceptueel model

Het conceptuele model is een schematische weergave van de globale onderzoeksaanpak. Het schema is ontworpen om de lezer een bondig overzicht te geven van de achterliggende structuur van de scriptie. Het onderzoek is grofweg opgesplitst in drie delen, aangegeven in geel, oranje en groen. Het onderzoek begint met een theoretisch kader op basis van secundaire data (literatuur). Hierin wordt de transitie van watermanagement uitgediept aan de hand van verschillende theorieën, waarna mogelijkheden worden geduid om de transitie te kunnen beïnvloeden. Dit gedeelte valt binnen het geelgekleurde kader. De behandelde theorie en de beschrijving van de transitie vormen de basis voor het daadwerkelijke onderzoek. Het verzamelen van primaire data gebeurt in het oranje kader, hier vindt zowel de kwantitatieve- als kwalitatieve analyse plaats. De gevonden data wordt vervolgens gekoppeld aan de secundaire data. Het laatste onderdeel van onderzoek bevindt zich binnen het groene kader en heeft betrekking op de presentatie van de nieuwe theorie, de uitwerking van de conclusie en de beantwoording van de hoofdvraag. Een meer gedetailleerde uitwerking van het onderzoek wordt gepresenteerd in hoofdstuk vier.



Figuur 1.4.1 Conceptueel model, eigen werk (2014)

2. Positionering waterschap

Het vertrekpunt van deze scriptie is de rol van het waterschap, die volgens critici zou moeten veranderen. Zij stellen dat de waterschappen niet voldoende met de tijd mee gaan. De ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan deze uitspraken worden in onderstaande beschouwing uitgelicht. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen relevante institutionele- en fysieke veranderingen in de context van de waterschappen.

2.1 institutionele veranderingen

Net zoals Nederland is onderverdeeld in gemeenten en provincies is een vergelijkbare verdeling ook voor waterschappen gemaakt. Het land telt momenteel 23 waterschappen, elk belast met de verantwoordelijkheid voor een afgebakend stuk Nederland. De waterschappen zijn echter niet de enige actoren die zeggenschap hebben over water gerelateerde vraagstukken. Sinds de jaren tachtig vallen de verantwoordelijkheid over zowel stedelijke riolering als -oevers en -bodems onder haar respectievelijke gemeenten. Provincies dragen op hun beurt zorg voor vaarwegen en het grondwater (Schwartz, 2004) en zijn kadersteller voor bijvoorbeeld de natura2000 gebieden de kaderrichtlijn water (Provincie Noord-Holland, 2013). Maar, omdat deze organen slechts een beperkt takenpakket ten aanzien van water hebben, worden alleen de waterschappen en het nationaal opererende Rijkswaterstaat beschouwd als 'watermanagers'. Nationale wateren worden namelijk beheerd door Rijkswaterstaat (Rijkswaterstaat, 2008). Onder andere de verhoudingen en de taakafstemming tussen deze vier publieke organen is uitgeschreven in de Waterwet (Waterwet, 2009). Deze jonge wet is ingevoerd in 2009 en is een pakket waarin acht voorgaande wetten zijn geïntegreerd ter bevordering van efficiëntie. In 2011 volgde hierop het Bestuursakkoord Water (BAW, 2011) met als doel waterbeheer efficiënter, doelgerichter en tegen lagere kosten te laten gebeuren. Het middel dat hier met name voor wordt gebruikt is opschaling. Het BAW spreekt van schaalvergroting tot idealiter tien waterschappen. Deze wens vertoont overeenkomsten met de plannen om waterschappen en provincies om te vormen tot 5 landsdelen (Regeerakkoord, 2012). Het plan om waterschappen op deze wijze op te schalen is voorlopig echter van de baan. Minister Schultz van Haegen (Infrastructuur en milieu) concludeert in maart 2014 op basis van het OESO rapport over waterbeheer in de toekomst (OESO, 2014) dat de waterschappen goed werk verrichten. Hiermee vervalt volgens de minister voorlopig de noodzaak om aan de organisaties te gaan sleutelen (Volkskrant, 2014). Er hebben de laatste jaren wel een aantal fusies tussen waterschappen plaats gevonden om verschillende redenen. Op dit moment telt Nederland nog 23 waterschappen; tien jaar eerder waren dat er nog 36 (CBS, 2004)

Naast de vier landelijke overheidsorganen is ook de Europese Unie een orgaan dat zich bemoeit met de Nederlandse waterhuishouding. De Waterwet en het Bestuursakkoord Water zijn – naast het bevorderen van efficiëntie – opgesteld om Europese richtlijnen eenvoudiger te kunnen implementeren. Soepele incorporatie van EU-richtlijnen in nationaal beleid wordt steeds belangrijker, want door supranationalisatie van wetgeving groeit de invloed van Europa als besluitvormer in het Nederlandse waterbeleid. Een belangrijke Europese richtlijn is het 'Water Framework Directive, oftewel de Kader Richtlijn Water (vanaf hier: KRW). Deze richtlijn beoogt besluitvorming ten aanzien van Europese wateren te veranderen van politieke administratieve eenheden naar stroomgebieden (Verreth, 2009). Vooral voor Nederland zijn dit complexe maatregelen om twee redenen. Ten eerste bestaat de Nederlandse delta uit een groot geologisch stelsel van internationale rivieren. Een stroomgebiedsbenadering betekent daarom een scala aan internationale verbanden. Ten tweede stelt de KRW dat waterlichamen zoveel mogelijk authentiek en natuurlijk behoren te blijven zodat ecosystemen niet worden aangetast. In Nederland leidt deze eis echter tot problemen, want vrijwel geen waterlichamen zijn (nog) authentiek of natuurlijk. De taak aan de waterschappen is om enerzijds gezonde ecosystemen te creëren die ook een waterkerende functie hebben (Ministerie van verkeer en waterstaat, 2005).

Een andere belangrijke richtlijn vanuit de EU is de Richtlijn Overstromingsrisico's (2007). Dit besluit eist dat lidstaten informatie verzamelen met betrekking tot overstromingsrisico's en plannen maakt om overstromings risico's grensoverschrijdend aan te pakken, wat in lijn is met de Kaderrichtlijn Water. Mostert en Junier (2009) stellen dat deze richtlijn vooral een belangrijke kentering in visie voorstelt. In dit document is een duidelijke verandering zichtbaar van bescherming tegen overstromingen, naar het beheren van overstromingen. De richtlijn is proces georiënteerd, wat betekent dat lidstaten een relatief grote implementatievrijheid hebben. Berg en Slager (2012) merken op dat dit zowel positief- als negatief kan uitvallen. Het wordt door de implementatievrijheid namelijk makkelijker om de richtlijn als een procedurele verplichting jegens de EU te zien, anders dan een daadwerkelijke kans om beter met overstromingsrisico's om te gaan.

2.2 Fysieke veranderingen

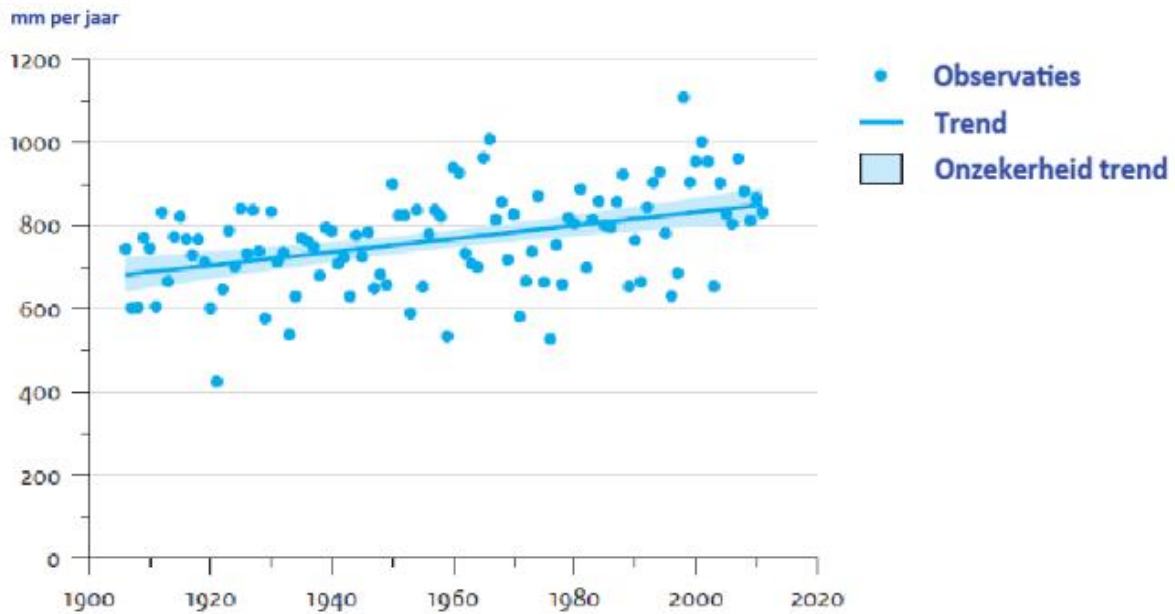
Onderzoek van het centraal bureau voor de statistiek (CBS, 2014) wijst uit dat de gemiddelde bevolkingsdichtheid per vierkante meter is toegenomen van 384 in 1970, naar 498 in 2013. Dit betekent een relatieve stijging van 26% in de afgelopen 43 jaar. Nederlanders moeten dus met steeds meer mensen gebruik maken van ongeveer dezelfde hoeveelheid ruimte. De aanbodkant van ruimte is namelijk nauwelijks veranderbaar. Het aanwinnen van land door inpoldering is verantwoordelijk voor slechts een fractie van de totale ruimte in Nederland (van der Ham, 2009). Het bebouwde milieu neemt daarnaast sterker toe dan onze bevolking, namelijk met 10% tussen 2000 en 2010 (CBS, 2014). Dit betekent dat er een relatieve stijging is van het bebouwde oppervlak van Nederland ten opzichte van de bevolking. Het vervangen van natuurlijke ruimte door verhard oppervlak zoals straten en bebouwing blijft echter niet zonder gevolgen. Regenwater loopt de straat af en zakt minder in de ondergrond, waardoor er meer neerslag direct moet worden afgewaterd. Chester (1996) stelt dat afwateringssystemen er traditioneel op gericht zijn het water zo snel mogelijk kwijt te raken, wat resulteert in grote pieken van watertoevoer in lageregelegen gebieden. Het environmental protection agency (EPA, 1993) becijfert dat het afwateringsverschil tussen zacht- en verhard oppervlak op kan lopen tot 45%, zoals te zien is in afbeelding 2.2.1.



Figuur 2.2.1. Afwatering bij verschillende bodems (EPA, 1993)

Niet alleen heeft Nederland te maken met hoge afwateringspieken als gevolg van stedelijke drainage, ook de totale neerslag in Nederland is toegenomen. Onderzoek door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, 2012) wijst uit dat de totale jaarlijkse neerslagsom de laatste eeuw met gemiddeld 23% is toegenomen. De neerslagsommen zijn weergegeven in figuur 2.2.2. Hoewel de totale jaarlijkse neerslag toeneemt, verwacht het KNMI (2006) dat de zomers gemiddeld zo'n 40% droger gaan worden. Het weerinstituut voorspelt dat de winters daarentegen juist natter gaan worden (20%). Het PBL waarschuwt ook dat de rivierafvoer nog verder stijgt, door toenemende neerslag in de stroomgebieden buiten de Nederlandse grens.

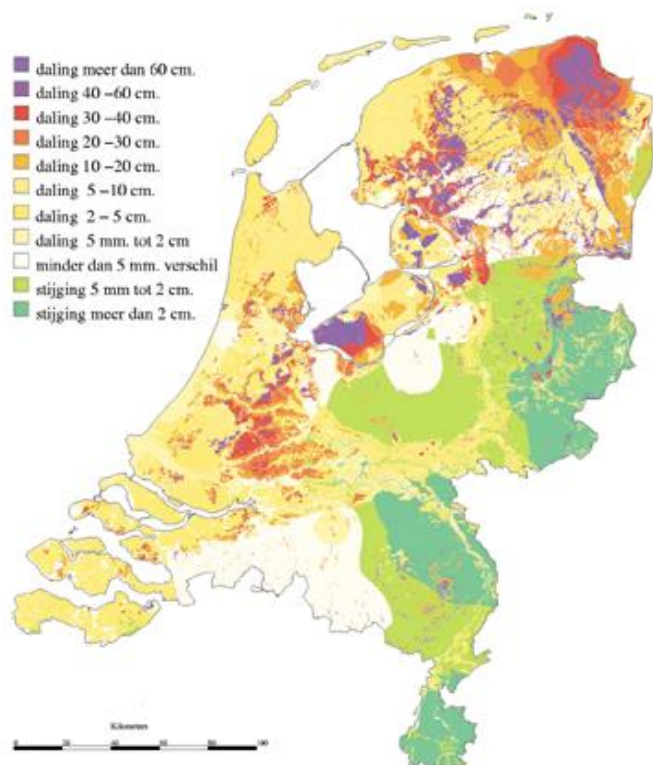
Neerslag in Nederland



Figuur 2.2.2. Neerslag in Nederland (Planbureau voor de leefomgeving, 2012)

Een andere complicerende factor voor de Nederlandse watersystemen is bodemverzakking. Vooral menselijke activiteiten dragen hier aan bij. Zo wordt een maximale bodemdaling van 40 centimeter verwacht over 15 jaar in de Groningse gaswinningsgebieden (NAM, 2010) en leidt ook de onttrekking van grondwater of andere grondstoffen tot een verzakkende bodem. Van Onselen (2008) geeft aan dat onttrekking van grondwater uit natte gebieden kan resulteren in een bodemdaling van 100 centimeter per eeuw. Langzamere, natuurlijke processen oefenen ook invloed uit op de bodem. Het noord-westen van Nederland stijgt nog steeds sinds het wegvallen van de zware ijskap aan het einde van de laatste ijstijd. Het zuid-oosten van Nederland doet vanwege dit effect juist het tegenovergestelde (van Onselen, 2008). Stouthamer en Berendsen (2000) geven

Figuur 2.2.3. Bodemdaling tot 2050 (Anders omgaan met water, 2000)



tenslotte aan dat de bodem 1,8 centimeter per eeuw daalt als gevolg van tektonische bewegingen in de ondergrond. In figuur 2.2.3. zijn al deze aspecten in een totaalkaart weergegeven. De kaart laat de verwachte bodemveranderingen zien voor het jaar 2050, uitgaande van de situatie in 2000 (Anders omgaan met water, 2000). Opvallend in dit figuur is de absolute stijging van de bodem in Limburg en delen van Oost Nederland. Dit komt door een verhoogde grondwaterspiegel, die het land als het ware optilt (TNO, 2007).

2.3 Conclusie positie waterschap

De fysieke- en institutionele veranderingen in ogenschouw nemend kan er geconcludeerd worden dat het werkveld waarin het waterschap opereert de afgelopen decennia sterk is veranderd. Afgeleid van het gegeven overzicht worden een aantal ontwikkelingen zichtbaar. Ten eerste groeit het aantal overheden dat zich met de watersector bemoeit. Dit gebeurt via zowel decentralisatie naar lagere overheden als supranationalisatie via de Europese Unie. Ook de fysieke ruimte waarbinnen het waterschap opereert is aan substantiële veranderingen onderhevig. Kort gezegd moet het Nederlandse watersysteem méér water verwerken, terwijl de beschikbare ruimte voor water kleiner wordt door de toegenomen schaarste van ruimte.

3. Theoretisch kader

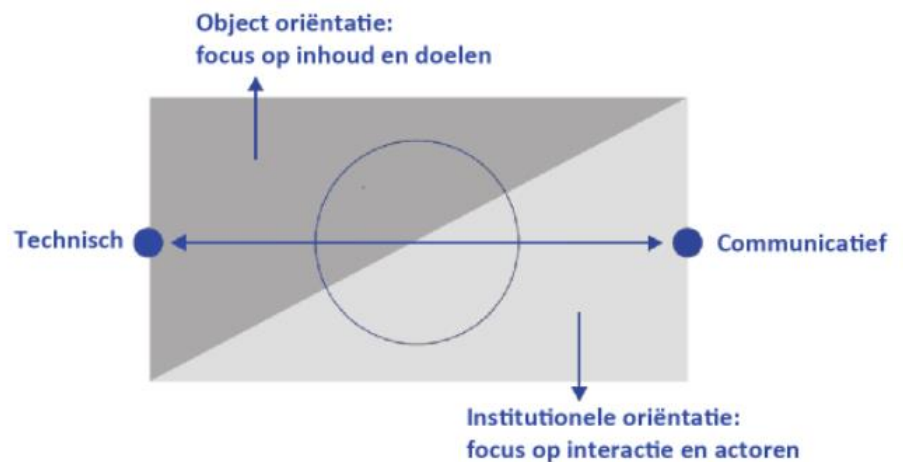
Nu bekend is aan welke veranderingen het waterschap wordt blootgesteld kan worden gekeken naar de opties die de waterschappen hebben om met deze veranderingen om te gaan. Dit hoofdstuk biedt een theoretisch kader waarin een aantal pijlers uiteen worden gezet die bij kunnen dragen aan het begrip en de oplossing van problematiek rondom water gerelateerde vraagstukken. Het theoretische kader is opgedeeld in drie delen. In paragraaf 3.1 wordt gezocht naar een passende reactie op de vergrootte moeilijkheid van problemen in de watersector aan de hand van de complexiteitstheorie. Vervolgens worden de implicaties van systeemveranderingen uitgediept met behulp van de transitietheorie. Tenslotte wordt in paragraaf 3.3 de multi-level governance theorie behandeld. Deze theorie heeft betrekking op de verhoudingen tussen overheden bij vraagstukken waar meerdere overheden een aandeel hebben, zoals in de watersector vaak het geval is. Het hoofddoel van het theoretische kader is om processen van verandering te onderzoeken die gaande zijn in de regionale waterbeheer, waarna mogelijkheden worden uitgediept die de processen in de gewenste richting kunnen sturen.

3.1 Communicatie als oplossing voor complexiteit

Rittel introduceert het concept van complexe problemen in 1972. Hij zet dit type probleem af tegen 'simpele problemen'. Een simpel probleem kan volgens Rittel opgelost worden door het implementeren van het beste oplossingsalternatief. Deze visie is kenmerkend voor naoorlogse ruimtelijke planning en wordt geduid als modernistische planning. Planners worden hierin beschouwd als experts, met een objectieve kijk op het project waaraan gewerkt wordt. Hall (1998) stelt dat ruimtelijke planning in de jaren '70 beschouwd wordt als een exacte wetenschap, waarbij weinig actoren betrokken zijn en gehandeld wordt op basis van beschikbare informatie. Dit perspectief staat ook wel bekend als blauwdrukplanning. Een achterliggende aanname van blauwdrukplanning is dat risico's volledig beheerst en gecontroleerd kunnen worden. Deze totale beheersing wordt ook wel volledige rationaliteit genoemd. Wolsink (2005) beargumenteert dat dit type planning ook het Nederlandse waterbeheer domineerde in de jaren '70. Rittel (1972) stelt echter dat volledige rationaliteit paradoxaal is. Bij complexe problemen is totale beheersing en controle namelijk onmogelijk omdat er altijd onzekerheden overblijven, hoe groot het vooronderzoek ook is.

Aan het einde van de jaren '70 veranderde het dominante planningsstelsel. Volgens Allmendinger (2009) wordt rond deze tijd geaccepteerd dat het technisch-rationele modernisme niet het hoofd kan bieden aan machtsverhoudingen en lokale wensen. Het postmodernistische systeem is in antwoord

hierop ingericht op basis van consensus. Besluitvorming heeft zodoende een argumentatief karakter gekregen. In figuur 3.1.1 zijn problemen met een technisch rationeel karakter aan de linkerzijde van het figuur weergegeven. Aan de rechterzijde bevinden zich de problemen met een communicatieve rationaliteit. In



Figuur 3.1.1. Technisch versus communicatief geïntendeerd (de Roo en Porter, 2007)

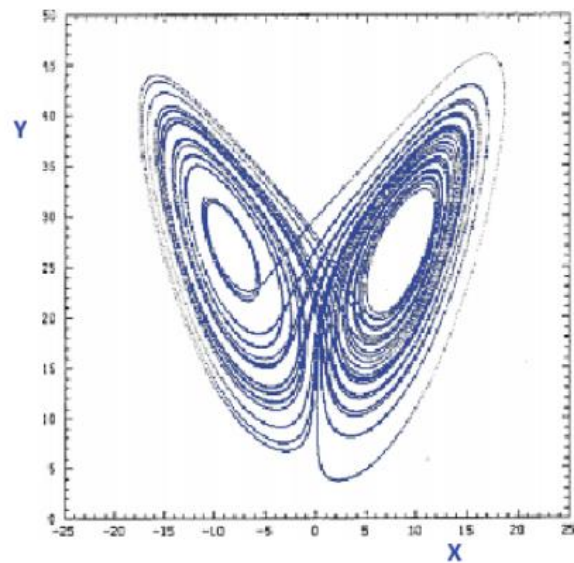
die zin staat het postmodernisme dus lijnrecht tegenover het modernisme. De Roo en Porter (2007) geven overigens aan dat problemen niet perse uiterst links- of rechts liggen, maar doorgaans in het cirkelvormige midden. Hier worden bepaalde aspecten van een probleem beschouwd als simpel, andere als complex. De problemen aan de rechterzijde van de figuur – geduid als communicatief – worden ook wel complexe problemen genoemd.

Complexe problemen zijn niet sluitend geformuleerd, wat betekent dat pas na implementatie van een oplossing de haken en ogen van een probleem zich openbaren. Dit bemoeilijkt anticipatie. Deze problemen zijn niet met ‘ja’ of ‘nee’ te beantwoorden en zijn allemaal uniek, wat impliceert dat er geen standaard oplossingen te formuleren zijn. Tenslotte hebben de complexe problemen geen eindpunt, in plaats daarvan ontwikkelen ze zich. Complexe vraagstukken worden gekenmerkt door een hoge mate van onzekerheid. Van der Brugge et al. (2005) stellen dat de karakteristieken van complexe problemen ook van toepassingen zijn op water gerelateerde vraagstukken. Water wordt gebruikt voor zeer uiteenlopende doeleinden, denk aan drinkwater, irrigatie of transportmogelijkheid. Daarnaast vindt er een vervlechting plaats tussen beleidsterreinen en sectoren onderling, zoals landbouw, economie en natuur (van Twist et al, 2011). De maatschappij stelt bovendien steeds meer functionele eisen aan gebieden, waardoor de beschikbare ruimte steeds multifunctioneler moet worden ingericht (RMNO, 2009). Ook dit is een complicerende factor in het planningsproces.

De Roo en Porter (2007) beargumenteren dat de ‘scope’ (focus) van een project wijzigt naarmate een kwestie in complexiteit toeneemt. Hoe hoger de mate van complexiteit, hoe meer de focus verschuift van een object georiënteerde- naar een communicatief georiënteerde oplossingsaanpak (zie figuur 3.1.1). De focus verschuift zodoende van doel en inhoud, naar interactie en actoren. In dit geval

houdt de planner zich niet zozeer bezig met het zoeken naar een juiste oplossing, maar meer met het optimaliseren van het planningsproces. Hierdoor kunnen oplossingen gedurende het proces geïdentificeerd worden. Volgens de Roo en Porter (2007) ontwikkelt de planner zich in dergelijke kwestie van een expert naar een medium van verandering met een proces georiënteerde focus. Dit om zo optimaal mogelijk om te kunnen gaan met complexe situaties.

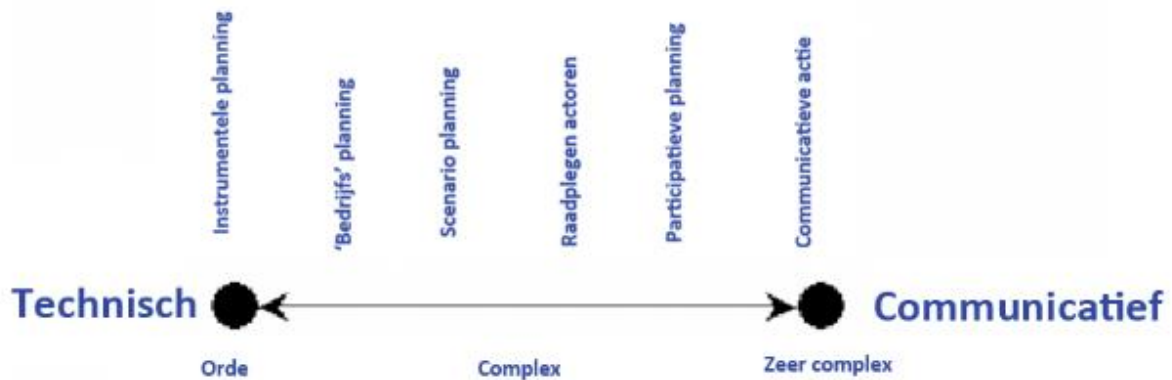
Het is duidelijk dat de jaren '70 een omslagpunt vormen in de denkwijze over complexe situaties binnen ruimtelijke planning, wat geresulteerd heeft in het postmodernisme. Deze communicatieve handelswijze wordt onder andere gekenmerkt door een grotere actor-arena en een proces georiënteerde aanpak. Ook weten we dat de Nederlandse watersector in de jaren '70 op de traditionele modernistische wijze opereerde. Door de complexe aard van het Nederlandse waterbeheer weten we dat water gerelateerde vraagstukken zich doorgaans aan de rechterzijde van figuur 3.1.1 bevinden, waar complexe situaties zich ophouden. De volgende vraag is daarom hoe er op complexiteit kan worden ingespeeld.



Figuur 3.1.2. Het vlindermodel (Lorentz, 1963)

Een treffend voorbeeld om complexiteit mee te illustreren is het zogenaamde chaos-effect. Dit effect is gestoeld op het gedachtegoed van Poincaré (1914, in: *essential writings of Poincaré*, 2001). Hij stelt dat een kleine verandering in een originele variabele enorme gevolgen teweeg kan brengen. Dit effect is in de volksmond beter bekend als het vlindereffect, bedacht door Lorentz (Hilborn, 2004). Een modulatie van dit effect is weergegeven in figuur 3.1.2. In dit model volgen ontwikkelingen bepaalde lijnen die bewegen naar centrale aantrekkingsfactoren. Het centrum wordt echter nooit bereikt. In plaats daarvan divergeren de lijnen en volgen zij een onvoorspelbaar patroon. Dit patroon representeert een complexe situatie, ook wel non-lineaire gebeurtenis genoemd. Er is namelijk geen directe lijn zichtbaar tussen oorzaak en oplossing, maar een patroon dat lastig te duiden of ontdekken valt (Verhees, 2013). Deze onvoorspelbaarheid wordt veroorzaakt door onzekerheden. Dit zijn factoren waarvan vooraf niet duidelijk is hoe ze zich ontwikkelen, aangenomen dat vooraf überhaupt al duidelijk is dat de factor van invloed is op de kwestie. De communicatieve aanpak van ruimtelijke planning erkent deze onzekerheden en neemt ze mee in de besluitvorming (De Roo en Rauws, 2012). De Roo en Rauws

stellen dat het complexiteits-denken ruimtelijke planners kan helpen om te gaan met non-lineaire zaken in de wereld om ons heen. In figuur 3.1.3 karakteriseren Zuidema en de Roo (2004) non-lineariteit als zijnde zeer complex, wat correspondeert met de eerder geduide communicatieve



Figuur 3.1.3. Van orde naar complexiteit (Zuidema en de Roo, 2004)

rationaliteit. Omdat deze rationaliteit een diversiteit aan kennis, ideeën en belangen genereert stellen de auteurs dat een communicatieve aanpak van vraagstukken een veelomvattende- en interactieve oplossing kan leveren. De planner faciliteert hierin het planningsproces en optimaliseert deze. Door belanghebbenden via participatie in dit proces te betrekken kan de beste oplossing worden geduid aan de hand van lokale kennis. Aan participatieve planning zitten echter een aantal haken en ogen. Ten eerste zouden alle lokale belanghebbenden idealiter samenkomen en democratisch een besluit nemen, maar dit is niet altijd mogelijk (Irvin en Stansbury, 2004). Het is mogelijk dat het lokale actoren ontbreekt aan tijd- of interesse voor een participatietraject. Daarnaast is het nog maar de vraag of lokalen de beste beslissing kunnen maken voor de lange termijn. Zelfs als deze hindernissen overwonnen zijn blijft er een probleem: een hopeloos inefficiënt proces door de omvang van de groep belanghebbenden bij complexe problemen. Planners dienen dus een afweging te maken tussen efficiëntie en participatie. Er zijn echter nog meer redenen te duiden waarom communicatieve planning niet volgens het boekje kan worden uitgevoerd. Brooks (1996) zegt dat dit komt door de institutionele context waarbinnen de planner werkt. Hij noemt onder andere economische beperkingen van actoren, institutionele gedragscodes en loyaliteit van bepaalde actoren. Volgens Martens (2001) loert ook het gevaar dat planners vasthouden aan ideeën die dichtbij de eigen zienswijze ligt. De manieren waarop planners met participatie om kunnen gaan zijn vastgelegd door Arnstein (1969) in de participatieladder. Hij stelt dat er een groot verschil is tussen een schijnritueel en een proces waarin lokale actoren daadwerkelijk invloed uitoefenen. De

ladder van Arnstein heeft twee extremen. Onderaan de ladder staat manipulatie, wat beschouwd wordt als non-participatie omdat het lokale niveau geen enkele invloed uit kan oefenen. Bovenaan de ladder wordt 'citizen control' genoemd, overeenkomstig met de hoogste graad van participatie. Hier hebben participanten daadwerkelijk invloed omdat ze plaats nemen in de zetels van de besluitvorming. Aan de hand van dit model is door Pröpper (2009) een model ontwikkeld waarin de ladder is toegepast op verschillende bestuursstijlen (figuur 3.1.4).

Dit model weerspiegelt ook de extremen van de technische- versus communicatieve rationaliteit. Het modernisme wordt gekenmerkt door een gesloten autoritaire stijl van planning, waarbij participanten niet worden betrokken. De faciliterende rol van de planning die communicatieve planning voorschrijft staat bovenaan de ladder. Bij deze bestuursvorm wordt het gezag, beleid en initiatief overgedragen aan betrokkenen op het lokale niveau. De waterschappen volgen de trend



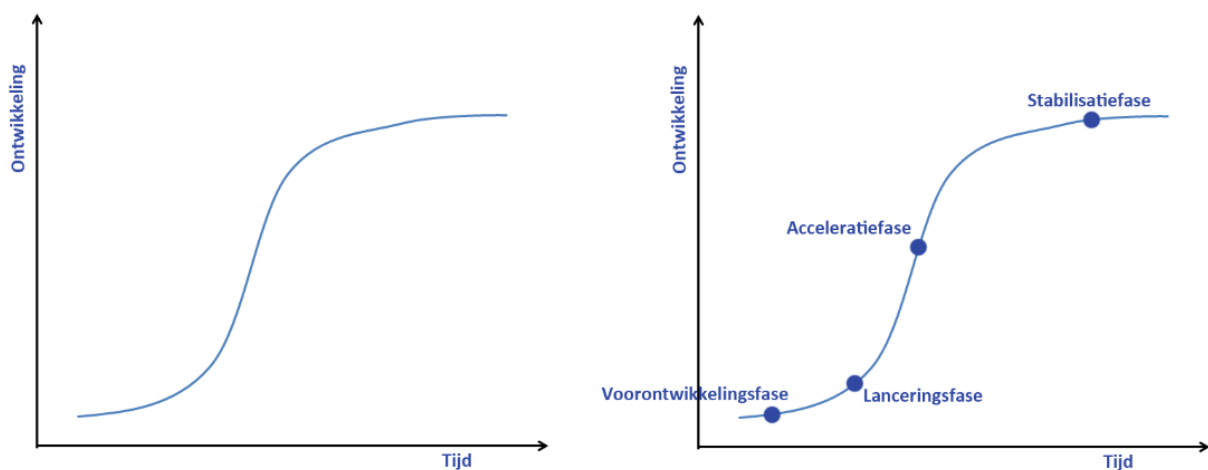
Figuur 3.1.4. Visualisatie van de participatieladder. Pröpper, 2009)

naar een communicatieve aanpak van problemen. Sinds 1995 zijn er waterschap verkiezingen en hebben burgers indirect invloed op de besluitvorming (NLkiest, 2014). Er kan gesteld worden dat de bestuurders daarom een consultatieve stijl hanteren, via welke burgers indirect invloed hebben op de eindspraak.

Uit bovenstaande uiteenzetting wordt duidelijk dat een communicatieve aanpak oplossingsmogelijkheden biedt voor complexe ruimtelijke problemen, maar dat het betrekken van de belanghebbende partijen niet altijd even eenvoudig is. Het is daarom interessant om te onderzoeken hoe de waterschappen omgaan met de maatschappelijke overgang naar een planningssysteem waarin participatie een belangrijke rol speelt. Het is hiervoor echter belangrijk om eerst de maatschappelijke overgang als proces te begrijpen. In de volgende paragraaf wordt dit gedaan aan de hand van de transitietheorie.

3.2 Transitie theorie

Grote structuurveranderingen van maatschappelijke systemen worden in de literatuur ook wel transities genoemd. Meadowcroft (2009) beschrijft een transitie als een fenomeen dat verandering vertegenwoordigt. Meer specifiek doelt hij op een verschuiving van een dominante evenwichtssituatie (vanaf hier: equilibrium) naar een nieuw dynamisch equilibrium waarin de dominante technologieën en sociale uitvoering zijn veranderd ten opzichte van de uitgangssituatie. De transitie theorie vindt zijn oorsprong bij Zelinsky. Hij ontwikkelde deze theorie in 1971 om demografische ontwikkelingen te beschrijven. Rotmans (2005) stelt dat een transitie een tijdspanne heeft van 25 tot 50 jaar. In figuur 3.2.1A zijn beide equilibria weergegeven, evenals de transitie die het systeem naar het hogere niveau tilt. Hoewel de lijn die de transitie voorstelt een effen verloop heeft is het proces in werkelijkheid een accumulatie van kleine- en grote piekontwikkelingen die elkaar opvolgen.



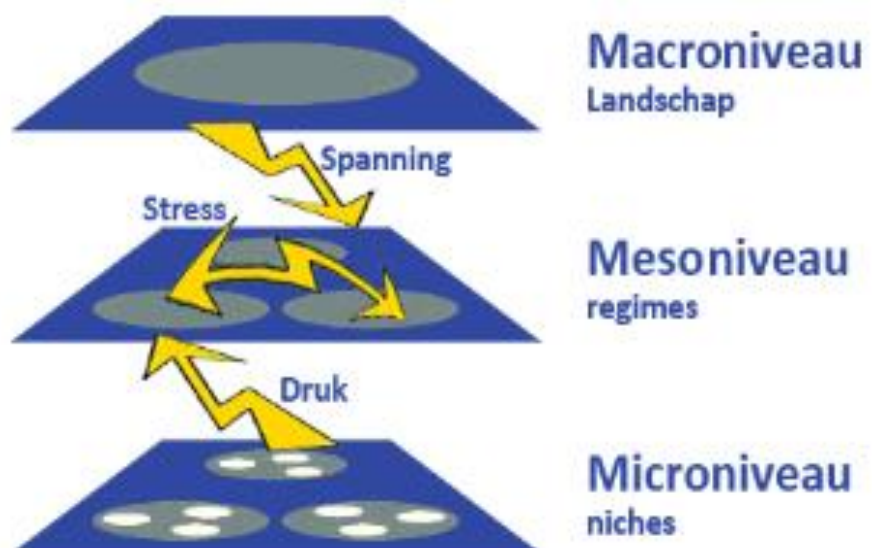
Figuur 3.2.1A en B.

Visuele weergave van het transitieproces. Eigen werk, naar Rotmans, 2001)

Er zijn in de gangbare definitie van een transitie vier fasen te onderscheiden (Rotmans, 2001). De eerste fase in het transitieproces wordt de voorontwikkelingsfase genoemd. In deze fase is nog geen sprake van een zichtbare verandering van het status-quo, maar vinden kleine veranderingen onder de oppervlakte plaats. Een transitie bereikt de lanceringsfase wanneer het systeem bewegingen begint te vertonen. De derde fase, weergegeven met een sterk stijgende lijn representeert de acceleratiefase. In deze fase vinden zichtbare- structurele veranderingen op verschillende niveaus plaats, zoals op sociaal-cultureel, economisch en institutioneel gebied. In deze fase is er sprake van een uiteenloping van verschillende processen, die vervolgens afvlakken in de stabilisatiefase (fase 4). In figuur 3.2.1B zijn alle transitiefasen geduid. De snelheid van de veranderingen neemt langzaam af totdat een nieuw equilibrium bereikt is. De veranderingen die optreden tijdens dit proces zijn volgens de Roo en Rauws (2012) ook een belangrijke factoren die bijdragen aan de complexiteit van vraagstukken, omdat alle verschuivingen en interacties die plaats vinden een belangrijke bron van onzekerheden zijn. De situatie tijdens de project uitvoering kan daarom heel anders zijn dan ten tijde van de beleidsvorming (van Twist et al, 2011)

Naast de beschreven fasen is ook de interactie tussen relevante niveaus binnen de transitie belangrijk om te onderscheiden. Immers zijn transities veelal diepgaande maatschappelijke veranderingen waar een veelvoud aan actoren bij betrokken is. In de theorie worden door Geels (2002) drie niveaus geduid die belangrijk zijn om uit elkaar te houden vanwege hun plaats in het transitieproces. Op volgorde van groot- naar kleinschalig zijn dat het landschap, de verzameling van regimes en de lokale

niches, respectievelijk het macro- meso- en microniveau (Rotmans, 2001). De relatie tussen de niveaus wordt ook wel het multi-level perspectief genoemd en is weergegeven in figuur 3.2.2. Het *landschap* is een metaforische term die de relatieve hardheid en de materiele context van de samenleving



Figuur 3.2.2

Multi-level perspectief (Geels, 2002) met daarin krachten, naar Frantzeskaki en de Haan, 2009.

vertegenwoordigt (Geels, 2002). Met andere woorden, het landschap vormt de dominante structuur waarbinnen de andere niveaus opereren. Deze structuur wordt op het mesoniveau – waar de regimes zich ophouden – vooral ondervonden in de vorm van regelgeving en brede opvattingen. Op het mesoniveau bevinden zich de belangen, normen en regels die het dominante functioneren van het maatschappelijke systeem representeren. Waterschappen vallen hierom in deze categorie onder te verdelen. Niches worden op het laagste niveau in de hiërarchie aangetroffen en hiermee worden individuele actoren en de lokale praktijk bedoeld (Geels, 2002). In de transitietheorie hebben de drie niveaus zeer uiteenlopende functies op het gebied van innoveren. Deze innovaties zijn belangrijk omdat deze de motoren zijn van het transitieproces. Op het landschapsniveau vinden innovaties zeer langzaam maar gestaag plaats onder invloed van internationale verdragen of veranderende wereldbeelden. Op het landschapsniveau kunnen deze veranderingen versneld of vertraagd worden (Rotmans, 2001). Ook onderaan de hiërarchische ladder kunnen transitieprikkels plaatsvinden. Op het microniveau worden veel nieuwe ideeën bedacht en uitgevoerd die soms losbreken en een sneeuwbaaleffect veroorzaken (Geels, 2002). Op het mesoniveau veranderen regimes door interne conflicten of door externe druk, via ontwikkelingen op zowel macro- als microniveau (Geels, 2002). De interactie tussen- en binnen de verschillende lagen van het model wordt door Frantzeskaki en de Haan (2009) beschreven aan de hand van een aantal krachten.

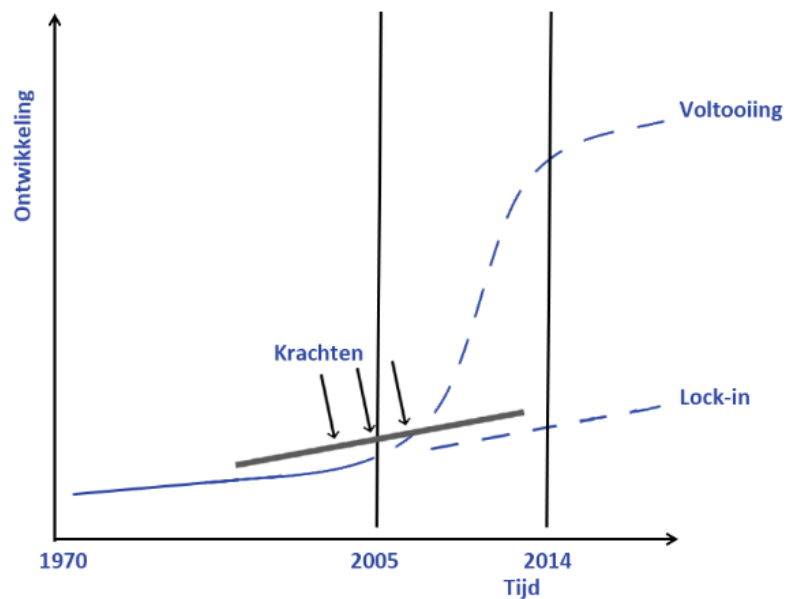
Deze krachten worden door Frantzeskaki en de Haan (2009) onderverdeeld in spanning, druk en stress (figuur 3.2.2.). Wanneer opvattingen op landschapsniveau langzaam veranderen terwijl het regime op de traditionele manier blijft opereren leidt dit tot spanningen. Ook tussen regimes onderling kunnen krachten vrijkomen door mismatches. De auteurs duiden deze krachten als stress. Druk ontstaat wanneer er een niche ontwikkelt wordt waarin een alternatief boven komt drijven voor het huidige functioneren van het regime. Deze krachten worden door Frantzeskaki en de Haan (2009) de condities voor verandering genoemd. Met andere woorden, een innovatie kan overslaan naar een ander niveau. De doorwerking van innovaties naar andere niveaus heeft een belangrijke rol in het transitietraject.

In eerder onderzoek (Van der Brugge et al. 2005) wordt geconcludeerd dat de Nederlandse watersector zich in het transitieproces bevindt. Er vindt een interactie op basis van innovaties plaats tussen de verschillende schaalniveaus in de sector sinds de jaren '70. In 2005 bevindt de transitie zich in de lanceringsfase. Dit onderzoek roept een aantal vragen op. Ten eerste heeft de transitie sinds haar start en het publicatiejaar de acceleratiefase nog niet bereikt, terwijl de tijdspanne dan al groter is dan 30 jaar. Het is daarom interessant om dieper in te gaan op de remmende of blokkerende factoren binnen dit transitieproces en uit te zoeken aan welke benodigde factoren het ontbreekt.

Ten tweede is het onderzoek een kleine 10 jaar geleden uitgevoerd is, terwijl de transitie zich sindsdien mogelijk heeft ontwikkeld. De beleidsanalyse van de huidige documenten kan daarom mogelijkerwijs andere resultaten genereren, waardoor deze niet geheel vergelijkbaar is met het onderzoek van Van der Brugge et al (2005) waarvan de conclusies in de volgende alinea's geanalyseerd worden.

Eind jaren '70 ontstond het besef dat de technische-rationele benadering van water gerelateerde vraagstukken niet langer voldeed. Dit veranderende wereldbeeld, waarin meer belang werd gehecht aan andere componenten zoals ecologie en milieu is een typische ontwikkeling op macroniveau. Op microniveau leidde dit tot de opzet van innovatieve niches met een oriëntatie op het milieu. Deze kleine veranderingen onder de oppervlakte zijn kenmerkend voor de voorontwikkelingsfase van de watermanagementtransitie. Frantzeskaki en de Haan (2009) beargumenteren dat mismatches tussen de verschillende niveaus een voorwaarde zijn voor verandering. De spanning die ontstaat tussen de vernieuwde denkbeelden op het macroniveau enerzijds en een 'stilstand' regime anderzijds is een voorbeeld van een mismatch. Vanuit het microniveau wordt tegelijkertijd een druk opgelegd aan het regime om de veranderingen te accepteren, om lokale ontevredenheid te voorkomen. Deze kruisbestuiving vindt vroeg in de jaren '80 plaats wanneer de watersector gedeeltelijk de waarde van de innovaties inziet en deze een plaats probeert te geven in haar structuur. Een voorbeeld dat Van der Brugge et al (2005) ter illustratie geven is de toename van werknemers met een achtergrond in de biologie bij instanties zoals Rijkswaterstaat en de waterschappen. De structuur van de organisatie maakt zo een kleine verschuiving met de trend mee. Wanneer dergelijke innovaties in de dominante structuur worden opgenomen verandert er wel het een en ander, maar slechts mondjesmaat en als reactie op krachten uit boven- of onderliggende lagen. De acceleratiefase is volgens Van der Brugge et al. (2005) nog niet bereikt, wat impliceert dat op regime-niveau te weinig proactief wordt omgegaan met de transitiesignalen. Rotmans (2001) stelt namelijk dat regimes niet zomaar meegaan in het transitieproces. Dit komt omdat het regime doorgaans georiënteerd is op het optimaliseren van systemen, in plaats van het transformeren ervan. Transformatie brengt immers een groter risico en extra kosten met zich mee. Geels (2002) stelt echter dat een transitie niet kan slagen zolang de neuzen op de verschillende niveaus niet dezelfde kant op zijn gericht. De structuur die zich hier ontvouwt is dus een proces van onenigheid gevolgd door een fase van voorzichtige overeenstemming over de te nemen koers. Dit proces kabbelt voort, maar slaat pas over naar de acceleratiefase wanneer de innovaties bij het regime leidt tot resultaten. Zodra het besef ontstaat dat de innovaties een toegevoegde waarde hebben, vergroot dit de bereidheid bij de regimes om verder te investeren in de transitie (Van der Brugge et al, 2005).

Er is dus een kracht aanwezig die een remmende werking heeft op het transitieproces in de water managementsector. Zolang deze kracht niet weggenomen wordt kan de transitie niet voltooid worden en blijft het systeem hangen in de traditionele werkwijze. Wanneer dit gebeurt wordt in de transitietheorie gesproken van een 'lock-in' (Rotmans 2001). Zie afbeelding 3.2.3. Voor een visuele weergave. In het geval van de watermanagementtransitie is er volgens Van der Brugge et al. (2005) het volgende aan de hand. De waterschappen ontvangen in 2005 prikkels die gericht zijn op een verschuiving naar een geïntegreerde vorm van waterbeheer. Deze prikkels worden door Franzeskaki en de Haan (2009) respectievelijk omschreven als druk en spanning. Zolang er op het regimeniveau niet voldoende wordt ingespeeld op de signalen uit het macro- en microniveau kan de transitie naar een geïntegreerde vorm van waterbeheer zich niet verder ontwikkelen. Dit betekent dus dat uitvoeringsorganisaties onbewust het moment bepalen waarop een transitie zich ontwikkelt, immers vinden veranderingen op het mesoniveau later plaats dan op de andere niveaus.



Figuur 3.2.3

Toepassing van het multi-fase model.
Eigen werk, naar Rotmans, 2001.

Om de transitie te doen ontwikkelen moet er op het

mesoniveau dus beter worden ingespeeld op signalen (druk en spanning) uit de micro- en macrolaag die verband houden met integratie. Het is echter nog niet duidelijk hoe er op de andere niveaus inhoud wordt gegeven aan integratie. Omdat de transitie van watermanagement is ingezet op het macroniveau wordt een verdere uitwerking van integratie aan de hand van nationaal waterbeleid gemaakt. Zo wordt duidelijk waar de spanning tussen de waterschappen en het macroniveau uit bestaat. Als de waterschappen deze spanning verwerken door het op te nemen in de waterbeheerplannen, dan vindt er in het transitieproces een ontwikkeling plaats. Het meest geschikte nationale beleidsdocument om deze uitwerking mee te maken is het "Nationaal Waterplan 2009-2015". In dit document is in hoofdlijnen de visie uiteengezet op het Nederlandse waterbeheer tot 2015. Dit beleid zorgt voor een spanning richting de regimes, immers worden zij geprikkeld om te veranderen. In de samenvatting van het nationale waterplan (2009) worden een aantal

koepelthema's behandeld. Een aantal daarvan zijn voor dit onderzoek niet relevant, omdat ze weinig raakvlak hebben met de positie van de waterschappen binnen de water management transitie. Dit zijn bijvoorbeeld de verduurzaming van de zoetwaterwinning, het Deltaprogramma en gebieds-specifieke punten. Drie thema's zijn echter wel relevant:

- Samen werken aan de realisatie van het waterbeleid
- Meebewegen, weerstand bieden, kansen pakken
- Versterking water en ruimte

Ook binnen deze thema's is niet alle inhoud relevant, zo komen bijvoorbeeld de drinkwaterbedrijven, Ruimte voor de Rivier en een aantal rijks kwesties aan bod. Onderstaand staat per thema de inhoud aangegeven die wél relevant is voor dit onderzoek. Concrete punten zijn dikgedrukt weergegeven.

“Samen werken aan de realisatie van het waterbeleid”, houdt volgens het ministerie van verkeer en waterstaat in dat er **meer samen moet worden gewerkt tussen de verschillende betrokken overheden in een stroomgebied**, aansluitend op de Europese Kaderrichtlijn Water. Een **gebiedsgerichte aanpak van water gerelateerde vraagstukken** wordt de standaard. De motivatie hier achter is dat er zo niet alleen met het watersysteem rekening wordt gehouden, maar dat andere belangen ook worden meegewogen. **Met alle betrokken partijen moet een ontwikkelingsgerichte aanpak** gehanteerd worden. Belangrijk hierbij is dat iedereen meedenkt en meedoet: **belanghebbenden hebben inspraak in het proces**. Basiswaarden hierbij zijn solidariteit, flexibiliteit en duurzaamheid. Bij het hanteren van deze aanpak dient **bewustzijn gekweekt te worden** ten aanzien van de kansen- en bedreigingen van het Nederlandse watersysteem.

“Meebewegen, weerstand bieden en kansen pakken” zijn ideeën die een nauw verband houden met flexibiliteit en duurzaamheid. **De gedachte is dat er gewerkt moet worden met de aanwezige natuurlijke processen**. Lukt dit niet, dan kan er worden teruggevallen op de optie ‘weerstand bieden’. Het nationale programma Ruimte voor de Rivier brengt deze denkwijze al in de praktijk. Naast het verbeteren van het waterbeheer zijn er door het hanteren van de **gebiedsgerichte aanpak** ook kansen om de **economie en de leefomgeving te versterken, evenals het versterken van de ruimtelijke kwaliteit** in de stad en op het platteland. **Activiteiten die door een gebiedsgerichte aanpak met waterbeheer gecombineerd kunnen worden zijn onder andere recreatie, natuur en landschap, landbouw, productie van duurzame energie en woningbouw.**

“Versterking water en ruimte” slaat op het gedachtegoed dat de waterbeheerder zich bewust moet zijn van de noodzaak naar meervoudig ruimtegebruik, als gevolg van de groter wordende schaarste van ruimte. **Er moet geanticipeerd worden op ruimtelijke- economische ontwikkelingen.** Hierom moet water bepalender worden op het gebied van **verstedelijking, bedrijvigheid en industrie, landbouw, natuur, landschap en recreatie.** Hoe bepalend het waterbeheer is, is situatie afhankelijk en zal telkens opnieuw moeten worden afgewogen. Dit hangt af van de aard, urgentie en omvang van de wateropgave in relatie tot de ruimtelijke opgaven.

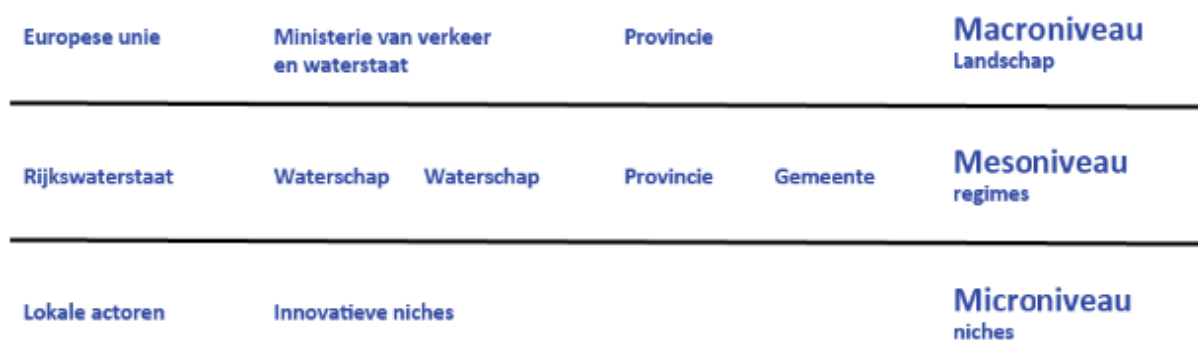
Hoewel deze punten elk een ander aspect behandelen op het gebied van watermanagement slaan alle drie de kernpunten terug op interactie met betrokkenen en andere overheidslagen. Hieruit volgt dat samenwerking en participatie een belangrijke voorwaarde zijn in het creëren van een geïntegreerd watersysteem. Integratie speelt vervolgens een sleutelrol in het bereiken van het gewenste duurzame- en klimaatbestendige watersysteem. In paragraaf 3.1 zijn de mogelijkheden van communicatief rationeel plannen al uitgediept als mogelijkheid om complexe zaken op te lossen. Deze rationaliteit vormt echter geen recept voor een goede samenwerking tussen overheidspartijen op eenzelfde niveau. De stress die ontstaat wanneer verschillende regimes zich in dezelfde actor-arena bevinden dient daarom verder onderzocht te worden. Een instrument dat hierbij kan helpen is multi-level governance (Hooghe en Marks, 2003). Het verheldert de onderlinge relaties tussen- en binnen bestuurslagen en speelt daarom een verklarende rol in het transitieproces van het Nederlandse watermanagement.

3.3 Multi-level governance

Ten tijde van het modernisme was de taakverdeling voor het oplossen van ruimtelijke vraagstukken duidelijk. Experts onderzochten de mogelijkheden en de optie met het beste resultaat werd uitgevoerd. In het geval van watermanagement werden landelijke vraagstukken behandeld door Rijkswaterstaat, regionale vraagstukken kwamen op het bord van het waterschap (Schwartz, 2004). Tijden zijn echter veranderd. Aan de hand van de term ‘glocalisering’ legt Robbertson (1992) uit dat vraagstukken enerzijds in toenemende mate gedelegeerd worden naar lagere overheden (decentralisatie), denk aan de bekende slogan ‘centraal wat moet, decentraal wat kan’ (NWP, 2009). Anderzijds verschuiven bevoegdheden naar het internationale niveau. De stroomgebiedsbenadering vanuit de EU is een goed voorbeeld van deze internationalisering. Geïntegreerd plannen betekent bovendien dat overheden uit andere sectoren bij watervraagstukken worden betrokken of andersom. Deze verschillende overheden kunnen metaforisch gezien worden als eilanden, allen met eigen belangen, standpunten en visies. Om efficiënt en gezamenlijk te werk te kunnen gaan is het

van belang dat er verbindingen worden aangelegd tussen de eilanden om de samenwerking te vergroten. Deze sturing wordt in de planologie ook wel geduid met de term 'governance'. De VN omschrijft governance als de regels van het politieke systeem om conflicten tussen actoren op te lossen en besluiten vast te stellen op basis van legaliteit (UNDP, 2008). Doordat de problematiek zich tussen verschillende overheidsniveaus afspeelt spreken we specifiek van 'multi-level governance'. Bache en Flinders (2004) omschrijven multi-level governance als een raamwerk waarmee de geldende dominante perspectieven geanalyseerd en aangepast kunnen worden. In Nederland is er van een optimale governance nog geen sprake, zo blijkt uit het OESO rapport uit 2014 waarin onderzoek is gedaan naar waterbeheer- en bestuur in Nederland. Zo botsen verschillende overheden dikwijls vanwege verschillende belangen die spelen. Het creëren van waterpartijen in een nieuwbouwwijk vergroot bijvoorbeeld de bergingscapaciteit van water, maar drukt gemeentelijke opbrengsten. Immers is die ruimte niet geschikt voor bebouwing.

Om uitspraken te doen over de verbindingen tussen de verschillende overheden is het belangrijk dat de constituties van de relevante overheden in kaart worden gebracht. Centraal in deze beschouwing staat het waterschap, dat zich ophoudt in het regime-niveau. We weten dat het waterschap blootgesteld wordt aan krachten vanuit alle drie de niveaus uit het multi-level model. Tot zover is duidelijk dat het op macroniveau onder andere gaat om brede wereldbeelden en op microniveau om innovaties. Beiden dimensies zijn relevant, maar hier zijn geen overheidspartijen bij inbegrepen. Paragraaf 2.1 geeft een inzicht in het institutionele kader van het waterschap. Zo worden de regels waarbinnen het waterschap opereert bepaald op macroniveau. Dit wordt gedaan door zowel de landelijke overheid als de Europese Unie. Een andere actor is de Unie van Waterschappen. Deze functioneert als de vertegenwoordiger van de waterschappen op nationaal- en internationaal niveau. Op mesoniveau bevinden zich de andere regimes. Omdat ook conflicten tussen verschillende waterschappen mogelijk zijn wordt deze twee keer afgebeeld. Rijkswaterstaat, gemeenten en provincies hebben ook functies in het waterbeheer en worden daarom gezien als regimes (Rijkswaterstaat, 2008). De laatste twee zijn ook relevant voor integraal plannen; gemeenten en natuurbeschermers kunnen een andere visie hebben over een nieuw te ontwikkelen gebied. De provincie is echter ook een toezichthouder op de waterschappen en kan via besluiten invloed uitoefenen op het waterschap. Deze tak van de provincie behoort daarom ook thuis in de macrolaag. Het hele samenspel is visueel weergegeven in afbeelding 3.3.1



Figuur 3.3.1. Weergave relevante overheidslagen. Eigen werk, 2014. Op basis van Geels, 2002.

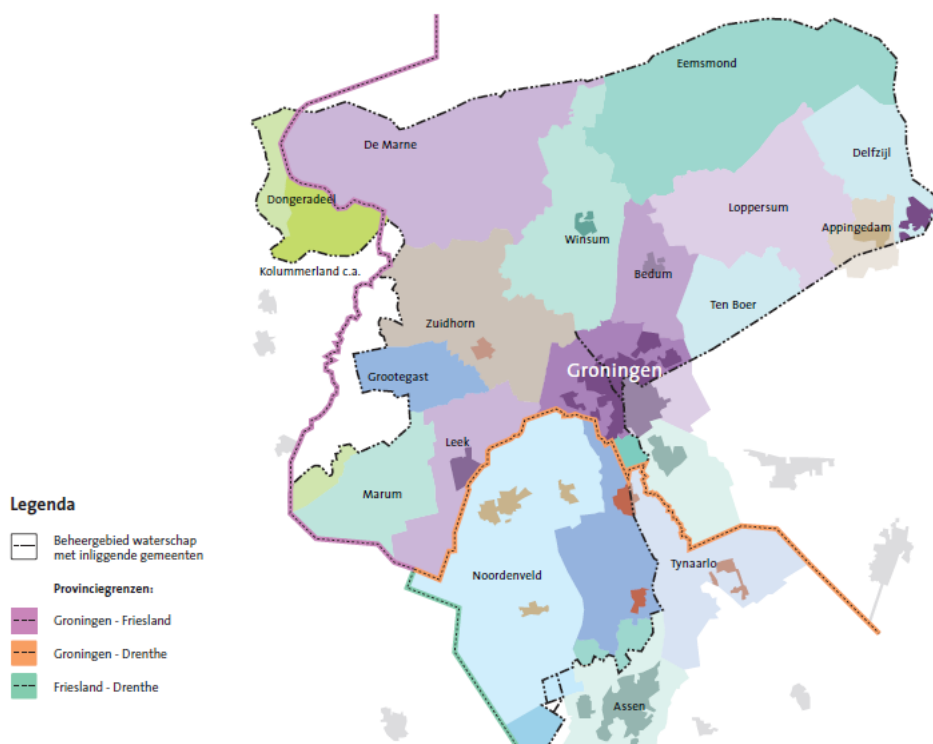
De vraag is hoe multi-level governance in het Nederlandse water management systeem het beste georganiseerd kan worden. Hooghe en Marks identificeren twee vormen van multi-level governance, geduid met type 1 en type 2 (zie figuur 3.3.2). Welke strategie voor de Nederlandse situatie het beste werkt hangt nauw samen met de structuur van het systeem. Vier kenmerken worden in figuur 3.3.2. onderscheiden. Het type dat het dichtst bij de inrichting van de Nederlandse samenleving staat is het beste alternatief, immers zijn hiervoor de minste hervormingen vereist.

Typen multi-level governance	
Type 1	Type 2
jurisdicties met algemene bedoelingen	taakspecifieke jurisdicties
Geen overlap tussen jurisdicties	Overlap tussen jurisdicties
Jurisdicties op beperkt aantal niveaus	Jurisdicties op onbeperkt aantal niveaus
Systeem gebaseerd op architectuur	Flexibel systeem

Figuur 3.3.2. Typen multi-level governance. Naar: Hooghe en Marks, 2003.

Het eerste onderscheid wordt gemaakt tussen een taak-specifieke en algemene opzet van jurisdicties. Dat wil zeggen, de mate waarin overheden zich onderverdelen in specifieke taken. Wanneer voor elke afzonderlijke taak een jurisdictie verantwoordelijk is spreken we van een taak-specifieke jurisdictie. Type 1 is daarmee gebiedsgericht en type 2 is in opzet taakgericht. De overlap tussen de verschillende lagen is het tweede onderscheid. Wanneer een gemeente in meerdere provincies gesitueerd is, is er sprake van een overlapping van jurisdicties. Het derde verschil houdt sterk verband met de organisatie van de jurisdicties. Is het aantal belanghebbende lagen beperkt dan spreken we van jurisdicties op een beperkt aantal niveaus. Het laatste verschil schuilt in de

achterliggende structuur van het systeem, welke bij type 1 multi-level governance duidelijker aanwezig is, terwijl type 2 een veel flexibeler aard heeft. Wanneer het Nederlandse water management in figuur 3.3.2 wordt gepositioneerd zien we een duidelijke correlatie met multi-level governance type 1. Bij gemeenten en waterschappen zijn namelijk tal van taken ondergebracht, zonder dat daar allerlei aparte jurisdicties voor zijn aangewezen. Dit leidt ook tot een beperking van het aantal relevante jurisdicties dat zich ophoudt in het systeem. Wanneer wordt gekeken naar de overlap in de systemen zien we echter wel een onenigheid. Fysiek gezien overschrijden gemeenten geen provinciegrenzen en overschrijden de provincies geen landsgrenzen. Waterschappen zijn echter heel anders ingedeeld; een waterschap grens kan dwars door een gemeente lopen of provinciegrenzen overschrijden. In figuur 3.3.3. is ter illustratie hiervan het beheergebied van Noorderzijlvest weergegeven. Het systeem waarin de Nederlandse watersector opereert is onderhevig aan een bepaalde hiërarchie, met de centrale staat aan het hoofd. Het Nederlandse systeem vertoont de meeste overeenkomsten met



Figuur 3.3.3. Voorbeeld van overlappende jurisdicties. Waterschap Noorderzijlvest, 2009.

de eerste kolom die Hooghe en Marks (2003) hebben gedefinieerd als type 1. De auteurs omschrijven type 1 multi-level governance als de zoektocht naar de beste schaal waarop een kwestie kan worden afgehandeld. Dit gebeurt op basis van een afweging tussen schaalvoordelen en lokale voordelen, waarbij minimale coördinatie tussen verschillende niveaus een belangrijk streven is. Idealiter heeft

een territorium waarop een vraagstuk speelt dus één jurisdictie waarbij geen overlap plaatsvindt. Wanneer er wel sprake is van overlap kan een besluit van een jurisdictie spill-overs veroorzaken die gevolgen hebben voor een andere jurisdictie. Spillovers worden ook wel externaliteiten genoemd, deze kunnen zowel positief- als negatief zijn. Bij overlap wordt een tweede jurisdictie in het proces betrokken en dat brengt kosten met zich mee. Hooghe en Marks beschrijven dit fenomeen als het *coördination dilemma*. Ook kunnen er kosten ontstaan door vertragingen die ontstaan wanneer verschillende overlappende jurisdicties op elkaar moeten wachten. (van Twist et al, 2011). Koppejan en Klijn (2004) geven bovendien aan dat *mismatches* leiden tot onzekerheden waardoor de complexiteit van een vraagstuk nog groter wordt. Door competenties op verschillende relevante niveaus te integreren ontstaat een variërende ruimtelijke schaal waarop de besluitvorming plaats vindt. Theoretisch gezien is er dan ook geen coördinatie meer nodig. Bij het integreren van de verschillende niveaus is het volgens Jessop (2004) belangrijk om een onderscheid te maken tussen horizontale- en verticale structuren. Hiermee wordt respectievelijk gedoeld op verbanden binnen eenzelfde niveau en verbanden tussen verschillende niveaus. Beiden zijn voor het Nederlandse watermanagement in toenemende mate belangrijk geworden. Het verticale domein is groter geworden door decentralisatie en supranationalisatie. Het horizontale domein is groter geworden door het toegenomen besef dat water een onderdeel uit moet maken van andere ruimtelijke disciplines en vice versa. De aanwezige spanning tussen respectievelijk de mesolaag en de micro- en macrolaag uit het water management systeem vindt daarom plaats in het domein van verticale integratie. Stress tussen de verschillende regimes op het mesoniveau is het domein van horizontale integratie.

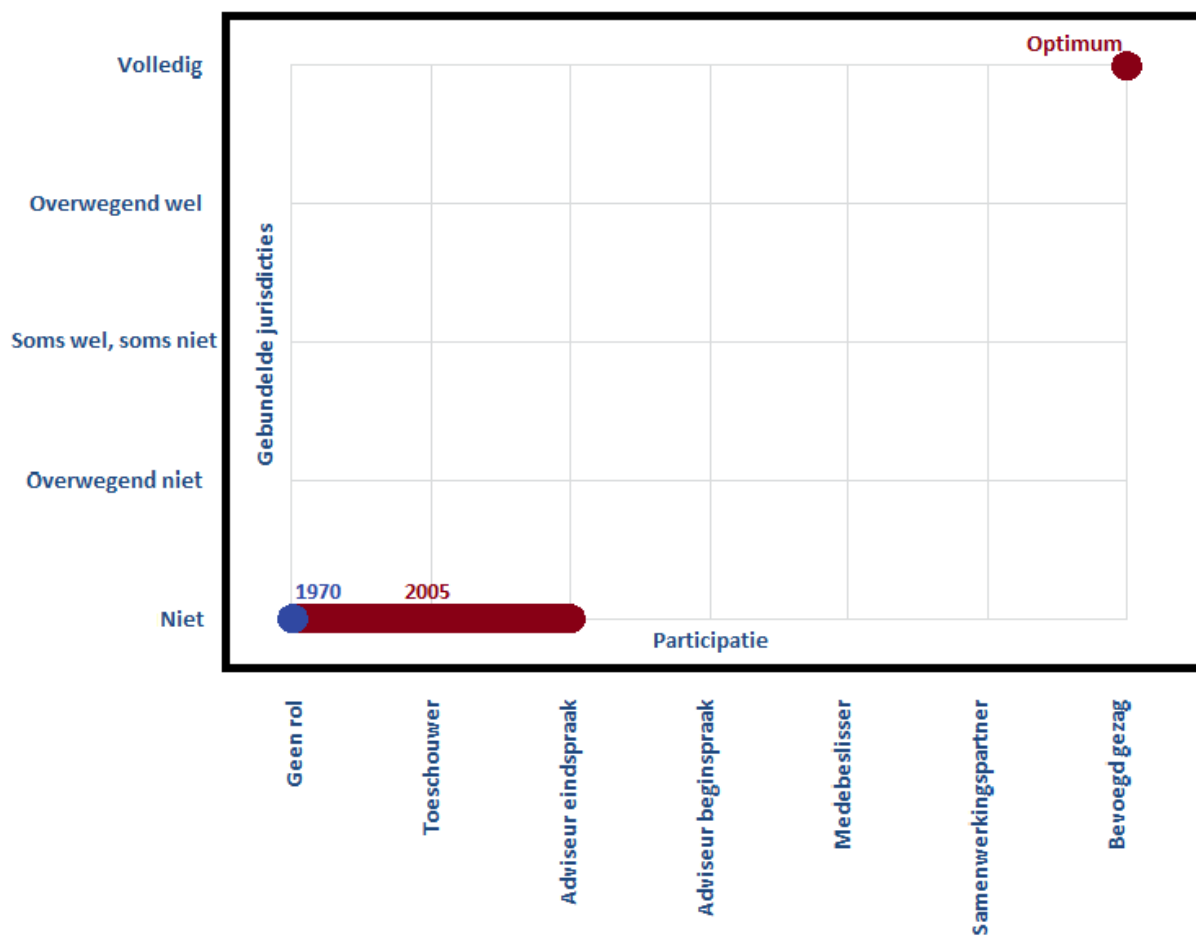
Een ideale implementatie van het type 1 multi-level governance houdt in het geval van het Nederlandse systeem dus in dat jurisdicties op maat gemaakt worden, afhankelijk van de dimensies van een ruimtelijk vraagstuk. Dit betekent dat de krachten van de betrokken overheidspartijen gebundeld worden en spillovers op deze manier in te vangen. Vraagstukken in de watersector hebben doorgaans echter een complexe aard. De integratie tussen overheden op het mesoniveau kan daarom geen vaste structuur aannemen, immers is elk probleem anders. De partijen op het mesoniveau moeten daarom een hoge mate van flexibiliteit genieten. Om dit te bereiken stellen Hooghe en Marks (2003) vast dat het totale aantal jurisdicties zo laag mogelijk moet blijven. Zoals gezegd is het daarnaast belangrijk dat er geen overlap plaatsvindt tussen de verschillende domeinen. Door de structuur van het Nederlandse systeem vindt deze overlap echter wel plaats, wat implementatie van multi-level governance bemoeilijkt.

3.4 Theoretische conclusies

Met het theoretisch kader werd onderzocht hoe de Nederlandse watersector zich heeft ontwikkeld als gevolg van zowel de fysieke- als institutionele veranderingen binnen het werkveld. Vervolgens is onderzocht waarom het operationele niveau achter is gebleven bij deze ontwikkelingen. Hoewel op het niveau van de regimes de innovaties uit het micro- en macromilieu mondjesmaat worden doorgevoerd is er geen sprake van een grote omslag, die nodig is om de transitie te doen slagen. De systeemtransitie van een sectoraal georiënteerde structuur naar een systeem gebaseerd op participatie en integratie is daarom in 2005 nog niet voltooid. De regimes lopen qua ontwikkeling achter en zijn een mogelijke verklaring voor de toename aan kritische geluiden die in de inleiding zijn beschreven. Er is druk ontstaan tussen kritische niches en de waterschappen, vanuit het macroniveau wordt er spanning opgelegd door de wens naar integrale planning. Dit uit zich ook op het horizontale domein in de vorm van stress. Een andere complicatie die leidt tot stress op het regime-niveau is de overlappende ruimtelijke dimensie van de waterschappen enerzijds- en de gemeenten en provincies anderzijds.

Om de transitie verder te doen ontwikkelingen moet er naar het theoretisch optimum gestreefd worden, waarin participanten niet alleen bij projecten worden betrokken, maar initiatiefnemers en beleidseigenaren zijn die een bevoegd gezag vertolken. Het waterschap neemt hierbij een faciliterende bestuursvorm aan. Uit de multi-level governance theorie is naar voren gekomen dat interactie tussen overheden optimaal is wanneer deze zich op projectniveau samenvoegen en krachten bundelen. Op deze manier hoeft er slechts één overheidsorgaan bij een kwestie betrokken te zijn. De optimale situatie staat tegenover de uitgangssituatie in de jaren 1970, waarin het waterbeheer sectoraal is ingericht en de besluitvorming plaats vindt bij de experts. Deze extremen geven het totale spectrum van de transitie weer.

De situatie in 2005 kan ook in dit spectrum worden geplaatst. De waterschappen hebben een consultieve houding en beschouwen participanten indirect als adviseurs voor einduitspraken via de waterschapsverkiezingen. Omdat er op projectniveau niet per se participatie plaatsvindt is er voor gekozen om de situatie in 2005 aan meerdere treden van de participatieladder toe te schrijven. Van der Brugge et al. (2005) stellen dat de organisatiestructuur van de waterschappen zeer traditioneel (sectoraal) is. Krachtenbundeling door integratie van sectoren is daardoor nauwelijks aan de orde. Op basis hiervan krijgt de volgende tijdslijn gestalte (figuur 3.2.4). Omdat er geen schaalverdeling met bepaalde eisen beschikbaar is voor horizontale integratie is het bereik opgedeeld aan de hand van een ordinale variabele. Het onderzoek is erop gericht om uit te zoeken waar in het spectrum de huidige situatie geplaatst kan worden.



Figuur 3.4.1 Tijdlijn van de water management transitie. Eigen werk, 2014.

Het punt dat in de bovenstaande grafiek de situatie in 2005 markeert is gebaseerd op de conclusies die Van der Brugge et al. (2005) trekken in hun onderzoek. De vervolgvraag die beantwoord dient te worden is waar de huidige situatie in het bovenstaande spectrum kan worden ingetekend. Wanneer de druk, stress en spanning waar de waterschappen aan worden blootgesteld hebben geleid tot een toename aan integratie dan zal er een verschuiving richting de optimale situatie plaatsvinden. Hoe groter deze verschuiving is, hoe waarschijnlijker het is dat de transitie de volgende fase heeft weten te bereiken.

4. Methoden

In deze sectie wordt de onderzoeksmethode uitgelicht. Allereerst wordt op basis van het type probleemstelling een brede onderzoeksmethodologie gepresenteerd. Vervolgens worden de opties voor dataverzameling afgewogen waarna de meest geschikte methode verder wordt uitgewerkt. Dit proces is belangrijk omdat het onderzoek zich bevindt in het spectrum van de sociale wetenschappen, waarin het succes van een onderzoek nauw samenhangt met de gemaakte keuzes en de argumentatie hiervoor. Anders dan bij natuurlijke wetenschappen zijn er bij een opgave namelijk meerdere oplossingen denkbaar.

4.1 Onderzoeksmethodologie

O'leary (2010) stelt dat de meest geschikte onderzoeksmethodologie afhankelijk is van het type onderzoek dat wordt uitgevoerd. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de volgende onderzoeksrichtingen:

- onderzoek dat zich richt op het begrijpen van een probleem;
- onderzoek dat zich richt op het identificeren van oplossingen;
- onderzoek dat zich richt op het implementeren van oplossingen;
- onderzoek dat zich richt op het evalueren van een succes of mislukking.

In dit onderzoek wordt uitgezocht of de water management transitie geslaagd is. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat het doen slagen van de transitie niet een direct doel is van de waterschappen, maar een bijkomstigheid. De transitie is door de onderzoeker aan het beleid van de waterschappen gekoppeld. De doelen van de transitie zijn geduid in het theoretische gedeelte. Hoewel de waterschappen het transitietraject deels onbewust doorlopen, kunnen we het succes- of de mislukking ervan wel bestuderen. De analyse van deze transitie valt daarom te categoriseren als evaluatief. Er kan kortweg worden gesteld dat een evaluatieve methodologie een inzicht geeft in een ontwikkelingsstrategie door het testen of bepaalde doelstellingen, richtlijnen en eindpunten van een initiatief zijn gehaald. O'leary (2010) waarschuwt bij evaluatief onderzoek dat zowel de onderzoeker als 'het onderzochte' vaak een bepaald resultaat voor ogen hebben. De auteur stelt dat de manier waarop een partij in een onderzoek staat bepaalde voorschriften stelt aan de onderzoeker om tot goede resultaten te komen. Wanneer een partij eerlijke feedback verlangt dient de onderzoeker zich objectief op te stellen. Wanneer er gezocht wordt naar erkenning is een faciliterende rol van de onderzoeker gewenst. De onderzoeker kan zich ook als politicus opstellen, dit is raadzaam wanneer

een partij bepaalde financieringsdoelen dient te halen. De insteek van het waterschap ligt vermoedelijk tussen de objectieve- en faciliterende onderzoekopstelling. Enerzijds is de beleidsmaker wellicht blij met eerlijke feedback, anderzijds is het logisch dat beleidsmakers erkenning zoeken voor het werk dat is geleverd.

Er zijn verschillende methoden beschikbaar voor het uitvoeren van een evaluatief onderzoek, afhankelijk van de invalshoek. Onderzoek vanuit het perspectief van de uitvoerende partij, de ontvangende partij en het bredere perspectief verlangen alleen een andere methodiek. Deze verdeling is overeenkomstig aan de drie lagen uit het multi-level model. Respectievelijk zijn dit de waterschappen (meso), de niches (micro) en de wereldbeelden (macro). Omdat dit onderzoek wordt gedaan vanuit het perspectief van de waterschappen zijn er volgens O'leary (2010) vier methoden beschikbaar die geschikt zijn voor dit type onderzoek. Dit zijn interviews, document analyses, focus groepen of het gebruik van zogeheten sleutel-informanten. De laatste twee opties vallen bij voorbaat af. Het gebruik van focus groepen is gezien de tijdsbeperkingen van dit onderzoek niet opportuun. Het gebruik maken van een sleutel-informant is ook niet van toepassing; een dergelijk persoon bevindt zich niet in het zichtveld en bovendien ontbreekt de noodzaak voor het inzetten van een sleutel-informant. De benodigde informatie en contacten zijn openbaar beschikbaar.

Bij evaluatief onderzoek kan zowel een kwantitatieve- als kwalitatieve analyse leiden tot de gewenste resultaten. Een kwantitatieve analyse is empirisch. De analyse is in dit geval objectief, herhaalbaar en op grote schaal uitgevoerd. Een kwalitatieve analyse is in grotere mate onderhevig aan interpretatie, waarbij de schaal van het onderzoek kleiner is en de mate van subjectiviteit groter. De vraag is welke onderzoeksmethodiek in het geval van de watermanagementtransitie tot de beste resultaten leidt. Een kwantitatieve analyse is objectief en herhaalbaar en is daarom eenvoudiger te valideren. De dataset moet hiervoor echter wel geschikt zijn en daar ontstaat in dit onderzoek een complicatie. Ten eerste is de watermanagementtransitie geen bewuste strategie, maar min of meer een natuurlijk proces. Er zijn daarom door de waterschappen geen doelen gesteld die gericht zijn op de transitie zelf. Daarnaast zijn de brondocumenten beleidsplannen van de waterschappen niet numeriek, maar in tekst weergegeven. Ten derde is het aantal cases dat geanalyseerd wordt maximaal 23; er zijn simpelweg niet meer waterschappen. Door de textuele aard van de dataset en het kleine aantal cases krijgt het onderzoek bij voorbaat een kwalitatief karakter. Er zijn echter wel manieren beschikbaar om een kwantitatieve analyse uit te voeren op basis van kwalitatieve brongegevens. Een geschikt programma om complexe data uit grote hoeveelheden tekst te filteren is volgens Barry Lewis (2004) Nvivo. Deze software gebruikt kwalitatieve data als inputvariabelen om

kwantificeerbare resultaten te genereren. Het programma stelt de onderzoeker in staat om patronen bloot te leggen, deze af te wegen en waarden toe te kennen. Door deze gemengde benadering worden kwantitatieve aspecten toegevoegd aan een overwegend kwalitatieve analyse. Door verschillende methoden complementair te gebruiken krijgt de analyse niet alleen structuur, maar ontstaat ook een waardevolle triangulatie. Via het programma Nvivo wordt een kwantitatieve analyse uitgevoerd waarin gezocht wordt naar de aanwezigheid van bepaalde kenmerken (vanaf hier: indicatoren) van de gezochte transitie.

Omdat vage- of niet bestaande doelen niet geëvalueerd kunnen worden moeten de beleidsdoelen van de waterschappen gekoppeld worden aan de doelen van de watermanagementtransitie. O’leary (2010) schrijft daarbij het volgende stappenplan voor. In de sectie ‘methode’ wordt dit drieliuk uitgewerkt.

- Uitzoeken wat de doelen zijn van het initiatief.
- Bepalen welke doelen prioriteit hebben.
- Strategie bepalen waarmee de doelen gemeten kunnen worden.

4.2 Onderzoeksplan

Op basis van bovenstaande informatie kan de praktische uitvoer van het onderzoek vormgeving krijgen. In tabel 4.3.1. wordt een bondig overzicht gegeven van de verschillende aspecten van het onderzoek. Het plan wordt uitgewerkt in de volgende paragraaf.

Wie	Nederlandse waterschappen: Analyseren 20 beleidsdocumenten Interviewen 3 beleidsverantwoordelijken
Waar	Analyse: PC met beschikking over software Nvivo Interviews: op locatie
Wanneer	Analyse: uitvoer oktober 2014 Interviews: uitvoer november 2014
Hoe	Analyse: beleidsdocumenten ‘scoren’ op basis van frequentie van indicatoren.

	<p>Resultaten daarna verfijnen door in context te bekijken</p> <p>Interviews: semigestructureerd. Deels zoeken naar antwoorden op vragen die door de onderzoeker zijn opgesteld. Deels op zoek gaan naar interessante zijsporen om nieuwe inzichten te verkrijgen. 1-op-1 interviews. Audio opnemen en transcriberen. Relevante passages coderen in Nvivo.</p>
Wat	<p>Ontwerpen van vragenlijst om interviews deels te structureren. Hierbij maar deels gebruik maken van de resultaten van de kwantitatieve analyse. Interviews worden niet confronterend van aard, maar onderzoekend.</p>

Tabel 4.3.1 Onderzoeksonwerp. Eigen werk, 2014.

4.3 Methode

Om de beleidsdoelen van de waterschappen te koppelen aan de grotere watermanagementtransitie dienen een drietal vragen te worden beantwoord. Ten eerste dienen de doelen van het initiatief geduid te worden. Uit het theoretische gedeelte blijken dit interactie en participatie (horizontale- en verticale integratie) te zijn. Ten tweede stelt O’leary dat er een prioritering in de doelen moet worden aangebracht. Aangezien beide doelen voorwaarden zijn voor het slagen van de transitie wordt aan beide doelen een gelijke prioriteit gegeven. Ten derde moet een strategie worden bepaald om de doelen te kunnen meten. De rest van deze paragraaf is gericht op het ontwikkelen van deze strategie.

De analyse wordt gedaan vanuit het perspectief van de waterschappen. Er wordt gezocht naar de aangewezen transitiedoelstellingen in het beleid van de waterschappen. In de inleiding van de scriptie is al aangegeven dat het onderzoek wordt uitgevoerd in de context van de waterbeheerplannen 2010-2015. Hier is voor gekozen omdat de waterbeheerplannen vrij uniform zijn. Waterschappen zijn allen verplicht geweest om een waterbeheerplan 2010-2015 te schrijven, wat de documenten geschikt maakt voor een brede analyse. Deze WBPs bevatten het meest recente beleid, want de volgende generatie plannen is nog niet vastgesteld. Ook zijn de waterbeheerplannen breed georiënteerd, wat ze geschikt maakt voor een analyse. De waterbeheerplannen zijn echter niet geheel uniform. Er zijn drie waterschappen die geen WBP hebben geschreven voor de geduide planperiode. De reden voor het ontbreken van drie plannen is dat deze waterschappen zijn ontstaan ná 2009, het jaar waarin de water beheerplannen zijn vastgesteld. Het gaat om de waterschappen Vallei en Veluwe (ontstaan na fusie op 1 januari 2013), Scheldestromen (ontstaan na fusie op 1

januari 2011) en waterschap Vechtstromen (ontstaan na fusie op 1 januari 2014). Dit betekent dat er 20 documenten zijn met vergelijkbare vijfjarenplannen voor het regionale waterbeheer in Nederland. De bijlagen zijn uit alle beheerplannen weggeknipt. Deze bevatten bij een aantal documenten beleidseisen, begrotingen en afbeeldingen en veroorzaken mogelijk ruis. Om consistent te blijven zijn daarom alle bijlagen verwijderd. Omdat de waterbeheerplannen niet volgens een vaste vorm zijn geschreven kan de inhoud sterk uiteenlopen. Op basis van deze analyse kunnen de waterschappen onderling daarom niet accuraat worden vergeleken. Een onderlinge vergelijking is dan ook geen doelstelling van dit onderzoek, immers wordt onderzocht hoe de waterschappen als collectief in de watermanagementtransitie staan.

In de twintig waterbeheerplannen wordt gezocht naar de aangewezen transitiedoelen. De hoofdindicatoren die de transitie kunnen laten slagen zijn al genoemd als antwoord op de eerste deelvraag. Uit het theoretische gedeelte blijken dit interactie en participatie (horizontale- en verticale interactie) te zijn. Het is echter kortzichtig om de documenten op slechts deze twee termen te scannen, immers zijn dit slechts overkoepelende termen. Het aantal indicatoren moet daarom worden uitgebreid. Een logische manier om dit te doen is door gebruik te maken van de doelen uit het nationale waterplan (2009). Dit document is afkomstig uit de macrolaag en hierin worden de nationale doelen in de vorm van spanning overgebracht naar de regimes. Wanneer de waterschappen deze spanning verwerken door het op te nemen in de waterbeheerplannen, dan vindt er in het transitieproces een ontwikkeling plaats. Volgend uit de behandeling van het nationale waterplan in het theoretische gedeelte (p29/30) kunnen de volgende doelstellingen worden aangewezen die verband houden met integratie. Hierin wordt een onderscheid gemaakt tussen doelstellingen die betrekking hebben op horizontale- (interactie) en verticale (participatie). In paragraaf 4.4 wordt elke indicator apart behandeld.

Doelstellingen die verband houden met horizontale integratie:

- Het anticiperen op ruimtelijke- economische ontwikkelingen
- Samenwerken met verschillende overheden binnen het stroomgebied

Doelstellingen die verband houden met verticale integratie:

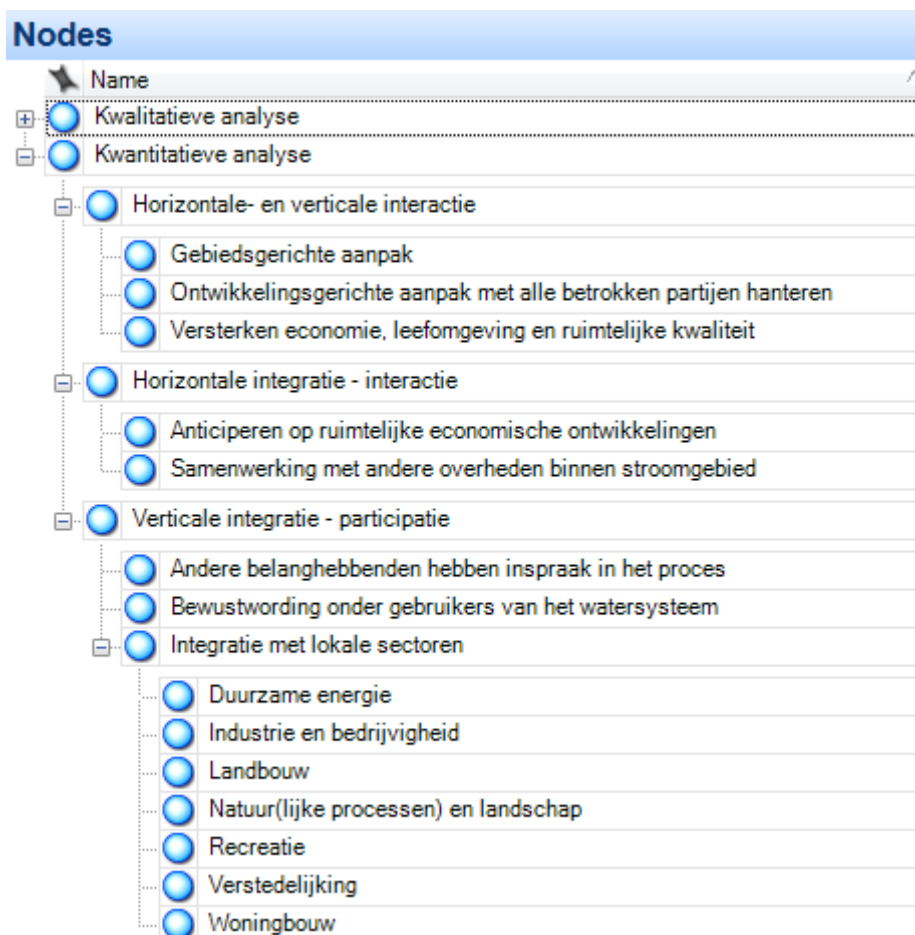
- Er moet gewerkt worden met aanwezige natuurlijke processen, het bieden van weerstand is een terugvalmogelijkheid
- Een ontwikkelingsgerichte aanpak met alle betrokkenen hanteren
- Het combineren van activiteiten zoals recreatie, natuur en landschap, landbouw, productie van duurzame energie en woningbouw.

- Water moet bepalender worden op het gebied van verstedelijking, bedrijvigheid en industrie, landbouw, natuur, landschap en recreatie.
- Andere belanghebbenden hebben inspraak in het proces
- Bewustwording onder gebruikers van het Nederlandse watersysteem

Doelstellingen die verband houden met zowel horizontale- als verticale integratie:

- Het versterken van de economie, leefomgeving en de ruimtelijke kwaliteit
- Een gebiedsgerichte aanpak van water gerelateerde vraagstukken

Het structureren van de doelstellingen in Nvivo leidt tot acht indicatoren, weergegeven in het volgende overzicht. De 'nodes' zijn weergegeven als blauwe bollen. Elke bol is het resultaat van een uitgevoerde 'query'. De nodes die een overkoepelende categorie weergeven zijn de cumulatieven van de onderliggende indicatoren. Zodoende zal de node 'Kwantitatieve analyse' het totaal aantal scores laten zien van de kwantitatieve analyse.



De frequentie van voorkomen van bovenstaande indicatoren in de waterbeheerplannen wordt in Nvivo getest via de functie 'text-search'. via Nvivo getest. Op het moment dat de query van een

bepaalde indicator wordt uitgevoerd zoekt Nvivo in alle waterbeheerplannen naar de woorden die relevant zijn voor de desbetreffende indicator. De resultaten van de query 'Recreatie' telt bijvoorbeeld de totale hoeveelheid woorden die beginnen met 'recreatie' en het voorkomen van het woord 'vrijtijdsbesteding'.

De uitkomst van de kwantitatieve analyse laat zien in hoeverre de gestelde transitiedoelen voorkomen in de waterbeheerplannen, verdeeld over acht indicatoren. Op deze manier kan een grof onderscheid worden gemaakt tussen acht aspecten van integratie in de beleidsdocumenten. Het is aannemelijk dat de analyse vertekende resultaten genereert, omdat de indicatoren niet geheel sluitend geformuleerd kunnen worden. Een waterschap dat participeert in een onderzoek van Rijkswaterstaat wordt bijvoorbeeld gescoord in de indicator 'lokale inspraak in het proces', vanwege het woord participatie. De resultaten moeten daarom ook in de context worden gezien. Het doel van deze contextuele benadering is het verder verfijnen van het scheiden van relevante- en niet relevante data. In Nvivo worden de relevante passages uit de waterbeheerplannen handmatig gecodeerd en opnieuw geregistreerd bij de juiste indicator. Vervolgens kan worden uitgelezen op welke manieren de waterschappen invulling geven aan de respectievelijke indicatoren.

Deze contextuele analyse genereert per indicator een lijst aan tekstpassages die relevant zijn. Zo geeft de indicator 'Bewustwording onder gebruikers van het Nederlandse watersysteem' inzicht in de manieren waarop waterschappen werken aan bewustzijn bij de gebruikers. Vanuit de theorie is inmiddels bepaald met welke beleidsstrategieën de waterschappen de ontwikkeling van de transitie van watermanagement kunnen sturen. Ook is duidelijk wat theoretisch gezien de optimale situatie is. De onderzoeksresultaten maken inzichtelijk hoe de theorie en de daadwerkelijke invulling van het waterbeheerplan met elkaar in verband staan. Op basis hiervan kunnen conclusies worden getrokken over de ontwikkelingen van de waterschappen, zowel op het gebied van horizontale- als verticale integratie

Omdat de analyse van beleidsdocumenten mogelijk per waterschap verschillende resultaten genereert is het ook van belang dat de betekenis hiervan niet aan interpretatie kan worden overgelaten. Om meer te weten te komen over de context waarin het waterbeheerplan is geschreven en om meer duidelijkheid te krijgen over de betekenis van de gevonden resultaten worden daarom een aantal interviews afgenomen. Het afnemen van interviews draagt niet alleen bij aan de geldigheid van het onderzoek: de opinie en belevingen van de respondent kan bovendien leiden tot nieuwe inzichten die in het onderzoek nog niet behandeld zijn (Flowerdew en Martin,

2005). De gesprekken oefenen tenslotte een controle uit op het theoretische kader en de kwantitatieve analyse. Door deze triangulatie komt ook een gebrekkige beleidsuitvoer naar boven, immers betekent een theoretisch beleid nog niet dat er ook daadwerkelijk sprake is van de vertaalslag naar de praktijk. De interviews die worden afgenomen hebben een flexibele structuur. Er wordt gewerkt met een vooraf gedefinieerde vragenlijst, om het gesprek richting te geven. Op die manier is er ook tijd voor eventuele zijsporen. O'leary (2010) omschrijft deze manier van interviewen als semigestructureerd. De lijsten met interviewvragen is opgenomen in bijlage 1 en 2. Er worden drie interviews afgenomen. Het eerste interview is wordt afgenomen met een medewerker van de Unie van Waterschappen, om zo meer te weten te komen over de waterschappen als collectief en de rol die de Unie daarin heeft. Het tweede interview is bij Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden, omdat dit waterschap een mooie afspiegeling vormt van de kwantitatieve analyse en de locatie gunstig gelegen is voor de onderzoek. Het derde interview vindt plaats bij Waterschap Groot Salland onder andere omdat zij een gezamenlijk waterbeheerplan (vanaf hier: WBP) hebben opgesteld met vier andere Waterschappen. Na afname worden de interviews getranscribeerd en teruggestuurd naar de respondenten, zodat zij anonimiteit kunnen bepalen en eventuele aanpassingen kunnen maken.

Er is voor dit onderzoek op drie manieren data verzameld; uit theorie, via de contextuele analyse en door het afnemen van interviews. Nadat de data geanalyseerd is zal blijken welke mogelijkheden waterschappen en andere overheden hebben in het verder doen ontwikkelen van de watermanagementtransitie. Ook zal blijken in welke mate deze beleidsstrategieën ook daadwerkelijk waarneembaar zijn in de waterbeheerplannen. Wanneer deze vragen beantwoordt zijn kan er ook een sluitend antwoord op de hoofdvraag worden gegeven:

“In welk stadium van het transitieproces bevinden de waterschappen zich momenteel en hoe kan het transitieproces via de waterbeheerplannen verder worden bevorderd?”

4.4 Uitwerking van indicatoren

Samenwerken tussen verschillende overheden binnen het stroomgebied

Verschillende regimes die binnen een bepaalde ruimtelijke dimensie opereren worden geadviseerd om samen te werken. Het gaat om alle relevante overheden binnen een stroomgebied. In het theoretische gedeelte zijn rijkswaterstaat, provincies, waterschappen en gemeenten als relevant betiteld. In de theorie houden deze actoren zich op in het horizontale domein. Om de indicator terug te vinden in de tekst wordt gezocht naar de woorden waarin 'gemeente', 'provincie', 'rijkswaterstaat' of 'stroomgebied' voorkomen. Omdat de samenwerking tussen actoren leidend is wordt ook gezocht naar woorden die hiermee verband houden. Dit zijn variaties van 'integratie' en 'bundeling'. Naar de woorden 'waterschap' en 'samenwerking' wordt niet gezocht, deze termen zijn te algemeen van aard.

/Queryinhoud: integratie geïntegreerd integr Gemeente* provincie* rijkswaterstaat stroomgebied**

*Bundel**

Een gebiedsgerichte aanpak van watergerelateerde vraagstukken

Deze indicator komt een aantal keren naar voren in de doelstellingen van het nationale waterplan. In de gebiedsgerichte benadering bevat eigenschappen van zowel horizontale- als verticale integratie. Immers kunnen in een gebied zowel overheden als lokalen belanghebbend zijn. In de query wordt gezocht naar alle termen waarin 'gebiedsgericht' voorkomt.

*/Queryinhoud: gebiedsgericht**

Andere belanghebbenden hebben inspraak in het proces

In deze indicator komt de verticale component van integratie terug. Er wordt gesteld dat naast andere overheden, ook andere belanghebbenden inspraak moeten hebben in het proces. Er wordt bedoeld op actoren in de microlaag. Gezocht wordt op termen die verband houden met inspraak. Het gaat om variaties van de woorden 'belanghebben', 'participatie', 'meedenken', 'burgerparticipatie', 'inspraak' of 'inwonerparticipatie'.

/Queryinhoud: belanghebben particip* meedenken burgerparticipatie inwonerparticipatie inspraak*

Een ontwikkelingsgerichte aanpak met alle betrokkenen hanteren

Met alle betrokken partijen een ontwikkelingsgerichte aanpak hanteren hangt nauw samen met de gebiedsgerichte aanpak, echter ligt de nadruk op het betrekken van alle partijen en een aanpak die

specifiek gericht is op ontwikkeling. Doordat alle partijen betrokken zijn heeft de indicator zowel horizontale- als verticale integratie kenmerken. Er wordt gezocht naar de aanwezigheid van woorden met de component 'betrekken', 'betrokken' en 'ontwikkelingsgericht'.

/Queryinhoud: betrekken ontwikkelingsgericht aanpak*

Bewustwording onder gebruikers van het Nederlandse watersysteem

Bewustwording wordt beschouwd als een belangrijk instrument dat kan bijdragen aan transparantie en draagvlak onder burgers. De bewustwording moet plaats vinden in het microniveau, waardoor de indicator binnen het verticale domein valt. Er wordt gezocht naar de term 'bewustwording' en begrippen die hierbij relevant zijn (educatie, campagne, draagvlak).

/Queryinhoud: bewust educatie* campagne* draagvlak*

Er moet gewerkt worden met aanwezige natuurlijke processen, het bieden van weerstand is een terugvalmogelijkheid

Zie indicator 'natuur(lijke processen) en landschap'.

Het versterken van de economie, leefomgeving en de ruimtelijke kwaliteit

Het versterken van de leefomgeving, ruimtelijke kwaliteit en economie worden in het nationale waterplan bestempeld als gevolgen van de integratie op verschillende niveaus door een gebiedsgerichte aanpak. Hier zijn ook lokale belanghebbenden bij betrokken waardoor de indicator zowel een horizontale- als verticale integratiecomponent heeft. In de beleidsdocumenten wordt gezocht naar het voorkomen van economie in de nabijheid van de woorden 'verbeteren' en 'versterken' (max 50 woorden afstand). Ook naar 'ruimtelijke kwaliteit' en 'leefomgeving' wordt gezocht.

*/queryinhoud: ("verbeteren economie" ~50) ("versterken economie" ~50) "ruimtelijke kwaliteit"
leefomgeving*

Het anticiperen op ruimtelijke- economische ontwikkelingen

In het nationale waterplan wordt gesteld dat het anticiperen op ruimtelijke- en economische ontwikkelingen een belangrijke factor is in het proces van integratie. Dit is alleen haalbaar bij projecten van een bepaalde orde van grootte. Het is hierdoor te verwachten dat andere overheden in zulke gevallen een belangrijke rol spelen. Het anticiperen vindt daarom plaats op het horizontale domein. Er wordt gezocht op woordvariaties van 'anticiperen' en 'investeren', de laatste omdat investeringen een middel zijn om te anticiperen.

/Queryinhoud: invest anticip**

Combinatie met recreatie, natuur en landschap, landbouw, productie van duurzame energie, woningbouw, verstedelijking en industrie & bedrijvigheid.

De gebiedsgerichte benadering levert kansen op die betrekking hebben op de integratie van water met een aantal sectoren. Water moet bepalender worden op het gebied van verstedelijking, bedrijvigheid en industrie, landbouw, recreatie en natuur en landschap. Ook zijn er kansen voor combinaties met woningbouw. Al deze sectoren worden individueel gescoord op frequentie van voorkomen en daarna cumulatief genomen in de indicator 'integratie met andere sectoren'. Omdat al deze sectoren niches vertegenwoordigen bevinden deze indicatoren zich op het verticale domein.

Combinatie met recreatie

Om alle verwijzingen naar recreatie uit te lezen wordt gezocht naar variaties van het woord 'recreatie'.

*/Queryinhoud: vrijetijdsbesteding recreatie**

Natuur(lijke processen) en landschap

Onder andere werken met natuurlijke processen is een gevolg van de integratie met de sector natuur. In dezen is de sector natuur niet zozeer een actor, maar meer een verzameling van waarden die verband houden met natuur. Het waterschap maakt vervolgens keuzes over de invulling ervan. In de indicator wordt ook de factor landschap meegenomen. In het nationaal waterplan worden deze waarden namelijk gekoppeld. De woorden die gefilterd worden zijn 'landschap' en variaties van het woord 'natuur'.

*/Queryinhoud: Natuur landschap weerstand natuurlijke**

Combinatie met landbouw

Om alle verwijzingen naar landbouw uit te lezen wordt gezocht naar variaties van het woord 'landbouw' en 'agrarisch'.

*Queryinhoud: Landbouw agrar**

Combinatie met de productie van duurzame energie

Om alle verwijzingen naar de productie van duurzame energie uit te lezen wordt gezocht naar variaties van het woord 'energie'.

Queryinhoud: "duurzame energie" energie

Combinatie met woningbouw

Om alle verwijzingen naar woningbouw uit te lezen wordt gezocht naar variaties van het woord 'woning'.

Queryinhoud: woning huizen**

Combinatie met verstedelijking

Om alle verwijzingen naar verstedelijking uit te lezen wordt gezocht naar variaties van het woord 'verstedelijking'.

Queryinhoud: verstedelijk stads* urbanis* stedelijk**

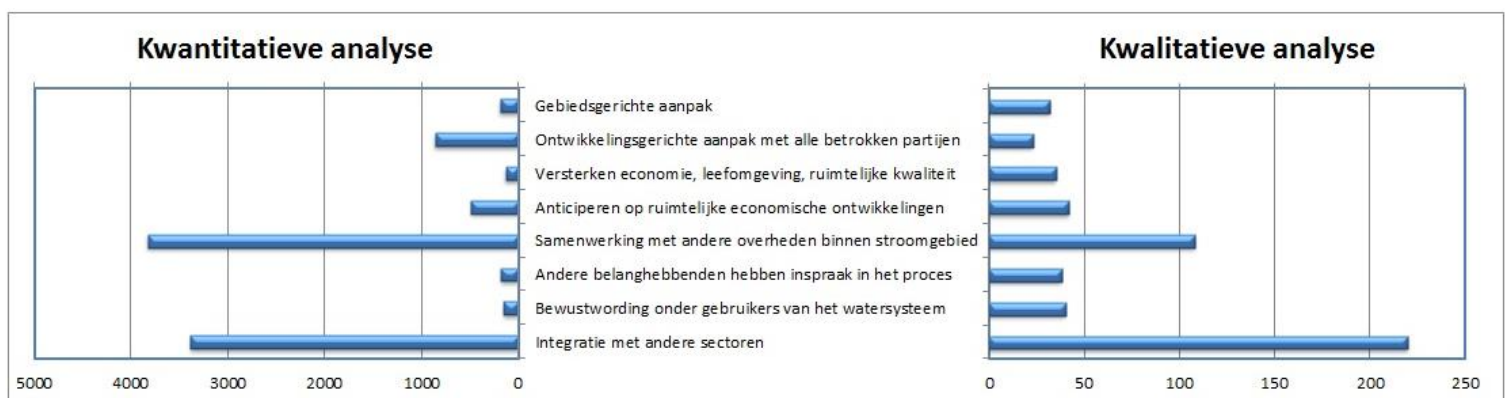
Combinatie met bedrijvigheid en industrie

Om alle verwijzingen naar bedrijvigheid en industrie uit te lezen wordt gezocht naar variaties van de woorden 'bedrijvigheid' en 'industrie'

*Queryinhoud: Industrie bedrij**

5. Analyse van de resultaten

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd en geanalyseerd. In het vorige hoofdstuk zijn acht indicatoren afgeleid van het nationale waterplan (2009) die verband houden met integratie. Deze indicatoren worden toegepast op de Nederlandse Waterbeheerplannen 2010-2015. Aan de hand van de resultaten kunnen uitspraken worden gedaan over de ontwikkelingen van de waterschappen binnen de transitie van watermanagement. De resultaten van deze indicatoren en een contextuele analyse ervan worden per indicator behandeld. Hier worden ook relevante passages uit de afgenomen interviews in meegenomen. In afbeelding 5.0.1. is een totaaloverzicht weergegeven van de resultaten van zowel de kwantitatieve- als kwalitatieve analyse.



Figuur 5.0.1. Totaaloverzicht analyses. Eigen werk, 2014.

In dit overzicht is duidelijk te zien in hoeverre de indicatoren sluitend zijn geformuleerd. Indicatoren die in de kwantitatieve analyse erg laag scoren laten over het algemeen een relatief grote score zien in de kwalitatieve analyse en vice versa. De scores zijn op de horizontale as weergegeven. Ter illustratie: door de brede zoektermen laat vooral de samenwerking met andere overheden een grote score zien in de kwantitatieve analyse. Een relatief groot aandeel van deze scores is via de contextuele analyse verworpen. Dit gebeurt wanneer een vermelding van een zoekterm niet relevant is voor de gezochte transitiedoelen. Het vermelden van het aantal inwoners van een bepaalde gemeente wordt in de linker kolom meegeteld vanwege de term 'gemeente', terwijl deze passage weg gefilterd is in de rechter kolom. Volgend uit de multi-level governance theorie zijn de indicatoren onderverdeeld in twee overkoepelende categorieën, namelijk horizontale- en verticale integratie.

5.1 De horizontale component van integratie

De horizontale component van integratie is gericht op de interactie tussen verschillende regimes op het mesoniveau. De doelen uit het Nationale Waterplan 2009-2015 die verband houden met

samenwerking binnen het mesoniveau zijn ondergebracht in twee indicatoren, de eerste is 'samenwerking met andere overheden binnen stroomgebied'.

Nodes			
Name	Sources	References	
Horizontale integratie			
Kwantitatieve analyse			
Samenwerking met andere overheden binnen stroomgebied	20	3826	
Kwalitatieve analyse			
Samenwerking met andere overheden binnen stroomgebied	20	109	

Wat opvalt aan deze indicator is het grote aantal referenties in de kwantitatieve analyse. Ook in de context zijn een groot aantal relevante passages gemarkeerd. In elk waterbeheerplan (20/20) komt de samenwerking met andere overheden in het stroomgebied aan bod. Dit is geen onverwacht resultaat. Elke benoeming van een overheidspartij op het mesoniveau (gemeente, provincie, Rijkswaterstaat) evenals vervormingen van 'integratie' en stroomgebied zijn opgeteld. Doordat logischerwijs maar een klein aandeel van de benoemingen daadwerkelijk betrekking heeft op samenwerking tussen de partijen blijven er 109 passages over na de contextuele analyse. Een veelbesproken onderwerp is samenwerking met gemeenten omtrent de afvalwaterketen. De gemeente is beheerder van de riolering, terwijl de waterschappen beheerders zijn van de zuiveringsinstallaties (WBP Peel en Maasvallei, 2009). Er vindt hier dus een overlapping plaats tussen jurisdicties. Er wordt echter op verschillende manieren invulling gegeven aan dit samenwerkingsverband. Dit varieert van een adviesrol, tot een intensievere samenwerking, tot het zien van de afvalwaterketen als een gezamenlijke opgave. Ook het stedelijk gebied en –waterplan komen meerdere malen aan de orde als samenwerkingsverband tussen waterschappen en de gemeenten. Er is hier opnieuw sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid: het oppervlaktewater valt onder het beheer van het waterschap. Rivierenland (2009) stelt dat de inrichting van de openbare ruimte door de gemeente direct van invloed is op het stedelijke water. Hieruit concludeert het waterschap dat er een gezamenlijke opgave ligt ten aanzien van het beheer. Waterschap Hunze en Aas (2009) werkt samen met gemeenten om het stedelijk gebied bestending te maken tegen klimaatverandering. Een voorkomend samenwerkingsverband met de provincie is bijvoorbeeld ten aanzien van het grondwater. Er is hier sprake van een raakvlak vanwege de verantwoordelijkheid die de provincie heeft voor grondwater. Ook hier overlappen twee jurisdicties.

De samenwerkingsstructuur met de provincie is minder dominant in de waterbeheerplannen omdat de rol van de provincie vooral kaderstellend van aard is. Beleidsadviseur van de Unie van Waterschappen van Kruining, bijlage 1 (Den Haag, 18.11.2014) zegt hierover dat de provincie de doelstellingen van bijvoorbeeld het KRW vaststelt. Het waterschap moet deze doelstelling vervolgens verwerken en behalen. Deze samenwerking staat in de Waterbeheerplannen zelf niet toegelicht, maar is meer van belang bij de totstandkoming ervan. Volgens beleidsadviseur Coomans- van Hees van Waterschap Groot Salland, bijlage 3 (Zwolle, 25.11.2014) en strategisch adviseur Jongens van het Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden, bijlage 2 (Houten, 21.11.2014) wordt er door de respectievelijke provincie(s) meegedacht en samen gewerkt aan de totstandkoming van de Waterbeheerplannen. Van Kruining stelt verder dat er voor de primaire waterkeringen verantwoording moet worden afgedragen aan Rijkswaterstaat. De bovenwettelijke (vrije) ruimte die resteert nadat aan alle verplichtingen is voldaan wordt door het waterschap ingevuld afhankelijk van wat zij zelf belangrijk vinden. Het BAW (2011) heeft voor een belangrijke verandering gezorgd van de rol van de provincie binnen het regionale waterbeheer. Het waterschap is meer de waterautoriteit geworden, terwijl de provincie meer een regie-rol krijgt en de hoofdlijnen van een gebied bepaalt.

“Voorheen was het zo dat de provincie zei: “waterschap, daar moet een gemaal komen te staan”. Nu is het meer: “zorg dat het waterpeil goed is”. Daar is wat meer ruimte in gekomen”. – van Kruining, Den Haag, 18.11.2014.

Een ander samenwerkingsverband dat een aantal keren de revue passeert is de relatie met buitenlandse waterbeheerders. In het waterbeheerplan van waterschap Roer en Overmaas staat te lezen dat het waterschap voor 90% grenst aan het buitenland. Dit leidt tot een intensieve relatie met Duitse, Vlaamse en Waalse partners, bijvoorbeeld op het gebied van gegevensuitwisseling. Verbanden met buitenlandse delen van het stroomgebied worden verder in de hand gewerkt door de eisen die voortkomen uit de Kaderrichtlijn Water zoals de stroomgebiedsbenadering

Verder komt de samenwerking tussen andere overheidspartijen vooral naar voren via het domein van de ruimtelijke ordening. Deze samenwerking is verder uitgewerkt in de volgende indicator:

Nodes			
Name	Sources	References	
Horizontale integratie			
Kwantitatieve analyse			
Anticiperen op ruimtelijke economische ontwikkelingen	19	492	
Kwalitatieve analyse			
Anticiperen op ruimtelijke economische ontwikkelingen	17	42	

De indicator 'anticiperen op ruimtelijke economische ontwikkelingen' slaat voornamelijk op de invloed van de waterschappen op ontwikkelingen binnen het ruimtelijke domein. Deze indicator valt onder horizontale integratie omdat het ruimtelijke domein grotendeels valt onder de verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten. De indicator geeft 492 treffers in 19 van de 20 waterbeheerplannen. Omdat alle vervormingen van 'anticiperen' en 'investeren' worden gescoord worden een groot aantal termen onterecht gescoord. In de contextuele analyse blijven er 42 resultaten van over. Dit zijn allen passages waaruit blijkt dat de rol van het waterschap op het gebied van ruimtelijke economische ontwikkelingen groter wordt. Er zijn drie waterschappen die het anticiperen op ruimtelijke economische ontwikkelingen niet in haar WBP heeft opgenomen.

In het WBP van Groot Salland, Reest en Wieden en Rijn en IJssel staat dat water de basis van het werk blijft, maar dat de verwevenheid met andere taakgebieden groter wordt door de klimaatverandering. Onder andere de relatie met ruimtelijke ordening wordt ook besproken. Omdat er meer ruimte nodig is voor waterbeheer is het waterschap betrokken bij stadsontwikkeling, de ontwikkeling van landelijk gebied en andere projecten met een component water. Door in een vroegtijdig stadium betrokken te zijn bij ruimtelijke ordeningskwesties kunnen de waterschappen hun waterbelangen waarborgen in de planvormingsfase. De erkenning van het belang van water als een ordenend principe wordt groter, blijkt ook uit andere waterbeheerplannen. De voornaamste reden die wordt gegeven is het anticiperen op klimaatverandering.

De watertoets wordt beschouwd als een belangrijk instrument om de invloed van waterschappen op ruimtelijke ordening te doen vergroten. De toets is ingevoerd in 2003 en richt zich volgens het WBP van Hoogheemraadschap Hollandse Delta op twee zaken. De eerste is het proces van samenwerken en informeren tussen regimes. De initiatiefnemer informeert de waterbeheerders over zijn plan, waarna de waterbeheerders een advies (wateradvies) geven. In de waterparagraaf verwerkt de initiatiefnemer dit advies. Doelstelling twee richt zich op de toetsing van de ruimtelijke plannen achteraf, de uitvoer moet immers worden geconcretiseerd en beoordeeld.

Ook de complexe aard van de wateropgaven is een reden om al in een vroegtijdig stadium betrokken te zijn bij ruimtelijke planvorming. Zo kan het vergraven van uiterwaarden leiden tot een toename van binnendijkse kwel en kan het afkoppelen van regenwater de grondwaterstand beïnvloeden. Hierdoor is het noodzakelijk dat water sturend is bij de ontwikkeling van plannen. Mark van Kruining, beleidsmedewerker bij de Unie van Waterschappen herkent de integratie met ruimtelijke ordening ook op kantoor: is er veel meer overlap tussen dossiers en er wordt daarom ook veel meer

samengewerkt met collega's uit andere disciplines. Hoewel de kerntaken van het waterschap onveranderd zijn gebleven (waterveiligheid, -kwantiteit en -kwaliteit) wordt het steeds moeilijker om dit op een technische en sectorale manier te bewerkstelligen. Daar zijn andere sectoren – zoals ruimtelijke ordening of de bewoners – voor nodig.

De waterschappen uit het deelstroomgebied Rijn-oost hebben samen een nota opgesteld ten behoeve van de ruimtelijke ordening genaamd 'water raakt'. Deze nota wordt verwerkt in de komende generatie waterbeheerplannen en bevat één beleid voor stedelijk water. Dat betekent dat niet alleen de relatie tussen het waterschap en ruimtelijke plannen groter wordt, maar ook dat de waterschappen onderling het samenwerkingsverband intensiveren. Vanaf december 2015 gelden in het hele deelstroomgebied bestaande uit 5 waterschappen dezelfde richtlijnen voor stedelijk water.

5.2 De verticale component van integratie

De verticale component van interactie houdt verband met de interactie tussen de verschillende niveaus, zowel op het macro- als het microniveau. In het geval van de waterbeheerplannen is een samenwerkingsverband met de macrolaag theoretisch onmogelijk. Wereldbeelden en nationale beleidskaders kunnen slechts worden overgenomen. In die zin vindt er geen interactie plaats. Dit gebeurt wel wanneer het gaat over het microniveau. Vanuit de lokale niches komen ideeën naar boven waar de regimes wel- of niet een samenwerkingsverband aan verbinden. Ook het waterschap zelf kan een samenwerking initiëren. De interactie tussen de waterschappen en de lokale niches zijn uitgewerkt in drie indicatoren. Deze indicatoren zijn opnieuw afkomstig uit de macrolaag zoals reeds is besproken in het methodologische gedeelte. Een belangrijke groep die zich ophoudt in de microlaag zijn de individuele gebruikers van het watersysteem. Participatie van deze gebruikers is een belangrijk aspect van verticale integratie. Via de indicator 'andere belanghebbenden hebben inspraak in het proces' is dit principe verder uitgewerkt. De indicator scoort 180 referenties in alle twintig beleidsdocumenten, op basis van zoektermen die verband houden met participatie. In 16 waterbeheerplannen is de notie participatie nader uitgewerkt in 38 relevante passages.

Nodes			
Name	Sources	References	
Verticale integratie			
Kwantitatieve analyse			
Andere belanghebbenden hebben inspraak in het proces	20	180	
Kwalitatieve analyse			
Andere belanghebbenden hebben inspraak in het proces	16	38	

Vooraf dient te worden gezegd dat elk WBP 6 weken verplicht ter inspraak beschikbaar is geweest voordat het definitief werd vastgesteld. Dat wil zeggen dat iedereen de mogelijkheid heeft gehad om over een mening te geven over de planinhoud. Deze procedure staat in de waterbeheerplannen zelf niet vermeldt. Voor de KRW-componenten van het waterbeheerplan geldt zelfs een termijn van 6 maanden. (van Kruining, Den Haag, 18.11.2014). In een aantal waterbeheerplannen wordt daarnaast de opmerking geplaatst dat het bestuur van het waterschap door de democratie verkozen wordt en de burger op die manier al invloed kan uitoefenen op de besluitvorming van de waterschappen.

Transparantie van de waterschappen naar andere belanghebbenden toe komt meerdere malen naar voren. Waterschap Amstel, Gooi en Vecht (2009) geeft hier bijvoorbeeld invulling aan door te kiezen voor een communicatiestrategie van 'dialogiseren'. Deze strategie werkt twee kanten uit en is er op gericht om elkaar wederzijds te informeren. Waterschap Rivierenland (2009) stelt dat het waterschap zich bij de taakuitvoering steeds meer bewust moet zijn van de maatschappelijke context en de verantwoording die moet kunnen worden afgelegd. Waterschap Zuiderzeeland (2009) geeft aan dat het 'mondiger worden van de burger' ook een reden is voor een toegenomen transparantie. Het hoogheemraadschap van Delfland (2009) stelt dat het één van de kernwaarden is van het Zuid-Hollandse waterschap. In de waterbeheerplannen is de betrokkenheid van de belanghebbenden kortom een veelgenoemd onderwerp, maar de invulling ervan loopt per waterschap zeer uiteen.

Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard (2009) stelt dat de communicatie naar belanghebbenden toe situatie-afhankelijk is en zowel informerend, participierend als anticiperend van aard kan zijn. De manier waarop de omgeving bij de planvorming betrokken wordt is bij Wetterskip Fryslan (2009) systematisch uitgewerkt in een drieluik. De uitkomst is onder meer afhankelijk van de complexiteit van een vraagstuk. Waterschap de Dommel (2009) geeft aan dat zij afhankelijk van de situatie een rol kiezen als regisseur, planner, uitvoerder of beheerder. Waterschap Groot Salland (2009) onderzoekt samen met universiteiten en collega-waterschappen de mogelijkheden van een interactieve uitvoering. Waterschap Rivierenland (2009) laat haar communicatiestrategie afhangen van de wensen van burgers via een in 2007 uitgevoerd een communicatie- en klanttevredenheidsonderzoek. In dit onderzoek hebben gebruikers aangegeven op welke wijze zij betrokken willen worden, bij de besluitvorming past het waterschap past haar communicatie daarop aan.

We zien dus dat waterschappen heel verschillend omspringen met de gegeven beleidskaders, vooral bij de inzet van participatie leidt dat tot een grote variëteit. Volgens Jongens (Houten, 21.11.2014)

heeft dat te maken met de eigen identiteit van de waterschappen. Een waterbeheerplan is dé manier om eens in de zes jaar te laten zien hoe er tegen het waterbeheer wordt aangekeken en wat de burger van het waterschap mag verwachten. Dat is heel persoonlijk en daarom lokaal gebonden.

“het bleek vrij gevoelig te liggen om daar als het ware een blauwdruk voor te maken; zo van, ‘hier is het format, vul het maar in’. Bij het waterschap is nog steeds heel erg het gevoel van ‘wij zijn een eigen waterschap en wij willen een eigen smoel geven aan de plannen met een eigen interpretatie’”. Van Kruijning, Den Haag, 18.11.2014.

Van Kruijning (Den Haag, 18.11.2014) geeft aan dat de wettelijk verplichte inhoud van een waterbeheerplan maar een klein aandeel is van de gehele inhoud. Waterschappen zijn dus vrij om zelf een invulling te geven aan participatie-strategiën en de variëteit die daardoor ontstaat is terug te zien in de waterbeheerplannen. Naast het betrekken van belanghebbenden is ook het creëren van bewustzijn onder de gebruikers van het watersysteem een doel dat voortvloeit uit het nationaal waterplan (2009). Vanwege het ontbreken van een wettelijk kader voor de invulling van dit doel worden ook bij deze indicator uiteenlopende resultaten verwacht.



Name	Sources	References
Verticale integratie		
Kwantitatieve analyse		
Bewustwording onder gebruikers van het watersysteem	20	158
Kwalitatieve analyse		
Bewustwording onder gebruikers van het watersysteem	16	40

In de kwantitatieve analyse worden 158 referenties aangemerkt als relevant voor het creëren van bewustzijn onder gebruikers. Na de contextuele analyse blijven er daar 40 van over. Drie waterschappen spreken zich in het WBP niet uit over het onderwerp. Bewustzijn hangt deels samen met de vorige indicator. Het betrekken van burgers in de besluitvorming maakt dat burgers zich meer bewust worden van de waterhuishoudelijke aspecten van een gebied. Dit gegeven wordt in de waterbeheerplannen nogmaals onderstreept.

“De communicatie in de planperiode heeft tot doel mensen meer bewust te maken van het belang van goed waterbeheer en draagvlak te creëren voor maatregelen die worden genomen om het waterbeheer te verbeteren.” - Hoogheemraadschap Hollandse Delta (2009)

“In het nieuwe WBP is dat één van de hoofdboodschappen. Natuurlijk geleid door het feit dat het OESO rapport [2014] daar zo héél duidelijk heeft gezegd: hartstikke goed bezig, maar jullie bewoners weten echt niet hoeveel risico ze lopen. Dat is wel een belangrijke boodschap.” – Jongens, Houten, 21.11.2014.

Jongens illustreert deze constatering aan de hand van een bewustzijns-kwestie in het eigen beheergebied. In de plaats Kockengen viel afgelopen zomer in korte tijd 173mm regen. Dat heeft tot overlast en frustratie bij de bewoners geleid:

“Daar wordt nu heel veel aandacht aan gegeven. Ik merk wel, de manier waarop we daar in huis op reageren – onze eerste reactie was: ‘Ja, 173mm, daar kunnen we niks aan doen dus het is niet onze fout’. Ja dat zal wel, maar de mensen hebben natte voeten en schade. Die schade verhalen ze bij de verzekering, niet bij ons, dat is allemaal wel zo, maar we hebben wel een verantwoordelijkheid. Wij weten hoe het zit. Of niet, zo is het natuurlijk ook, je weet nooit helemaal precies hoe het zit. Maar het is ons vak, dus het is aan ons de taak om in dit geval achteraf, maar liever aan de voorkant aan te geven van jongens, als er iets gebeurt: dijkdoorbraak, wateroverlast, watertekort, wat gebeurt er dan? In dit geval de bewoner, maar ook de agrariër die wil dat weten. Wat de consequenties zijn en wat die mensen dan eventueel kunnen doen. Daar zijn wij als waterschap – vind ik – niet bijster goed in.” – Jongens, Houten, 21.11.2014.

Hoewel het kweken van bewustzijn niet verplicht opgenomen dient te worden in de waterbeheerplannen wordt dit wel gestimuleerd:

“Er zit nu natuurlijk wel een minister die daar heel erg aan meehelpt. Er wordt wel een setting gecreëerd waarin het ons makkelijk wordt gemaakt om die boodschap goed over te brengen. Je zou wel gek zijn als je het niet doet. Want wij merken ook wat er gebeurt op het moment dat je – en dat is sinds ’53 – hoort: dit zal nooit meer voorkomen (de ramp in Zeeland/Zuid-Holland). Dat de dijken zo sterk zijn dat u rustig kunt gaan slapen. Dat is leuk en aardig, maar wij kunnen niet tot in de oneindigheid garantie geven. Zo werkt dat gewoon niet. Wilnis is daar een klein voorbeeldje van” (...) “Wij moeten er nog een beetje een modus in vinden hoe we die boodschap over gaat brengen, dat je die boodschap gaat overbrengen (en dat is misschien niet alleen zenden, maar ook veel meer luisteren)”. – Jongens, Houten, 21.11.2014.

Niet alleen het bewustzijn rondom wateroverlast en overstromingsrisico's komt in de waterbeheerplannen aan bod. Ook waterkwaliteit, waardering voor water, waterbeleving, een vergrote zichtbaarheid en een toenemend vertrouwen het waterschap worden als argumenten genoemd voor bewustzijn. De methoden die gebruikt worden verschillen per beheergebied. Een aantal waterschappen wil tot een groter bewustzijn onder de gebruikers komen door bewoners goed te informeren, bijvoorbeeld door voorlichting of via educatieprogramma's. Waterschap de Dommel stelt tot doel dat een 75% van alle schoolkinderen een bezoek moet brengen aan een waterschapslocatie. Ook het inzetten van recreatief medegebruik wordt als een belangrijke methode gezien om bewustzijn te kweken.

Nodes			
Name	Sources	References	
Verticale integratie			
Kwantitatieve analyse			
Integratie met lokale sectoren	20	3387	
Duurzame energie	18	147	
Industrie en bedrijvigheid	20	438	
Landbouw	20	396	
Natuur(lijke processen) en landschap	20	886	
Recreatie	20	463	
Verstedelijking	20	999	
Woningbouw	18	58	
Kwalitatieve analyse			
Integratie met lokale sectoren	20	224	
Duurzame energie	14	22	
Industrie en bedrijvigheid	4	5	
Landbouw	11	16	
Natuur(lijke processen) en landschap	20	92	
Recreatie	18	59	
Verstedelijking	11	17	
Woningbouw	6	9	

Bewoners zijn echter niet de enigen die zich ophouden in de microlaag van het multi-level governance model. Ook lokale niches, zoals natuurbeheer of de landbouwsector zijn hier ingericht. In de overkoepelende indicator 'integratie met lokale sectoren' hebben deze niches een plaats gekregen. Het gaat erom op welke manier de lokale sectoren belangrijker zijn geworden voor de waterschappen, waardoor er integratie plaatsvindt. Zoals in bovenstaande afbeelding te zien is zijn de resultaten per indicator zeer uiteenlopend. Zo geeft verstedelijking maar liefst 999 verbanden aan, terwijl dit er bij woningbouw slechts 58 zijn. Deels heeft dit te maken met de sluitendheid van de

indicatoren, maar het is ook te verwachten dat de waterschappen niet elke sector even belangrijk vinden. Per sector worden de bevindingen uit de contextuele analyse besproken op alfabetische volgorde.

Duurzame energie

In het nationale waterplan (2009) wordt de productie van duurzame energie door de waterschappen tot doel gesteld. Deze niche komt in de beheerplannen van 14 waterschappen naar voren, totaal in 23 passages. Uit de passages blijkt dat er één manier is om energie duurzaam te produceren: namelijk uit zuiveringslib. De waterschappen zijn in verschillende stadia wat betreft het opwekken van duurzame energie. In zes waterbeheerplannen komt het überhaupt niet aan de orde, het gros van de resterende waterschappen is van plan om in de planperiode 2010-2015 studies uit te voeren naar het verminderen en verduurzamen van het energieverbruik. Andere waterschappen zijn al verder en produceren al groen gas uit zuiveringslib.

Industrie en bedrijvigheid

Deze indicator scoort slechts 6 referenties in 4 WBPs. Dit betekent dat industrie en bedrijvigheid niet belangrijker worden gevonden, althans niet vanuit het waterbeheerplan gezien. Industrie wordt vooral in verband gebracht met restricties op afvalwaterlozing en neemt zo een kaderstellende rol aan. Van een vergrootte samenwerking is echter weinig sprake. Bij waterschap Noorderzijlvest (2009) wordt via aanbesteding een brug geslagen naar bedrijvigheid.

Landbouw

Ook het belangrijker worden van landbouw wordt weinig besproken in de waterbeheerplannen. Echter zijn landbouw en water al heel lang sterk met elkaar verweven. Ondanks de kleine relatieve groei in belang hoeft dit niet te betekenen dat de samenwerking absoluut gezien ook klein is. Waterschap Rivierenland (2009) zegt hierover:

“Ons landelijk gebied bestaat voor het grootste deel uit landbouwgronden. Daarom is de inrichting en het beheer van het waterhuishoudkundige systeem primair gericht op landbouw.”

In 11 beheerplannen zijn 16 referenties gevonden waar de landbouwsector qua belang groter is geworden. Daar is de richtlijn GGOR deels verantwoordelijk voor. Het Gewenst Grond- en Oppervlakteregime is een beleidseis die voorkomt uit het Bestuursakkoord Water (BAW, 2011). De provincie werkt per gebied de GGOR doelen uit en is zo kadersteller voor de waterschappen. Bij de uitwerking van het GGOR in de waterbeheerplannen komt de landbouwsector aan bod, vanwege hun

aandeel in het grond- en oppervlaktewater. De landbouw wordt ook op andere manieren 'ingezet' om de waterschaps-doelen te bereiken.

“Zo kun je met de landbouw samen bijvoorbeeld iets realiseren, zoals de blauwe diensten. Dan kunnen agrariërs bijdragen aan het realiseren van de doelen van het waterschap en daar bijvoorbeeld een vergoeding voor ontvangen. Dat je op die manier probeert om op die manier je doelen te realiseren. Je bent toch afhankelijk van wat je allemaal doet op de gronden van anderen. Veel is dat toch de landbouw.” “Dat je zegt van goh, u heeft een perceel, dat graven we af (dat is op een paar plaatsen al gebeurd) en u kunt het deels gewoon gebruiken en een paar keer per jaar staat er wat water op. Dan hebben wij een waterberging, voor als het heel nat is. Dat je op die manier je ruimte zoekt. Je merkt dat de ruimte gewoon schaarser is geworden, er zit veel meer druk op. Je moet creatiever naar oplossingen zoeken.” - Coomans- van Hees, Zwolle, 25.11.2014.

Natuur(lijke processen en landschap)

De integratie tussen het waterschap en natuur is op een aantal manieren van bovenaf opgelegd aan de waterschappen. Zo heeft de KRW richtlijnen opgesteld die met natuurlijke processen te maken hebben. Ook de Natura2000 gebieden zijn door Europa ingezet. Het rijk heeft in 2008 een lijst opgesteld voor verdroogde gebieden die versneld herstelt dienen te worden: de zogenaamde 'TOP-gebieden', ofwel natte natuurparels. De indicator komt dan ook in alle twintig beheerplannen naar voren, in totaal 92 referenties. Waterschap Roer en Overmaas (2009) zegt over natuurrichtlijnen:

“Naast de KRW zijn, voor zover mogelijk, ook aspecten meegenomen vanuit andere wateropgaven zoals Waterbeheer 21e eeuw (WB21) en het Gewenst Grond- en Oppervlaktewater Regime (GGOR). Er is tevens synergie gezocht met de verschillende opgaven vanuit ecologie, natuur en landschap zoals Natura 2000, de Ecologische Hoofdstructuur en de Reconstructie.”

Een terugkomend onderwerp in de waterbeheerplannen is het natuurvriendelijk maken van oevers. Hiervoor dient verantwoording afgelegd te worden naar de provincie (van Kruining, Den Haag, 18.11.2014). Het aantal oevers dat natuurlijker wordt ingericht is door de waterschappen geduid in totaal aantal kilometers.

Waar mogelijk stappen waterschappen over op het hanteren van een flexibel peilbeheer. Waterschap Aa en Maas (2009) geeft bijvoorbeeld aan dat dit door het huidige grondgebruik niet

overal mogelijk is, maar slechts daar waar het water de functie 'waternatuur' heeft. Er worden verschillende argumenten gegeven voor het in natuurlijke staat terugbrengen van de waterwegen. Zo levert het meer variatie op in het landschap. De natuurlijke overstromingen die ontstaan door een flexibel peilbeheer dragen bij aan de dynamiek van het systeem. Door een afnemend aantal stuwen worden bovendien vismigratie knelpunten weggenomen. Ook wordt droogte voorkomen en verbetert de waterkwaliteit doordat er minder gebiedsvreemd water ingelaten hoeft te worden. Het in natuurlijke staat terugbrengen van het watersysteem houdt vaak in dat watergangen breder en minder diep worden (Waterschap Reest en Wieden, 2009, Waterschap Groot Salland, 2009, Waterschap Rijn en IJssel, 2009). De natuurvriendelijke oevers die zo ontstaan bieden kansen voor flora, fauna en dragen bovendien bij aan het halen van de ecologische doelstellingen.

“Een natuurlijker beekstelsysteem zorgt ook voor vertraging en verlaging van afvoergolven in perioden met veel neerslag. Het is zelfregulerend en heeft dus geen kunstwerken nodig en biedt mogelijkheden voor recreatie en natuur.” – Waterschap Noorderzijlvest (2009)

Bij het natuurlijk maken van het watersysteem past ook natuurvriendelijk onderhoud (maaibeheer). Dit houdt in dat bij het maaien delen van water- en oeverplanten blijven staan, zodat het onderwaterleven kan overleven. Kortgezegd leidt het natuurlijker inrichten van het watersysteem tot een vergroting van de veerkracht van de waterecologie (Waterschap Aa en Maas, 2009). Ook biedt natuur kansen voor recreatie, landschapsbeleving en cultuurhistorie.

Recreatie

Het integreren van recreatie bij waterschapstaken is weergegeven in de indicator 'recreatie'. In 18 beheerplannen staan in totaal 59 referenties naar een groeiend belang van recreatie binnen het waterbeheer. Dit uit zich voornamelijk in het rekening houden met recreatief medegebruik bij het uitvoeren van de waterschapstaken. Het gaat dan bijvoorbeeld over het openstellen van onderhoudspaden aan bezoekers.

“Recreatie langs water en waterschapseigendommen is goed te combineren met de waterschapstaken. Op de kaart hieronder is te zien dat veel dijken, kades en waterlopen nu al toegankelijk zijn via wandel- of fietspaden. Naast het waterschap kunnen ook boeren hun percelen beschikbaar stellen voor wandelpaden.” – Waterschap Brabantse Delta (2009)

“Dijken vormen aantrekkelijk recreatiegebied: per fiets en te voet is het landschap vanaf de

dijk goed te beleven. Ook de duinen vormen een karakteristiek landschap met zeer veel natuurwaarden. Veel mensen trekken naar de kust voor het strand en om er te wandelen en te fietsen. Het hoogheemraadschap ziet de waarde in van deze belangen en wil dan ook het beheer daarop afstemmen” - Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (2009)

Zoals eerder aangegeven zien waterschappen recreatie ook als een middel om het draagvlak en bewustzijn van het watersysteem te vergroten bij haar inwoners. Er wordt door een aantal waterschappen echter wel een kanttekening geplaatst:

“Het moet wel op een veilige manier kunnen, niet ten koste gaan van onze waterschapstaak en geen overlast opleveren voor omwonenden en aanliggende functies” - waterschap Peel en Maasvallei, (2009)

Ook de sportvisserij wordt vaker genoemd in de waterbeheerplannen als belangrijke vorm van recreatie. Waterschappen dragen hier onder andere aan bij door de oevers toegankelijker te maken. Bovendien gaat door het natuurlijker inrichten van waterlopen de visstand vooruit (zie indicator ‘natuur(lijke processen en landschap’)).

Verstedelijking

Ook het stedelijke water is voor het waterschap relevant. In 17 passages in 11 beheerplannen worden plannen betreft stedelijk water behandeld. Integratie met deze niche is onder andere een gevolg van afspraken uit de Waterwet, waarin staat dat samenwerking tussen gemeenten- en waterschap centraal staat ten behoeve van stedelijk water, op het gebied van doelmatigheid en samenhangendheid (Waterschap Peel en Maasvallei, 2009). Deze samenwerking neemt verschillende vormen aan. Eerder kwam het samenwerkingsverband ‘Water Raakt’ al naar voren, waarin 5 waterschappen een uniforme richtlijn voor stedelijk water hebben opgesteld (Coomans- van Hees, Zwolle, 25.11.2014). Ook de inzet van kennis en monitoring komt voorbij als middelen om advies te geven aan steden, bijvoorbeeld bij de aanleg van nieuw stedelijk water (onder andere via de watertoets). De overname van het onderhoud van stedelijk water is een plan dat zich in verschillende stadia van uitvoering bevindt, variërend van planstudies tot de daadwerkelijk overname. Daarnaast wordt er gestimuleerd om regenwater af te koppelen van het riool en het waterbergend vermogen van stedelijke gebieden groter te maken:

“Bij een toename van het verharde oppervlak wordt het regenwater versneld afgevoerd. Het is daarom van belang dat er compensatie plaatsvindt als gevolg van de versnelde afvoer. Deze compensatie kan worden uitgevoerd door regenwater te infiltreren of te bergen in het plangebied. Deze compensatie verplichting geldt voor het hele beheergebied van het waterschap.” – Waterschap Reest en Wieden (2009)

Woningbouw

De laatste niche die in het nationaal waterplan naar voren komt als integratiedoelstelling is een belangengroei van de woningbouw bij de waterbeheertaken. Woningbouw komt in de waterbeheerplannen voor in 9 referenties binnen 6 waterbeheerplannen. Woningbouw wordt dan vooral genoemd in de context van het creëren van een prettige leefomgeving en veiligheid. Deels is de integratie met woningbouw natuurlijk via de watertoets al gedekt, namelijk bij nieuwbouwplannen. Zoals eerder al is besproken brengen de waterschappen een wateradvies uit bij ruimtelijke plannen.

5.3 Integratie met zowel een verticale- als horizontale component

In bovenstaande paragrafen zijn zowel de horizontale- als verticale component van integratie ontleed en uitgewerkt. Er zijn echter ook een aantal doelen gesteld in het nationale waterplan (2009) die relevant zijn voor beide assen van integratie. Het gaat dan om de indicatoren ‘versterken economie, leefomgeving en ruimtelijke kwaliteit’, ‘het hanteren van een ontwikkelingsgerichte strategie met alle betrokkenen’ en ‘de gebiedsgerichte aanpak’. Zowel overheden als lokale niches hebben een belangrijk potentieel aandeel in deze integratie.

Nodes			
Name	Sources	References	
Horizontale- en verticale interactie			
Kwantitatieve analyse			
Versterken economie, leefomgeving en ruimtelijke kwaliteit	19	131	
Kwalitatieve analyse			
Versterken economie, leefomgeving en ruimtelijke kwaliteit	16	35	

De indicator die het verbeteren van de economie, leefomgeving om ruimtelijke kwaliteit scoort geeft in de kwantitatieve analyse 131 resultaten in 19 waterbeheerplannen. Een relatief hoog aantal daarvan (35) bleek ook na de contextuele analyse relevant te zijn. Uit vier waterbeheerplannen blijkt niet dat de indicator aan belang heeft gewonnen.

Uit verschillende passages wordt duidelijk hoe de waterschappen een aandeel kunnen hebben in het versterken van de economie. Op grote schaal leidt het op orde maken van het watersysteem tot een verhoogt welvaartsniveau, op kleinere schaal is het uitbesteden van onderhoudswerkzaamheden aan lokale ondernemers een manier om de regionale economie een impuls te geven (Waterschap Aa en Maas, 2009). Ook het bufferen van water ten bate van de drinkwatervoorziening en inzetten van oppervlaktewater voor recreatie worden genoemd als potentieel economisch rendabel:

“Wij leveren initiatieven of bijdragen (kennis, expertise, financiën) waarmee - al dan niet samen met andere partijen - een maatschappelijke winst wordt geboekt die verder gaat dan enkel het waterschapsbelang. Op die manier dragen we bij aan een ruimere invulling van de potenties die water voor onze woon- en leefomgeving heeft” - Waterschap Hunze en Aas (2009)

Uit deze passage blijkt ook het verband met de leefomgeving en de overkoepelende ruimtelijke kwaliteit. De ruimtelijke kwaliteit en leefomgeving zijn deels een resultante van de integratie met eerder besproken niches. Bij deze indicator gaat het er echter om dat de beheerplannen bewust spreken over de leefomgeving en ruimtelijke kwaliteit. Factoren die door de waterschappen genoemd worden als bijdrage aan de leefomgeving zijn bijvoorbeeld het weghalen van knelpunten in stedelijk water, het aanleggen van oppervlaktewater als waterberging, het insteken van optimalisatiestudies op basis van de leefomgeving, het mogelijk maken van veilig zwemmen en het aanleggen van vispassages. Ook beekstelsels zijn een belangrijke factor wat betreft ruimtelijke kwaliteit:

“Beekstelsels als Drentsche Aa en Ruiten Aa zijn essentiële, beeldbepalende elementen in het beekdallandschap. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de meren en de zee- en polderdijken in ons gebied en eveneens voor het kanalen-, monden- en wijkenstelsel in het veenkoloniale gedeelte. Deze elementen leveren een belangrijke bijdrage aan de ruimtelijke en landschappelijke kwaliteit, ook uit het oogpunt van cultuurhistorie. Bij de inrichting en het beheer van de waterinfrastructuur zorgen we ervoor dat de ruimtelijke en landschappelijke kwaliteit van de omgeving wordt behouden en zo mogelijk wordt versterkt.” - Waterschap Hunze en Aas (2009)

Nodes			
Name	Sources	References	
Horizontale- en verticale interactie			
Kwantitatieve analyse			
Ontwikkelingsgerichte aanpak met alle betrokken partijen hanteren	20	859	
Kwalitatieve analyse			
Ontwikkelingsgerichte aanpak met alle betrokken partijen	13	23	

Een tweede indicator die zich op zowel het horizontale- als verticale domein bevindt is het hanteren van een ontwikkelingsgerichte strategie met alle betrokkenen. Belangrijk bij deze indicator is dat alle betrokkenen dus een aandeel moeten hebben in het waterbeheer. Onder betrokken wordt overigens belanghebbend verstaan. De indicator genereert in de kwantitatieve analyse een groot aantal resultaten, maar na de contextuele analyse blijven er slechts 23 referenties over in 13 beleidsdocumenten. Het grote verschil is een gevolg van de vrij algemene zoektermen die in de query zijn gebruikt.

“Het uitvoeren van grotere programma’s als dijkversterkingen, inrichten van waterbergingslocaties en het opstellen van waterinrichtings- en kwaliteitsplannen raakt vaak vergaand aan de belangen van andere overheden, bewoners, bedrijven en belangenorganisaties. Dergelijke projecten zijn daarom alleen met betrokkenheid van elk van deze partijen voor elkaar te krijgen.” – Waterschap Amstel, Gooi en Vecht (2009)

Waterschap de Dommel (2009) stelt dat door ‘van buiten naar binnen’ te denken niet alleen de eigen doelen, maar ook die van anderen kunnen worden meegenomen. In het WBP van Hoogheemraadschap Delfland (2009) staat dat de gebiedspartijen elkaar hard nodig hebben om de gewenste gebiedsontwikkeling op gang te krijgen- en te houden. Ook bij deze indicator wordt het creëren van bewustzijn en draagvlak genoemd als argument voor samenwerking. Het opereren op basis van samenwerking met andere betrokkenen wordt vooral veelal in verband gebracht met gebiedsgericht werken. Dit is vanwege de grote overlap tussen beide indicatoren niet vreemd. Het verschil schuilt in het aandeel belanghebbenden dat betrokken wordt. Bij gebiedsgericht werken kan daar over gespeculeerd worden, bij ‘allen’ is dat niet het geval. Een voorbeeld van het betrekken van alle belanghebbenden in een waterbeheerplan:

“Het hoogheemraadschap heeft veel geïnvesteerd in de maximalisering van het draagvlak in het eigen beheersgebied. In 2008 zijn maatregelpakketten voor de implementatie van de KRW ontwikkeld, samen met alle veertig gemeentelijke partners, de provincie en met een

aantal maatschappelijke groeperingen. De uitkomsten daarvan zijn opgenomen in dit waterbeheersplan.” – Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (2009).

Nodes			
Name	Sources	References	
Horizontale- en verticale interactie			
Kwantitatieve analyse			
Gebiedsgerichte aanpak	19	189	
Kwalitatieve analyse			
Gebiedsgerichte aanpak	12	32	

Componenten van gebiedsgericht werken zijn eigenlijk in alle voorgaande indicatoren aan bod gekomen. Gebiedsgericht werken betekent dat waterbeheer niet gedaan wordt in een sectorale setting, maar via een samenwerking waarin verschillende opgaven binnen een bepaald gebied opgepakt worden. In de indicator gebiedsgericht werken wordt weergegeven hoe de term wordt uitgewerkt in de waterbeheerplannen. In de contextuele analyse zijn alleen de passages meegenomen waar de term daadwerkelijk wordt behandeld in plaats van slechts genoemd. In de kwantitatieve analyse komt gebiedsgericht werken terug in 189 termen binnen 19 beheerplannen. Na de contextuele analyse blijven er 32 referenties over in 12 waterbeheerplannen. Waterschap de Dommel noemt in haar waterbeheerplan een aantal voordelen van gebiedsgericht werken:

“Samen met onze partners in het stroomgebied van de Essche Stroom hebben we een gebiedsproces opgestart. De ervaringen van de laatste jaren laten zien dat dit proces inderdaad leidt tot een meer herkenbare rol van de overheden in het gebied, een grotere betrokkenheid van de streek en daarmee ook meer vertrouwen en een grotere efficiëntie in de planvoorbereiding.”

Andere waterschappen geven aan dat het gebiedsgericht werken deels ook uit nood geboren is vanwege de groter wordende schaarste van ruimte. Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden (2009) schrijft in haar WBP dat een gebiedsgerichte benadering ook bij kan dragen aan de ruimtelijke kwaliteit van een gebied. Door initiatief te nemen en een rol als partner aan te nemen wordt de dynamiek versterkt en kunnen hindernissen op het gebied van regelgeving makkelijker genomen worden.

“Als het belang van samenwerking en de rol van water groot is, stellen we ons op als trekker van gebiedsprojecten, als gebiedsregisseur. In complexe gebiedsprojecten waarin water een

onderdeel is van andere ontwikkelingen zoals woningbouw of recreatie, kiezen we de rol van gebiedspartner. Voor sommige doelen en maatregelen zijn wij niet afhankelijk van anderen. Bijvoorbeeld bij het verbeteren van het zuiveringsrendement van de rioolwaterzuiveringsinstallaties. Dan beperken we ons tot onze rol van uitvoerder en beheerder.”
– Waterschap de Dommel (2009).

Coomans- van Hees, Beleidsadviseur van waterschap Groot Salland (Zwolle, 25.11.2014) geeft aan dat er een relatiebeheer is opgestart naar de partners van het waterschap toe waar eventuele conflicten en kansen worden geduid om een bepaalde kwestie gebiedsgericht aan te pakken

“En daar zitten wel grenzen aan, het is niet zo dat we een pot met geld hebben en dat u roept en wij draaien, zo werkt het natuurlijk niet. Je moet wel gezamenlijk zoeken. Dus ook voor je eigen verantwoordelijkheid gaan staan. Maar, je wil voorkomen dat wij het riet in gaan en het gaat over de kop en 2 jaar laten komt de gemeente nog eens aan en die legt een fietspad neer of wat dan ook. We proberen dat gezamenlijk in één keer te doen.”

De rol die het waterschap vervolgens aanneemt verschilt en is afhankelijk van de opgave die er ligt, stelt Coomans van- Hees (Zwolle, 25.11.2014). Wanneer de opgave van het waterschap maar klein is in verhouding met de opgave van een andere partner dan is het niet logisch dat het waterschap een trekkende rol gaat aannemen. Jongens, strategisch adviseur van Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden (Houten, 21.11.2014) licht deze denkwijze toe aan de hand van twee voorbeelden binnen het beheergebied: het eerste gaat over veenweidegebied Bodegraven Noord. De provincie wil daar nieuwe natuur aanleggen.

“Van ons hoeft er geen nieuwe natuur te komen. Maar als daar nieuwe natuur komt, dan betekent dat heel veel voor het watersysteem. Misschien in de moeite en geld die daar in zal worden gestoken zijn wij misschien wel de grootste partij, maar uiteindelijk wordt het doel gesteld door de provincie. Daar probeer je zo redelijk mogelijk uit te komen. Want op het moment dat het doel wegvalt hoeven wij daar niet meer aan de slag. Wij verwachten daarom van de provincie dat ze zich daarin actief opstellen, wij kiezen dan onze rol.”

“Als er in stedelijk gebied een hele grote waterkwaliteitsopgave zit, dan is de focus waterkwaliteit. Als je daar toevalligerwijs nog waterkwantiteit- of veiligheidsaspecten in mee kan nemen. Dat is mooi, maar dat is stap 2. Stap 1 is: je hebt elkaar gevonden omdat je een

probleem wilt oplossen. Dat probleem is niet integraal. Het probleem is nooit: 'dit water ziet er niet fijn uit'. Nee, het stinkt, en dan ga je wat doen aan het feit dat het stinkt. Kijk een dooie vis, waar komt dat vandaan? Zo ga je de keten door. De oplossing zal misschien integraal zijn, het heeft misschien met doorstroming of riolering te maken, wat dan ook. Maar het begint altijd met een simpele opgave. Dan is het de kunst om het óf zo klein mogelijk te houden zodat iets snel wordt opgelost, óf om zodanig uit te breiden dat je direct een groot aantal andere problemen daarmee op kan lossen.

Er zijn een aantal argumenten geduid die pleiten voor een integrale aanpak van waterbeheerkwesties. Denk bijvoorbeeld aan de schaarste van ruimte, druk vanuit andere beleidskaders of het creëren van draagvlak. Er is echter ook een belangrijk argument om geen integrale aanpak te hanteren, namelijk vanuit de wens om de burger zo weinig mogelijk te belasten en te focussen op de kerndoelen (waterveiligheid, -kwantiteit en -kwaliteit). Van Kruining, beleidsmedewerker bij de Unie van Waterschappen ziet daar een spanningsveld ontstaan:

“De laatste jaren is het economisch natuurlijk iets minder goed gegaan en daardoor is er wel druk komen te staan op de waterschapsbelasting: ‘Probeer de kosten zo laag mogelijk te houden’ – ‘oke, maar dan moeten we ons focussen op de kerndoelen’.” – van Kruining, Den Haag, 18.11.2014.

Het focussen op kerndoelen tegen lage kosten werkt in praktijk echter amper nog, er worden vaker andere beleidsvelden geraakt en brengt dat kosten met zich mee:

“Het is niet zo dat het waterschap dat allemaal moet betalen, maar dat moet wel in overleg met bewoners, gemeente en provincie. Het is veel lastiger dan vroeger. dan heb je verantwoordelijkheid, ja, om dat proces te gaan trekken. Je kunt niet je oogkleppen sluiten en de dijk ophogen en iedereen die iets wil heeft pech.” – van Kruining, Den Haag, 18.11.2014.

5.4 Het waterbeheerplan in perspectief

Tot zover is de analyse gefocust geweest op de inhoud van het waterbeheerplan, specifiek op de vierde generatie plannen (2010-2015). Het is echter ook relevant om de totstandkoming van de waterbeheerplannen en de praktische doorwerking ervan verder te belichten. Aan de hand van de afgenomen interviews worden de ontwikkelingen bij de waterschappen omtrent de waterbeheerplannen geschetst.

De waterschappen hebben traditioneel gezien een vrij sectorale insteek, zegt van Kruining (Den Haag, 18.11.2014), beleidsmedewerker bij de Unie van Waterschappen. Het waterschap haalt geld op uit het eigen beheergebied. De ingezetenen betalen dat geld en krijgen daar waterveiligheid, -kwantiteit en -kwaliteit voor terug, dat zijn de kerndoelen van de waterschappen. Zoals eerder al is aangegeven is het echter steeds moeilijker om op die traditionele sectorale manier te werk te gaan. Van Kruining ziet dat de waterschappen zich de afgelopen jaren steeds breder aan het focussen zijn en ook de interacties tussen andere beleidsvelden gaan zien. Deze verbreding wordt door beleidsadviseur Coomans- van Hees van Waterschap Groot Salland (Zwolle, 25.11.2014) herkend:

“ook vanuit het WBP zijn we als waterschap wel gewend om samen te werken met andere overheden om ons heen, maar ook partners in het landelijk gebied zoals een LTO. Maar dat is gewoon een trend die je ziet en waar je ook niet meer aan ontkomt. Je kan niet meer zelfstandig opereren en denken dat de rest van de wereld niet bestaat. Dus ja. Die trend die zie je gewoon. Maar dat is al langere tijd gaande denk ik.”

Verbreding gaat echter niet vanzelf en kennis is volgens Jongens (strategisch adviseur bij Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden, Houten, 21.11.2014) een belangrijke factor in dit proces.

“Op het moment dat je meer kennis hebt kun je daar ook naar handelen. Dat zie ik absoluut wel, maar het is nog steeds lastig hoor. Als je het hebt over projecten die gaan over het oplossen van de wateropgave (kwantiteit) en daar worden allerlei bergingslocaties voor ontwikkelt, dan is het nog steeds heel afhankelijk van de persoon of daar allerlei andere aspecten in mee worden genomen. Dat is ook logisch, want het is mensenwerk”

De waterbeheerplannen 2010-2015 zijn geschreven op een moment dat de KRW richtlijnen ook geïmplementeerd moesten worden, waardoor het WBP een grote focus heeft gehad op de KRW-doelstellingen, zegt Jongens (strategisch adviseur bij Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden, 2014). Een voorbeeld hiervan is het samenwerkingsverband tussen de vijf waterschappen die het deelstroomgebied Rijn-oost vertegenwoordigen (Coomans- van Hees, Zwolle, 25.11.2014). De samenwerking die er vooraf al was in combinatie met de uniforme KRW beleidseisen heeft ondanks de onderlinge verschillen tussen de waterschappen wel tot een eenduidig beleid geleid. Jongens (Houten, 21.11.2014) geeft aan dat vooral het kerndoel waterkwaliteit extra aandacht heeft gekregen door het KRW:

“Wat ik zie dat er toen is gebeurd is dat er is gezegd door de waterschappen dat het waterbeheer voor het grootste deel al heel goed geregeld is, alleen het gedeelte *waterkwaliteit* zit bij ons niet helemaal goed tussen de oren, dus laten we dat aspect van de KRW uitlichten en daar het programma op richten.”

Door de timing van de KRW-deadlines waren – op één na – alle waterbeheerplannen 2010-2015 al klaar voordat de waterschapsverkiezingen plaatsvonden in november 2008. Bij het gros van de waterschappen is het WBP dus geschreven door het oude bestuur, maar wordt het uitgevoerd door het nieuwe bestuur. Van Kruining (Den Haag, 18.11.2014) geeft aan dat een deel van de waterbeheerplannen op een plank is komen te liggen nadat het nieuwe bestuur een bestuursprogramma heeft vastgesteld, waarna er nog met een half oog naar het WBP wordt gekeken. Het daadwerkelijke beleid kan daardoor afwijken van wat het er in het WBP staat te lezen.

“wat je ziet is dat dit [WBP 2010-2015] eigenlijk eens in de zes jaar aangeven is: ‘waar willen we ongeveer heen als waterschap?’ En vervolgens heb je zes jaar de tijd om óf in die richting mee te gaan, of langzaam te versmallen in het brede kader. Vervolgens hebben wij ook elk jaar onze voorjaarsnota, dat is een soort meerjarenbegroting en elk jaar een begroting. Daar staat spijkerhard in wat je per jaar aan werk gaat verzetten. Daarnaast hebben we groot-onderhoudsplannen die eens in de 4 jaar worden verklaard, we hebben allerlei beleidsplannen... we hebben allerlei typen plannen – uitvoeringsplannen, watergebiedsplannen – die geven allemaal invullen in een koers die je voorzichtig hebt neergezet in het waterbeheerplan. Dus het instrument zoals dat toentertijd was ingezet – ik zeg nu, het is een actueel plan, maar eigenlijk gebruiken we het echt niet meer – was om heel gedetailleerd te omschrijven wat we allemaal gingen doen en wat hebben we daarvoor nodig en laten we dat vooral beschrijven.” – Jongens, Houten, 21.11.2014.

Het aangeven van de richting door middel van het waterbeheerplan is ook binnen de organisatie een erg belangrijk proces:

“De afgelopen drie jaar zijn de waterschappen bezig geweest met het opstellen voor het plan dat straks in 2015 wordt vastgesteld. Daarbij wordt wel de hele organisatie meegenomen. Er wordt eigenlijk gewoon een ronde gemaakt van ‘wat is nu belangrijk, waar staan we voor en wat zou er de komende zes jaar moeten gebeuren?’ Het proces voorafgaand aan zo’n WBP is heel belangrijk, dat moet je niet vergeten.” – van Kruining, Den Haag, 18.11.2014.

Er kan dus vrij flexibel worden omgegaan met de waterbeheerplannen, maar zeker niet bij alle waterschappen is het waterbeheerplan vroegtijdig op een plank komen te liggen. De meerjarenbegroting en de uitvoeringsprogramma's die daar aan zijn gekoppeld zijn eigenlijk concretisering van wat er in het Waterbeheerplan in hoofdlijnen staat opgetekend:

“Het wordt wel in de hoofdlijnen beschreven in het WBP; wat de opgaven zijn en hoe we daar invulling aan willen geven. Maar de concrete uitvoering/uitwerking dat staat niet hierin. Want of het nou rechts- of linksom gaat: met zoveel of zoveel % natuurvriendelijkheid, daar zegt het WBP niet zoveel over. Het gaat daar meer over doelen en ambities op hoofdlijnen.”

– Coomans van Hees, Zwolle, 25.11.2014

In december 2015 moet de nieuwe generatie beheerplannen zijn vastgesteld. In maart 2015 zijn er opnieuw waterschapsverkiezingen. Op basis van de ervaringen van de vorige generatie plannen zijn er verschillen ontstaan in de vaststelling van de nieuwe plannen:

“Een aantal waterschappen heeft gezegd: dat is succesvol geweest, wij gaan de inspraak van een half jaar die voor de KRW geld overnemen bij de WBPs – terwijl daar eigenlijk maar 6 weken inspraak voor is vastgesteld – en de twee koppelen, volgens mij doet o.a. Rijnland dat. Die hebben hun plan ook nu af. Die gaan in die systematiek mee. Ik heb vanaf begin af aan gezegd, ik vind het compleet onlogisch om de KRW zo leidend te laten zijn voor je totale werk (ten minste, de KRW vanuit de waterkwaliteitsgedachte). Ik laat het los. Ik neem alle tijd die ik heb om dat plan te maken en ik doe dat met het nieuwe bestuur.” - Jongens, Houten, 21.11.2014.

“Andere waterschappen proberen hun huidige WBP wat ze nu opstellen wel heel intensief de bestuurders en fracties daarin mee te nemen, dan worden de partijen wel meegenomen en krijg je dat personen daar een andere draai aan willen geven. Er wordt nu wel geprobeerd om het WBP wat meer toekomstbestendig te maken. Dat is inderdaad gebleken bij de vorige lichte: het beland op een plank, er wordt een herziening doorgevoerd. Dat het eigenlijk minder waarde had, zo'n WBP.” – van Kruining, Den Haag, 18.11.2014

De Unie van Waterschappen heeft voor de komende generatie waterbeheerplannen een themagroep in het leven geroepen. Daarin is zijn verbeterpunten ten gevolge van de vorige generatie plannen geïdentificeerd en is met een brede blik gekeken naar de vraag: ‘wat is onze taak en rol en wat gaan we doen de komende zes jaar?’. Uiteindelijk is daar een handreiking voor geconstrueerd die de waterschappen gebruiken kunnen bij het schrijven van het plan, waardoor er een soort gelijkheid

ontstaat bij de schrijfmethode (Jongens, Houten, 21.11.2014). Inmiddels is zo'n drie kwart van de waterschappen de nieuwe beheerplannen af, omdat de KRW componenten een half jaar ter inzage dienen te liggen.

“Dat is een voorwaarde vanuit de EU. Die moeten dus in november al klaar zijn. Driekwart van de waterschappen heeft hun WBP gekoppeld aan deze KRW, waardoor de WBPs in feite ook al klaar zijn. Dat gaat dan ook een half jaar in inspraak. Andere waterschappen hebben dat losgekoppeld, de factsheets zijn wel klaar, het WBP nog niet. Dat hoeft namelijk maar 6 weken in inspraak. Dat hoeft pas in december 2015 klaar te zijn, dus dan is er nog alle tijd. Die willen het bijvoorbeeld koppelen aan de nieuwe bestuurders. In maart 2015 zijn er nieuwe verkiezingen en alles wordt dan in de startblokken gezet. De dingen die wettelijk moeten zijn klaar. Het gedeelte waar nog keuzes in kunnen worden gemaakt gaan dan in overleg met het nieuwe bestuur. Naar verwachting gaan die WBPs na de zomer in inspraak, vlak voor december zijn de dan klaar.” – van Kruining, Den Haag, 18.11.2014.

Het waterbeheerplan van onder andere waterschap Groot Salland is inmiddels bijna klaar:

het nieuwe WBP gaat in december naar het bestuur. Dan gaat het ontwerp vastgesteld worden. Dan hebben we in januari dat het 6 weken de inspraak ingaat. Dat gaan gelijktijdig met de partiële herziening van de omgevingsvisie Overijssel. Het beheerplan Rijkswater ligt dan ook ter inzage (van Rijkswaterstaat). Het nationaal waterplan, waar de stroomgebiedbeheerplannen inzitten voor de KRW, dat gaat ook de inspraak in, 6 maanden. Dat doen we allemaal gelijktijdig. Nu hoeven wij het wettelijk minder lang ter inzage dan het nationaal waterplan, want dat moet 6 maanden ter inzage liggen [ten opzichte van 6 weken voor WBP], maar dat stem je wel op elkaar af. Dan hebben we in maart de verkiezingen. Eind 2015 gaan we het dan definitief vaststellen” – Coomans van Hees, Zwolle, 25.11.2014.

Het nieuwe bestuur wordt bij de vorming van het waterbeheerplan dus niet betrokken, hoewel zij ook hun stempel op het beleid willen drukken. Dat is volgens Coomans- van Hees een lastig punt. Toch is er voor deze optie gekozen, mede omdat het nieuwe WBP dermate flexibel is dat het genoeg ruimte overlaat voor interpretatie. Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden benadert het nieuwe WBP door het KRW minder leidend te laten zijn op een andere manier:

“In mijn ogen is het planinstrument een beetje misbruikt om met name de KRW goed in te zetten. Opzich, verstandig dat het gebeurd is, want het had op dat moment echt te weinig

aandacht (waterkwaliteit en ecologie) en door het op deze manier te doen is daar natuurlijk wel een ontzettende boost aan gegeven, maar het heeft wel een beetje de overhand gehad. De systematiek die daar gekozen is, is ook deels doorgevoerd in ons WBP. Wij zijn daar nu helemaal vanaf gestapt. De KRW is een apart spoor, met een eigen planperiode met eigen planvormen. De essentie van wat daar nu komt (dec. 2015) nemen we gewoon over in het WBP. We gaan in het WBP geen nieuwe lijn voor waterkwaliteit en ecologie bedenken, die komt rechtstreeks uit de KRW” – Jongens, Houten, 21.11.2014

Wat wel leidend wordt bij de vaststelling van het nieuwe WBP van Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden is afbeelding 5.4.1, een model waarin integrale afwegingen en belangen een fysieke vorm aangemeten hebben gekregen:



Figuur 5.4.1. Model voor belangenafwegingen. Interview bijlage 2.

“Dit is een soort piramide van Maslow waarop we ons waterbeheerprogramma gaan baseren. Je hebt een soort sneak preview. Wij zaten de hele tijd met de ‘why-vraag’. Die is heel populair momenteel in waterschapsland. Waarom doe je je werk? Alle gesprekken die wij hebben gehad met beheerders, alle mensen die een beetje verstand hebben van water, kwamen we toch tot een bepaalde hiërarchie. Je denkt pas aan recreatie wanneer je wat te eten hebt bijvoorbeeld.” “Dit is ons denk- en met name discussiemodel. Daarom hebben we

fysiek zo'n ding gemaakt. Je kunt er omheen staan, het vastpakken en denken: 'wat is dit nou?' 'waar staan we nou voor?'" – Jongens, Houten, 21.11.2014.

Of integratie gebaat is bij een verdere opschaling van de waterschappen – zoals in de inleiding naar voren is gekomen – is nog steeds een actueel onderwerp bij de regionale waterbeheerders. Jongens (Houten, 21.11.2014) geeft aan dat opschaling erg goed kan werken wanneer een thema zich daar voor leent. Beheer en aansturing van RWZI's bijvoorbeeld. Maar:

“Als je kijkt naar waterbeheer – oppervlaktewaterbeheer – ja, daar moet je niet op willen schalen. Want de kracht van dat waterbeheer zit hem in de kennis van het veld en de interactie tussen de gebruiker en degene die het beheert en onderhoudt. Wat je daar zal zien is dat je het contact kwijtraakt als je dat nog verder gaat opschalen. Kijk maar naar de provincie. Die heeft nauwelijks contact met zijn gebruikers. Wij zitten al vrij ver voor de stedeling, maar de agrariër – degene die direct belang heeft bij te vies/stinkend water – die weet ons heel goed te vinden. Terwijl als je die stap groter maakt, stel je zou een randstadwaterschap maken, dan sta je ineens zo ver af, dat moet je niet willen.” – Jongens, Houten, 21.11.2014

Tussen de vragen in het veld en schaalvergroting zit een spanningsveld, zegt Coomans – van Hees (Zwolle, 25.11.2014), maar zij stelt tegelijkertijd dat een intensieve samenwerking als die van Rijn-oost veel efficiënter kan door samen te gaan. Het afgelopen jaar is daarom een fusiemogelijkheid tussen waterschap Groot Salland en waterschap Reest en Wieden verkend, waarna er op 3 december 2014 over is gestemd. Op de website van waterschap Groot Salland is te lezen dat er vóór fuseren is gestemd, met de volgende redenen:

“Een groter waterschap is beter in staat met toekomstige watervraagstukken aan de slag te gaan. Daarnaast kan het werk efficiënter worden gedaan, waardoor het gefuseerde waterschap ook in de toekomst het waterschapswerk tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten kan blijven doen. Een dergelijk waterschap beschikt over meer financiële draagkracht om risico's op te vangen. Daarbij blijft aandacht voor aansluiting bij de mensen in het gebied.” – Waterschap Groot Salland (2014).

Van Kruining en Jongens stellen dat de kritiek op de huidige structuur van de waterschappen vooral betrekking heeft op de bestuurslaag van de waterschappen, immers is het waterschap een

uitvoerende organisatie. De taken die dienen uitgevoerd te worden zijn heel helder. Toch is zo'n bestuurslaag nodig, vinden allebei:

“Het belangrijkste argument voor een bestuur denk ik nog steeds dat we als Nederlanders voor driekwart onder de zeespiegel leven. Als je het water als onderwerp bij een provincie of landsdeel indeelt, dan krijg je een integrale afweging die een provincie maakt tussen een aantal sectoren, dan kan er in de regio een keuze worden gemaakt voor een voetbalstadion, en joh, dat dijkonderhoud blijft wel een tijdje liggen.” – van Kruining, Den Haag, 18.11.2014

“Volgens mij is een van de grootste missers in de discussie van de opschaling/afschaffing van waterschappen is dat het waterschap zich (bestuurlijk althans) probeerde te profileren als midden bestuur. Dat moet je helemaal niet willen. We zijn een lokaal bestuur. Lokale belangen maken dat wij ons systeem aanpassen. Natuurlijk zijn er een aantal grote ontwikkelingen waarin we ook de lokale belangen proberen mee te nemen, maar het blijft een lokaal gebeuren.” – Jongens, Houten, 21.11.2014

6. Conclusie

Dit hoofdstuk draait om het beantwoorden van de hoofdvraag van dit onderzoek. Voordat dit gebeurt worden ter opbouw eerst de afzonderlijke deelvragen verhalend beantwoord. Na de conclusie volgt een reflectie op het onderzoek dat is uitgevoerd.

6.1 Conclusie

De probleemstelling die aan de basis van dit onderzoek staat is de constatering dat de waterschappen achterlopen in de transitie van watermanagement (Van der Brugge et al. 2005) en dat er een toename van kritiek waarneembaar is op de waterschappen. Deze transitie houdt de verschuiving in van een sectoraal systeem in de jaren '70, naar een systeem waarin integraal werken centraal staat. In dit onderzoek zijn de waterschappen daarom in een transitieperspectief geplaatst. Om uit te zoeken hoe de transitie zich sinds deze publicatie heeft ontwikkeld en hoe dit proces versterkt kan worden is allereerst uitgezocht hoe het komt dat de waterschappen bij deze transitie achter lopen.

In de theorie zijn spanning, druk en stress aangeduid als de krachten van verandering. Ook de waterschappen worden aan deze prikkels blootgesteld. De wens tot het accommoderen van waterschappen in landsdelen is een voorbeeld van spanning uit het macroniveau. Op het operationele niveau wordt er echter weinig gereageerd op deze prikkels, wat verklaart waarom de waterschappen zich relatief langzaam hebben ontwikkeld. Dit komt omdat het operationele niveau, of mesoniveau, belast is met uitvoerende taken. Deze zijn er op gericht om het systeem te optimaliseren, zodat de taken tegen zo laag mogelijk kosten kunnen worden uitgevoerd. Op het mesoniveau vinden daarom weinig risicovolle investeringen plaats, deze brengen immers veel kosten met zich mee en zijn geen garantie voor een goed resultaat. Het waterschapsbeleid is hierdoor achter geraakt in het proces van integratie. Op de andere niveaus vinden namelijk meer risico-investeringen plaats.

Nu duidelijk is waarom de waterschappen achter zijn gebleven in het transitieproces kan een ontwikkelingsstrategie worden uitgedacht. Om deze strategie ook richting te kunnen geven is daarom in de theorie een optimale situatie gedeut. Dit is niet zozeer het eindpunt van de transitie van watermanagement, maar een streefwaarde. Theoretisch gezien zou het waterschap het beste functioneren wanneer twee vormen van integratie maximaal ingezet zouden worden. Enerzijds is er de horizontale component van integratie, waarin de samenwerking tussen de verschillende belanghebbenden op het mesoniveau bedoeld wordt. Anderzijds worden via verticale integratie

verbanden tussen de verschillende niveaus geadresseerd. In deze optimale situatie neemt het waterschap een faciliterende rol aan, waarbij belanghebbenden de touwtjes in handen hebben. Door het bundelen van overheidspartijen op projectniveau is er slechts één overheidsorgaan bij een kwestie betrokken waardoor jurisdicties niet lang overlappen. Zoals eerder al is aangegeven is dit geen reëel scenario. Het is bijvoorbeeld niet te verwachten dat burgers initiatief en tijd gaan nemen om te besluiten over het verstevigen van een dijksectie. De optimale situatie geeft echter wel een richting aan wat betreft participatie door belanghebbenden en samenwerking van overheidspartijen.

Vervolgens is onderzocht hoe het transitieproces via de waterbeheerplannen kan worden beïnvloed, waarna in de praktijk kan worden gekeken of dit ook waarneembaar is. Er is bij het beantwoorden van deze vraag een belangrijk onderscheid gemaakt in de drijvende krachten achter het waterbeheerplan. De plannen worden geschreven door de waterschappen, maar worden deels indirect gestuurd via andere overheden in de vorm van regelgeving. Deze kaderstellende rol kan worden ingevuld door de provincie, het rijk en de Europese Unie. Denk hierbij aan de Natura2000 gebieden, het GGOR, de watertoets, maar vooral aan de kaderrichtlijn water. Allen zijn dit instrumenten die via regelgeving eisen stellen aan het regionale waterbeheer. Naast dit wettelijke kader kan het waterbeheerplan ook door stimulering van andere actoren worden beïnvloed. Het BAW, de Unie van Waterschappen en de aanbevelingen van het OESO-rapport zijn hier voorbeelden van. De maatregelen die op deze manier aan de waterschappen worden gepresenteerd zijn adviezen. Het wordt als raadzaam beschouwd om deze adviezen te volgen, maar er staan geen sancties op het niet naleven ervan. Het waterschap zelf heeft de meeste invloed op het waterbeheerplan. Via de bovenwettelijke ruimte kan elk waterschap zelf invulling geven aan het grootste gedeelte van het waterbeheerplan. Dit is een belangrijk middel voor de waterschappen om een eigen identiteit te kunnen profileren en kan per waterschap dus sterk verschillen.

Via het waterbeheerplan kan het transitieproces dus op een aantal manieren gestuurd worden. Er is een verplicht wettelijk kader, een aantal adviezen en de bovenwettelijke ruimte beschikbaar die allen bij kunnen dragen aan een toename van integratie. De vervolgvraag is of we deze beleidsstrategieën ook terugzien in de waterbeheerplannen 2010-2015. Hoe meer kenmerken van integratie er kunnen worden teruggevonden, hoe waarschijnlijker het is dat de transitie zich verder aan het ontwikkelen is. Op basis van de theorie zijn daarom acht indicatoren opgesteld die een eventuele toename van integratie in de waterbeheerplannen kunnen constateren. Deze indicatoren zijn via Nvivo getest, waarna de resultaten aan de hand van de contextuele analyse en interviews in kracht zijn bijgezet. De manieren waarop de waterbeheerplannen zijn gebruikt om integratie te bevorderen worden in

onderstaande alinea beschouwd, er wordt een onderscheid gemaakt tussen beleidsontwikkelingen die een horizontaal- en verticaal verband hebben met integratie.

Waterschappen en andere overheden hebben verschillende mogelijkheden om onderlinge samenwerking te vergroten en zo integratie op het mesoniveau te bevorderen. In de waterbeheerplannen zien we vele manieren voorbij komen. Zo blijkt vooral de invloed van de KRW groot te zijn. De samenwerking die door deze richtlijn is ingezet heeft in deelstroomgebied Rijn-oost geleid door een gezamenlijk waterbeheerplan van vijf waterschappen. De waterschappen hebben hier de bovenwettelijke ruimte gebruikt om de wettelijke verplichting nog verder door te trekken. Op het mesoniveau wordt het probleem van de overlappende jurisdicties herkend. Op verschillende manieren wordt geprobeerd hiermee om te gaan. Het aanwijzen van één hoofdverantwoordelijke provincie, het sluiten van afvalwaterakkoorden of het fuseren van waterschappen zijn voorbeelden waarop met de verschillen in administratieve begrenzing wordt omgegaan. Ook het instrument 'watertoets' heeft hierin een aandeel. Via deze toets wordt het waterschap gemachtigd om zich met allerhande ruimtelijke plannen te bemoeien, waardoor er een belangrijke koppeling wordt gemaakt tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening. De verhoudingen tussen het waterschap en de provincie zijn ook veranderd. Dit is niet via het waterbeheerplan gebeurd, maar evengoed belangrijk. Directe aansturing van de provincie heeft plaatsgemaakt voor het stellen van kaders in hoofdlijnen. De waterschappen hebben hierdoor meer vrijheden gekregen en de samenwerking tussen beide partijen is merkbaar verbeterd.

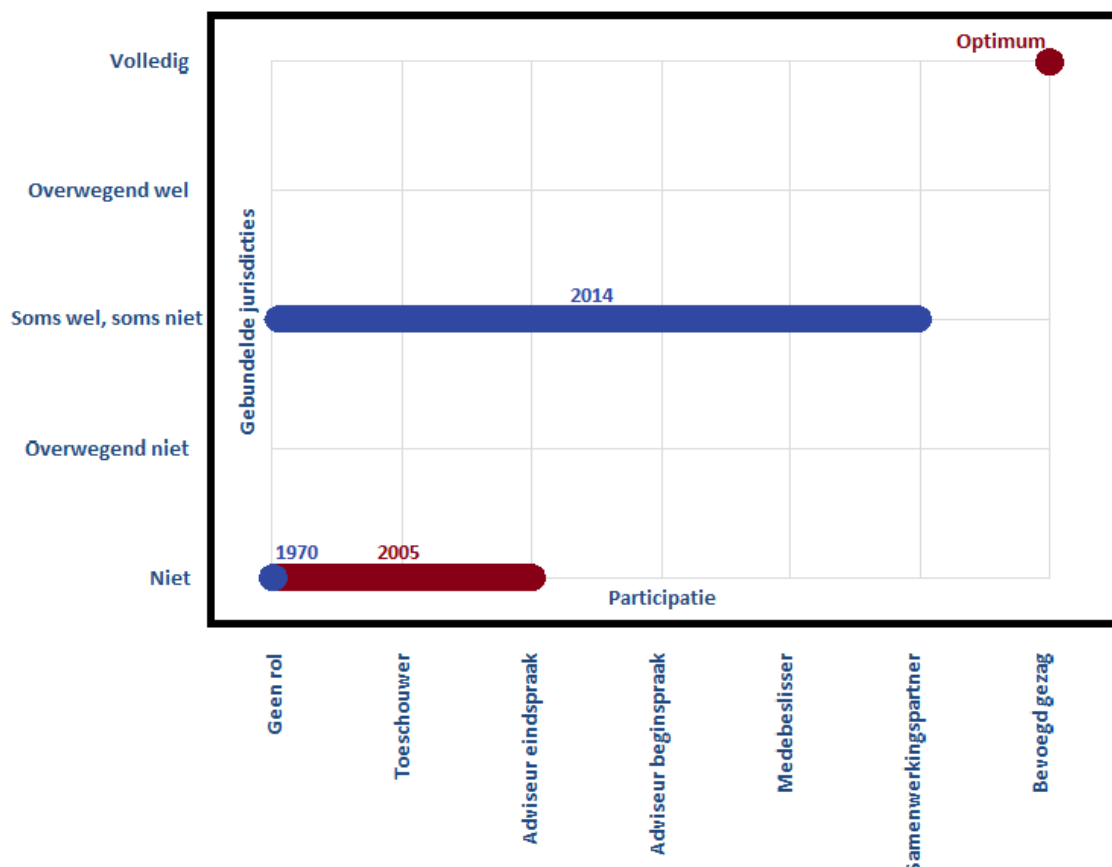
Op het verticale domein van integratie is gekeken naar de interactie met lokale niches en de bevolking. Wat betreft de resultaten van de kwantitatieve analyse zien we dat onder andere natuur en recreatie door de waterbeheerders belangrijk worden gevonden. De integratie met natuur komt voor een groot deel door de kaderrichtlijn water, waarin staat aangegeven dat de waterlopen zoveel mogelijk in natuurlijke staat dienen te worden gebracht. Recreatie wordt door waterschappen onder andere gezien als een middel om zich meer te profileren naar de burger en is typisch een invulling aan het waterbeheerplan dat door de waterschappen zelf is ingezet. Het recente OESO-rapport (2014) heeft een stimulerende werking op de waterbeheerplannen. Het benadrukt het gebrek aan en het belang van een maatschappelijk bewustzijn. Het meedenken van burgers wordt daarom ingezet om draagvlak te creëren en gebruik te maken van lokale kennis. Dit proces van burgerparticipatie is per waterschap anders ingericht, omdat hier geen wettelijk kader voor is. Wel wordt ook het betrekken van burgers sterk gestimuleerd vanuit het macroniveau. Ook de productie van duurzame energie komt voorbij in veel waterbeheerplannen. Het omzetten van slib in groen gas wordt genoemd in het nationale waterplan (2009) en is ook een voorbeeld van een stimulans vanuit

het macroniveau. Het versterken van de economie, leefomgeving en ruimtelijke kwaliteit zijn doelen die zowel horizontale- als verticale integratie raken. Zo leidt het op orde brengen van het watersysteem tot grotere welvaart en een betere leefomgeving, een streven dat op veel manieren kan worden ingevuld. Het inzetten van lokale arbeiders geeft bijvoorbeeld een extra economische puls. De integratie met de niche-sectoren heeft natuurlijk ook een belangrijke rol voor deze doelen. De gebiedsgerichte aanpak is opnieuw een voorbeeld van de invloed van het wettelijke kader dat via de KRW in de waterbeheerplannen is opgenomen. Via de stroomgebiedsbenadering worden de waterschappen verplicht om gebiedsgericht te werk te gaan. In hoeverre zij daarbij de niche-sectoren en de bevolking betrekken staat dan weer voor het grootste deel open voor interpretatie en wordt per waterschap anders uitgewerkt.

Uit bovenstaande beschouwing volgt dat de manieren die beschikbaar zijn om de transitie te sturen ook daadwerkelijk worden ingezet in de waterbeheerplannen. Dit lijkt tegenstrijdig, want de waterschappen zijn in de kern zeer sectoraal: het waterschap heeft een aantal kerndoelen en die moeten gehaald worden, meer niet. Toch zien we een verandering plaats vinden door de toename aan integratie binnen de waterbeheerplannen, dit komt omdat het de waterschappen bijna niet meer lukt om een probleem sectoraal aan te pakken. Deels komt dit voort uit eisen via beleidskaders zoals de KRW, maar de schaarste van ruimte is misschien nog wel een belangrijkere reden. Nederland begint dermate vol te raken dat op steeds meer plaatsen verschillende functies zo dicht bij elkaar liggen dat ze met elkaar verweven raken. Wanneer het waterschap een flexibel waterpeil toe wil passen op een vaart met woonboten kan er geen sprake meer zijn van een sectorale oplossing: zo worden andere sectoren betrokken bij een integraal proces. Dit is een belangrijk inzicht wat betreft de interactie tussen de verschillende lagen uit het multi-level model. Simpele problemen worden simpel opgelost, meer complexe problemen worden integraal aangepakt. Vraagstukken hebben door een groter wordende ruimtelijke druk wel eerder de neiging om zich complex te gedragen. Met de complexiteit van een vraagstuk neemt ook de mate van integratie toe, op zowel het horizontale- als verticale vlak.

Nu alle deelvragen zijn beantwoord kan bepaald worden in welk stadium van het transitieproces de transitie van watermanagement zich momenteel bevindt. Er zijn drie mogelijke antwoorden op deze vraag. Wanneer de transitie in de lanceringsfase is blijven hangen zijn er sinds 2005 slechts mondjesmaat veranderingen doorgevoerd. Bevindt de transitie zich in de acceleratiefase dan is er sprake van een groot aantal veranderingen waardoor de structuur van het systeem anders wordt. Wanneer de stabilisatiefase bereikt is stagneert de veranderlijkheid van het systeem en is een nieuwe evenwichtssituatie bereikt. Op het mesoniveau kan de volgende fase van de transitie worden

ingeluid, immers wordt op dit niveau als laatste toegegeven aan veranderingen. Deze veranderingen zijn meetbare beleidsveranderingen die integratie representeren in de waterbeheerplannen en komen uit verschillende hoeken. De invloed van de Europese Unie op de waterbeheerplannen is in de afgelopen jaren enorm gegroeid, terwijl de provincie veel meer vrijheden toe is gaan staan over de invulling van beleid. Adviezen die worden gegeven vanuit bijvoorbeeld de Unie van Waterschappen, het BAW en het OESO-rapport hebben een focus op integratie en de implementatie ervan in de waterbeheerplannen is waarneembaar, hoewel die adviezen op verschillende manieren zijn uitgewerkt door de waterschappen. De analyses laten zien dat er ook in de bovenwettelijke ruimte ook door de waterschappen zelf gewerkt wordt aan een integraal systeem. De systeemtransitie van een sectoraal georiënteerde structuur naar een systeem gebaseerd op participatie en integratie is ook in 2014 nog niet voltooid. Er is bijvoorbeeld nog steeds sprake van veel overlap tussen de verschillende jurisdicties. Ook de manier waarop waterschappen het middel participatie inzetten loopt sterk uiteen. Wetende dat het transitieproces 25 tot 50 jaar in beslag neemt, worden er mede dankzij de invloed van andere overheidspartijen op het regionale waterbeheer veel veranderingen doorgevoerd in een relatief kort tijdsbestek. Daarmee is de transitie van watermanagement een volgende fase ingegaan. In figuur 6.6.1 is 2014 bijgetekend in het model van horizontale- en verticale integratie. Doordat waterschappen veel vrijheid genieten wat betreft het inrichten van participatiemethoden vindt dit proces op verschillende manieren plaats.



Figuur 6.1.1

Tijdlijn van de watermanagementtransitie. Eigen werk, 2014.

6.2 Discussie over de methoden

Nu de hoofdvraag van het onderzoek beantwoord is, is het belangrijk om op de methode van onderzoek te reflecteren. Met de kennis van nu hadden een aantal keuzes anders gemaakt kunnen worden, wat wellicht tot betere resultaten had geleid. Er zijn drie methoden gebruikt om tot een antwoord op de hoofdvraag te komen. De kwantitatieve- en de contextuele analyse evenals de interviews worden achtereenvolgens uitgelicht, gefocust op de tekortkomingen.

De kwantitatieve analyse was erop gericht om de kleine 2000 pagina's tellende beleidsstukken behapbaar te maken voor verdere analyses. De indicatorscores hebben weliswaar iets laten zien over de relevante transitiedoelen, maar bleken verre van sluitend. Deels kwam dit omdat Nvivo maar een bepaalde moeilijkheid van de queries kon behappen. Belangrijker waren echter de verschillen tussen de waterbeheerplannen. Zo liep het aantal pagina's per waterbeheerplan sterk uiteen. Documenten met uitgebreide beschrijvingen en veel herhalingen leidden tot hoge scores. Bovendien drijft het telkens noemen van bepaalde steekwoorden de score op, evenals het noemen van woorden die eigenlijk een andere context hebben (het waterschap kan bijvoorbeeld participeren bij Ruimte voor de Rivier). Ook beleidskaders zoals het KRW waarvan passages in het WBP waren geplakt zijn bij de indicatoren meegeteld. Daarnaast zijn alle bijlagen uit de beheerplannen gehaald omdat deze grote aantallen cijfers, kaartjes en tabellen bevatten die ruis opleverden. Echter was de verdeling tussen hoofdtekst en bijlagen niet bij elk waterbeheerplan gelijk. Zaken die bij waterschap A in de bijlagen stonden, werden bij waterschap B in de hoofdtekst aangetroffen. Om consistent te blijven is er echter toch voor gekozen om een scherpe lijn te hanteren en de bijlagen te verwijderen, ook al heeft dit tot 'oneerlijke' scores geleid.

Vooraf was al duidelijk dat de kwantitatieve analyse slechts een middel was ter ondersteuning van de contextuele analyse. Toch is de contextuele analyse ook niet geheel sluitend. Het scannen van de indicatoren en de relevante passages bij de juiste indicator plaatsen is mensenwerk en ongetwijfeld zijn er een aantal passages gemist of verkeerd geplaatst. Ook was het niet altijd eenvoudig om de juiste indicator aan te wijzen. Een regel tekst kan namelijk betrekking hebben op meerdere indicatoren doordat er soms overlap bestond tussen verschillende indicatoren. Uiteindelijk vallen 'samenwerken met andere overheden binnen het stroomgebied' en 'anticiperen op ruimtelijke economische ontwikkelingen' wel allebei onder de koepel 'horizontale integratie' en is de uitkomst hetzelfde, de indicatorscore kan wel verstoord worden wanneer twee vergelijkbare passages over de samenwerking met gemeente omtrent ruimtelijke ordening bij een andere indicator eindigen. Een aantal passages bleek ook in te delen bij meerdere indicatoren. Een waterschap dat een proef

uitvoert met het betrekken van recreanten en natuurbeheerders wordt 2x gescoord ('recreatie' en 'natuur') waardoor de score wel oploopt maar de uitkomst enigszins vertekent.

De interviews zijn afgenomen om de contextuele analyse mee terug te koppelen en nieuwe inzichten te verkrijgen, om zo de geldigheid van het onderzoek te vergroten. In eerste instantie was het de bedoeling om vijf interviews af te nemen, door afwijzingen werden dit er drie. Vanwege de tijdsdruk van de onderzoeker zijn er geen extra personen benaderd. Meer interviews hadden natuurlijk meer data opgeleverd en in die zin is daar een kans blijven liggen. De afgenomen interviews zijn echter wel erg nuttig gebleken en ook zeer uiteenlopend qua inhoud. De keuze om de interviews semigestructureerd af te nemen heeft goed uitgepakt. Het heeft weliswaar tot een aantal resultaten geleid dat voor dit onderzoek irrelevant was, maar tegelijkertijd bood het ook een aantal zeer interessante inzichten en meningen die ik anders niet te weten was gekomen.

6.3 Discussie over de resultaten

Het onderzoek dat is uitgevoerd is voor een aanzienlijk deel gebaseerd op de bevindingen van Van der Brugge et al. (2005). Er is uit dat artikel een vanzelfsprekendheid overgenomen die wat betreft de waterschappen misschien helemaal zo vanzelfsprekend niet is: namelijk het doen slagen van de transitie. Dat inzicht is pas na de interviews gekomen en heeft te maken met een spanningsveld binnen het waterbeheer. Het waterschap heeft een aantal zeer duidelijke doelen en voert die uit tegen zo laag mogelijke kosten omdat dit door de belastingbetaler gewenst is. Integraal werken is echter niet de goedkoopste optie. Wanneer de transitie slaagt betekent dit voor de waterschappen het betrekken van alle belanghebbenden. Dit brengt een aanzienlijke kostenpost met zich mee. In de huidige institutionele setting is dit dus onwenselijk. Bovendien past een ook faciliterende vorm van besturen niet bij een uitvoeringsinstantie als het waterschap. Een andere institutionele constructie is echter ook niet wenselijk. Teruggrijpend naar het regeerakkoord (2012): het accommoderen van waterschappen in provincies leidt weliswaar tot meer integratie, maar dat zou betekenen dat water gerelateerde vraagstukken onderdeel worden van een integrale afweging. Daarmee verliest het automatisch aan belang en het is de vraag of Nederland daarbij is gebaat. Over de invulling van de optimale situatie kan dus gediscussieerd worden. Duidelijk is dat ruimtelijke planning an sich beter wordt van integraal en gebiedsgericht werken, immers leidt dit tot oplossingen waar meer draagvlak voor bestaat. De waterschappen kunnen echter maar een bepaalde belastingdruk opleggen en moeten veel investeren om het watersysteem voor te bereiden op de gevolgen van klimaatverandering. De vraag die overblijft is daarom wie de volgende fase van de transitie gaat financieren.

7. Literatuurlijst

7.1 Figuren

Figuur 0.0.1 (en 1.1.1).

Eigen werk, afgeleid van: Rotmans, J., Kemp, R., van Asselt, M. (2001) More evolution than revolution: transition management in public policy. foresight/ vol.03, no.01, feb.01. the journal of futures studies, strategic thinking and policy. Camford publishing LTD. Beschikbaar via <http://kemp.unu-merit.nl/docs/rotmans-kemp-asselt.pdf> Geraadpleegd op 15.9.2014

Figuur 2.2.1.

US environmental protection agency (EPA) (1993) Chapter 4, Management measures for urban areas. In: Guidance Specifying Management Measures for Sources of Nonpoint Pollution in Coastal Waters. Beschikbaar via http://water.epa.gov/polwaste/nps/czara/upload/czara_chapter4_urban.pdf Geraadpleegd op 14.9.2014

Figuur 2.2.2.

PBL, Netherlands environmental assessment agency (2012). *The effects of climate change in the netherlands: 2012*, p25. Beschikbaar via http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2013_The%20effects%20of%20climate%20change%20in%20the%20Netherlands_957.pdf Geraadpleegd op 14.9.2014

Figuur 2.2.3.

Ministerie van verkeer en waterstaat (2000) Anders omgaan met water. Waterbeleid in de 21^e eeuw. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Den Haag.

Figuur 3.1.1.

Porter, G., Roo, G de. (2007) Fuzzy planning. The role of actors in a fuzzy governance environment. Ashgate, 2007.

Figuur 3.1.2.

Lorenz, E.N. (1963). "Deterministic nonperiodic flow". Journal of the Atmospheric Sciences 20 (2): 130–141

Figuur 3.1.3 Zuidema, C., & Roo, G. De. (2004). INTEGRATING COMPLEXITY THEORY INTO PLANNING : TRUTH OR DARE ?, 1–11.

Figuur 3.1.4

Igno Pröpper, De aanpak van Interactief beleid: elke situatie is anders, Coutinho, 2009

Figuur 3.2.1A en B

Eigen werk, afgeleid van: Rotmans, J., Kemp, R., van Asselt, M. (2001) More evolution than revolution: transition management in public policy. foresight/ vol.03, no.01, feb.01. the journal of futures studies, strategic thinking and policy. Camford publishing LTD. Beschikbaar via <http://kemp.unu-merit.nl/docs/rotmans-kemp-asselt.pdf> Geraadpleegd op 15.9.2014

Figuur 3.2.2.

Eigen werk, 2014. Naar: Geels, F.W. (2002) Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study. Research Policy 31 (2002) 1257–1274.

Beschikbaar via

http://www.eawag.ch/forschung/cirus/lehre/fruehere_veranstaltungen/hs08/downloads_ewv/4_5_6_Geels_2002.pdf Geraadpleegd op 15.9.2014 en Frantzeskaki, N., de Haan, H. (2009) Transitions:

Two steps from theory to policy. Elsevier, Futures 41 (2009) 593–606. Elsevier Ltd. Beschikbaar via <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0016328709000561?np=y> Geraadpleegd op 16.9.2014

Figuur 3.2.3.

Eigen werk, 2014, afgeleid van: Rotmans, J., Kemp, R., van Asselt, M. (2001) More evolution than revolution: transition management in public policy. foresight/ vol.03, no.01, feb.01. the journal of futures studies, strategic thinking and policy. Camford publishing LTD. Beschikbaar via <http://kemp.unu-merit.nl/docs/rotmans-kemp-asselt.pdf> Geraadpleegd op 15.9.2014

Figuur 3.3.1.

Eigen werk, 2014. Op basis van: : Geels, F.W. (2002) Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study. Research Policy 31 (2002) 1257–1274. Beschikbaar via

http://www.eawag.ch/forschung/cirus/lehre/fruehere_veranstaltungen/hs08/downloads_ewv/4_5_6_Geels_2002.pdf Geraadpleegd op 15.9.2014

Figuur 3.3.2.

Hooghe, L., Marks, G. (2003) Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. American Political Science Review Vol. 97, No. 2 May 2003

Figuur 3.3.3. Waterschap Noorderzijlvest. (2009) Waterbeheerplan 2010 – 2015.

7.2 Literatuur

Arnstein, S.R. (1969) A Ladder Of Citizen Participation, Journal of the American Institute of Planners, 35:4, p216-224

Allmendiger, P. (2009) Planning Theory. Palgrave Macmillan publishers.

Bache, I., Flinders, M. (2004) Multi level governance. Oxford publishing

Barry Lewis, R. (2004) NVivo 2.0 and ATLAS.ti 5.0: A Comparative Review of Two Popular Qualitative Data-Analysis Programs. Field Methods, Vol. 16, No. 4, November 2004 439–469. Sage Publications

Berg, van den H, Slager, K (2012) > Floods directive, STOWA (stichting toegepast onderzoek waterbeheer)

CBS (2004) Waterschapsfinanciën, 2002-2004. <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/CD079ED8-AB19-415D-8988-26C591409194/0/waterschapsfinancien20022004art.pdf> Geraadpleegd op 12.1.2015

CBS (2013) Bevolking, kerncijfers. Beschikbaar via:
[http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=37296NED&D1=57-58,68&D2=0,10,20,30,40,50,\(I-1\)-I&VW=T](http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=37296NED&D1=57-58,68&D2=0,10,20,30,40,50,(I-1)-I&VW=T) Geraadpleegd op 28.8.2014

CBS (2014) Bodemgebruik; uitgebreide gebruiksvorm, per gemeente. Beschikbaar via:

<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=70262ned&D1=1,5,11,18,24,27,31,41&D2=0-16&D3=a&HD=091111-0945&HDR=G1&STB=T,G2> Geraadpleegd op 28.8.2014

Chester L. Arnold Jr. & C. James Gibbons (1996) Impervious Surface Coverage: The Emergence of a Key Environmental Indicator, *Journal of the American Planning Association*, 62:2, 243-258,

De Roo, G., & Rauws, W. S. (2012). Complexity Theories of Cities Have Come of Age, 207–220. doi:10.1007/978-3-642-24544-2

Dersjant, T (2014) Oud Bestuur, een jaar ongenode gast bij een waterschap. Gepubliceerd door Klapwijk en Keijzers

Flowerdew, R. & Martin, D. (2005). *Methods in Human Geography. A guide for students doing a research project.* Harlow: Pearson Education Limited.

Frantzeskaki, N., de Haan, H. (2009) Transitions: Two steps from theory to policy. Elsevier, *Futures* 41 (2009) 593–606. Elsevier Ltd. Beschikbaar via <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0016328709000561?np=y> Geraadpleegd op 16.9.2014

Geels, F.W. (2002) Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study. *Research Policy* 31 (2002) 1257–1274. Beschikbaar via http://www.eawag.ch/forschung/cirus/lehre/fruehere_veranstaltungen/hs08/downloads_ewv/4_5_6_Geels_2002.pdf Geraadpleegd op 15.9.2014

Hall, P (1988) *Cities of tomorrow: an intellectual history of urban planning and design in the twentieth century.* Oxford: Blackwell Publishers

Ham, van der W. (2009) *Hollandse Polders.* Eerste druk. Uitgeverij Boom, Amsterdam

Harper, TL, Stein, SM. 1995. Out of the post-modern abyss: Preserving the rationale for liberal planning. *Journal of Planning Education and Research* 14:4, 233-244.

Hilborn, R. C. (2004). Sea gulls, butterflies, and grasshoppers: A brief history of the butterfly effect in nonlinear dynamics. *American Journal of Physics*, 72(4), 425. doi:10.1119/1.1636492

Hooghe, L., Marks, G. (2003) Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review* Vol. 97, No. 2 May 2003

Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden (2009) Water voorop! Waterbeheerplan 2010 – 2015. Beleids- en uitvoeringsplan.

Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (2009) Waterbeheersplan 2010-2015. 'Van veilige dijken tot schoon water'.

Hoogheemraadschap van Delfland (2009) Waterbeheerplan 2010-2015. Keuzes maken, kansen benutten.

Hoogheemraadschap van Rijnland (2009) Waterbeheerplan 4, 2010 – 2015. Hoofdrapport.
Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard (2009) Waterbeheerplan HHSK 2010 – 2015, 'goed voor elkaar'.

Hoogheemraadschap van Rijnland (2014) Ontstaan van het hoogheemraadschap. Beschikbaar via http://www.rijnland.net/rijnland_0/erfgoed_0/geschiedenis_canon/virtuele_map/ontstaan
Geraadpleegd op 28.8.2014

Irvin, R.A. Stansbury, J. (2004) Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? In: *Public Administration Review*, Volume 64, Issue 1 Beschikbaar via <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x/pdf> Geraadpleegd op 28.8.2014

Jessop, B. (2004) Multi-level governance and multi-level meta-governance', in I. Bache and M. Flinders, eds, *Multi-Level Governance*, Oxford: OUP, 49-74, 2004.

KNMI (2006). KNMI Climate Change Scenarios 2006 for the Netherlands, (May), 1–82. De bilt. Beschikbaar via <http://www.knmi.nl/bibliotheek/knmipubWR/WR2006-01.pdf> Geraadpleegd op 27.6.2014

KNMI (2014) KNMI'14: Climate Change scenarios for the 21st Century –

A Netherlands perspective. De Bilt. Beschikbaar via

http://www.klimaatscenario.nl/brochures/images/KNMI_WR_2014-01_version26May2014.pdf

Geraadpleegd op 14.1.2015.

Koppenjan, J.F.M. Klijn, E (2004) Managing uncertainties in Networks: a network approach to problem solving and decision making, psychology press 2004.

Martens, K. (2001) Communicative planning theory: change needed to change practice. Institute for Management Research, Nijmegen Beschikbaar via www.ru.nl/publish/pages/660726/plan13-01.pdf

Geraadpleegd op 25.9.2014

Meadowcroft, J. (2009). What about the politics? Sustainable development, transition management, and long term energy transitions. *Policy Sciences*, 42(4), 323–340.

Ministerie van infrastructuur en milieu (2011) Bestuursakkoord Water, Den Haag. Beschikbaar via

<http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/06/07/bestuursakkoord-water/bestuursakkoord-water.pdf>

Geraadpleegd op 8.4.2014

Ministerie van infrastructuur en milieu (2005) Delta Dilemma's. Implementing the European Water Framework Directive in the Netherlands, Den Haag. Beschikbaar via

https://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCkQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.helpdeskwater.nl%2Fpublish%2Fpages%2F4587%2Fkrw_delta_dilemmas.pdf&ei=ogGPVJjXEsn0OoGkgIgd&usq=AFQjCNGvh3KvaL88NywIT0FnmCLku8mE6g&sig2=3OsB286Rsv62U0hfa1Cw8w&bvm=bv.81828268,d.ZWU Geraadpleegd op 8.4.2014

Ministerie van verkeer en waterstaat (2000) Anders omgaan met water. Waterbeleid in de 21^e eeuw. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Den Haag.

ministerie van Verkeer en Waterstaat, het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2009) Nationaal waterplan 2009 – 2015. Thieme, Deventer

Mostert, E., & Junier, S. J. (2009). The European flood risk directive: challenges for research. *Hydrology and Earth System Sciences Discussions*, 6(4), 4961–4988. doi:10.5194/hessd-6-4961-2009

Ministerie van infrastructuur en milieu (2010) Europese richtlijn overstromingsrisico's (ROR)

Beschikbaar via

http://www.helpdeskwater.nl/publish/pages/31942/10_591_rws_folder_ror_a4_lr2.pdf

Geraadpleegd op 15.12.2014

NAM (2010) Bodemdaling door Aardgaswinning. NAM-gasvelden in Groningen, Friesland en het noorden van Drenthe. Beschikbaar via

http://www.commissiebodemdaling.nl/files/nam_bodemdalingsrapport2010.pdf Geraadpleegd op

15.4.2014

NLkiest (2014) Waterschapsverkiezingen. Beschikbaar via

<http://nlkiest.nl/verkiezingen/waterschappen/> Geraadpleegd op 14.10.2014

O'leary, Z. (2010) The essential guide to doing your research project. Sage publications, LTD.

OECD (2014), *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?*, OECD Studies on Water, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264102637-en>

Onselen, K van. (2008) Hoofdstuk 2: Oorzaken van bodemdaling. In: Bodemdaling van de Nederlandse kust. Case hondsbossche en Pettemer Zeewering. Delft university press. P5-18

Beschikbaar via

http://books.google.nl/books?hl=nl&lr=&id=kW9fB52ue9QC&oi=fnd&pg=PR1&dq=bodemdaling+nederland&ots=BorzBVwqSB&sig=8_aPNogaFycZwVg70S5qH8eWgZU#v=onepage&q=bodemdaling%20nederland&f=false Geraadpleegd op 22.5.2014

PBL, Netherlands environmental assessment agency (2012). *The effects of climate change in the netherlands: 2012*. Beschikbaar via:

http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2013_The%20effects%20of%20climate%20change%20in%20the%20Netherlands_957.pdf geraadpleegd op 22.6.2014

Poincaré, H. (2001) Essential writings of Henri Pointcaré. Modern library paperback edition, Random House inc.

Porter, G., Roo, G de. (2007) Fuzzy planning. The role of actors in a fuzzy governance environment. Ashgate, 2007.

Provincie Noord-Holland (2013) Betreft: rapportage taken en bevoegdheden provincie 'nieuwe stijl'. Beschikbaar via <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/11/04/brief-van-de-commissaris-van-de-koning-van-de-provincie-noord-holland/brief-van-de-commissaris-van-de-koning-van-de-provincie-noord-holland.pdf> Geraadpleegd op 15.12.2014

Regeerakkoord (2012) Bruggen slaan, Regeerakkoord VVD – PVDA. Beschikbaar via <http://www.rijksoverheid.nl/regering/regeerakkoord> Geraadpleegd op 8.4.2014

Rijkswaterstaat (2008) De Waterwet in het kort. Beschikbaar via http://www.rijkswaterstaat.nl/images/Brochure%20Waterwet%20in%20het%20kort_tcm174-277922.pdf Geraadpleegd op 10.4.2014

Rittel, H. (1972) On the planning crisis: systems analysis of the 'first and second generations'. Bedriftsekonomen volume 8, 1972. P390-396.

RMNO (2009) Loslaten, maar niet overlaten, 1–33. Erasmus universiteit Rotterdam. Beschikbaar via http://repub.eur.nl/pub/26364/RMNO_WaterGovernance.pdf Geraadpleegd op 25.5.2014

Robertson, Roland 1992. Globalization: Social Theory and Global Culture. London: Sage

Rotmans, J., Kemp, R., van Asselt, M. (2001) More evolution than revolution: transition management in public policy. foresight/ vol.03, no.01, feb.01. the journal of futures studies, strategic thinking and policy. Camford publishing LTD. Beschikbaar via <http://kemp.unu-merit.nl/docs/rotmans-kemp-asselt.pdf> Geraadpleegd op 15.9.2014

Rotmans, J. (2005). Between dreams and reality lies complexity. Dutch research institute for transitions, Erasmus University Rotterdam.

Schwartz, Marius Johannes Cornelis (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

Stouthamer & Berendsen (2000) Factors controlling the Holocene avulsion history of the Rhine-Meuse delta (The Netherlands. Journal of Sedimentary Research 70 (5), p. 1051-1064. Beschikbaar via <http://www.geo.uu.nl/fg/palaeogeography/books/factors-controlling-avulsion> Geraadpleegd op 8.4.2014

Tappeiner, I., van Rijswijk, H.F.M.W., Nehmelman, R., Kummeling, H.R.B.M. (2010) De grondwettelijke positie van het waterschap. Universiteit Utrecht, Disciplinegroep Staats- en Bestuursrecht. Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie.

TNO Bouw en Ondergrond (2007) Schetsen van het Nederlandse Grondwatersysteem in 2050. P126.

Van der Brugge, R., Rotmans, J., & Loorbach, D. (2005). The transition in Dutch water management. *Regional Environmental Change*, 5(4), 164–176. doi:10.1007/s10113-004-0086-7

Van Twist, M., ten Heuvelhof, E., Kort, M., Olde Wolbers, M., van den Berg, C., Bressers, N. (2011) Tussenevaluatie PKB Ruimte voor de Rivier. Erasmus Universiteit Rotterdam en Berenschot. Beschikbaar via <http://databankmilieu.nl/pdf/pr-30080k55b2.pdf>. Geraadpleegd op 25.9.2014

Vellinga, P., Katsman, C. & Sterl, A., 2009. Exploring high-end climate change scenarios for flood protection of the Netherlands. Gepubliceerd door KNMI, de Bilt.

Verhees, F. (2013). *Publiek-private samenwerking: adaptieve planning in theorie en praktijk*.

Verreth, J. et al. (2009). A handbook for sustainable aquaculture. P19-20

United Nations (2008) Regional project on local governance in Latin America. Development Programme. Beschikbaar via <http://www.undp.org/content/dam/undp/documents/projects/R46/00049799/PRODOC%2049799%20PROLOGO.pdf> Geraadpleegd op 19.9.2014

US environmental protection agency (EPA) (1993) Chapter 4, Management measures for urban areas. In: Guidance Specifying Management Measures for Sources of Nonpoint Pollution in Coastal Waters. http://water.epa.gov/polwaste/nps/czara/upload/czara_chapter4_urban.pdf Geraadpleegd op 15.9.2014

Volkskrant (2014) Halvering aantal waterschappen van de baan. Beschikbaar via <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3616420/2014/03/17/Halvering-aantal-waterschappen-van-de-baan.dhtml> Geraadpleegd op 24.6.2014

Waterschap Aa en Maas (2009) Waterbeheerplan 2010-2015. Werken met water voor nu en later.

Waterschap Amstel, Gooi en Vecht (2009) Waterbeheerplan Amstel, Gooi en Vecht 2010 – 2015. Werken aan water in en met de omgeving.

Waterschap Brabantse Delta (2009) Waterbeheerplan Brabantse Delta 2010-2015; water beweegt.

Waterschap de Dommel (2009) Waterbeheerplan 2010-2015. Krachtig water.

Waterschap Groot Salland (2009) Waterbeheerplan 2010 – 2015.

Waterschap Groot Salland (2014) Algemeen Besturen Reest en Wieden en Groot Salland zetten de stap tot fusie. Beschikbaar via: <http://www.wgs.nl/actueel/persberichten/@28130/algemeen-besturen-2/> Geraadpleegd op 11.12.2014

Waterschap Hollandse Delta (2009) Definitieve waterbeheerplan 2009-2015.

Waterschap Hunze en Aas (2009) Beheerplan 2010-2015.

Waterschap Noorderzijlvest (2009) Waterbeheerplan 2010 – 2015.

Waterschap Peel en Maasvallei (2009) Waterbeheerplan 2010-2015. Water in orde, orde in water

Waterschap Reest & Wieden (2009) Waterbeheerplan 2010 > 2015.

Waterschap Rijn en IJssel (2009) Waterbeheerplan 2010 > 2015.

Waterschap Rivierenland (2009) Waterbeheerplan 2010 – 2015, werken aan een veilig en schoon rivierenland. Hoofdrapport.

Waterschap Roer en Overmaas (2009) Waterbeheersplan waterschap Roer en Overmaas 2010-2015.

Waterschap Zuiderzeeland (2009) Waterbeheerplan 2010-2015.

Web of Science (2014) Citatie indices voor: “Van der brugge et al. (2005) The transition in Dutch water management”. Beschikbaar via

http://apps.webofknowledge.com/full_record.do?product=UA&search_mode=GeneralSearch&qid=10&SID=T2I46uzQ36H8WHIXNYg&page=1&doc=1 geraadpleegd op 9.9.2014

Wetterskip Fryslan (2009) Waterbeheerplan 2010 – 2015. ‘Wetter jout de romte kwaliteit’

Wolsink, M (2005) River basin approach and integrated water management:Governance pitfalls for the Dutch Space-Water-AdjustmentManagement Principle

Zelinsky, W (1971) The hypothesis of the mobility transition. Geographical Review 61, P219-249

Zuidema, C., & Roo, G. De. (2004). Integrating complexity theory into planning: truth or dare?, 1–11.

8. Bijlagen

8.1 Interviewopzet Unie van Waterschappen

Heeft u vooraf nog vragen?

Organisatie

1. wat is de kerntaak van de Unie?
2. Het hoogste orgaan in de Unie is de ledenvergadering, waarin de voorzitters van de waterschappen zitten. Is de Unie daarmee een vertegenwoordiging van de waterschappen of zijn er nog andere partijen die een stem hebben in de Unie? (in de vorm van toezichthouders, sturende partijen etc).
3. Wat is uw functie bij de Unie?

Proces / werkwijze

4. Hoe is de Unie betrokken bij de vaststelling van de waterbeheerplannen?
5. Hoe komen richtlijnen (KRW, BAW etc) terecht in de WBPs en wat is de rol van de Unie hierbij?
6. Achter deze richtlijnen zit ook een bepaalde filosofie. Gebiedsgericht werken is bijvoorbeeld een idee dat in de KRW en BAW naar voren komt. Met zo'n filosofie kan heel vrijelijk worden gewerkt. Hoe wordt hiermee omgegaan?
7. Is het belangrijk dat de waterschappen allen dezelfde rode draad hanteren in beleid of hebben zij daar individueel vrijheid in?
8. Dient het waterschap het advies van de Unie op te volgen?
9. Is de Unie alleen betrokken bij het vaststellen van WBPs of heeft het ook een controlerende functie?

Verandering

10. In de planologie algemeen is een verschuiving zichtbaar van een sectoraal gerichte aanpak naar een meer geïntegreerde manier van water beheren. Herkent u deze verschuiving?
11. Is de rol van de Unie op basis hiervan ook veranderd?

12. Er zijn suggesties gedaan om het aantal waterschappen in Nederland terug te brengen of op te laten gaan in landsdelen. Denkt u dat het waterbeheer hierbij gebaat is?
13. Een aantal waterschappen heeft gedurende planperiode 2010-2015 experimenten lopen waarbij belanghebbenden (bewoners, natuurbeheerders, bedrijven etc) mee mogen beslissen over waterhuishoudkundige kwesties. Wordt er een vervolg gegeven aan deze experimenten in de komende WBPs?

Afsluiting

De uitwerking van het interview wordt als bijlage opgenomen bij de scriptie. Vooraf zal ik de uitwerking nog naar u opsturen, zodat u eventuele aanpassingen kunt maken en anonimiteit kunt bepalen.

Tenslotte: wilt u een kopie van de thesis ontvangen wanneer deze af is?

8.2 Interviewopzet waterschappen

Heeft u vooraf nog vragen?

Totstandkoming WBP 2010-2015

1. Hoe komen richtlijnen zoals de KRW, BAW etc terecht in de waterbeheerplannen? Doet elk waterschap dat individueel of gebeurt dat in een gezamenlijk traject?
2. Op wat voor een manier is de Unie van Waterschappen betrokken geweest bij de vorming van WBP 2010-2015?
3. Achter deze richtlijnen zit ook een bepaalde filosofie. Gebiedsgericht werken is bijvoorbeeld een idee dat in de KRW en BAW naar voren komt. Daar is een eigen interpretatie aan te geven. Hoe wordt hiermee omgegaan?
4. In de planologie algemeen is een verschuiving zichtbaar van een sectoraal gerichte aanpak naar een meer geïntegreerde manier van water beheren. Herkent u deze verschuiving?
5. Is de rol van het waterschap door deze verschuiving/verbreding ook veranderd?
6. Is de rol die de Unie van Waterschappen heeft veranderd?
7. De provincie is een belangrijke kadersteller voor het waterschap. Denkt u dat het [waterschap] veel voordeel oplevert dat er maar met één provincie hoeft worden samengewerkt?

8. Er zijn ook veel projecten (afvalwater is een veelgenoemde) die samen met gemeenten worden opgepakt. Is dat extra lastig omdat er met zoveel gemeenten samen gewerkt moet worden?
9. Een groot deel van het beleid van Groot Salland is samen opgesteld met 4 andere waterschappen. Is dat gedaan om eenzelfde lijn te voeren in de WBP's of wordt er op praktijk niveau ook veel samengewerkt? [Alleen van toepassing voor Waterschap Groot Salland]
10. Het WBP 2010-2015 is voor het definitief stellen ook beschikbaar geweest voor inspraak. Is er van deze optie gebruik gemaakt? Zo ja, hoe?
11. Ieder jaar worden er concretiseringsplannen opgesteld aan de hand waarvan een jaar invulling krijgt. Wordt hierbij ook afgeweken van het WBP?
12. Uit het beleid komt integratie met een aantal sectoren (RO, recreatie, natuurbeheer) naar voren waarin het waterschap een initiërende rol heeft. Is dit een rol die het waterschap goed past? (Dit zijn geen kernwaarden van het takenpakket van het waterschap).

WBP 2015-2020

13. In het WBP 2010-2015 wordt onder andere ingestoken op meer invloed op RO en bewustwording onder de gebruikers. Is dat een strategie die doorgezet gaat worden?
14. Zijn er aspecten die nieuw zijn in WBP 2015-2020? Of juist aspecten die niet meer terugkomen?
15. Aanstaande maart zijn er waterschapsverkiezingen. Wordt het nieuwe WBP dan gepresenteerd of wordt deze ontwikkeld met de nieuwe bestuurders (dus na de verkiezingen) pas vastgesteld?
16. Ter afsluiting: uit verschillende hoeken komen suggesties om de waterschappen verder te fuseren (BAW, 10) (regeerakkoord, 5 landsdelen) etc. Denkt u dat het waterbeheer hierbij gebaat zou zijn? Waarom?

Afsluiting

De uitwerking van het interview wordt als bijlage opgenomen bij de scriptie. Vooraf zal ik de uitwerking nog naar u opsturen, zodat u eventuele aanpassingen kunt maken en anonimiteit kunt bepalen.

Tenslotte: wilt u een kopie van de thesis ontvangen wanneer deze af is?

8.3 Bijlage interview 1

Transcriptie interview

G – Geïnterviewde: Mark van Kruining, beleidsadviseur bij de Unie van Waterschappen

I – Interviewer: Joren Zwaan, student Rijksuniversiteit Groningen

Datum: 18 november 2014

Locatie: Unie van Waterschappen, den Haag.

I Zijn er vooraf nog vragen over het onderzoek?

G Zoals ik het begrijp onderzoek je in welke mate verbreding plaats zou vinden en er integraler wordt gekeken. Het is dan wel interessant om naar de waterschappen te kijken, aangezien zij vrij sectoraal zijn ingestoken, omdat het in feite een decentrale overheidslaag is. Wat je bij gemeenten en provincies ziet is dat ze sowieso al integraal werken (algemene democratie). Waterschappen die waren vooral vrij sectoraal bezig. In die zin is het wel een leuke vraag, omdat ik het dus wel zie: dat de waterschappen vooral de afgelopen jaren steeds breder zijn gaan kijken en ook interacties tussen andere beleidsvelden gaan zien.

I Op de website van de Unie las ik dat de taak van de Unie van Waterschappen de laatste jaren is veranderd, omdat de waterschappen steeds grotere organisaties worden. Wat is nu de kerntaak van de Unie van Waterschappen?

G Dat zijn twee taken. Ten eerste het bij elkaar brengen van de waterschappen. We hebben een enorme hoeveelheid themagroepen, werkgroepen(ambtelijk) en commissies/bestuur (bestuurlijk) waarin de waterschappen allemaal vertegenwoordigd zijn, dus over bepaalde onderwerpen met elkaar spreken en dan zorgen dat er uitwisseling plaatsvindt. Het onderlinge contact van de waterschappen bevorderen dat is één. Ten tweede de link met den Haag, met de andere departementen. Dat is ook de reden dat we hier (Den Haag) zitten. Gisteren was er een wetgevingsoverleg water, in de tweede kamer daar zijn we heel nauw bij betrokken. We hebben dit voorbereid en een lijst met punten gemaakt van wat wij belangrijk zouden vinden om in te brengen. Wij kennen in de tweede kamer de mensen die zich met water bezighouden. De standpunten worden gemaïld en zijn openbaar, en je ziet dat een aantal van die standpunten ook terugkomen, dus dat is hartstikke leuk.

I Was u daar zelf ook?

G Ik was daar zelf niet, maar mijn collega wel, waarna we dat samen hebben kortgesloten.

I Want uw functie bij de Unie van Waterschappen is beleidsadviseur, toch?

G Dat klopt, we zijn hier eigenlijk allemaal beleidsadviseurs, maar gaan over verschillende taken. We hebben dat verdeeld. Ik hou me bezig met het deltaprogramma in het algemeen, wateroverlast is een thema waar ik mee bezig ben en nog wat kleinere onderwerpen. Een collega van mij richt zich bijvoorbeeld op waterveiligheid, zij was wel naar het wetgevingsoverleg gegaan, omdat punten voor waterveiligheid ook binnen het deltaprogramma het meest spannend zijn.

I Dus dat gaat veel breder natuurlijk dan de beheerplannen alleen

G Jazeker, de waterbeheerplannen is iets wat er nu bij komt, deze hebben een cyclus van zes jaar en in 2015 worden de nieuwe plannen vastgesteld. In de afgelopen jaren zijn de waterschappen samen opgetrokken bij het schrijven van de nieuwe plannen. Daar hebben wij ideeën en problemen met elkaar uitgewisseld in 'de themagroep waterbeheerplannen': die heb ik getrokken. Als er dus vragen kwamen vanuit de werkgroep 'watersystemen' of de commissie watersystemen (je zou kunnen zeggen, de bestuurslijke opdrachtgeverslijn van de Unie) waar alle waterschappen inzitten – als daar vragen over kwamen dan beantwoordde ik die.

I En als ik het goed begrijp is het hoogste orgaan van de Unie de ledenvergadering, waarin alle voorzitters van de waterschappen zitting nemen. Betekent dat dat de Unie vóór, en dóór de waterschappen is?

G Ja.

I Op welke manier is de Unie betrokken bij de beheerplannen, is dat alleen een adviesrol?

G Ja, in principe wel. Eigenlijk is elk waterschap zelfstandig. In de waterwet staat dat elk waterschap een waterbeheerplan moet hebben en daar zijn een aantal eisen opgenomen, maar niet heel erg veel. Bijvoorbeeld dat je inzicht geeft in de maatregelen die je komende zes jaar uit gaat voeren als waterschap, ongeveer wat daar voor kosten geraamd zijn. Dat soort zaken moet je daarin laten zien. Dus in feite kan het vrij beknopt, zo'n waterbeheerplan. Maar, het waterschap gebruikt het waterbeheerplan ook vaak om in hun

gebied te laten zien hoe ze er voor staan en wat er op de lange termijn gaat gebeuren, dit ook af te stemmen met de provincie. Zij zijn in feite kadersteller voor regionaal waterbeheer, dus heel veel moet ook met de commissie worden afgestemd. Én, het wordt steeds ingewikkelder om water te beheren. We hebben te maken met klimaatverandering, bodemdaling, grote ontwikkelingen. Stedelijke ontwikkelingen, industriële ontwikkelingen, noem het maar op. Ook in de landbouw, we hebben te maken met Europese regelgeving, we willen dat water schoner wordt, (KRW). Daarmee wordt het steeds complexer om met technische maatregelen (stuw, zuivering) het water op het juiste peil te krijgen of overlast te voorkomen, of de veiligheid te waarborgen. We hebben steeds meer partijen nodig om de doelstellingen te halen. Daarvoor is het belangrijk dat je breder kijkt, dan alleen naar het water. Dat je mee koppelt met andere ontwikkelingen, dat je tegen een andere partij zegt 'goh, jullie zijn hier aan de gang, wij willen eigenlijk ook wel dat de watergang breder wordt'. Of wanneer er een wijk gebouwd wordt; 'zorg dan gelijk voor genoeg wateropvang, in plaats van direct afvoeren'. We hebben andere partijen nodig om onze doelstellingen te bereiken en daarvoor kijken waterschappen ook breder dan voorheen.

I Heeft de Unie er ook een rol bij om bijvoorbeeld de KRW of BAW aan de waterschappen te koppelen, of doen zij dat zelf?

G Nee, wij hebben daar zeker een rol in. Je noemt het BAW. Dat akkoord heeft de Unie van Waterschappen ondertekend. Wij zitten dan ook in de projectgroep/kerngroep samen met de andere koepels/partijen om te kijken of de doelstellingen gehaald worden. Daar zit een hele lijst met actiepunten in en één van die actiepunten is bijvoorbeeld om de waterbeheerplannen zo vorm te geven dat de afstemming goed is tussen bijvoorbeeld het provinciale niveau, dat het aansluit op de omgevingswet. Dat is een actie uit het bestuursakkoord en die hebben wij als Unie opgepakt. Onder andere in de themagroep waterbeheerplannen die we hebben opgericht worden die acties uitgezet. We hebben gekeken naar waar de waterbeheerplannen dan aan zouden moeten voldoen.

I Hebben jullie in die zin dan een controlerende functie op bijvoorbeeld het BAW?

G Het Bestuursakkoord Water is een bestuursakkoord, je bent daar niet echt juridisch aan gebonden. Het woord zegt het al, het is dus niet zozeer dat we het kunnen afdwingen. Nog steeds moeten waterschappen zelf besluiten en doorvoeren. Wij kunnen dat wel stimuleren, zo zou ik het eerder willen noemen. Een stimulerende functie in plaats van een controlerende.

De themagroep waterbeheerplannen is voor de komende generatie WBPs wel heel belangrijk geweest. Omdat we echt met elkaar hebben gekeken welke acties uit het bestuursakkoord aan bod zijn. Ook hebben we gekeken naar waar er precies tegenaan wordt gelopen bij het schrijven van een WBP. Dat is een integraal plan in feite, het kijkt niet alleen naar het water, maar er zit ook een hele duidelijke koppeling in met RO, met natuur, recreatie... Je kijkt met een brede blik om je heen en plaatst jezelf daar als waterschap dan in: wat is onze taak en rol en wat gaan we doen de komende zes jaar. Samen diep je allerlei zaken op en dat heeft geresulteerd in een handreiking met allerlei tips en tricks. Wat moet je wettelijk gezien doen, wat willen we, wat mogen we.

I *De handreiking is voor de komende plannen?*

G Ja, deze is voor de nieuwe plannen opgesteld. Ik kan hem opsturen als je dat is interessant vindt?

I *Ja, dat vind ik wel interessant*

I *De waterbeheerplannen zijn eigenlijk documenten waar wel een bepaalde rode draad doorheen zit, maar elk WBP heeft een heel andere focus. Bijvoorbeeld het idee van gebiedsgericht werken, daar kan iedereen zijn eigen invulling aan geven. Worden daar in de handreiking bepaalde kaders aan gesteld waarna de waterschappen zelf bedenken wat ze daarmee doen?*

G Ja, precies, dat was eerst ook de vraag vanuit de commissie watersystemen. Zij hadden gevraagd in hoeverre de WBPs kunnen worden gestroomlijnd, om daar wat meer lijn in de krijgen. Wat je zegt, in feite gaan ze allemaal over hetzelfde: schoon water, voldoende water en droge voeten houden. Toch, de manier waarop je het insteekt is steeds weer anders. Voor een buitenstaander is dat soms een beetje warrig: 'waar staat nu wat ik zoek?' Maar goed, het bleek vrij gevoelig te liggen om daar als het ware een blauwdruk voor te maken; zo van, 'hier is het format, vul het maar in'. Bij het waterschap is nog steeds heel erg het gevoel van 'wij zijn een eigen waterschap en wij willen een eigen smoel geven aan de plannen met een eigen interpretatie'. Bijvoorbeeld: 'wat vinden we belangrijk en wat willen we ook laten terugkomen in ons WBP?' Natuurlijk zijn de thema's gedeeltelijk overeenkomstig, maar we willen daar toch niet eh... Daar zijn we tegenaan gelopen. Oké, geen blauwdruk dus, maar we kunnen als Unie ook niets opleggen, in de zin van waar ze aan moeten voldoen. Tegelijkertijd wordt wel heel duidelijk het wettelijk kader aangegeven: wat in de wet staat dat moet

geborgd zijn in het plan. Voor de KRW is dat heel helder, ook voor de zaken die in de waterwet staan, maar goed, dat kun je alsnog op verschillende manieren invullen.

I *Is het belangrijk dat er in de waterbeheerplannen een rode draad loopt die redelijk gelijk is? Zijn dat alleen de juridische aspecten?*

G Juridische aspecten, die moeten erin zitten. Dingen die we in Europees verband hebben afgesproken. Voor de KRW hebben we afgesproken dat we per waterlichaam aangeven wat voor type water dat is en op welke manier de kwaliteit ervan gaat worden verbeterd. Dat moet allemaal in factsheets en dat is allemaal weer naar het Nederlands vertaald in de vorm van regelgeving, protocollen. Die informatie gaat naar het informatiehuis water, zij verzamelen dat en sturen dat naar Brussel. Zij regelen administratief de gegevens die de waterschappen aanleveren en die naar Brussel moeten.

I *Als een waterschap een bepaald doel in zijn plan heeft gesteld, zijn zij dan zelf de verantwoordelijk partij wanneer het niet juridisch is vastgesteld? Bijvoorbeeld bij het natuurlijk inrichten van 10km sloot? Hebben jullie daar controle op?*

G Nee, dat is eigen verantwoordelijkheid. In het geval van het natuurlijk inrichten van sloot zijn dat maatregelen voor de KRW. De doelen daarvoor stelt de provincie vast. Als een waterschap dus afwijkt van deze doelstellingen zullen ze daarvoor met de provincie om tafel moeten. Het is niet zo dat ze helemaal autonoom zijn en zelf maar alles kunnen bedenken.

I *Dat is iets wat ik tegen ben gekomen in waterbeheerplannen: een verantwoording naar het waterschap toe waardoor transparantie ontbreekt. Dat komt dus omdat het naar de provincie gekoppeld wordt?*

G Dat ligt eraan waar het over gaat. Sommige dingen zijn 'bovenwettelijk'. Die doen ze zelf, omdat ze dat belangrijk vinden of omdat het bestuur een stempel wil drukken op een waterbeheerplan. 'Dit vinden wij belangrijk, dus dit gaan we zelf gewoon doen'. Dan ben je in feite vrij, dat hoef je alleen aan je eigen waterschap te verdedigen. In het geval van de natuurlijke oevers moet verantwoording worden gegeven aan de provincie en als de veiligheidsdoelstellingen niet gehaald worden dan is er een groter probleem, dan zit je weer op rijksniveau. Zo zijn er verschillende kaderstellers per onderwerp.

I *Als ik het goed begrijp zijn afhankelijk van het onderwerp de EU, provincie of het waterschap zelf de controleurs?*

G Ja, dat klopt. En als we het hebben over bijvoorbeeld primaire waterkeringen dan is het Rijk kader stellend. Die heb je er ook nog bij. De regionale waterkeringen vallen onder het beheer van de provincie.

I *Het grootste deel van de primaire keringen is in handen van Rijkswaterstaat toch?*

G Nee, zeker niet, de Oosterscheldekering, de Afsluitdijk – daar ligt niet direct land achter en zijn daarom van Rijkswaterstaat. Alle andere dijken en duinen die buitenwater keren zijn allemaal waterschapswerk. Het water zelf is weer rijkswater, het is mega ingewikkeld in Nederland, dat geef ik toe.

I *U zei de verschuiving te herkennen, de verschuiving naar een meer geïntegreerd beheer. Is de rol van de Unie aan de hand daarvan ook veranderd?*

G Ja, zeker. Je merkt dat ook. Als collega's wordt hier ook steeds meer samengewerkt. Vroeger had je iemand voor waterveiligheid, die zat in een kamer en deed zijn werk. Inmiddels, als je het hebt over waterveiligheid heb je het over meerlaagse veiligheid, het organiseren van veiligheid in meerdere lagen. Bijvoorbeeld door dingen in de ruimtelijke ordening te doen. Dat betekent dat degene die water en RO doet, veel contact heeft met degene die bij waterveiligheid betrokken is. Dan heb je ook te maken met calamiteitenvoorzieningen, evacuatie van mensen. Dat wordt ook meegenomen. Degene die hiermee bezig is heeft ook weer contact. Tussen collega's zien we dat er veel meer contact is en meer overlap is van dossiers. We merken dat ook in commissies en werkgroepen.

Er zijn dus zoals ik zei een heel aantal commissies, themagroepen en werkgroepen opgericht. De commissie waterkeringen en de commissie watersystemen bijvoorbeeld. We hebben regelmatig onderwerpen die in beide commissies geagendeerd worden, het overlapt elkaar. Je ziet dat wij ons minder sectoraal aan het opstellen zijn en dat de onderwerpen ook steeds integraler worden. Tegelijkertijd lopen we als waterschappen nu wel tegen een grens aan. Als waterschap halen we geld op uit het eigen beheergebied. De ingezetenen betalen het waterschap voor het werk dat zij doen. Eigenlijk is dat vrij sectoraal ingestoken. 'Jullie zijn het waterschap en zorgen voor waterveiligheid, zorg maar dat de dijken hoog genoeg zijn, zorg voor voldoende water in sloten zodat boeren hun land kunnen laten beregenen bijvoorbeeld, droogte tegen te gaan en de waterkwaliteit'. Waterveiligheid, voldoende water en waterkwaliteit zijn in feite de kerndoelen van de waterschappen. Maar wat ik al zei, het is steeds moeilijker om dat technisch en sectoraal voor elkaar te krijgen. Je hebt daar de

ruimtelijke ordening voor nodig, de bewoners zelf die dingen doen – bijvoorbeeld het plaatsen van regentonnen in tuinen of het vrijhouden van tegels zodat water in de grond kan zakken. Ga zo maar door. Je hebt te maken met recreatie, met de vissers. Eigenlijk is het veel breder dan een stuw bouwen, of een waterzuivering aan leggen. Je merkt dus dat je in het werk andere beleidsvelden nodig hebt, dat waterschappen zich aan het verbreden zijn. Tegelijkertijd is er een drang, vanwege de wens om een zo klein mogelijk bedrag te vragen van de burgers te focussen op de kerndoelen. Daar zie je een spanningsveld ontstaan – helemaal nu. De laatste jaren is het economisch natuurlijk iets minder goed gegaan en daardoor is er wel druk komen te staan op de waterschapsbelasting: ‘Probeer de kosten zo laag mogelijk te houden’ – ‘oke, maar dan moeten we ons focussen op de kerndoelen’.

Maar dat werkt haast niet meer, om op de ouderwetse sectorale (vaak technische) manier doelen te verwezenlijken. Tegenwoordig moet je dat haast integraal gaan doen, maar ja, dan raak je andere beleidsvelden. Als je het hebt over recreatie en je gaat met een dijk aan de gang dan kun je het niet meer maken om niet naar andere functies te kijken, woonboten aan een dijk, een fietspad dat op de dijk moet, de gemeente die de jachthaven wil uitbreiden... Het is niet zo dat het waterschap dat allemaal moet betalen, maar dat moet wel in overleg met bewoners, gemeente en provincie. Het is veel lastiger dan vroeger.

I *Want als het waterschap de initiator is...*

G ... dan heb je verantwoordelijkheid, ja, om dat proces te gaan trekken. Je kunt niet je oogkleppen sluiten en de dijk ophogen en iedereen die iets wil heeft pech.

I *Er zijn de laatste jaren geluiden om de waterschappen verder op te schalen, of te accommoderen in landsdelen. Is dat een oplossing voor dit probleem of leidt dit alleen maar tot grote waterbeheerders in plaats van dat er een soort ‘allesplanning’ ontstaat?*

G Dat is de vraag, of opschaling de problemen oplost. Ons idee is dat dit niet het geval is. Eigenlijk is een waterschap een uitvoeringsorganisatie, wij hebben een aantal heldere taken en zijn in die zin heel uitvoeringsgericht. Als je dat opdeelt bij een landsdeel zullen die maatregelen alsnog uitgevoerd moeten worden. Hierbij loop je alsnog tegen de problemen aan die de waterschappen nu ook hebben. Waar veel kritiek op is, is de bestuurslaag die boven de waterschappen zit: zou het waterschap wel een eigen bestuurslaag moeten hebben? Ik zeg het zelf, we zijn een uitvoerende organisatie en waarom heb je daar bestuurders voor nodig? Je kunt zeggen: als een waterschap zelf geld int uit een regio, dan

mag de regio zelf invloed hebben op hoe dat geld besteed wordt. Je kunt nog steeds zeggen: het aanbrengen van een natuurlijke oever kan door het aankopen van een stuk grond en dit herinrichten. Je kunt ook zeggen, beste boeren, jullie krijgen van ons een beheervergoeding, zorg ervoor dat de sloot/oever heringericht wordt. De manier waarop je zo'n natuurvriendelijk oever inricht, daar kun je keuzes in maken. Bovenal is het belangrijkste argument voor een bestuur denk ik nog steeds dat we als Nederlanders voor driekwart onder de zeespiegel leven. Als je het water als onderwerp bij een provincie of landsdeel indeelt, dan krijg je een integrale afweging die een provincie maakt tussen een aantal sectoren, dan kan er in de regio een keuze worden gemaakt voor een voetbalstadion, en joh, dat dijkonderhoud blijft wel een tijdje liggen.

I *Het gaat dan dus om het risico dat water aan belang verliest*

G Exact. En we zien water toch echt als fundamenteel onderwerp. Als alles onderloopt dan heb je ook niet meer zoveel aan dat voetbalstadion. Het is echt voorwaardelijk voor het leven in Nederland. Als we hier willen leven met elkaar, dan zul je toch echt iets met dat water moeten doen en zul je dat goed moeten regelen. We hebben als waterschappen bewezen dat we dat heel goed kunnen. Laten we dat dan toch in stand houden.

I *Als laatste zijn er bij een aantal WBPs proeftuinen opgezet, om met bewoners en belanghebbenden samen een strategie te verzinnen. Is dat ook iets wat doorgezet gaat worden in de komende WBPs?*

G Sommige plannen zijn daar heel sterk op gericht. Ook daar zie je weer verschillen tussen de waterschappen. Wat dat betreft zou het interessant zijn om eens bij Hollands Noorderkwartier, of waterschap Rijnland te gaan kijken. Zij zijn heel erg met bewoners en participatiegestuurd bezig. Ze hebben ook de waterschapsverkiezingen heel sterk gekoppeld aan het nieuwe waterbeheerplan. Dat vind ik wel heel interessant. Zij zeggen dus; als bewoners heb je zo echt invloed op hoe het waterbeheerplan eruit komt te zien. Met keuze voor een bepaald bestuur, als je voor 'water natuurlijker' kiest, krijgt het waterbeheerplan als een ander gezicht dan wanneer je traditioneler kiest, of juist voor de boeren. Ik ben heel benieuwd hoe dat eruit gaat zien.

I *Bij waterschap Delfland zijn ook dergelijke proeftuinen aan de gang.*

G Ja, bijvoorbeeld, Stichtse Rijnlanden is ook op die manier heel innovatief bezig. Regio Amsterdam, Amstel Gooi en Vecht hebben eigenlijk hun WBP al klaar. Vaak is het gekoppeld

aan de KRW, omdat de KRW en de maatregelen waar ik het over had (de factsheets) een half jaar in de inspraak moeten. Dat is een voorwaarde vanuit de EU. Die moeten dus in november al klaar zijn. Driekwart van de waterschappen heeft hun WBP gekoppeld aan deze KRW, waardoor de WBPs in feite ook al klaar zijn. Dat gaat dan ook een half jaar in inspraak. Andere waterschappen hebben dat losgekoppeld, de factsheets zijn wel klaar, het WBP nog niet. Dat hoeft namelijk maar 6 weken in inspraak. Dat hoeft pas in december 2015 klaar te zijn, dus dan is er nog alle tijd. Die willen het bijvoorbeeld koppelen aan de nieuwe bestuurders. In maart 2015 zijn er verkiezingen en alles wordt dan in de startblokken gezet. De dingen die wettelijk moeten zijn dan al klaar. Het gedeelte waar nog keuzes in kunnen worden gemaakt gaan dan in overleg met het nieuwe bestuur. Naar verwachting gaan die WBPs na de zomer van 2015 in inspraak, vlak voor december zijn de dan klaar.

I *De vorige WBPs hebben ook ter inspraak gelegen. Weet u of daar naderhand nog veel aan veranderd is of is de inspraak meer een formaliteit?*

G Wat gebleken is dat van de vorige lichting WBPs alleen Schieland en de Krimpenerwaard het nieuwe bestuur heeft meegenomen. Dat kwam toen ongeveer op hetzelfde moment, de vorige verkiezingen tijdens het schrijfproces van de WBPs. Bij de rest van de waterschappen zie je dat over het algemeen het WBP op een plank komt te liggen, dan krijg je het bestuursprogramma en wordt met een schuin oog nog naar het WBP gekeken, maar ja, in feite krijg je dan toch nog een nieuw beleid wat soms toch wel anders is dan het WBP dat was opgesteld. Dat is ook wel een reden waarom een kwart van de waterschappen nu de nieuwe bestuurders meeneemt. Andere waterschappen proberen hun huidige WBP wat ze nu opstellen wel heel intensief de bestuurders en fracties daarin mee te nemen, dan worden de partijen wel meegenomen en krijg je minder dat personen daar later een andere draai aan willen geven. Zo wordt er nu wel geprobeerd om het WBP wat meer toekomstbestendig te maken. Dat is inderdaad gebleken bij de vorige lichting: het beland op een plank, er wordt een herziening doorgevoerd. Dat het eigenlijk minder waarde had, zo'n WBP. Over twee weken is er weer een bijeenkomst van de themagroep waterbeheerplannen waarmee we de handreiking hebben geschreven. Daarin richten we ons heel erg op; 'oke, de plannen zijn nu bijna klaar, hoe gaan we er nu voor zorgen dat ook de komende zes jaar wat aan dat plan hebben en dat we er ook wat mee gaan doen?' Dat is planning en control. Jaarlijks maakt het waterschap een soort van jaarplan (wat gaan we fysiek precies doen, waar gaat de schop de grond in – dat wordt gekoppeld aan geld) dat heel duidelijk een koppeling maakt met het

WBP. Wat is daar eigenlijk in opgeschreven. Gaan we dat ook doen en waarom dan wel of niet? Het doel is dat je de koppeling wat sterker maakt.

I *Dus als ik het goed begrijp is het ook wel een beetje een formaliteit om zo'n waterbeheerplan te schrijven en wordt het daadwerkelijke beleid niet direct daarmee uitgevoerd?*

G Dat klopt, er zijn jaarlijkse concretisering van het WBP. Elk waterschap heeft dat. Wat ik zelf heel belangrijk vindt aan zo'n WBP zijn de jaren voorafgaand aan de implementatie ervan. De afgelopen drie jaar zijn de waterschappen bezig geweest met het opstellen voor het plan dat straks in 2015 wordt vastgesteld. Daarbij wordt wel de hele organisatie meegenomen. Er wordt eigenlijk gewoon een ronde gemaakt van 'wat is nu belangrijk, waar staan we voor en wat zou er de komende zes jaar moeten gebeuren?' Het proces voorafgaand aan zo'n WBP is heel belangrijk, dat moet je niet vergeten.

I *Een soort waterschapsbrede inventarisatie dus van wat belangrijk is*

G Ja, in feite wel. In de communicatie met de provincie (elk jaar of elke paar maanden vindt er overleg plaats tussen de waterschappen en de provincies) speelt het WBP ook een belangrijke rol. Vroeger had de provincie de goedkeuringsplicht. Zij moesten het WBP goedkeuren, waarna dat was gebeurd kon het waterschap gaan uitvoeren. Er werd dan steeds teruggekoppeld hoe het ging met de actiepunten die in het WBP zijn genoemd. In de voortgangsgesprekken kwam dat dan steeds terug. Dat blijft doorgaan, maar we hebben in het BAW afgesproken dat we meer autonoom worden als waterschap: dat het waterschap echt de waterautoriteit wordt en dan de provincie meer een gebiedsregisseur wordt en meer op hoofdlijnen en doelstellingen stuurt. Hoe je dat vervolgens als waterschap doet? Veel succes, dat mag je zelf bedenken. Dat is om als waterschap wat meer ruimte te krijgen, wat meer mogelijkheden, om de doelstellingen te realiseren. Voorheen was het zo dat de provincie zei: "waterschap, daar moet een gemaal komen te staan". Nu is het meer: "zorg dat het waterpeil goed is". Daar is wat meer ruimte in gekomen en daarom is ook de goedkeuring van de provincie door het WBP komen te vervallen. Dat is eigenlijk ook een beleidswijziging.

I *Heeft de provincie dan een belangrijke rol in het integraal maken van het waterbeheer, door de regierol?*

G Dat denk ik wel, je ziet de verbreding/integralisering bij de provincies ook heel sterk. Zij hebben echt de taak om integraal af te wegen tussen allerlei sectoren, en waterbeheer hoort daar natuurlijk ook bij. En niet meer zo sectoraal sturen, zoals ze dat voorheen wel deden. Je

ziet ook de afdelingen water bij de provincie kleiner worden. Voorheen zaten daar honderden mensen, heel sectoraal te sturen. Nu is dat een handjevol mensen en die kunnen dat ook niet meer exact weten, dus die gaan op hoofdlijnen sturen en meer gebiedsregie uitdragen.

I *Denk je dat het ook lastiger is voor een waterschap om met een provincie te werken doordat grenzen van provincie en waterschap ongelijk zijn?*

G Soms wel, wanneer je bijvoorbeeld kijkt naar waterschap rivierenland: die heeft met vier provincies te maken. Elke provincie heeft wel zijn eigen cultuur, manier van werken, dingen die ze wel of niet belangrijk vinden. De gebieden zijn natuurlijk ook anders, Zuid Holland is een heel andere provincie dan Gelderland. Daar heb je als waterschap wel mee te dealen en dat maakt het wel complex, ja. Ik denk dat rivierenland de kroon spant, die hebben een heel groot gebied. Het karakter van het gebied is wel heel verschillend, wanneer je bijvoorbeeld kijkt tussen Arnhem en Ridderkerk. Maar aan de andere kant kom je er wel uit, de stroomgebiedsbeheerplannen hebben wel geholpen om meer in stroomgebieden te denken. Daar zijn de provincies ook heel nauw bij betrokken. Wat je wel merkt in de cultuurverschillen op bestuursniveau. Bestuurskundig is dat heel interessant en merk je die grens wel.

I *Toevallig heb ik dat gisteren gelezen, dat het gebied is opgedeeld in verschillende deelgebieden.*

G Je merkt in de uitvoering van de waterschappen dat we gebiedsgericht werken: dat we weten wat er speelt en wat de knelpunten zijn op bepaalde plaatsen of welke boeren bepaalde problemen hebben. Dat gebiedsgerichte moet je vasthouden als waterschap. Als je te groot wordt zie je dat daar weer een soort opdeling plaatsvindt in kleinere segmenten. Dat pleit ook voor het niet té groot worden van een waterschap. Ik pleit zelf voor een waterschap of 20. Dat is opzich een mooie schaalgrootte denk ik.

I *Ik heb inderdaad een aantal fusies gezien van waterschappen in de afgelopen jaren. In het BAW staat een ideaal aantal van 10.*

G Ja, maar wat we zelf zien, niet te hard uitgesproken is een waterschap of 20 wel een mooie schaalgrootte. Als je er 10 krijgt is dat niet ideaal. Wat je ziet is dat het IPO (interprovinciaal overleg) bijvoorbeeld, een heel andere rol speelt dan de rol van de Unie van Waterschappen. De provincies zijn immers kleiner van aantal en daar zijn er minder van. In die zin hebben ze

minder koepel nodig dan de Unie. De VNG die heeft ook weer een heel andere rol omdat er zoveel gemeenten zijn met weer een heel ander belang. Je bent heel slagvaardig en je kunt ook heel tactisch en strategisch opereren als je met een waterschap of 20 zit. Dat is een mooie verhouding, laat ik het zo zeggen.

I *Ik geloof ik dat ik al mijn vragen heb gesteld.*

G Als je nog dingen tegenkomt bij het uitwerken: laat maar horen.

I *Het gesprek zal ik uitwerken, dat stuur ik u op zodat u het nog na kunt lezen. Wilt u een kopie van mijn scriptie ontvangen als hij is afgerond?*

G Jazeker, dat wil ik graag zien.

8.4 Bijlage interview 2

Transcriptie interview

G – Geïnterviewde: Martijn Jongens, strategisch adviseur Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden

I – Interviewer: Joren Zwaan, student Rijksuniversiteit Groningen

Datum: 21 november 2014

Locatie: Waterschap Stichtse Rijnlanden, Houten.

Toevoegingen ter verduidelijking bij de uitwerking staan tussen haken [..]

I: Heb je vooraf nog vragen over het onderzoek?

G: Wat me opviel is dat er heel veel dure woorden gebruikt werden [in document dat vooraf is opgestuurd ter introductie aan het onderzoek] zoals transities. Ik heb niet zozeer een vraag, meer een verzoek. Maak het leesbaar. Pas op dat het niet te beleidsmatig wordt, ik merk dat je daar alleen bestuurders enigszins mee kunt porren. Je raakt zo snel van de werkvloer af, dat de mensen die het moeten gaan doen drie worden lezen en denken: “ik geloof het wel, ik weet wel hoe dit moet”. Dan ben je gelijk je hele publiek kwijt.

I: Hoe komen beleidskaders als het KRW en de BAW in het WBP terecht. Doet het waterschap dat zelf of gezamenlijk met anderen?

G: Vooraf: gaat het over het WBP 2010-2015 of het nieuwe plan? De vorige heb ik namelijk zelf niet gemaakt, ik ben projectleider van het nieuwe plan. Op zich weet ik er veel van af, maar vooral het nieuwe stuk. Hoe het in die tijd is gegaan: wat heel erg leidend is geweest is dat de KRW nieuw was. Het was opgesteld door Europa, de waterschappen zaten een beetje met de handen in het haar betreft het oppakken/aanpakken ervan. Wat we merkten is dat de KRW een beroep doet op de landen om vooral het *hele waterbeheer* onder de loep te nemen. Wat ik zie dat er toen is gebeurd is dat er is gezegd door de waterschappen dat het waterbeheer voor het grootste deel al heel goed geregeld is, alleen het gedeelte *waterkwaliteit* zit bij ons niet helemaal goed tussen de oren, dus laten we dat aspect van de KRW uitlichten en daar het programma op richten. Een paar jaar geleden is de focus gekomen dat de KRW helemaal niet alleen bedoeld is voor de waterkwaliteit, maar draait om het hele watersysteem. Je merkt dat er in dit plan [2010-2015] zoals dat toen gemaakt is de kwaliteit met name een belangrijk aandachtspunt was.

De totstandkoming van de WBPs is gezamenlijk opgepakt. Nederland is verdeeld in een aantal regio's, wij zitten in regio Rijn-west. De waterschappen en de provincies van Rijn-west hebben samen geprobeerd daar handen en voeten aan te geven. Wat daar vooral gepoogd is om een eenduidigheid te krijgen over hoe er met de KRW moest worden omgegaan. Daar zijn afspraken over gemaakt. Elk waterschap/provincie voor zich heeft dat vervolgens vertaald naar zijn eigen planvorm. Voor ons was dat toen het WBP. Dat is een beetje een rare dubbeling, want in de waterwet staat beschreven dat een waterschap eens per 6 jaar een WBP moet maken, waarin het beschrijft wat het in zes jaar gaat doen en dat bepaalt met maatregelen en daar een financiële paragraaf bij noemt. Die zes jaar is ook leidend geworden voor de KRW, dus ook de KRW heeft dezelfde horizon (2010-2015). Op 22 december 2015 moet er een nieuwe generatie plannen liggen. Ik zeg dat omdat wij bij het opstellen van het nieuwe WBP – de waterwet is iets gewijzigd, de omgevingswet komt eraan – iets meer vrijheid hebben gekregen, de vorm is ook veranderd. Die deadline december 2015 staat daar echter nog steeds in, terwijl die uit Europa komt en daar gemakshalve het planinstrument van de waterschappen [wbps] aan gekoppeld. Daar is iets gebeurd wat voor mij niet helemaal logisch is. Ik werd projectleider van het nieuwe WBP en het eerste wat ik dacht is: waarom moet dat in december 2015? Het is veel logischer om dat te doen op het moment dat je daar met een nieuw bestuur mee aan de slag kunt. Een bestuurscyclus is 4 jaar, geen zes. Waarom ga je een beheerplan dat iets zegt over het totale werk als waterschap, halverwege de

bestuurswisseling en daarna weer tijdens een bestuurswisseling vaststellen? De KRW die trekt zich daar niks van aan, daar zit een consistentie in het beleid.

I: Dit jaar lopen de deadline en de waterschapsverkiezingen redelijk gelijk.

G: Toevallig, omdat de verkiezingen twee jaar zijn uitgesteld. We hebben nu ineens een bestuursperiode van zes jaar gehad. Volgende keer is gewoon weer vier jaar.

I: Is het voor het nieuwe plan het idee om het klaar te hebben voor de verkiezingen of de deadline van de KRW aan te houden?

G: Daar zie je heel veel verschillen in. Bij de vorige generatie plannen hebben eigenlijk alle waterschappen het klaar gehad voor de verkiezingen, behalve AGV. Zij hebben een concept versie opgesteld met het oude bestuur, toen waren de verkiezingen, een half jaar inspraak samen met het WBP, de KRW, nationale plannen en provinciale plannen. Het nieuwe bestuur nam alle inspraak in ontvangst en heeft daar nog wat gewijzigd aan het plan en het daarna vastgesteld. Dit jaar zie dat daar wat verschil in is ontstaan. Elk waterschap is daar op een eigen manier mee omgegaan. Een aantal waterschappen heeft gezegd: dat is succesvol geweest, wij gaan de inspraak van een half jaar die voor de KRW geldt overnemen bij de WBPs – terwijl daar eigenlijk maar 6 weken inspraak voor is vastgesteld – en de twee koppelen, volgens mij doet o.a. Rijnland dat. Die hebben hun plan ook nu af. Die gaan in die systematiek mee. Ik heb vanaf begin af aan gezegd, ik vind het compleet onlogisch om de KRW zo leidend te laten zijn voor je totale werk (ten minste, de KRW vanuit de waterkwaliteitsgedachte). Ik laat het los. Ik neem alle tijd die ik heb om dat plan te maken en ik doe dat met het nieuwe bestuur. Wat bij ons geldt is dat de implementatie van dit plan [WBP 2010-2015] ook niet heel succesvol is geweest. Dat kwam doordat ons nieuwe bestuur geconfronteerd werd met een plan dat ze zelf niet hadden gebouwd, die hadden zoiets van ja... daar staan bijzondere dingen in. Dus een heel aantal van die maatregelen is uitgevoerd, maar een deel ook niet. Eigenlijk was de helft van dat plan na twee jaar hout.

I: Er worden ook jaarlijkse concretiseringsplannen opgesteld.

G: Jazeker, wat je ziet is dat dit [WBP 2010-2015] eigenlijk eens in de zes jaar aangeven is: 'waar willen we ongeveer heen als waterschap?' En vervolgens heb je zes jaar de tijd om óf in die richting mee te gaan, of langzaam te versmallen in het brede kader. Vervolgens hebben wij ook elk jaar onze voorjaarsnota, dat is een soort meerjarenbegroting en elk jaar een begroting. Daar staat spijkerhard in wat je per jaar aan werk gaat verzetten. Daarnaast

hebben we groot-onderhoudsplannen die eens in de 4 jaar worden verklaard, we hebben allerlei beleidsplannen... we hebben allerlei typen plannen – uitvoeringsplannen, watergebiedsplannen – die geven allemaal invulling aan een koers die je voorzichtig hebt neergezet in het waterbeheerplan. Dus het instrument zoals dat toendertijd was ingezet – ik zeg nu, het is een actueel plan, maar eigenlijk gebruiken we het echt niet meer – was om heel gedetailleerd te omschrijven wat we allemaal gingen doen en wat hebben we daarvoor nodig en laten we dat vooral beschrijven. Daar is een aardig plannetje uitgekomen. We hebben hier een heel dun strategisch plannetje, we hebben een iets dikker beleids- en uitvoeringsplan. Wat je hier onder andere in ziet is een keur aan maatregelen die hier genoemd wordt: je hebt een thema, omschrijving maatregelen, een doel een periode.

I: Dat is een format wat uit de KRW komt of niet?

G: Dat is redelijk daardoor beïnvloed ja. Wat je in het WBP ziet is dat de helft een bijlage KRW is. Ja, dat is leuk en aardig, zeg ik op het moment dat dit geëvalueerd wordt, maar we hebben het hier over een waterbeheerplan en niet alleen een KRW plan. In mijn ogen is het planinstrument een beetje misbruikt om met name de KRW goed in te zetten. Opzich, verstandig dat het gebeurd is, want het had op dat moment echt te weinig aandacht (waterkwaliteit en ecologie) en door het op deze manier te doen is daar natuurlijk wel een ontzettende boost aan gegeven, maar het heeft wel een beetje de overhand gehad. De systematiek die daar gekozen is, is ook deels doorgevoerd in ons WBP. Wij zijn daar nu helemaal vanaf gestapt. De KRW is een apart spoor, met een eigen planperiode met eigen planvormen. De essentie van wat daar nu komt (dec. 2015) nemen we gewoon over in het WBP. We gaan in het WBP geen nieuwe lijn voor waterkwaliteit en ecologie bedenken, die komt rechtstreeks uit de KRW

I: In die zin wordt de KRW dus minder leidend?

G: Ja, sterk. Wat wij merkten in dit WBP is dat de term 'beheer' niet voorkwam. Het ging alleen maar over de nieuwe dingen. De KRW was daar heel bepalend in, Rijnenburg was toen voor ons een belangrijke nieuwe locatie waar gebouwd zou worden. Hier hebben we allerlei nieuwe ideeën voor bedacht – een soort Leidsche Rijn II. Veenweide gebied: niet zozeer nieuw, maar wel iets dat blijvend onze aandacht heeft. Dat was toen heel erg de focus: de nieuwe dingen en wat moeten we daar als waterschap de komende zes jaar mee doen. De herontwikkeling van de RWZI Utrecht, daar gaan we nu ongeveer mee starten dus dat zal de komende zes jaar zeker een heel belangrijk item blijven. En samenwerken in de waterketen.

Dat is echt een aspect van dit WBP dat heel goed heeft uitgewerkt, we zitten nu heel goed op de samenwerking.

- I: Op welke manier is de Unie van Waterschappen betrokken geweest bij de totstandkoming van het WBP?
- G: Ik kan alleen aangeven hoe dat nu gaat. Wat we hebben gedaan voor deze plancyclus is ongeveer 2 jaar geleden begonnen in Unie-verband. Dat is geïnitieerd door de Unie op vragen van de afzonderlijke waterschappen om te kijken of er een soort gezamenlijkheid kon worden gevonden bij het opstellen van de waterbeheerplannen. Met het idee: uiteindelijk schrijven we allemaal precies hetzelfde op. De ideeën over waterbeheer verschillen niet zoveel tussen de waterschappen, dus waarom niet gewoon één gezamenlijk plan? Toen nog met de gedachte: we moeten als waterschap laten zien dat we een regionaal krachtige bestuurslaag zijn. Dus wat is er krachtiger dan één duidelijk geluid te laten horen voor heel Nederland: zo willen wij met het water omgaan. Met die intentie is twee jaar geleden begonnen, maar we merkten al snel dat het waterbeheerplan niet alleen een middel is om voor jezelf duidelijk te maken wat je nou precies wilt, het is met name een stukje identiteit, profilering. Het is dé manier om jezelf als waterschap eens in de zes jaar eventjes weer aan de buitenwereld kan laten weten: zo kijken wij tegen het waterbeheer aan, dit is wat u van ons mag verwachten. Dat is heel persoonlijk, dus dat is lokaal aan het waterschap gebonden. Wel is er nog door de Unie geïnitieerd dat er een soort gelijkheid kwam bij de schrijfmethode van het WBP. Stel je hebt een bepaald doel, wat is dat dan en hoe ga je die doelen verwoorden? Een beetje hulp bij het tot stand brengen van zo'n plan. Daarnaast zijn we als Rijn-west – niet geheel toevallig, die waterschappen hadden al een soort samenwerking – met de betrokken provincies bij elkaar gaan zitten en gezegd: wat hebben we van elkaar nodig? Want behalve een uitwisseling tussen de verschillende waterschappen heb je natuurlijk ook uitwisseling met de provincie als middenbestuur en beleidsmaker, ook op het gebied van water. En de uitvoerende laag, de waterschappen. Kunnen daar ook niet afspraken voor worden gemaakt over wat zij in de planvorming opnemen en hoe wij dat doen. Daar is de eerste jaren ook nog redelijk frequent met elkaar overleg geweest om dat af te stemmen. Verder heeft de Unie daar niet zo'n grote rol in, want het opstellen van het plan zelf is gewoon aan ons. De Unie trekt wel een heel aantal dossiers die voor elk waterschap van belang zijn. Het deltaprogramma bijvoorbeeld, daar zit de Unie heel dik in. Die zit in Den Haag om daar ook invloed op uit te oefenen. Grondwater, allerlei nieuwe dingen die we op ons af krijgen: voor een groot deel vindt daar bij de Unie overleg over plaats.

- I: Het opnemen van regelgeving dus.
- G: Precies, en niet meer dan dat hoor. Ze geven het aan en verder zoeken we het zelf uit. En dat is ook logisch.
- I: Is het voor zo'n plan ook lastig dat Stichtse Rijnlanden twee provincies in het beheergebied heeft? [Zuid-Holland, Utrecht]
- G: Bij ons valt het wel mee, we hebben wel twee provincies maar Zuid Holland dat is maar een klein reepje. Bij ons is het zo dat al bij het vorige WBP de regie door de provincie Utrecht naar zich toe is getrokken. Dat betekent dat wij één verordening hebben waar een heel aantal dingen in staat, zoals hoe zij [Utrecht] de toezichhoudende rol willen vervullen. Deze verordening – de stichtse Rijnlanden – is opgesteld in samenspraak met de provincies, maar Utrecht heeft het uiteindelijk vastgesteld. Utrecht is zeg maar de hoeder van ons waterschap. Wij hebben eigenlijk niet zoveel met Zuid Holland te maken. Sterker nog, het samenwerkingsverband is ooit gestart omdat met name de Zuid Hollandse waterschappen merkten dat de provincie daar in Zuid Holland nogal sterk inzette op grote delen van het waterbeheer in hun eigen plan, terwijl de waterschappen zo iets hadden van 'dat is leuk en aardig, maar wij zijn de waterbeheerder'. Zij wilden daarom een wat krachtiger geluid laten horen en zijn daarom een wat samenwerkingsverband gestart om een wat krachtiger weerwoord te hebben tegen de provincie. Wij hebben daar ons niet zoveel van aangetrokken. Wij hebben prima connecties met Utrecht, dus wij doen onze zaken met Utrecht.
- I: In het beheerplan staat het namelijk wel heel sterk uitgesplitst, de verantwoording naar enerzijds Zuid-Holland en Utrecht anderzijds. Dat is in de praktijk dus anders?
- G: Ja. Het is wel zo dat op het moment dat wij in Bodegraven Noord aan de gang gaan (Zuid Holland) voornamelijk de provincies daar wat willen, als het gaat om ruimtelijke ordening, functietoekenning of het feit dat er nieuwe natuur moet komen: dan hebben we met Zuid Holland te maken. Maar dan is dat als project.
- I: Geen constante factor dus
- G: Nee, in het nieuwe WBP staan de afzonderlijke provincies volgens mij niet eens genoemd. Daar gaat het over gebiedspartners. Wij hebben daar een rol, de provincie heeft daar een rol. Wie dat precies is is net afhankelijk van het project dat daar uitgevoerd wordt.

- I: Herken je de verschuiving van een sectorale insteek naar een geïntegreerde manier van werken door de jaren heen?
- G: Dat vind ik lastig om aan te geven. Leidsche Rijn was volgens mij voor ons een van de eerste echt grote plannen waar het echt integraal werd opgepakt, dat dateert alweer van 1996, bijna 20 jaar oud. Ik merk dat met name bij grotere projecten dat daar nu wel heel bewust aan de voorkant de integratie wordt gezocht. Bij kleinere projecten heb ik daar niet zo'n zicht op. De bewustwording is er wel degelijk, zeker door bijvoorbeeld de KRW, maar ik merk ook wel dat de KRW zo is opgetuigd dat je het ook als apart spoor kunt zien. We hebben een KRW-coördinator, die zorgt ervoor dat KRW projecten worden uitgevoerd. Een deel van die KRW projecten hebben een link met andere projecten, dus dan zit er wel een KRW element in zo'n ander project. Het lijkt erop alsof dat dan weer een ander project wordt en KRW projecten alleen maar weer die projecten zijn die alleen om kwaliteit en ecologie gaan. Ik weet niet of het dankzij de KRW per se integraler is geworden.
- I: Niet per se dankzij de KRW hoor, meer de algemene trend.
- G: Het is wel bewuster geworden. Wat daar bijvoorbeeld beter in heeft gewerkt is hetvolgende. Een collega van mij die veel verstand had van waterkwaliteit die is van baan geswitcht en zit nu bij de beheerafdeling. Hij is een van de regiobeheerders. Maar hij heeft een hele bult kennis van de waterkwaliteit. Je ziet dat de inbreng van een persoon die dat met zich meebrengt een veel belangrijker impuls is dan wanneer dat via een planvorm of wat dan ook gaat. Het is veel meer de onbekendheid denk ik, bij de mensen die daarbij werken. De onbekendheid neemt af. Ik denk dat dat een groot verschil is met 10-15 jaar geleden. Vroeger had je een beheerder en die was puur bezig met voldoende water: als er maar genoeg was via stuwen, gemalen etc. Dat is wel veel integraler geworden. Het kennisniveau is wat dat betreft toegenomen. Op het moment dat je meer kennis hebt kun je daar ook naar handelen. Dat zie ik absoluut wel, maar het is nog steeds lastig hoor. Als je het hebt over projecten die gaan over het oplossen van de wateropgave (kwantiteit) en daar worden allerlei bergingslocaties voor ontwikkelt, dan is het nog steeds heel afhankelijk van de persoon of daar allerlei andere aspecten in mee worden genomen. Dat is ook logisch, want het is mensenwerk. Wat je ziet in het nieuwe WBP is dat ik dat iets anders aan wil vliegen. Het nieuwe plan bestaat sowieso niet meer uit maatregelen, wel doorverwijzingen naar maatregelen – je zei net zelf al, elk jaar maken we gewoon plannen waar al die maatregelen in staan – maar vooral probeer ik daar de overkoepelende missie/doelstellingen duidelijk te

maken. Het belangrijkste wat daar in staat: wij werken als waterschap aan een veilig, gezond en prettige leefomgeving. Dat is niet uitgesplitst in voldoende water, dijken die hoog genoeg zijn en water van een bepaalde kwaliteit. Dat zit er wel onder, maar waar je voor gaat is de paraplu. Wat is merk is dat we bij ons waterschap nu veel meer openstaan voor het feit dat we met z'n allen werken aan dat ene doel, voorheen was dat niet zo heel scherp, merkte ik. Toen ik hier 10 jaar geleden kwam en ik ging bezig met de watertoets dan was het mijn taak om de gemeenten zover te krijgen dat zij open stonden voor alles wat wij aan vanuit het water wilden infietsen. Vervolgens zei ik tegen mijn beheerder: 'de gemeente staat met open armen klaar, mijn werk is klaar' en je kunt naar binnen toe. En zij kwamen vervolgens weer met hun sectorale dingetjes naar binnen toe.

I: Dan worden het meer samenwerkingsverbanden van allerlei mensen met een eigen taak?

G: Ja, en wat je ziet is dat uiteindelijk de samenwerkingen daar ontstaan waar opgaven zijn. Als er in stedelijk gebied een hele grote waterkwaliteitsopgave zit, dan is de focus waterkwaliteit. Als je daar toevalligerwijs nog waterkwantiteit- of veiligheidsaspecten in mee kan nemen. Dat is mooi, maar dat is stap 2. Stap 1 is: je hebt elkaar gevonden omdat je een probleem wilt oplossen. Dat probleem is niet integraal. Het probleem is nooit: 'dit water ziet er niet fijn uit'. Nee, het stinkt, en dan ga je wat doen aan het feit dat het stinkt. Kijk een dooie vis, waar komt dat vandaan? Zo ga je de keten door. De oplossing zal misschien integraal zijn, het heeft misschien met doorstroming of riolering te maken, wat dan ook. Maar het begint altijd met een simpele opgave. Dan is het de kunst om het óf zo klein mogelijk te houden zodat iets snel wordt opgelost, óf om zodanig uit te breiden dat je direct een groot aantal andere problemen daarmee op kan lossen.

I: In het WBP staan een aantal van die projecten die groot zijn en waar het waterschap een initiërende rol heeft. Is dat een rol die het waterschap goed past?

G: Heel verschillend. Wat je zou kunnen zeggen is: je begint met kijken waar je belangen liggen. Als één van je belangen is dat je een bepaald probleem met grote urgentie moet oppakken, dan is het niet meer dan logisch dat je dan als trekker gaat optreden. Op het moment dat je in een gebied aan de slag gaat... voorbeeld: Kockengen. Daar is afgelopen zomer een geweldige bult water gevallen. Dat bleek 173mm te zijn. Dat is ongekend. Dorp ligt laag in het polderstelsel, liep onder, bewoners boos, water niet alleen op straat maar ook in de huizen. Enzovoort enzovoort. Wij als waterschap moeten ons dat meteen aantrekken. Dat is dan prioriteit nummer één. Aan de andere kant: de gemeente heeft net zo'n groot belang, want

het zijn inwoners van de gemeente die boos zijn op 'de overheid'. Hierbij heeft niet alleen het oppervlaktesysteem gefaald, maar het rioolsysteem heeft ook gefaald. Ook wel logisch hoor, ik bedoel, 173mm, daar kun je niks mee. Maar we hebben van te voren niet gezegd dat als het extreem hard gaat regenen: 'jongens, zet je spullen boven want het gaat hier mis'. Dus je ziet dat daar het belang van het waterschap echt even groot is als dat van de gemeente. Wie daar als eerste aan de bel trekt maakt niet zoveel uit, je zit er even zwaar in. Het ligt er maar net aan hoe de uitwerking verder gaat lopen of wij dan trekker worden of... In andere gebieden, zeker het stedelijk gebied is het zo dat meestal de gemeente de grootste belanghebbende is, omdat oppervlakte water maar een onderdeel is van het geheel. Stel je gaat een nieuwe woonwijk opzetten. Bijvoorbeeld Rijnenburg, daar zou een nieuw gebied komen, 7500 woningen. Daar zijn wij geen trekker van. De gemeente wil daar die 7500 woningen, dus die neemt het initiatief. Maar, tegelijkertijd zagen wij toen dat het gebouwd ging worden op een stuk onontgonnen gebied met een beetje veen. Waterhuishoudkundig was daar het een en ander aan hand. Prima voor agrarisch gebruik, maar het staat wel eens in de 2 á 3 jaar blank. Als je daar wilt bouwen heb je een serieus probleem. Wij hebben toen een brief naar de gemeente gestuurd: 'gij zult hier niet bouwen en zult gij hier bouwen dan zult gij 150ha open water aanleggen'. Zo, beheerdersrol klaar. Ze zijn gewaarschuwd en er is een oplossing gegeven. Toen de gemeente uiteindelijk aan de planvorming begon, in 2008, toen hebben we een heel ander geluid laten horen als waterschap. Wij hadden zoiets van :u gaat daar bouwen, hartstikke mooi, wij leggen aan de voorkant niks op, maar we gaan wel meedenken over het water. Dus we hebben ons daar weer heel anders opgesteld, niet als trekker, maar wel als adviseur en als deeltrekker van een aantal aspecten.

I: Kun je dan stellen dat de partij met het grootste belang de leidersrol opneemt?

G: Ja. Als wij zien dat iemand die trekkersrol niet op zich neemt: een mooi voorbeeld daarvan is de nieuwe natuur in veenweidegebied Bodegraven Noord, dat is echt des provincies. Van ons hoeft er geen nieuwe natuur te komen. Maar als daar nieuwe natuur komt, dan betekent dat heel veel voor het watersysteem. Misschien in de moeite en geld die daar in zal worden gestoken zijn wij misschien wel de grootste partij, maar uiteindelijk wordt het doel gesteld door de provincie. Daar probeer je zo redelijk mogelijk uit te komen. Want op het moment dat het doel wegvalt hoeven wij daar niet meer aan de slag. Wij verwachten daarom van de provincie dat ze zich daarin actief opstellen, wij kiezen dan onze rol. Dat heeft wel consequenties, want uiteindelijk moet je daar wel weer allerlei waterplannen voor maken die gevolgen hebben voor agrarisch gebruik en andere belanghebbende. In het planproces dat

volgt, kunnen wij bijvoorbeeld wel weer gaan trekken. Maar dat is weer meer de implementatie van de ideeën die uit de koker zijn gekomen.

- I: Nog een vraag over het voorbeeld van Kockengen. Bij de bewoners was een probleem van bewustwording, hoe is daar mee bezig gegaan? Wordt daar meer op in gezet?
- G: In het nieuwe WBP is dat één van de hoofdboodschappen. Natuurlijk geleid door het feit dat het OESO rapport [2014] daar zo héél duidelijk heeft gezegd: hartstikke goed bezig, maar jullie bewoners weten echt niet hoeveel risico ze lopen. Dat is wel een belangrijke boodschap. Daar wordt nu heel veel aandacht aan gegeven. Ik merk wel, de manier waarop we daar in huis op reageren – onze eerste reactie was: ‘Ja, 173mm, daar kunnen we niks aan doen dus het is niet onze fout’. Ja dat zal wel, maar de mensen hebben natte voeten en schade. Die schade verhalen ze bij de verzekering, niet bij ons, dat is allemaal wel zo, maar we hebben wel een verantwoordelijkheid. Wij weten hoe het zit. Of niet, zo is het natuurlijk ook, je weet nooit helemaal precies hoe het zit. Maar het is ons vak, dus het is aan ons de taak om in dit geval achteraf, maar liever aan de voorkant aan te geven van jongens, als er iets gebeurt: dijkdoorbraak, wateroverlast, watertekort, wat gebeurt er dan? In dit geval de bewoner, maar ook de agrariër die wil dat weten. Wat de consequenties zijn en wat die mensen dan eventueel kunnen doen. Daar zijn wij als waterschap – vind ik – niet bijster goed in. Kockengen is één voorbeeld, dat is extreem veel water, maar wat zou er gebeuren als er een rivierdijk zo doorbreken? Ik denk dat niemand in ons beheergebied daar één nachtje van wakker ligt. Maar toen onze dijkgraaf een aantal jaren geleden aan de burgemeester van Utrecht vertelde dat als de Lekdijk doorbreekt de helft van de stad blank staat zei hij ‘O, waarom wist ik dat niet?’ Want hij is voorzitter van de veiligheidsregio. Als daar iets gebeurt, moet hij acteren. Hij wist het niet. Dat kan niet. Het is geen doomsday ofzo, je moet het niet heel erg maken, maar je moet tenminste wel inzicht geven in wat het betekent om op een bepaalde plek te wonen. Dan is de heuvelrug nu eenmaal veel veiliger vanuit de waterveiligheid dan het is om in het veenweidengebied te wonen. Dan is achterin bij Woerden nog een stuk veiliger dan voorin bij Nieuwegein. Dat soort dingen, dat is een hele uitdaging. Want hoe ga je dat nu vertellen zonder angst te creeëren (want dat is niet nodig)... maar de bewustwording is wel belangrijk. Als je 300m van de dijk vandaan zit heb je al geen enkel idee dat daar een groot kleilichaam ligt dat water tegenhoudt op het moment dat de rivier hoog staat. Dat is eigenlijk heel gek.

- I: De bewustwording, is dat een voorbeeld van een keuze die jullie zelf maken, of is dat ook ergens een soort verplichting?
- G: Nee, een verplichting is het niet. Maar er zit nu natuurlijk wel een minister die daar heel erg aan meehelpt. Er wordt wel een setting gecreëerd waarin het ons makkelijk wordt gemaakt om die boodschap goed over te brengen. Je zou wel gek zijn als je het niet doet. Want wij merken ook wat er gebeurt op het moment dat je – en dat is sinds '53 – hoort: dit zal nooit meer voorkomen (de ramp in Zeeland/Zuid-Holland). Dat de dijken zo sterk zijn dat u rustig kunt gaan slapen. Dat is leuk en aardig, maar wij kunnen niet tot in de oneindigheid garantie geven. Zo werkt dat gewoon niet. Wilnis is daar een klein voorbeeldje van. We kunnen wel allerlei maatregelen gaan nemen om allerlei risico's te verkleinen, maar het is meer een soort van verzekering. De verzekering is dat je een grote airbag om je auto heen legt en gaat rijden. Dan is het nog steeds mogelijk dat een vrachtwagen keihard op je inrijdt en dan ben je harstikke dood. Maarja, alle kleine botsinkjes heb je kunnen voorkomen. Ja... hoever ga je daarin? Dus het wordt niet opgelegd, maar ik moet zeggen: ik zie de minister heel regelmatig op tv het er steeds maar over hebben – bewustwording, bewustwording, heb een bootje op zolder, en wat als de dijk doorbreekt. Wij moeten er nog een beetje een modus in vinden hoe we die boodschap over gaat brengen, dat je die boodschap gaat overbrengen (en dat is misschien niet alleen zenden, maar ook veel meer luisteren)
- I: Dan is het meer een stimulans dan een verplichting?
- G: Jazeker , absoluut
- I: Nog één laatste vraag, wel een beetje over een andere boeg. Er zijn de laatste jaren uit verschillende hoeken ook geluiden gekomen om het aantal waterschappen nog kleiner te maken. Denk je dat dat bij zou dragen aan een beter waterbeheer?
- G: Daar hebben we het in huis heel veel over gehad. Ik ben strategisch adviseur dus ik praat over dat soort dingen ook met de directie en bestuur. Opschaling kan heel goed werken op het moment dat het thema zich daarvoor leent. Voorbeeld: als het gaat om RWZI's, het aansturen van rioolwaterzuiveringen: prima. Opschalen, vooral doen. Laten we wel wezen, Vitens heeft zo'n beetje half Nederland qua drinkwater. Die is prima in staat om zelf al die machines die daarvoor nodig zijn te beheren. Dat is gewoon een stukje industrie. Als je het hebt over primaire waterkeringen zo dat ook nog wel kunnen. We hebben 60km primaire kering: waarom kunnen we die kennis en ervaring en beheer/onderhoud niet in een groter

verband doen? Dan krijg je een soort regionale waterstaat of zoiets. Als je gaat naar regionale waterkeringen is dat alweer een heel ander verhaal. Je gaat steeds een schaalniveauetje kleiner. Als je kijkt naar waterbeheer – oppervlaktewaterbeheer – ja, daar moet je niet op willen schalen. Want de kracht van dat waterbeheer zit hem in de kennis van het veld en de interactie tussen de gebruiker en degene die het beheert en onderhoudt. Wat je daar zal zien is dat je het contact kwijtraakt als je dat nog verder gaat opschalen. Kijk maar naar de provincie. Die heeft nauwelijks contact met zijn gebruikers. Wij zitten al vrij ver voor de stedeling, maar de agrariër – degene die direct belang heeft bij te vies/stinkend water – die weet ons heel goed te vinden. Terwijl als je die stap groter maakt, stel je zou een randstadwaterschap maken, dan sta je ineens zo ver af, dat moet je niet willen.

I: Dan verlies je de lokale betrokkenheid.

G: Ja, want volgens mij is een van de grootste missers in de discussie van de opschaling/afschaffing van waterschappen is dat het waterschap zich (bestuurlijk althans) probeerde te profileren als midden bestuur. Dat moet je helemaal niet willen. We zijn een lokaal bestuur. Lokale belangen maken dat wij ons systeem aanpassen. Natuurlijk zijn er een aantal grote ontwikkelingen waarin we ook de lokale belangen proberen mee te nemen, maar het blijft een lokaal gebeuren. Wat ik zeg, het is maar net welke tak van sport je daar uit haalt.

Heb je onze piramide gezien? [in de kamer staat een piramide model met een gelaagdheid waarin met verschillende aspecten van waterbeheer geschoven kan worden] Dat is ons nieuwe denkmodel. Kijk, wij hebben een heel aantal takken van sport [zie afbeelding]. Alles hebben wij in ons pakket en elk aspect heeft een eigen abstractieniveau.

I: Hierin heeft de onderste laag het grootste belang?

G: Ja, dat is wel leuk, dit is een soort piramide van Maslow [“hierarchische ordening van behoeften” – zie volgende pagina] waarop we ons waterbeheerprogramma gaan baseren. Je hebt een soort sneak preview. Wij zaten de hele tijd met de ‘why-vraag’. Die is heel populair momenteel in waterschapsland. Waarom doe je je werk? Alle gesprekken die wij hebben gehad met beheerders, alle mensen die een beetje verstand hebben van water, kwamen we toch tot een bepaalde hiërarchie. Je denkt pas aan recreatie wanneer je wat te eten hebt bijvoorbeeld. Het belangrijkste is dat je veilig wil zijn. In ons werk kun je dat bij ons vertalen naar waterveiligheid. Nu is dat vooral in de vorm van waterkeringen, maar misschien kan dat

ook in de vorm van inlichting en calamiteitszorg. Je kunt dan met de verschillende bordjes over het model schuiven om belang te vergroten of verkleinen. Dat betekent niet alleen hoe belangrijk iets is – dus welke prioriteit je stelt – maar het zegt gek genoeg ook iets over hoeveel ruimte wij als waterschap hebben om daar zelf iets in te beslissen. Hier [onderste laag] hebben wij bijna niets te vertellen, hier [midden] al wat meer, ook al zijn er bijvoorbeeld hele duidelijke normen voor lozing. Als het gaat over energie, afval en grondstoffen kunnen wij daar zelf nog een hoop in betekenen. We hebben te maken met eisen van gebruikers, maar daar kunnen we zelf keuzes in maken. We zijn natuurlijk een democratie. Hier [bovenin] kunnen we zelf keuzes maken. Dit is helemaal los. Het is dus een soort omgekeerde piramide als je het hebt over hoeveel vrijheid je hebt. Hetzelfde geldt voor waar de aandacht van de bewoner zich. Dit [onderste laag] is goed geregeld, dat zeggen we al honderd jaar. Dit [midden] geloven ze ook wel. Dit [leefomgeving] heeft al iets meer aandacht, dat heeft bijvoorbeeld met natuur te maken. Dat heeft natuurlijk allemaal met elkaar te maken, dus dat proberen we zo een beetje te schikken.

Interessante vraag is: hoe past integraal waterbeheer hierin? Ineens hebben we namelijk weer laagjes, hoewel je sommige laagjes redelijk door elkaar heen kunt mengen. Dit is ons denk- en met name discussiemodel. Daarom hebben we fysiek zo'n ding gemaakt. Je kunt er omheen staan, het vastpakken en denken: 'wat is dit nou?' 'waar staan we nou voor?'. Als je dan moet kiezen tussen dit [veiligheid] en dit [recreatie], dat is een spannende vragen. Nee, helemaal niet, je gaat voor veiligheid. De vraag is, wil je een uitmuntende score halen of ga je voor de basis?



8.5 Bijlage interview 3

Transcriptie interview

G – Geïnterviewde: Sandra Coomans van Hees, beleidsadviseur Waterschap Groot Salland

I – Interviewer: Joren Zwaan, student Rijksuniversiteit Groningen

Datum: 25 november 2014

Locatie: Waterschap Groot Salland, Zwolle

Toevoegingen ter verduidelijking bij de uitwerking staan tussen haken [..]

I: Heb je vooraf nog vragen?

G: Nee. Ik heb dit [e-mail ter introductie aan het onderzoek] gekregen als het goed is.

I: Ja, dat klopt. Ik had een korte introductie aan het onderzoek via de mail opgestuurd.

I: Hoe komen richtlijnen zoals de KRW, BAW etc. in de WBPs terecht? Doen jullie dat zelf of zit daar een gezamenlijk traject achter?

G: Zoals wij het nu doen bij Groot Salland – dat hebben we dus de huidige planperiode gedaan en komende periode weer – is dat het samen met de andere Overijsselse waterschappen, ook wel Rijn-oost gezamenlijk is opgesteld. Daarbij hanteren wij Rijn-oost begrenzing, de begrenzing vanuit de KRW. Wij stellen een gezamenlijk waterbeheerplan op. Natuurlijk moet iedereen het formeel zelf doen, maar we hebben dus gezamenlijke teksten met de andere waterschappen van Rijn-oost. Wat je ook ziet is dat er vanuit de Unie een werkgroep actief is. Die kijkt ook wat je gezamenlijk zou kunnen doen. We hebben ook een handreiking voor het waterbeheerplan gemaakt, omdat je anders telkens het wiel weer opnieuw moet uitvinden. Die handreiking is opgesteld met input van de waterschappen zelf.

I: Deze handreiking is voor de komende periode?

G: Ja. En de vorige keer was heel uniek, wat we hadden gedaan als waterschappen. Dat hele samenwerkingstraject was dus ingegeven vanuit de KRW. Omdat er eigenlijk al zo'n goede samenwerking was hebben we gezegd: 'dit kunnen we ook best samen gaan doen'. Want je bent verschillend, maar een heleboel dingen zijn toch gelijk. Ook naar je partners toe is het pakken om een eenduidig geluid te laten horen. Je staat steviger en je geeft ook een stukje meer duidelijkheid. Je hebt ook gemeenten die met 3 waterschappen te maken hebben. Als

zij er elke keer weer drie teksten op na moeten lezen, en die stukken gaan steeds over het zelfde maar met een iets andere strekking.

- I: Is het moeilijk dat er in zo'n samenwerkingstraject als Rijn-oost aan meerdere provincies moet verantwoorden?
- G: Nee want we hebben dat afgestemd met de provincies. Nu ook weer hebben we dat gedaan. De provincies hebben zich zeg maar door Overijssel laten vertegenwoordigen (Drenthe en Gelderland). Die hebben zelf die afstemming gezocht onderling. In een aantal werkgroepen die voor het nieuwe waterbeheerplan bezig zijn geweest hebben we ook al met de provincie meegedacht.
- I: Er is dus geen sprake van een gesplitste verantwoording, dat er per onderwerp aan een andere provincie moet worden verantwoord?
- G: Natuurlijk heb je wel verschillende provinciale verordeningen. Elke provincie heeft zijn eigen verordening waar dingen in staan. Ook wel verschillende uitwerkingen. De ene provincie stelt bijvoorbeeld de natura2000 anders op dan een andere provincie, dus daar moet je wel even goed naar kijken. Maar in principe, in hoofdlijnen gaat dat wel goed.
- I: Je had het net over de rol van de Unie, dat die bepaalde werkgroepen heeft. Is dat hun enige rol of is er ook sprake van een bindend advies?
- G: Nee, er is geen sprake van een bindend advies. De Unie is meer ondersteunend. Zij kijken waaraan behoefte is bij de waterschappen. Dan ga je vervolgens samen – elk waterschap is uitgenodigd voor zo'n themagroep, daar zijn er meerdere van, grondwater, noem maar op, nu is er dus een voor de WBPs – daarin wordt gezamenlijk bekeken: 'waar hebben we behoefte aan'. Als ergens geen behoefte aan is, dan gaat de Unie ook niks doen.
- I: En die themagroepen hebben een vrijwillige basis
- G: Ja, je hoeft er niet aan deel te nemen. Maar het is wel goed, en je leert ook veel van elkaar. Er wordt ook gezegd van 'goh, als iemand een plan van aanpak heeft, stuur hem even rond', wanneer mensen daar wat aan hebben, om bijvoorbeeld te zien hoe anderen dat oppakken. Zo kan je wat van elkaar leren. Je kunt ook besluiten dat een bepaalde samenwerking niet werkt, omdat je een andere relatie hebt met een provincie of gemeente.
- I: Bij de Unie ligt dus geen controlerende taak

- G: Nee, dat is helemaal aan de waterschappen zelf.
- I: Je zei net ook dat waterschappen verschillend zijn, maar dat er ook een bepaalde gelijkheid is over wat er moet gebeuren.
- G: Sowieso zijn de kerntaken gewoon gelijk. Maar er zijn bijvoorbeeld waterschappen die helemaal geen primaire keringen hebben, zoals de dijken langs de grote rivieren. Wij hebben dat wel heel veel als Groot Salland. Voor ons dat gewoon een heel belangrijk item als opgave, en de kosten die daaraan verbonden zijn. Als je bijvoorbeeld kijkt naar het nieuwe waterbeheerplan hebben we nog meer uniforme teksten daarop dan in het huidige waterbeheerplan. En we werken dus ook naar – dat is misschien wel goed voor jouw beeld, om even te weten hoe we dat doen. Dit is het huidige waterbeheerplan, een paar bladzijden daaruit is het projectenboek, of de beleidsagenda Rijn-oost zoals we hem noemen. Daarin hebben we op basis van het huidige waterbeheerplan en allemaal acties die daarin staan, hebben we als waterschappen (4 waterschappen inmiddels, omdat er 2 gefuseerd zijn) helemaal gekeken: ‘wat zijn de onderwerpen die hierin staan’, maar ook ‘wat zijn onderwerpen die zich de afgelopen jaren pas voor hebben gedaan – ik bedoel, dit [WBP 2010-2015] is ook maar een moment opname – en waar zou je gezamenlijke beleid over willen ontwikkelen. En daar gaan we gewoon heel ver in in deze regio. En heel veel van dit beleid wordt nu ook weer in het nieuwe waterbeheerplan vastgelegd. Dus als je het hebt over ruimtelijke ordening, dan hebben we nu een gezamenlijke nota opgesteld en die heet ‘water raakt’. En dat is één beleid voor stedelijk water, door alle waterschappen. Dus ook voor de gemeente is dat heel prettig: er is één beleid.
- I: En dat hebben jullie gedaan omdat jullie dat zelf belangrijk vinden?
- G: Wij vinden het belangrijk dat je ook naar je partners toe gewoon een eenduidig beeld schetst. En dat maakt je onderhandelingspositie ook veel beter. Je kunt veel bereiken. Een andere situatie en je hebt hetzelfde beleid, hetzelfde standpunt en dan wordt er door de provincie wel eens wat lastig gepraat. Niet dat er nu geen conflicten zijn, dat niet, maar je kunt wel wat makkelijker je geluid afgeven. Dat is uiteindelijk een hele lange lijst geworden, ook met heel veel verschillende onderwerpen. Sommigen ook waarvan we hebben gezegd: ‘dat gaat gewoon niet lukken voor het komende WBP’, en sommige zijn juist wel weer opgenomen in het nieuwe WBP. Er staan ook onderwerpen in die destijds al zijn afgerond. Dat werkt gewoon heel prettig.

- I: En zo bepalen jullie zelf waar het zwaartepunt komt te liggen?
- G: Ja, dat klopt. Dat gebeurt ook in overleg met management. Onze bestuurders treffen elkaar dan over deze onderwerpen.
- I: Is het bij Groot Salland het idee om het WBP klaar te hebben voor de komende verkiezingen of om juist na de verkiezingen nog heel veel te doen?
- G: Nou, het nieuwe WBP gaat in december naar het bestuur. Dan gaat het ontwerp vastgesteld worden. Dan hebben we in januari dat het 6 weken de inspraak ingaat. Dat gaan gelijktijdig met de partiële herziening van de omgevingsvisie Overijssel. Het beheerplan Rijkswater ligt dan ook ter inzage (van Rijkswaterstaat). Het nationaal waterplan, waar de stroomgebiedbeheerplannen inzitten voor de KRW, dat gaat ook de inspraak in, 6 maanden. Dat doen we allemaal gelijktijdig. Nu hoeven wij het wettelijk minder lang ter inzage dan het nationaal waterplan, want dat moet 6 maanden ter inzage liggen [ten opzichte van 6 weken voor WBP], maar dat stem je wel op elkaar af. Dan hebben we in maart de verkiezingen. Eind 2015 gaan we het dan definitief vaststellen. Dat ligt vast wettelijk, voor wanneer het moet.
- I: Er wordt nu dus een concept opgesteld?
- G: Ja, dat is eigenlijk al klaar. Dat gaat nu bij de verschillende waterschappen naar het bestuur, om af te stemmen. Zo van: 'kunt u ermee instemmen dat we hiermee de inspraak ingaan'. Heel veel partners hebben dat van ons al gezien, een ambtelijke versie.
- I: Want heeft het nieuwe bestuur dan nog een rol in het WBP of is dat dan al vastgesteld door wie er nu in het bestuur zitten?
- G: Ja, dat is een lastig punt wat je nu zegt. Je krijgt een nieuw bestuur en die zal ook zijn stempel willen drukken op iets. En eigenlijk is daar niet heel veel bewegingsruimte voor. Want als je een totaal nieuw plan maakt na de verkiezingen zou dat betekenen dat je weer opnieuw de inspraak in moet. Maar we hebben wel het idee dat het nieuwe WBP zo flexibel is dat het wel veel ruimte laat voor interpretatie. Je huidige bestuur, dat gaat ook gewoon via politieke partijen. Daarmee hoop je dus dat je ook goed invulling geeft aan de behoeften die er zijn vanuit de politieke partijen.
- I: Is het dan puur dat het een handige samenkomst is met andere documenten dat januari 2015 als inspraakmoment wordt genomen?

- G: Dat is wat we ook hebben afgesproken met onze andere waterpartners. Het moest sowieso volgens een landelijk spoorboekje van de KRW, sowieso voor de KRW moest een bepaald gedeelte al voor het bestuur gebracht worden, en dat gaat nu gewoon allemaal gelijktijdig de inspraak in.
- I: Heeft de Unie van Waterschappen voor het nieuwe WBP een andere rol ingenomen?
- G: Dat durf ik niet helemaal precies te zeggen, want het vorige plan is van 6 jaar geleden en toen zat er een andere collega op die hier nu niet meer werkt. Ik denk dat de Unie misschien nu wel een actievere rol heeft, maar dat hangt ook wel af van met wie van de Unie je te maken hebt. Ook of er behoefte aan is. Je merkt dat de hele samenwerking, die transitie die je beschrijft, afgelopen jaren is dat steeds meer groeiend, omdat daar ook steeds meer behoefte aan is.
- I: Eigenlijk is het dan zo dat hoe meer vraag er is vanuit de waterschappen, hoe actiever zij zich opstellen?
- G: Ja, daar zijn ze volgend in. Zij gaan geen tijd en energie steken in iets waar geen behoefte aan is, of waar niemand op zit te wachten
- I: U herkent dus de verschuiving wel? Van een rechlijnige aanpak naar een verbreding richting andere sectoren zoals ruimtelijke ordening?
- G: Ja, dat merk je zeker wel. Ook in het nieuwe WBP zie je dat terug. Het moet uitnodigend zijn om ook met andere partijen gezamenlijk je doelen te realiseren en daar ook verbindingen in te zoeken. Dat deden we al heel erg, ook vanuit het WBP en ook zijn we als waterschap wel gewend om samen te werken met andere overheden om ons heen, maar ook partners in het landelijk gebied zoals een LTO. Maar dat is gewoon een trend die je ziet en waar je ook niet meer aan ontkomt. Je kan niet meer zelfstandig opereren en denken dat de rest van de wereld niet bestaat. Dus ja. Die trend die zie je gewoon. Maar dat is al langere tijd gaande denk ik.
- I: Ik zag ik het WBP 2010-2015 bijvoorbeeld veel relaties met RO en natuurbeheer. Is dat dan ook een lijn die weer verder wordt uitgebouwd?
- G: Die zit er zeker weer in. Dat zijn toch eigenlijk wel hele belangrijke partners. Dat zat er ook al wel in hoor. Met de landbouw natuurlijk, de hele samenwerking, agrarisch waterbeheer wat nu opgestart wordt. Zo kun je met de landbouw samen bijvoorbeeld iets realiseren, zoals de

blauwe diensten. Dan kunnen agrariërs bijdragen aan het realiseren van de doelen van het waterschap en daar bijvoorbeeld een vergoeding voor ontvangen. Dat je op die manier probeert om op die manier je doelen te realiseren. Je bent toch afhankelijk van wat je allemaal doet op de gronden van anderen. Veel is dat toch de landbouw.

I: Dus dat betekent bijvoorbeeld dat boeren dan het onderhoud van een sloot gaan doen dat langs hun perceel loopt?

G: Dat zou bijvoorbeeld kunnen, maar dat zijn allemaal dingen die we nog aan het verkennen zijn. We hebben ook al pilots lopen, proeven. Maar dat zou wel iets kunnen zijn waar wat uit komt. Of dat je zegt van goh, u heeft een perceel, dat graven we af (Dat is op een paar plaatsen al gebeurd) en u kunt het deels gewoon gebruiken en een paar keer per jaar staat er wat water op. Dan hebben wij een waterberging, voor als het heel nat is. Dat je op die manier je ruimte zoekt. Je merkt dat de ruimte gewoon schaarser is geworden, er zit veel meer druk op. Je moet creatiever naar oplossingen zoeken. Het geld is natuurlijk ook wat veranderd de afgelopen jaren. Dus je moet ook slim omgaan met de middelen die je hebt.

I: Is het waterschap zelf ook veranderd?

G: Ja, je merkt dat wel. Je ziet het ook wel aan de mensen die hier nu worden aangenomen. Omgevingsmanagers en dat soort termen, dat hoor je veel meer dan in het verleden. Dat wil ik ook wel geloven.

I: Dan wordt het dus meer management in plaats van traditionele beheerders?

G: Dat zijn gewoon mensen die in projecten bezig zijn. Goed moeten weten wat zich afspeelt in een gebied, de afstemming daartussen te zoeken, kansen te zoeken. Ik bedoel, we hebben ook een heel relatiebeheer opgezet richting onze partners, om gewoon goed te weten van elkaar 'waar ben je nou mee bezig, kan ik daar versterken? Waar lopen dingen misschien niet zo goed en zou je dat kunnen verbeteren?' Zo zijn we continu bezig. Als we projecten starten doe je dat altijd met je omgeving samen. En daar zitten wel grenzen aan, het is niet zo dat we een pot met geld hebben en dat u roept en wij draaien, zo werkt het natuurlijk niet. Je moet wel gezamenlijk zoeken. Dus ook voor je eigen verantwoordelijkheid gaan staan. Maar, je wil verkomen dat wij het riet in gaan en het gaat over de kop en 2 jaar later komt de gemeente nog eens aan en die legt een fietspad neer of wat dan ook. We proberen dat gezamenlijk in één keer te doen.

- I: In het vorige WBP zaten ook wel een aantal projecten waarin het waterschap best een initierende rol heeft. In hoeverre is dat een rol die het waterschap goed past?
- G: Ja, je merkt wel dat het waterschap zeker wel een goede rol kan hebben daarin, maar dat het ook zeker ligt aan waar je bent en wie de trekker is. Het heeft ook wel eens te maken met de opgave die er ligt. Als het vooral een waterschapsopgave is en een klein gedeelte is nog van een andere organisatie dan kun je zeggen: hier is het waterschap vooral trekker. Wat we ook wel hebben is bijvoorbeeld dat de gemeente wat meer naar voren schuift en zich opstelt als projectleider. Dat zijn afspraken die je maakt en zijn per situatie verschillend.
- I: Waar hangt dat dan van af?
- G: Dat hangt ook samen met de belangen. Ook met de opgave, als wij een hele kleine opgave hebben en een andere organisatie een veel grotere, dan moet je je afvragen of het logisch is dat het waterschap daar trekker is.
- I: De samenwerking met de vier waterschappen in het vorige plan. Is dat vooral beleidsmatig of wordt er ook in de praktijk nog veel samen gedaan?
- G: Daar wordt heel veel samengewerkt. Dit is dan zeg maar een uitvoering van het WBP en alle acties [factsheets die eerder ter sprake kwamen] en daar zijn concrete werkgroepen bij actief. Nu even wat rustigere, omdat het WBP weer wordt opgesteld. Maar in elk van de werkgroepen zitten wel mensen van de verschillende waterschappen. Je belt elkaar veel, in de zin van, als wij ergens mee aan de slag gaan dan doe je vaak even een ronde bellen/mailen bij de andere waterschappen om te zien hoever zij daarmee zijn – of ze nog ideeën hebben, wat hun ervaringen zijn. Dus je weet elkaar wel goed te vinden.
- I: En die samenwerking is weer op basis van het stroomgebied?
- G: Ja, maar ook wel contact met Vallei en Veluwe bijvoorbeeld [aan de overkant van de IJssel], die hier niet aan mee heeft gedaan maar waar we wel aan grenzen. Maar we hebben bijvoorbeeld ook over een onderwerp weer contact met een waterschap in Brabant, omdat we met dezelfde problematiek zitten. Dus zo zoek je elkaar wel op.
- I: Hoe kom je er dan achter dat Brabant datzelfde probleem heeft? Is dat dan een voorbeeld van wat in zo'n themagroep naar voren komt?

- G: Ja, de themagroepen van de Unie bijvoorbeeld. Er zijn ook andere themagroepen waar je elkaar treft. Wel eens op symposia, mensen die van het ene naar het andere waterschap gaan, zo is het veel van horen zeggen en je netwerk hebben en elkaar opzoeken. Er zijn ook landelijke platforms waar je ook veel hoort/leest/ziet. Bestuurders zien elkaar ook weer onderling, dus die treffen elkaar ook wel. Zo is er wel een heel netwerk.
- I: Als ik het goed heb begrepen wordt er niet direct vanuit het WBP uitgevoerd maar worden er elk jaar concretiseringsplannen opgesteld. Klopt dat?
- G: Nee dat klopt niet helemaal. We hebben een meerjaren begroting en daar zie je allemaal elementen terugkomen uit het WBP waar dus ook over gerapporteerd wordt. Daar zitten allerlei uitvoeringsprogramma wel aan verbonden die hier ook in genoemd worden. Die zijn weer onder gelinieerd aan het WBP. We hebben niet dat we per jaar zeggen: dit is het uitvoeringsprogramma van het WBP van dit jaar.
- I: Er kan dus best flexibel mee om worden gegaan
- G: Ja, je ziet dat daarin best wel veel verschillen zijn tussen de waterschappen. Daar hebben we ook wel over gesproken in zo'n Unie-werkgroep. Sommigen rapporteren elke drie maanden over het WBP en de voortgang daarvan, maar die kwamen ook al tot de conclusie dat dat eigenlijk meer werk kost dan dat het concreet wat oplevert. Zo is iedereen daar wel over aan het nadenken over hoe dat WBP nu vorm krijgt, hoe dat opgenomen wordt in de begroting en de werkprocessen.
- I: Op wat voor manier wordt het WBP dan geëvalueerd? Want dat gebeurt dus niet ieder jaar.
- G: Via de MARAPPen, dat zijn tussentijdse managementrapportages uit het bestuur. Daar komen wel allerlei elementen die benoemd zijn in het WBP langs. Dus die worden dan wel geëvalueerd. Dus dingen die daarin staan dat is tussentijds wel geëvalueerd en geconcludeerd dat dat op een andere manier wordt ingevuld bijvoorbeeld. Dat gebeurt dus wel tussentijds.
- I: Wordt er bij het uitvoeren 1 op 1 vastgehouden aan het WBP of wordt daar ook wel van afgeweken omdat bepaalde dingen toch anders uitwerken
- G: Het is een momentopname, je merkt ook wel dat hier bijvoorbeeld – we rapporteren ook elk jaar aan de provincie over de voortgangsindicatoren die hierin staan [WBP 2010-2015] en hier staat bijvoorbeeld een aantal getallen in, over de KRW, dan zie je bijvoorbeeld dit. We

zijn nu bezig met een actualisatie daarvan voor het nieuwe WBP en het stroomgebiedsbeheerplan. Dan zie je dat we nu van 35 naar 36 gaan en dat deze getallen meer- of minder zijn dan hierin is opgenomen. Het kan ook zijn dat een bepaald getal niet gehaald wordt omdat de provincie een bepaalde randvoorwaarde (het aanleggen van een weg) nog niet voltooid heeft. Zo probeer je dat dan te rapporteren aan de provincie. We hebben ook onze interne rapportages.

- I: Is het ook gebeurd dat maatregelen uit het WBP niet door zijn gegaan, of dat er vanaf is gestapt? Ik weet niet of u dat zo weet? Ik kan me voorstellen dat er veranderingen zijn aangezien het WBP uit 2009 stamt.
- G: Vast en zeker wel, er zijn ook nieuwe inzichten en er doen zich andere dingen voor. Bijvoorbeeld het Deltaprogramma is nieuw, dat gaat er ook dwars doorheen. Volgens mij is het wel zo dat de meeste maatregelen zodanig geformuleerd zijn dat er ook uitvoeringsmaatregelen aan gekoppeld zijn, maar ik heb niet gehoord dat we iets niet doen. Dus je neemt wel op wat je gaat doen, maar je kunt wel zeggen dat je het op een andere manier gaat doen, of dat de getallen anders worden.
- I: Het WBP is wel leidend geweest in de uitvoer van de afgelopen 5 jaar?
- G: Ja. Maar dan zijn vooral de programma's qua naam leidend geweest dan het WBP zelf. We hebben een programma dat heet 'ruimte om te leven met water' en daar zitten allerlei verschillende opgaven in. Dat wordt hier ook in genoemd en veel voeren we uit onder dat programma. Dat dat dan uiteindelijk uit het WBP komt, daar ben je dan wat minder mee bezig. Het gaat bij de uitvoer meer om de concrete opgave, die bijvoorbeeld uit het bestuursakkoord komen of wat dan ook.
- I: Worden dat soort dingen dan verder gedefinieerd vanuit het WBP of staat dat daar ook weer los van?
- G: Het wordt wel in de hoofdlijnen beschreven in het WBP; wat de opgaven zijn en hoe we daar invulling aan willen geven. Maar de concrete uitvoering/uitwerking dat staat niet hierin. Want of het nou rechts- of linksom gaat: met zoveel of zoveel % natuurvriendelijkheid, daar zegt het WBP niet zoveel over. Het gaat daar meer over doelen en ambities op hoofdlijnen.
- I: Is het voor jullie makkelijker dat Groot Salland in één provincie ligt?

- G: Ik denk dat het voor ons wel makkelijker is. Je merkt wel dat bijvoorbeeld waterschap Rijn en IJssel met twee provincies te maken heeft en dat zij af en toe iets af willen spreken met de ene provincie en dat ze dan zeggen 'ja, maar met die provincie hebben we al die afspraak'. Dat moet wel met elkaar stroken. Gevoelsmatig is dat makkelijker. Maar goed, we hebben een goede samenwerking met de provincie, dat helpt ook.
- I: Dan wil ik nog even terugkomen op de inspraakprocedure. Is dat iets waarna er nog veel veranderd aan het WBP?
- G: Ik heb niet het idee dat daar toen nog veel veranderd is. Er zijn wel inspraakreacties geweest, maar dat gaat nog wel eens gebiedsspecifiek. Maar precies weet ik het niet. Volgens mij ligt het WBP gewoon voor ieder ter inzage. Ik denk dat iemand die in Utrecht woont bij wijze van spreken ook zou mogen inspreken, maar waarom iemand dat zou doen...
- I: Dan heb ik eigenlijk nog maar één vraag. Er zijn uit verschillende hoeken wat geluiden te komen om het aantal waterschappen in Nederland nog terug te brengen...
- G: Ja, bij ons gaat er op 3 december het bestuur een besluit nemen of we verder gaan met een fusie met Reest en Wieden. Dus dat is bij ons een heel actueel onderwerp.
- I: Is Reest en Wieden zelf ook niet al het resultaat van een fusie?
- G: Nee, dat is vechtstromen. Dat is opgebouwd uit Veld en Vecht en Regge en Dinkel. Reest en Wieden grenst aan de noordzijde van ons. Daar zijn nu dus verkenningen voor uitgevoerd en de bevindingen daarvan gaan het bestuur.
- I: Komt het dan omdat er al zoveel wordt samengewerkt dat op een gegeven moment het makkelijker is om gewoon samen te gaan?
- G: Ja, en de kostenbesparing, schaalvergroting. Dat zijn wel gedachtes die op een gegeven moment opkomen: of je dan niet beter wat kan doen aan besparingen.
- I: Een argument daar tegen is bijvoorbeeld dat bepaalde aspecten van het waterschap heel erg lokaal zijn van orientatie...
- G: Ja, dat is groot discussiepunt. Als je kijkt naar het watersysteem dan moet je gewoon veel kennis hebben van de stand van zaken, veel gebiedskennis. Dat is tegen schaalvergroting en de vragen in het veld: daar zit een spanningsveld, dat klopt. Ik denk dat het ook een uitdaging

wordt straks met de mogelijke fusie van hoe gaan we om met de vragen die daarbuiten spelen, dat klopt. 3 december gaat het algemene bestuur er wat van vinden.

I: Daarna duurt het waarschijnlijk nog wel even voordat het echt gaat gebeuren

G: Nee, een jaar waarschijnlijk. Als ze ja zeggen dan gok ik dat we per 1 januari 2016 een nieuw waterschap zijn.

I: Voor de WBPs maakt dat dan waarschijnlijk niet zoveel uit, gezien de gezamenlijke teksten.

G: Klopt, die verkenning is ook al uitgevoerd, waar zitten de verschillen en waar zitten de verschillen zodanig dat je ze bijvoorbeeld vanuit wetten en regelgeving op elkaar af moet stellen voor de fusie, en dan zit er nog steeds verschil in, want qua hoofdlijnen kun je het met elkaar eens zijn, maar de uitwerking kan anders zijn. Dat zal, als het bestuur ja zegt, nog verder verkend worden en met elkaar afgestemd gaan worden.

I: Want er is een algemeen stuk, en een eigen stuk. Is dat dan vooral de eigen identiteit van wat dit waterschap zelf belangrijk vindt?

G: Ja, dat klopt. De ene heeft meer blauwe teksten [eigen teksten] dan de ander. Daar zit het vooral in. Maar als je echt kijkt naar concrete regelingen die je hebt en de concrete uitwerking dan kan daar natuurlijk wel een verschil in zitten. Je kunt het dus best qua hoofdlijnen met elkaar eens zijn, bijvoorbeeld: de KRW staat voor die en die doelen, vervolgens hoe je het uitwerkt... daar kan wel verschil in zitten. Dat zal blijken.

I: En wat is officieel je functie bij het waterschap?

G: Ik werk officieel als beleidsadviseur. Ik heb geen specifieke benaming daar achter, maar ik doe wel veel op het landelijk gebied en ook in de samenwerking tussen de waterschappen en met de provincie. Ik ben hier begonnen als beleidsadviseur op het gebied van ruimtelijke ontwikkelingen. Dus de samenwerking met de gemeente, ruimtelijke plannen. Zo ben ik begonnen en toen doorgeschoven naar deze functie. Veel bestuur adviseren ook, dat soort zaken.

I: Zijn er dan ook nog wel grote knelpunten waarover nog heftig gediscussieert wordt tussen de waterschappen?

G: er wordt niet echt heftig gediscussieerd, maar heel veel dingen hebben ook te maken met hoe ze historisch gegroeid zijn. Ook wat gewoon werkt voor jouw systeem. Maar er zijn

natuurlijk altijd wel gevoelige onderwerpen, zoals recreatief medegebruik. Dat lukt gewoon niet om daar één beleid voor te formuleren. Je kunt het op hoofdlijnen wel met elkaar eens zijn, maar het ene waterschap is vanuit het verleden al veel verder daarin gegaan, met het openstellen van onderhoudspaden waar je over mag wandelen, dan het andere waterschap. En het is onmogelijk om voor het ene waterschap nu ook ineens alles open te gooien en te zeggen van kom maar. Vanuit de landbouw is daar bijvoorbeeld weer veel te veel weerstand tegen. Dat ga je niet eens door je eigen bestuur krijgen, dat gaat je gewoon niet lukken. En daar merk je dus dat dingen, hoe ze historisch gegroeid zijn ook wel bepalend zijn.

I: Vindt u het leuk om een kopie te ontvangen wanneer ik klaar ben?

G: Jazeker, vind ik erg leuk. We zijn erg benieuwd.