




RMNO-serie Adviezen
Advies nr A.16 (2009)

Loslaten, maar niet overlaten

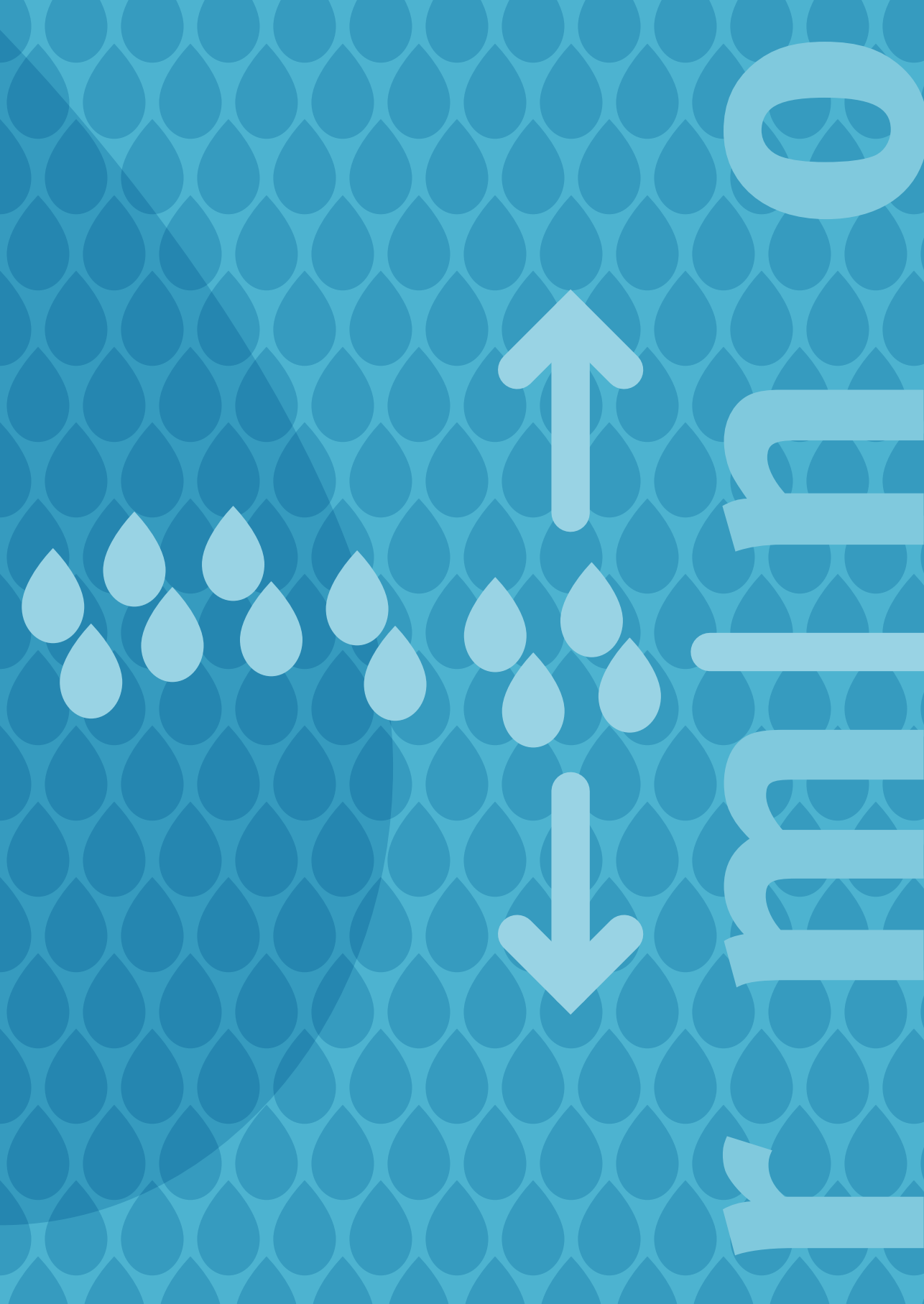


raad voor

r m n o

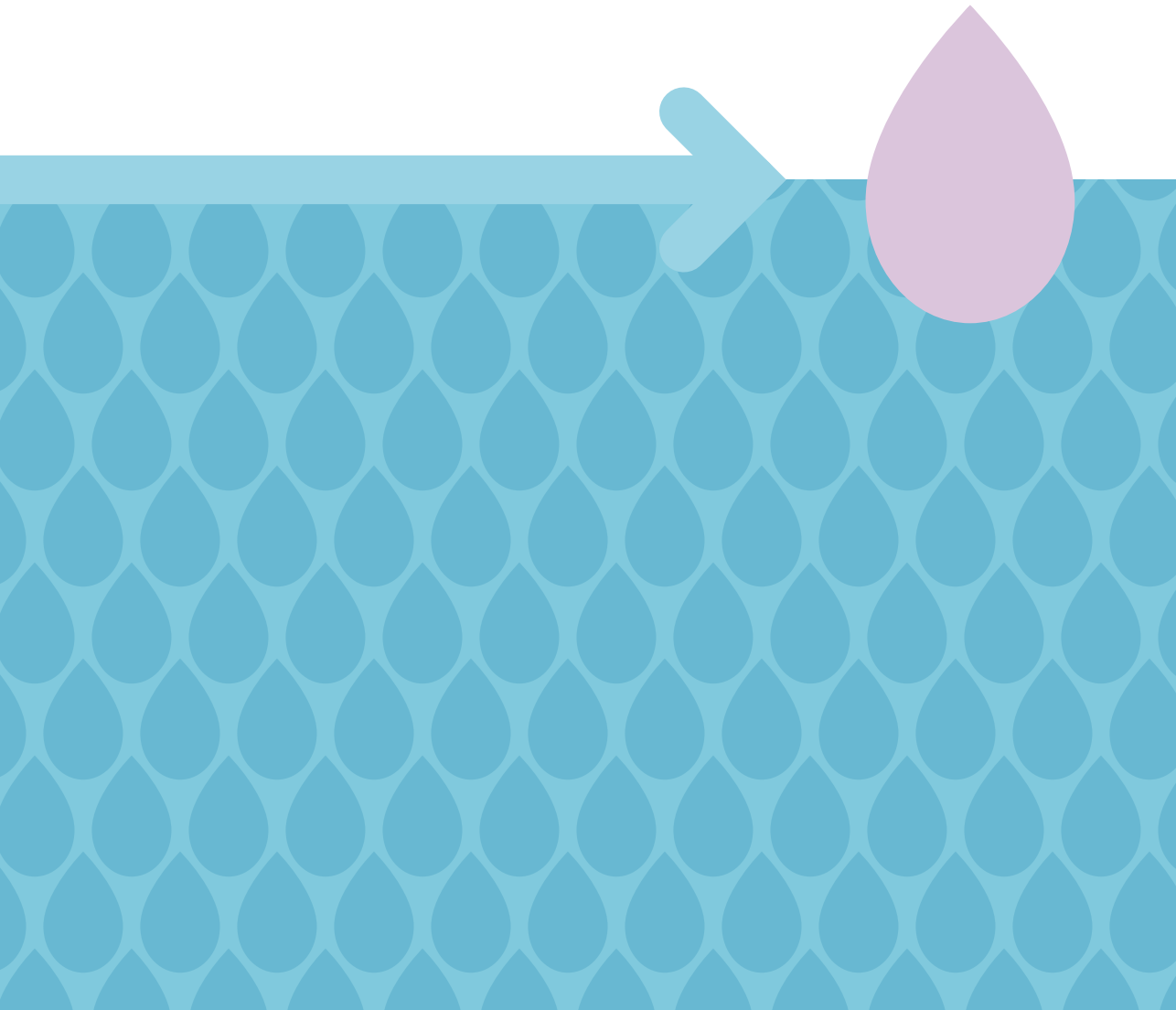
ruimtelijk, milieu- en natuuronderzoek

Succesvol regionaal
water governance en
de rol van rijkspartijen



Loslaten, maar niet overlaten

Succesvol regionaal water governance
en de rol van rijkspartijen



Colofon

Loslaten, maar niet overlaten is een advies van de Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO), verschenen in de RMNO reeks Adviezen nr A.16 (2009). ISBN/EAN 978-90-72377-88-3

Uitgave en copyright

© RMNO, 2009, Den Haag

Auteurs

Prof. dr Roel in 't Veld, voorzitter RMNO
Prof. dr ing. Geert Teisman (Raadslid RMNO/EUR)
Drs. Martijn Ligthart, RMNO
Dr. Arwin van Buuren (EUR)
Dr. Lasse Gerrits (EUR)
Dr. Sibout Nooteboom (EUR)
Drs. Willemijne Moes (RMNO)
Jitske Verkerk (EUR)
ing. Maarten Jaspers Faijer (RMNO)

Vormgeving en lay-out

A10plus, Rotterdam

Illustraties

Sybren Vlasblom, Rotterdam

Productie

DeltaHage BV, Den Haag

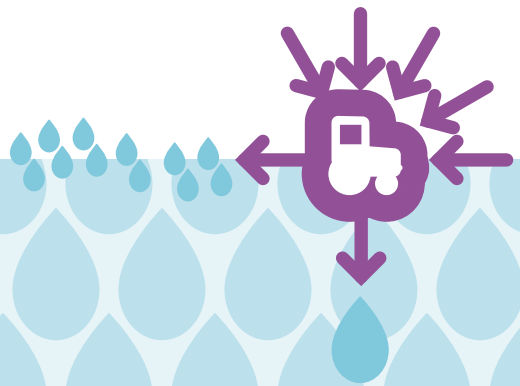
Nadere informatie

RMNO, Postbus 93051, 2509 AB Den Haag
bezoekadres: Emmapark 6, 2595 ET Den Haag

T 070 31 55 210
F 070 31 55 220
E bureau@rmno.nl
I www.rmno.nl

Loslaten, maar niet overlaten

Succesvol regionaal water governance
en de rol van rijkspartijen



Over de RMNO publicaties

De Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO) kent twee publicatiereeksen:

Reeks **A** Adviezen

Reeks **V** Voorstudies en achtergronden

Deze publicatiereeksen zijn gestart per 1.10.2003.

Voorstudies en achtergronden verschijnen onder verantwoordelijkheid van de RMNO en bevatten de opvattingen van de auteurs. Adviezen houden per definitie het oordeel van de Raad in. De publicatie **Loslaten, maar niet overlaten** behoort tot de reeks Adviezen.

NUMMER	TITEL
A.16 (2009)	Loslaten, maar niet overlaten

Eerder verschenen in deze reeks:

- | | |
|--------------|--|
| A.01 (2004) | Demografie en Leefstijlen – over Migratie, Segregatie en Leefstijlen |
| A.02a (2004) | Natuur en Gezondheid – invloed van natuur op sociaal, psychisch en lichamelijk Welbevinden (tevens Engelse versie beschikbaar) |
| A.03 (2004) | Kennis maken met de regio |
| A.04 (2004) | De zee kent geen grenzen |
| A.04e (2004) | The sea has no borders (Engelse versie) |
| A.05 (2005) | Zonneklaar – een beslismodel voor afwegingen rond het stimuleren van zonnestroom in Nederland |
| A.06 (2006) | Koudwatervrees? |
| A.07 (2006) | Duurzame Ontwikkeling van Toerisme |
| A.08 (2007) | Gebiedsontwikkeling voor de domeinen Ruimte en Wonen |
| A.09 (2007) | VROM wil kennis voor overmorgen |
| A.10 (2007) | A New Sustainable Development Strategy: An Opportunity Not To Be Missed |
| A.11 (2007) | Governance van Risico's rond ruimte, natuur en milieu |
| A.12 (2007) | Gezondheid en natuur verbinden – beleidsadvies over het inzetten van natuur voor gezondheid |
| A.13 (2007) | Kennisagenda Natuur en Gezondheid – in maatschappelijk perspectief |
| A.14 (2009) | Duurzame ontwikkeling en Schiphol |
| A.15 (2009) | Advies Uitvoeringsstrategie Randstad 2040 |

Eerder verschenen in de reeks Voorstudies en achtergronden:

- V.01 (2003) Niet bang voor onzekerheid
- V.02 (2003) Environmental Governance in Europe
- V.03 (2004) De ruimte spreekt voor zich
- V.04 (2004) Onderzoek voor duurzame ontwikkeling – Research & Development voor transities
- V.05 (2004) Nieuwe risico's in 't vizier?
- V.06 (2005) Mooi licht mooi donker
- V.07 (2005) Gekrulde ruimte
- V.08 (2007) Biotech op het menu
- V.08e (2008) Biotechnology and Food - Towards a societal agenda in 10 steps
- V.09 (2006) Sustainable Development Strategy of the Netherlands
- V.10 (2007) KennisCoCreatie – samenspel tussen wetenschap en praktijk
- V.10a (2007) Website praktijkvoorbeelden Natuur en Gezondheid
- V.10b (2007) CD-rom database praktijkvoorbeelden
- V.11 (2007) Natuur en Gezondheid – handreikingen voor lokale bestuurders
- V.13 (2008) States of Nature – nature and fish stock reports for policy
- V.14 (2008) Social Cost Benefit Analysis for Environmental Policy-Making
- V.15 (2009) Willens en Wetens – De rollen van kennis over milieu en natuur in beleidsprocessen
- V.15e (2009) Willingly and Knowingly – The roles of knowledge about nature and the environment in policy processes

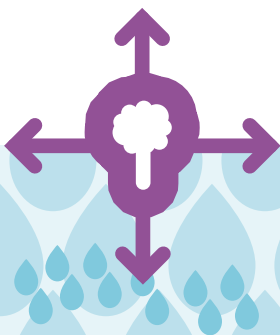
Den Haag, september 2009

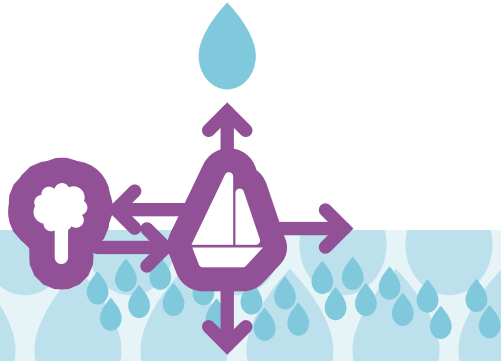


Inhoud

Naar werkende governance arrangementen bij water in gebiedsontwikkeling	9
Onderzoeksproces	9
Conclusies RMNO	9
<i>Complexe opgaven verstoppen in mooie rapporten helpt niet als het op uitvoering aankomt</i>	10
<i>Systeemverantwoordelijkheid beter uitwerken</i>	11
<i>Dienstbare interventiemethoden ontwikkelen</i>	11
<i>Water governance en private partijen</i>	12
<i>Drie soorten interfaces</i>	12
<i>Interface organisaties, hoewel niet altijd geliefd, zijn wel effectief</i>	13
<i>De kenniswereld van water en ruimte zijn nog wel erg apart</i>	13
RMNO advies samengevat	13
HOOFDRAPPORT	
Advies	
Naar werkende governance arrangementen bij water in gebiedsontwikkeling: loslaten maar niet overlaten	16
Onderzoeksproces	16
Leeswijzer	16
Conclusie	16
Competenties en interfaces	18
Grenzen stellen en verbreden	19
Samenvattend advies	20
1 Water Governance in gebiedsontwikkeling	22
1.1 Doel en vraagstelling	22
1.2 Wat is ‘water governance?’	22
1.3 Wat was onze werkwijze?	23
1.4 Wat zijn de conclusies?	24
1.4.2 <i>Processen van gebiedsontwikkeling</i>	24
1.4.3 <i>Multi-level governance en de interface tussen rijk en regio</i>	31
<i>Probleemanalyse</i>	32
2 Oplossingsrichtingen	35
3 Naar een typering van interfaces tussen rijk en regio	39
4 Agenda voor de toekomst	41

5	Uitgebreide bespreking cases	42
	Krimpenerwaard	42
	Gouwe Wiericke	42
	Perkpolder	43
	Groot Mijdrecht Noord	44
	Rondom het Veerse Meer	44
	Het Oude Diep	45
	Hunzeproject	46
	Conclusion	48
	Competences and interfaces	49
	Setting and extending boundaries	50
	Concluding recommendations	51





Naar werkende governance arrangementen bij water in gebiedsontwikkeling

Januari 2008 heeft het ministerie van Verkeer & Waterstaat de RMNO gevraagd advies uit te brengen over het bestuurlijk vermogen rond gebiedsontwikkeling met een belangrijke wateropgave. Het inzicht groeit dat de ambities om 'water zijn plek te geven' moet plaatsvinden in de bestaande ruimte. Dit compliceert de ruimtelijke opgaven. De vraag is of er voldoende bestuurlijk vermogen is om deze dubbele opgave bevredigend te behandelen. Het ministerie stelde de RMNO de vragen 'in welke mate de betrokken actoren in staat zijn oplossingen te genereren voor watervraagstukken en deze vervolgens te realiseren?' en 'hoe kan dit vermogen vergroot worden zodat de mooie plannen ook werkelijkheid worden?'

Dit RMNO advies gaat in op die vragen. Het is geformuleerd na een jaar van onderzoek. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in het eindrapport: 'Loslaten maar niet overlaten. Succesvol regionaal watergovernance en de rol van Rijkspartijen'. Dit rapport is te lezen als achtergrond bij en verdieping van dit advies. Het bevat zelf ook aanbevelingen over governance arrangementen die een duurzame verbinding tussen water en gebiedsontwikkeling kunnen faciliteren.

Onderzoeksproces

Er zijn twee tussenrapporten geschreven met voorlopige resultaten van het onderzoek. Zeven cases zijn onderzocht: Krimpenerwaard, Gouwe Wiericke, Perkpolder, Groot Mijdrecht Noord, Rondom het Veerse Meer, Het Oude Diep en het Hunzeproject. In alle zeven speelde de wateropgave een belangrijk onderdeel van gebiedsontwikkeling. De tussenrapporten zijn in drie bijeenkomsten besproken door een reflectiecommissie, die bestond uit Renske Peters vanuit Verkeer & Waterstaat (DG Water), John van Wallenburg vanuit VROM, Jolinda van der Endt vanuit LNV, Hans Jeekel vanuit Rijkswaterstaat en de RMNO raadsleden Marga Kool, Roel in 't Veld, Geert Teisman, Jan Laan en Herman Eijsackers. Onder voorzitterschap van Geert Teisman heeft de commissie kunnen reflecteren op de tussenproducten. De reflecties zijn meegenomen in dit eindresultaat.

Conclusies RMNO

Ontwikkelingen op het gebied van klimaat, demografie en economie geven op veel beleidsterreinen onzekerheden. In de in 2008 verschenen aanbevelingen van de Deltacommissie en in het Nationaal Waterplan worden de gevolgen van die ontwikkelingen voor het watersysteem uiteengezet. Beide geven aanzetten om het vraagstuk van waterbeheer in een veranderende context te adresseren. Een van de verwachtingen is dat er meer ruimte nodig is voor water. Als dat klopt, mogen we aannemen dat de posities en rollen van de bij

waterbeheer betrokken partijen verschuiven en dat waterbeleid en beheer en ruimtelijk beleid en beheer sterk verweven raken. Het gaat hier om een ontwikkeling die al enige tijd gaande is en nog wel enige tijd zal doorgaan. De belangrijkste bestuurlijke verandering is die in de richting van gebiedsgerichte samenwerking binnen stroomgebieden en tussen overheden en lokale partijen. Het bestuur in het fysieke domein gaat hiermee een nieuwe fase in van verdergaande systeemintegratie. De beleidsinspanningen van rijk, regio en lokale partijen op de domeinen water, ruimte en natuur moeten steeds meer in een en dezelfde gebiedsontwikkelingsproces worden verzoend. Kan het openbaar bestuur deze toegenomen verlangens accommoderen of is daarvoor iets nieuws nodig?

Bestuurskracht = regionale samenwerking + nationale samenwerking + interface tussen beide

De RMNO constateert - aan de hand van een steekproef van de zeven onderzochte gebieden - dat het bestuurlijk vermogen lijkt toe te nemen. Gemeente, waterschap en provincie vinden elkaar meer dan voorheen in regionale samenwerking. LNV, VROM en Ven W vinden elkaar meer dan voorheen in afgestemd handelen, hoewel het resultaat van de afweging 'wat decentraal kan en wat centraal moet' nog wel eens varieert. Meer moeite hebben de overheden met de interface tussen de regionale processen en nationale processen. Rijkspartijen willen graag een hoofdrol spelen in de beleidsontwikkeling, maar zich kunnen terugtrekken als het covenant met de regionale partijen er ligt. De regionale partijen vinden het prettig dat ze relatief zelfstandig tot regionaal beleid kunnen komen. Maar zodra daarbij nieuwe inzichten ontstaan die in de letter afwijken van het covenant verlangen ze een snelle terugkoppeling naar het rijk die gezaghebbend kan aangeven of deze afwijking wordt toegestaan. Dan geeft het rijk vaak niet thuis. En zodra de regionale partijen belanden in belangenconflicten waar de hakken in het zand gaan, kijken regionale partijen graag naar het rijk als de partij die een doorbraak kan bewerkstelligen, soms door knopen door te hakken en soms door te bemiddelen in het conflict als bovenstaande partij. **De interface rijk regio kan en moet dus sterker en vooral zo vorm krijgen dat er snel kan worden geschakeld.**

Complexe opgaven verstopten in mooie rapporten helpt niet als het op uitvoering aankomt

De constatering van toenemend bestuurlijk vermogen is geen reden om gerust te zijn over de bestuurskracht. De complexiteit van de vraagstukken lijkt namelijk nog sterker toe te nemen en die toename stelt weer extra eisen aan het bestuurlijke vermogen. De complexiteit blijkt niet te ontkennen. In de casus treedt een cumulatie van maatschappelijke wensen en belangen op, waar niemand omheen kan. Zelfs als partijen het vraagstuk relatief eenvoudig aanvliegen worden ze door de inhoudelijke complexiteit ingehaald. Hun plannen worden onuitvoerbaar en onbetaalbaar. Dit geldt zowel voor sectorale insteken bij rijkspartijen als in de regio.

De problemen van systeemintegratie tussen water en ruimte en daarachter weer verscholen de integratie van water met andere functies als landbouw worden regelmatig vooruitgeschoven van de beleidsontwikkeling naar de uitvoering. Beleidsontwikkende partijen beschikken vaak over het vermogen plannen te formuleren waarin de verschillende wensen en belangen allen een plek krijgen. In de daarop volgende uitvoering blijkt dan echter pas wat integratie of synchronisatie van de doelen van partijen werkelijk betekent. En dan gaat het echt pijn doen. Juist dan is expliciet aandacht nodig voor de inhoudelijke mogelijkheden om water en ruimte, in onze casus met name water en landbouw te combineren. Er wordt pas echt resultaat geboekt als er uitvoerend vermogen is en dit vereist een betere interface tussen het concrete vormgeven van de ingrepen ‘van onderop’ en de ‘van bovenaf’ geformuleerde uitgangspunten dan nu zijn voorzien in de afspraken. Hoewel de RMNO begrijpt dat rijkspartijen zich niet willen bezighouden met de concrete uitvoering in de regio, blijkt wel regelmatig dat interventies in deze uitvoering noodzakelijk zijn om de eigen beleidsdoelen daadwerkelijk te realiseren.

Systeemverantwoordelijkheid beter uitwerken

De ambities van het waterbeheer zijn meerledig: ‘meebewegen met natuurlijke processen waar het kan, weerstand bieden waar het moet en kansen voor welvaart en welzijn benutten’. Volgens het Nationaal Waterplan heeft het Rijk hierin “systeemverantwoordelijkheid”. Binnen dit systeem dragen rijk, provincies, gemeenten, waterschappen, bedrijven en burgers vervolgens weer medeverantwoordelijkheid voor specifieke taken. Taken worden – op basis van de Waterwet, de Waterschapswet en de Wet Milieubeheer - in medebewind uitgevoerd, een veel gebruikte en aanvaarde Nederlandse werkwijze. Het is evident belangrijk dat partijen weten wie waarover gaat. Taakverdeling alleen is echter geen voldoende invulling van de systeemverantwoordelijkheid. Er zijn ook actoren bij waterbeheer betrokken die geen watertaak hebben. Zij verstoren de mooie orde van taakverdeling. Deze verstoring is onontkoombaar omdat waterbeheer verweven is en sterker verweven raakt met het beheer van andere fysieke en maatschappelijke systemen. In deze meervoudige systemen is het onduidelijk waar systeemverantwoordelijkheid begint en weer deze ophoudt. De verantwoordelijkheid die de EU neemt voor bijvoorbeeld natuurbehoud met Natura 2000 loopt dwars door de verantwoordelijkheden in het kader van KRW en zo voort en zo verder. Het rijk, vaak vanuit Europese regelgeving, stelt diverse deels conflicterende randvoorwaarden aan het waterbeheer en gebiedsontwikkeling en kan zich er daarom ook niet van distantiëren. De regels die de intentie hebben om verantwoord om te gaan met water en ruimte kunnen botsen met elkaar en juist daardoor stagnatie in de uitvoering veroorzaken. Systeemverantwoordelijkheid houdt dan ook in om gezaghebbend tot werkbare interpretaties van regels te komen.

Dienstbare interventiemethoden ontwikkelen

De RMNO constateert dat de door het rijk geformuleerde algemene regels en de convenanten op een regionaal en gemeentelijk niveau deels houvast

geven maar voor een deel ook onzekerheid creëren. Op voorhand is vaak niet zeker of een plan financieel haalbaar is, of voldoende partijen willen meewerken en of oplossingen zo kunnen worden uitgewerkt dat aan alle regels wordt voldaan. Zeker daar waar relevante groepen in de regio twijfelen aan de noodzaak van dure en pijnlijke ingrepen, en zeker als het onzeker is hoe de oplossing zal uitwerken en of hij volledig geïmplementeerd zal kunnen zal het rijk de regio in de uitvoering moeten bijstaan.

Uit het onderzoek komt naar voren dat regio's steeds beter leren werken in een complexe regelcontext. Deze context legt wel een enorme bewijslast bij regionale partijen. Europese regels (maar ook die van behoorlijk bestuur) vereisen een minutieuze onderbouwing van besluiten en maatregelen. Dat vereist een capaciteit aan analyse en onderzoek die vaak de grenzen van de regio overschrijdt. Het verdient aanbeveling om deze capaciteit gezamenlijk vorm te geven. Het rijk kan de regio daartoe stimuleren.

Water governance en private partijen

In Nederland is waterbeheer vooral een publieke aangelegenheid. Dit gegeven wordt in de sector ook gekoesterd. In gebiedsontwikkeling evenwel spelen private partijen wel een belangrijke rol. Daar waar water en ruimte elkaar ontmoeten, ontmoeten water en private partijen elkaar dus ook. Het is bijzonder interessant om te zien dat in de casus waar de inbreng van private partijen het grootst is, Perkpolder, ook een belangrijk succes wordt geboekt. Juist daar waar elders grote weerstand is tegen ontpoldering wordt hier een multifunctioneel project gerealiseerd waar ook meer ruimte ontstaat voor de wateropgave. Zonder te willen suggereren dat een zwaluw de zomer maakt, lijkt het gewenst nader te verkennen of het hier om een uitzondering gaat, of dat private inbreng in staat zou kunnen zijn om de bestuurskracht in het watersysteem te vergroten.

Drie soorten interfaces

De interfaces kunnen bestaan uit verschillende communicatiekanalen of 'lagen' die op elkaar kunnen voortbouwen, uit elkaar kunnen voortvloeien, en naast elkaar kunnen bestaan:

- persoonlijke relaties (zoals 'bestuurlijke duo's'), die altijd essentieel zijn en waar het uiteindelijk om gaat in complexe governance processen;
- procedures (zoals de watertoets) of andere instituties (zoals financieringsregelingen), waardoor relaties ontstaan die aanzetten om te gaan met inhoudelijke complexiteit;
- organisaties (zoals projectbureaus en programmabureaus) die op het grensvlak van institutionele organisaties functioneren zonder te marginaliseren in de bestuurlijke aandacht en zonder een enkel belang te laten domineren (tenzij dat belang daarvoor voldoende legitimiteit en eigen financiering heeft, zoals bij Ruimte voor de Rivier en de Zwakke Schakels in de kustverdediging het geval lijkt te zijn).

Deze interfaces nemen we waar op het grensvlak van beleidssystemen (tussen rijk en specifieke regio's, tussen ministeries, tussen organisaties in een gebied, misschien ook tussen bestuurlijke consortia en burgers). Ze worden

sterker zodra aan beide zijden de noodzaak daartoe wordt gevoeld en de competentie aanwezig is om tot interfaces te komen. Deze competentie wordt wel verbindend vermogen genoemd.

Interface organisaties, hoewel niet altijd geliefd, zijn wel effectief

Decentrale rijksdiensten die nationale water- of natuurbeleid uitvoeren blijken een stille, soms onzichtbare, maar wel cruciale verbindingsrol te spelen. Zowel RWS met een meer projectgerichte benadering als DLG met een meer programmatische werkwijze en veel sterker dan RWS verbonden geraakt met provincies blijken een dusdanig belangrijke rol te spelen in de regio dat ze door regionale partijen bijna gezien worden als ‘van ons’. Dat is een belangrijke waarneming. Juist door deze interface organisaties gaat er veel kennis en kunde bijna ongezien van boven naar beneden en weer terug. Toch valt ook te constateren dat de hybride positie legitimiteitsproblemen meebrengt: van wie ben je nu? In een multilevel governance systeem verdienen deze organisaties echter alle zorg en aandacht.

De kenniswerelden van water en ruimte zijn nog wel erg apart

Een aandachtspunt is dat de recent sectoraal succesvolle stroomgebiedsgerichte samenwerking tussen waterbeheerders weinig wordt genoemd als relevante factor in gebiedsontwikkeling. Het is mogelijk dat de afstemming tussen waterbeheerders onzichtbaar doorwerkt in integrale gebiedsprocessen, maar het is ook mogelijk dat beide werelden zich vooralsnog primair richten op eigen (sectorale) oplossingen. Ze volgen daarbij ook opvallend vaak vooral opleidingstrajecten in het eigen domein. Een inspanning om deze trajecten te verknopen lijkt gewenst en een aanzet daartoe vanuit het rijk te overwegen.

RMNO advies samengevat

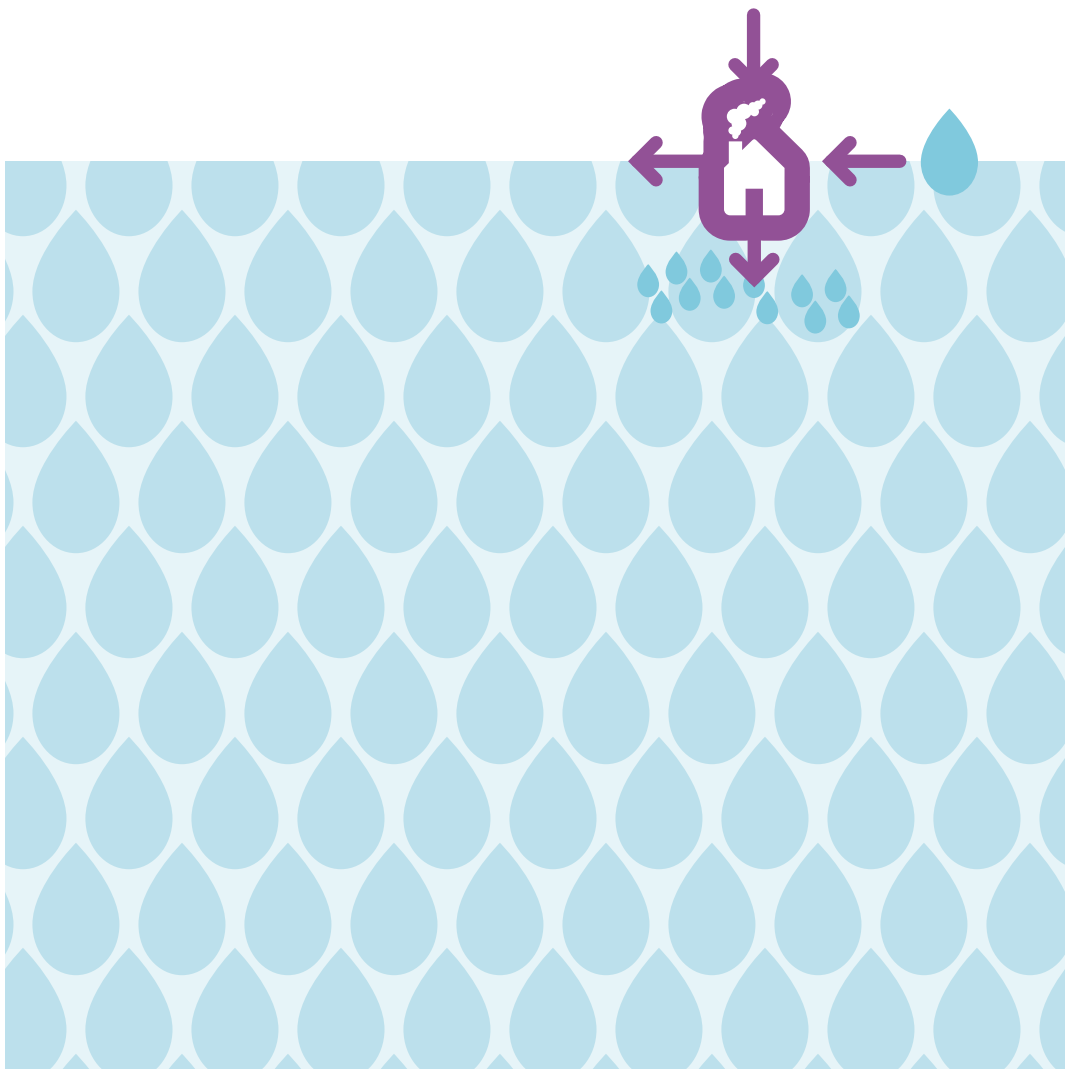
Nederland wordt geconfronteerd met nieuwe wateruitdagingen. Klimaatonderzoekers voorspellen een grilliger klimaat. Een nationaal actieplan is in de maak. Tegelijkertijd kent de ruimtelijke ordening het krachtige adagium ‘centraal wat moet, decentraal wat kan’. Dat geeft ruimte om problemen regionaal op te lossen. Het Rijk wil zich niet meer met alles bemoeien en wil strategisch op hoofdlijnen sturen. De decentrale overheden krijgen en verlangen ook meer ruimte om hun eigen weg te gaan. Een slimme interface rijk en regio is gewenst.

De RMNO beveelt aan het sturend vermogen te vergroten door verbeteringen in drie domeinen: een betere rijksafstemming, een krachtige regionale alliantievorming, maar ook krachtige interfaces tussen rijk en regio.

Verder constateert de RMNO dat partijen beschikken vaak al beschikken over het vermogen om combinatieplannen te ontwikkelen op het raakvlak water en ruimte, die aan verschillende wensen en belangen tegemoet komen. De verbeterslag is te maken in het daarop volgende uitvoeringsproces, waar de integratie of synchronisatie van de doelen echt vorm moet krijgen. Hier is nog een krachtige slag in kennis- en kundeontwikkeling nodig.

Boeiend is de constatering dat private partijen kunnen helpen om doorbraken te realiseren, daar waar overheden daar niet in slagen. Het verdient aanbeveling de inzet van private partijen als onderdeel van de bestuurskracht op de grens van water en ruimte verder te verkennen.

Voor het rijk is het nodig een nieuw motto te formuleren dat een stap verder gaat dan het adagium decentraal wat kan, centraal wat moet. Het motto van ons advies: decentrale ruimte geven daar waar het kan en centrale interventies plegen waar het stagneert ten koste van nationale doelen. De bestuursverhouding rijk en regio krijgt hierdoor een meer dynamisch karakter. We achten dat het overwegen waard.



Loslaten, maar niet overlaten

Succesvol regionaal water governance
en de rol van rijkspartijen

H O O F D R A P P O R T

Dr. Arwin van Buuren (EUR)
Dr. Lasse Gerrits (EUR)
Dr. Sibout Nooteboom (EUR)
Drs. Willemijne Moes (RMNO)
Prof. dr. ing. Geert Teisman (Raadslid RMNO/EUR)
Jitske Verkerk (EUR)
ing. Maarten Jaspers Faijer (RMNO)

Advies

Naar werkende governance arrangementen bij water in gebiedsontwikkeling: loslaten maar niet overlaten

Begin januari 2008 is door het ministerie van Verkeer & Waterstaat aan de RMNO gevraagd om een advies uit te brengen aan het Ministerie van Verkeer & Waterstaat, dat ingaat op het bestuurlijk vermogen rond watervraagstukken als onderdeel van gebiedsontwikkeling. In welke mate zijn de betrokken actoren in staat oplossingen voor watervraagstukken te genereren en vervolgens te realiseren? Hoe kan dit vermogen vergroot worden zodat de mooie plannen ook werkelijkheid worden? Het rapport streeft naar aanbevelingen voor werkende governance arrangementen behorend bij de duurzame verbinding tussen water en gebiedsontwikkeling.

Onderzoeksproces

Gedurende de looptijd van het project zijn twee tussenrapporten geschreven met de voorlopige resultaten van het onderzoek naar bestuurlijk vermogen rond watervraagstukken als onderdeel van gebiedsontwikkeling. Voor deze rapporten zijn zeven cases onderzocht: Krimpenerwaard, Gouwe Wiericke, Perkpolder, Groot Mijdrecht Noord, Rondom het Veerse Meer, Het Oude Diep en het Hunzeproject. In alle zeven cases was water een belangrijk onderdeel van de totale gebiedsontwikkeling. Na oplevering van de tussenrapporten zijn drie bijeenkomsten van de reflectiecommissie behorende bij het project belegd. Deze commissie bestond uit vijf partijen: Renske Peters vanuit Verkeer & Waterstaat (DG Water), John van Wallenburg vanuit VROM, Jolinda van der Endt vanuit LNV, Hans Jeekel vanuit Rijkswaterstaat en de RMNO raadsleden Marga Kool, Roel in 't Veld, Geert Teisman, Jan Laan en Herman Eijsackers. Onder voorzitterschap van Geert Teisman was de taak van de commissie om te reflecteren op de tussenproducten en het verloop van het project. De resultaten van de reflecties zijn meegenomen in het vervolg van het onderzoek en dit eindresultaat.

Leeswijzer

Dit advies is geformuleerd na ruim een jaar van onderzoek en onderbouwing resulterend in het eindrapport van het onderzoek: 'Loslaten maar niet overlaten. Succesvol regionaal watergovernance en de rol van Rijkspartijen'. Het eindrapport is te lezen als verdieping bij dit advies.

Conclusie

Onze conclusie, aan de hand van een steekproef van de zeven gebieden die we hebben onderzocht, is dat het bestuurlijk vermogen lijkt toe te nemen,

maar de complexiteit van de vraagstukken ook. Er is een cumulatie van maatschappelijke wensen in gebieden en vaak zijn partijen wel in staat op papier een plan te ontwikkelen dat aan veel (verschillende) wensen voldoet maar het proces van integratie of synchronisatie van de doelen van verschillende gebiedspartijen wordt lastiger. Daarmee is gebiedsontwikkeling rond water aangeland in een fase waar vooral expliciet aandacht nodig is voor de manier waarop de communicatie en interactie tussen het nationaal waterbeleid en regionaal ruimtelijk beleid is vormgegeven en men de stap kan maken van plan naar realisatie.

In de cases die we onderzocht hebben, landelijke gebieden, was er weinig sprake van (draag-)krachtige private actoren die door hun investeringen een sturende rol kunnen spelen. De actoren die dan in staat zijn om doorbraken te realiseren zijn in deze cases daarom vooral (decentrale) overheden. Provincies en /of waterschappen hebben meestal de initiërende en trekkende rol. Decentrale rijksdiensten die (bijvoorbeeld) het nationale waterbeleid of watergerelateerd natuurbeleid uitvoeren kunnen soms grote impact hebben op gebiedsontwikkeling. Hetzelfde geldt voor financiële regelingen van het rijk. Stagnatie treedt vaak toch nog op doordat oplossingen niet aangenaam zijn, en kennelijk ook niet aantrekkelijk te maken zijn voor een belangrijk deel van de bewoners. Ook komt het voor dat de bestuurders geen vertrouwen hebben in de maatschappelijke acceptatie van de gegenereerde oplossingen. Gebiedsontwikkeling rondom water is in veel gebieden op dit moment een ambtelijk en bestuurlijk zoekproces in gebiedsconsortia naar hoe met deze maatschappelijke weerstand kan worden omgegaan. In situaties waar wel besluitvorming over definitieve oplossingen plaatsvindt, zijn de oplossingen vooral in de communicatieve sfeer gevonden. Dit levert plannen op die soms veelzijdiger zijn dan voorheen gedacht, terwijl het tegelijkertijd wel weer zorgt voor een uitvoeringsprobleem: veelzijdige oplossingen zijn weliswaar een adequaat antwoord op gebiedsontwikkeling, ze zijn ook zeer lastig te realiseren.

Er is een toenemende erkenning (in het bijzonder op rijksniveau) dat water op zijn minst een belangrijke meesturende component is van de manier waarop we onze ruimte ontwikkelen, en dat dit een gedeelde opgave is van de actoren in gebieden. De beleidskern van DG Water, in veel gevallen aangesproken op water governance in het algemeen, is weinig direct of via andere rijksdiensten manifest aanwezig in de gebieden. Er gaat tamelijk veel energie naar het legitimeren van de rijksprioriteiten bij DG Water ten aanzien van gebieden of de aandacht daarvoor. Zodra die helder zijn, zoals bij Ruimte voor de Rivier of de relatie tussen klimaatverandering en waterveiligheid op lange termijn, is DG Water veelal prominent aanwezig in de gremia waar over gebiedsontwikkeling wordt gesproken. Voor andere onderwerpen is DG Water indirect in de regio aanwezig en worden generieke arrangementen geschapen. Het uiteindelijke probleemoplossend vermogen moet in die gevallen primair in de gebieden zelf tot organisatie komen. Door de grote complexiteit zijn de afstanden bij de indirecte representatie van DG Water ten opzichte van de

gebieden vaak opvallend groot; zo is de stroomgebiedgerichte samenwerking tussen waterbeheerders sterk verbeterd, maar wordt daar weinig mee gedaan door hen die bij integrale gebiedsprojecten zijn betrokken. Ook wordt weinig verwezen naar de bijdrage van kennisprogramma's, zoals Leven met Water en Kennis voor Klimaat hoewel die er in sommige gevallen zeker is.

In het algemeen is de ruimtelijke problematiek, met water vooral als belang op de lange termijn dienend aan andere belangen zoals natuur, landbouw en wonen, steeds complexer geworden. Veel kwaliteitseisen die de maatschappij stelt komen door sectoraal beleid samen in regio's en leveren vervolgens spanningen op. Het valt ons op dat deze spanningen enerzijds leiden tot creatieve zoekprocessen waarbij actoren werkelijk proberen samen te werken omdat er niet één specifieke probleemhouder is en er steeds weer andere partijen in beeld komen, en anderzijds dat deze zoekprocessen kennelijk vaak nog steeds niet complex genoeg zijn: voorstellen stuiten vaak op legitieme bezwaren.

Alle respondenten lijken twee tegenstrijdige behoeften te voelen. Enerzijds voelen ze de behoefte om helder te zijn in waar ze afzonderlijk op afgerekend kunnen worden, en daaronder kan logischerwijs niet het resultaat van een gezamenlijk zoekproces vallen. Anderzijds voelen ze de behoefte om bij te dragen aan die zoekprocessen, en zijn ze ook inhoudelijk aanspreekbaar op de resultaten daarvan, omdat die immers in hun domein vallen. Deze tweestrijd lijkt vooral te gelden voor de actoren die verantwoordelijk zijn voor belangen op lange termijn zoals water en daarom meestal moeten aankoppelen met andere ontwikkelingen of belangen. Er is behoefte aan een expliciete legitimatie, een officiële urgentie (een titel) om middelen in te zetten waarmee invloed kan worden verkregen in gebiedsprocessen; omgekeerd is het ontbreken daarvan een stimulans om dat niet te doen.

Competenties en interfaces

In deze context denken wij dat bestuurlijk vermogen in water governance op de volgende bottlenecks stuit:

1. de competentie van individuele beleidsmedewerkers en bestuurders om met grote complexiteit om te gaan (loslaten, maar niet overlaten, zoals de titel aangeeft),
2. de collectieve competentie om op het grensvlak van institutionele actoren structuren (interfaces) te bouwen die leiden tot een grotere complexiteit in het zoekproces naar daadwerkelijk implementeerbare oplossingen, zonder dat het zoekproces en de mogelijke uitkomsten nog door iemand kan worden overzien.

Het aandacht geven aan competenties en interfaces, en deze ook in elkaars samenhang te bezien, is momenteel de belangrijkste manier om het bestuurlijk vermogen nog verder te vergroten. De interfaces kunnen bestaan uit verschillende communicatiekanalen of 'lagen' die op elkaar kunnen voortbouwen, uit elkaar kunnen voortvloeien, en naast elkaar kunnen bestaan:

- persoonlijke relaties (zoals ‘bestuurlijke duo’s’), die altijd essentieel zijn en waar het uiteindelijk om gaat in complexe governance processen;
- procedures (zoals de watertoets) of andere instituties (zoals financieringsregelingen), waardoor persoonlijke relaties kunnen ontstaan omdat men gedwongen wordt expliciet om te gaan met inhoudelijke ambiguïteit;
- organisaties (zoals projectbureaus en programmabureaus) die op het grensvlak van institutionele organisaties functioneren zonder te marginaliseren in de bestuurlijke aandacht en zonder een enkel belang te laten domineren (tenzij dat belang daarvoor voldoende legitimiteit en eigen financiering heeft, zoals bij Ruimte voor de Rivier en de Zwakke Schakels in de kustverdediging het geval lijkt te zijn).

Deze interfaces kunnen groeien op het grensvlak van beleidssystemen (tussen rijk en specifieke regio’s, tussen ministeries, tussen organisaties in een gebied, misschien ook tussen bestuurlijke consortia en burgers) als aan beide zijden de noodzaak daartoe wordt gevoeld en de competentie bestaat om te begrijpen hoe interfaces kunnen werken als katalysator in een spannend proces en daar ook naar te handelen. Dit is ook nodig om te voorkomen dat nieuwe organisaties een doel op zichzelf worden. Ze moeten zichzelf voortdurend bewijzen in de ogen van alle deelnemende partijen.

Grenzen stellen en verbreden

De mogelijke zichtbare uitkomsten hebben twee extremen: of er ontstaat in het proces legitimiteit (voldoende brede steun) voor grote ingrepen en gebiedsconversies, of er ontstaat legitimiteit voor kleinere ruimtelijke besluiten en investeringen die weliswaar geen onderdeel zijn van een overkoepelend masterplan dat tot totale oplossing leidt maar die wel de kans op een deeloplossing vergroten of waarmee vermeden wordt dat de ontwikkelingen in een spoor komen dat toekomstige oplossingen uitsluit. Op weg naar deze uitkomsten zijn er tussenresultaten die door insiders uitgelegd kunnen worden als stappen in de goede richting. Het is nodig om zowel de conceptuele grenzen van het zoekproces te verbreden (alles heeft immers met alles te maken), als om de grenzen van het daadwerkelijk besluitvormingsproces over investeringen zodanig smal te houden dat enige vorm van, of uitzicht op, zichtbare vooruitgang mogelijk is, en ook de relatie tussen die twee te blijven leggen.

Verbeteringen op deze punten kunnen ook bijdragen aan het ontstaan van nieuwe inzichten in het watergovernancesysteem zelf over noodzakelijke aanpassing van de hardere instituties. Vooralsnog hebben wij echter geen aanwijzingen dat de primaire organisatiestructuur of wettelijke bevoegdheden de belangrijkste beperkende factor vormen voor optimale gebiedsontwikkeling. We zien meer in overbruggende structuren in verschillende mate van zwaarte, zoals hierboven is aangegeven. De complexiteit van al die structuren wordt dan weer zo groot, dat watergovernance als geheel moeilijk nog centraal te sturen is.

De structuren moeten ontstaan vanuit de samenwerkende organisaties. Een actor zoals DG Water kan wel weer eigen ‘hulpstructuren’ starten zoals systeemgebieden (kust, wadden, Zuidwestelijke delta, IJsselmeer, rivieren) en actoren uitnodigen zich daarbij aan te sluiten. Geldstromen van het rijk gericht op regio’s zijn soms een katalysator voor gebiedsprocessen en kunnen daarbij ook aansluiten. Centrale actoren kunnen in hun communicatie met de regio’s ook een front-office/back-office oplossing voorstaan. Hierboven is al aangegeven dat iedere afbakening en ordening ook zijn eigen ambiguïteit oplevert, en dat een optimale afbakening een voortdurend zoekproces is en nooit helemaal tot een definitieve oplossing kan komen. Het feit dat er verbindende structuren ontstaan is hoopgevend, en hun merites moeten steeds afzonderlijk worden beoordeeld. Dat beoordelen, dat primair door de betrokken zelf kan worden gedaan wellicht met steun van een partij met verantwoordelijkheid voor het watergovernancesysteem, valt buiten de mogelijkheden van dit onderzoek. Een aandachtspunt is dat de recent sectoraal succesvolle stroomgebiedsgerichte samenwerking tussen waterbeheerders weinig wordt genoemd als relevante factor in gebiedsontwikkeling. Het is mogelijk dat de afstemming tussen waterbeheerders onzichtbaar doorwerkt in integrale gebiedsprocessen, maar het is ook mogelijk dat de waterbeheerders zich vooralsnog primair richten op sectorale oplossingen. Dat laatste lijkt echter niet aan te sluiten bij nationaal geuite wensen van watertransities. Er is behoefte aan een taal en een proces waarmee het veld zelf kan vaststellen op welke barrières dit stuit.

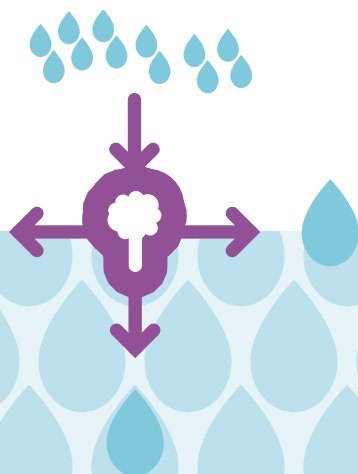
Samenvattend advies

Nederland wordt, net als in veel andere landen, geconfronteerd met toeneemende variaties in wateraanvoer en waterstanden. Klimaatonderzoekers voorspellen een grilliger klimaat. Het besef dat het water niet voor eeuwig buiten de deur kan worden gehouden heeft grote gevolgen voor lokale gebiedsontwikkeling, zonder dat precies kan worden aangegeven welke eisen het betreft. Tegelijkertijd is door de decentraliseringslag in de ruimtelijke ordening ‘centraal wat moet, decentraal wat kan’ ruimte ontstaan om lokale problemen ook lokaal op te lossen. Het Rijk wil zich niet meer met alles bemoeien en wil strategisch op hoofdlijnen sturen. Tegelijkertijd krijgen decentrale overheden steeds meer ruimte om hun eigen weg te gaan. Dit biedt nieuwe kansen voor gebiedsontwikkeling rond water.

De complexe(r wordende) ruimtelijke opgaven waarvoor wij gesteld worden door klimaat veranderingen en veranderingen in de waterhuishouding in combinatie met een complexe(r wordend) ruimtelijk veld vragen om meer realiserend vermogen bij watervraagstukken als onderdeel van gebiedsontwikkeling. De RMNO adviseert om deze complexiteit te gebruiken en vooral de interfaces, de verbindende structuren tussen en binnen de schaalniveaus, te herkennen en te benutten om het bestuurlijk vermogen te vergroten. Op de raakvlakken komen kennis, competentie en expertise bij elkaar en raken in

een stroomversnelling; op die raakvlakken zijn dan ook (mede voor het rijk) de meeste verbindingen te maken.

Dit op een manier dat de regionale watergovernance in gebiedsontwikkeling zich zelfstandig tot een succes kan ontwikkelen ('loslaten') en de regio niet verzuipt in de groeiende complexiteit, maar hiervan juist de vruchten kan plukken ('maar niet overlaten').



1 Water Governance in gebiedsontwikkeling

1.1 Doel en vraagstelling

Aan de RMNO is gevraagd om een advies uit te brengen aan het Ministerie van Verkeer & Waterstaat, dat ingaat op het bestuurlijk vermogen rond water-vraagstukken als onderdeel van gebiedsontwikkeling.

Dit rapport is een agenderende studie naar water governance in Nederland, met een focus op het (al dan niet te versterken) bestuurlijk vermogen in de relatie tussen rijk en regio's. De centrale vraag in dit rapport is: hoe worden nationale ambities ten aanzien van wateropgaven in regionale gebiedsprocessen vormgegeven en welke vormen van bestuurlijk vermogen zijn nodig om te komen tot bevredigende resultaten? De kernveronderstelling is dat het bestuurlijk vermogen ontstaat door verbindingen (samenwerking en beïnvloeding) *tussen* het nationale beleidsstelsel, regionale beleidssystemen en kennissystemen, en door verbindingen *binnen* ieder van deze drie domeinen. Het ontstaan, ontwikkelen of verdwijnen van bestuurlijk vermogen kan goed worden begrepen door in concrete gevallen te onderzoeken hoe deze verbindingen hebben gefunctioneerd en hoe dit heeft geleid tot - al dan niet succesvol - water governance. Het doel van dit rapport is het agenderen van knelpunten in water governance in gebiedsontwikkeling, vooral waar het de wisselwerking tussen het nationale en het regionale niveau betreft, en van kansrijke oplossingsrichtingen. De focus ligt daarbij op het functioneren van de verschillende deelsystemen (kennis, nationaal en regionaal beleid) en het functioneren van de interfaces tussen die deelsystemen.

1.2 Wat is 'water governance?'

Het begrip 'governance' is breed en er zijn veel verschillende definities in gebruik (zie bijvoorbeeld Blatter, 2007). Wij vatten water governance op als het tot stand brengen van waterprojecten door middel van min of meer gelijkwaardige interacties tussen nationale, regionale en lokale overheden, maatschappelijke actoren en de private sector. Het systeem van water governance is dan ook in meest algemene zin op te vatten als het samenstel van actoren dat invloed uitoefent op de vormgeving van waterbeleid. Meer specifiek kunnen subsystemen van water governance onderscheiden worden op regionaal niveau (zoals stroomgebieden) en rond concrete projecten van bijvoorbeeld gebiedsontwikkeling. Deze systemen zijn niet vaststaand, maar veranderen door de tijd heen van vorm, zijn onderdeel van grotere systemen en bestaan op hun beurt uit deelsystemen. Deze deelsystemen zijn enerzijds van elkaar gescheiden maar anderzijds wel onderling afhankelijk.

Het belangrijkste kenmerk van governance is het ontbreken van een allesbeheersende top down structuur waarbij een centrale actor aan andere actoren haar wil oplegt. Hoewel dit betekent dat er veel ruimte is om concrete en

innovatieve initiatieven op tal van plekken in de samenleving te ontwikkelen, betekent het ook dat actoren ter plekke gezamenlijk hun weg moeten vinden om een bepaald probleem aan te pakken. Het begrip ‘governance capacity’ duidt op het vermogen van actoren in het governance systeem om gezamenlijk tot legitieme en effectieve collectieve actie te komen. Het gaat hier dus om zowel het probleemoplossend vermogen (effectiviteit) als om het verbindend vermogen (legitimiteit) in governance netwerken. Governance capacity zit besloten in actoren, zoals ook uit deze studie blijkt, maar hangt tegelijkertijd ook af van de verbindingen tussen verschillende deelsystemen die gezamenlijke actie moeten ontplooien. Deze verbindingen duiden we aan met ‘interfaces’. Deze interfaces zijn sociale, procedurele, organisatorische en institutionele verbindingen die de onderlinge uitwisseling, afstemming en samenwerking tussen subsystemen faciliteren. Deze interfaces zijn van groot belang voor de governance capacity van het water governance systeem. In deze studie stellen wij de interfaces tussen rijk en regio centraal omdat wij veronderstellen dat deze het meeste kunnen bijdragen aan het realiseren van rijksambities in regionale gebiedsontwikkeling.

1.3 Wat was onze werkwijze?

Discussies over governance en governance capacity vertonen vaak een hoog abstractieniveau waarin feitelijk niet concreet wordt ingegaan op datgene wat er in de dagelijkse praktijk van water governance gebeurt. Om deze valkuil te vermijden hebben we een aantal concrete cases onderzocht om daarop onze analyse te baseren:

- Raamplan Krimpenerwaard
- Alternatieve gebiedsinrichting Gouwe Wiericke
- Herinrichting Perkpolder
- Gebiedsconversie Groot-Mijdrecht Noord
- Peilbesluit Rondom het Veerse Meer
- Het Oude Diep
- Hunzeproject

Voor alle cases geldt dat het gebiedsbrede herontwikkeling betreft met een belangrijke rol voor een specifieke wateropgave. De relatie met water is op vele manieren aanwezig, bijvoorbeeld met wonen en werken (wateroverlast), landbouw (peilbeheer en kwel), natuur (verdroging en verontreiniging), en recreatie (watersport). De partijen in deze gebieden onderkennen dat gebiedsontwikkeling betekent dat meerdere elementen, bijvoorbeeld water, landbouw en natuur, in relatie tot elkaar ontwikkeld moeten worden. De cases laten dan ook zien dat de betrokkenen zich inzetten voor een echte herontwikkeling en functieverandering van de gebieden. De cases geven geen representatief beeld van watergovernance in Nederland maar laten een brede variëteit van governancepatronen zien waardoor een rijk beeld ontstaat van de watergovernancepraktijk.

Voor elke casus hebben we onderzocht wat het project inhoudt en hoe de inhoud van het project door de tijd heen veranderde, wie het initiatief nam tot

het project en welke partijen zich voor het project inzetten, welke rol rijksprogramma's, geld en vigerend of nieuw beleid speelden en hoe de relaties in het governance systeem zich ontwikkelden. Data werden verzameld via interviews met betrokkenen, rondetafelgesprekken en documentenonderzoek. Onze eerste impressies zijn vastgelegd in een voorstudie (november 2007). Op basis van de voorstudie en de aanwijzingen van de RMNO-reflectiecommissie hebben we ons onderzoek verder aangescherpt. Het tussenrapport (juni 2008) presenteerde onze eerste versie van de uitkomsten van het onderzoek. De RMNO-reflectiecommissie heeft deze versie opnieuw becommentarieerd. Dit rapport bevat de definitieve bevindingen van dit onderzoek en een agenda voor de toekomst.

1.4 Wat zijn de conclusies?

In deze paragraaf presenteren we onze conclusies. Allereerst volgt een kort overzicht van de belangrijkste kenmerken van alle projecten die we onderzocht hebben. We laten zien hoe het komt dat er beweging of stagnatie is in de cases die we onderzocht hebben, op welke wijze voortgang geboekt wordt. Daarvoor bespreken we een aantal belangrijke elementen van de bestudeerde processen: de initiatie van het proces, de voortgang van het proces en de condities die projecten mogelijk maken en verder helpen. Daarna volgen onze hoofdconclusies als het gaat om de werking van het governance systeem zoals wij dat hebben aangetroffen. Daarbij gaan we in op de governance op het nationale of rijksniveau, de governance van de interface tussen rijk en regio en de governance op regioniveau. We staan meer in het bijzonder stil bij de verschillende verschijningsvormen die de interfaces tussen rijk en regio kunnen hebben en volgens ons zouden moeten hebben om de governance capacity in het waterbeheer te vergroten. Tot slot formuleren we een aantal agenderende hypothesen. In het tweede deel van het rapport volgt een uitgebreid overzicht van alle cases.

1.4.2 Processen van gebiedsontwikkeling

Wie neemt het initiatief en wie leidt?

Voor alle onderzochte gebiedsprocessen geldt dat het initiatief voor het plan komt van regionale partijen. In alle gevallen is een belangrijke rol weggelegd voor de provincies, hetzij in een initiërende rol, hetzij in een begeleidende rol. Hoewel de provincies een belangrijke rol spelen betekent dit niet dat zij de centrale of dominante partij zijn in de projecten. In alle gevallen wordt geopereerd in consortia die wisselend van samenstelling zijn zoals provincie en gemeentes (Hunzeproject) of provincie en waterschap (Gouwe Wiericke). Andere combinaties zijn ook waargenomen. De consortia zijn redelijk stabiel, maar met het toe- en uitreden van partijen kunnen veranderingen door de tijd heen optreden. Soms wordt dat bewust gestuurd (bijvoorbeeld omdat het project in een andere fase terechtkomt), soms is dat een onbedoeld effect van beslissingen waardoor partijen afhaken. Hoewel de consortia eenmalig zijn

en zijn toegesneden op het specifieke project is het wel zo dat veel partijen elkaar al kennen uit andere projecten en ook al eerder hebben samengewerkt. Waar overheden van nature sturen op kleine, overzichtelijke consortia, leert onze waarneming dat brede, gevarieerde consortia uiteindelijk meer governance capacity kunnen mobiliseren.

De organisatie van de projecten varieert. Veelal ter plekke ontworpen of ontstane organisatievormen prevaleren. Het is een indicatie dat er voor elke specifieke situatie een aparte aanpak wordt gekozen en dat actoren gaandeweg ontdekken welke procesaanpak in hun specifieke geval gaat werken. Het zoekende karakter leidt er soms ook toe dat partijen geen helder beeld hebben hoe het project verder ontwikkeld moet worden en dat er wordt geëxperimenteerd met arrangementen. Dat kost veel tijd en vaak ook veel energie. Dan ontstaat de idee dat de projecten last hebben van bestuurlijke drukte. Door sommigen wordt de onzekerheid die hiermee gepaard gaat als vervelend ervaren. Het lijkt er echter op dat het onvermijdelijk is dat elk project een eigen aanpak vergt vanwege de lokale karakteristieken en dynamiek. De kans op stagnatie is groot omdat een grote groep wederzijds afhankelijke actoren met een eigen agenda slechts moeizaam tot gezamenlijke investeringen en beslissingen komt. Deze actoren moeten niet alleen onderling tot overeenstemming komen, ze moeten ook overeenstemming vinden binnen hun eigen organisatie, en ook in hun bestuur en achterban. Dit creëert een amalgaam aan wensen en verlangens die vaak zeer moeilijk met elkaar te verenigen zijn. Het organiseren van gebiedsontwikkeling blijkt dus vaak een proces van uitproberen. Omdat elke casus specifiek is, bepalen lokale condities hoe het proces er in de loop der tijd uit gaan zien. Niettemin is het organiseren van dergelijke processen niet iets dat vanzelf gebeurt. Het topdown door overheden organiseren van processen blijkt veel vaker voor te komen dan bottom-up processen die op basis van maatschappelijk initiatief op de agenda komen; het Oude Diep is de enige casus waar echt sprake is van een bottom-up benadering. We constateren dat deze voorkeur voor topdown benaderingen geen duidelijke negatieve consequenties heeft voor het verloop van projecten. Het is ook goed mogelijk dat het deel van 'bottom-up' partijen dat urgentie ervaart bij de projecten, informele initiatieven heeft genomen die hebben bijgedragen aan formele gebiedsprojecten.

Het lijkt er op dat de regionale partijen op eigen initiatief en met eigen inventiviteit goed in staat zijn de projecten realiseren. Veel respondenten ervaren niet dat rijkspartijen als zodanig vertegenwoordigd zijn in de projecten. Daarbij is het opvallend dat twee regionale afdelingen van Ministeries, namelijk Rijkswaterstaat (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) en de Dienst Landelijke Gebieden (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) door regionale partijen worden gezien als regionale partijen en niet als verlengstukken van de desbetreffende Ministeries. Rijkswaterstaat en Dienst Landelijke Gebieden voelen zich ook relatief autonoom in hun werk ten opzichte van hun bestuurders en zien zichzelf ook veeleer als één van de regionale partijen. (We zullen later zien dat dit spanningen tussen deze organisaties en 'Den Haag' kan opleveren.)

1. Water Governance in gebiedsontwikkeling

Er kan dus worden geconcludeerd dat de oorsprong en aanpak sterk varieert van geval tot geval en dat ze worden vormgegeven door gelegenheidsconsortia waarbij het rijk geen belangrijke rol speelt als initiatiefnemer of regisseur in gebiedsprocessen. RWS en DLG worden in processen van gebiedsontwikkeling veelal als regionale partijen gezien.

Wanneer ontstaan mogelijkheden voor gebiedsontwikkeling?

De (soms impliciete) ambitie van gebiedsontwikkeling in de cases van dit onderzoek is dat er voor moet worden gezorgd dat niet alleen sectorale ontwikkelingen in gebieden beter op elkaar afgestemd zijn, maar ook complexe gebiedsconversies worden gerealiseerd. ‘Water’ speelt daarbij een belangrijke rol. Daarbij heeft elke partij zijn eigen specifieke ambitie, maar veelal onderkent de meerderheid van de partijen dat alleen via integrale gebiedsontwikkeling de eigen ambitie binnen bereik kan komen. Naast een goede organisatie van het proces is het ook van belang dat er startcondities zijn die het project levensvatbaar maken. In het onderzoek valt op dat verschillende factoren bepalend lijken te zijn voor verdere ontwikkelmogelijkheden. Deze factoren kunnen worden geclusterd in vier categorieën: a) situatiespecifieke dynamiek; b) regionale samenwerking; c) gezaghebbende kennis; d) ondersteuning en stimulansen vanuit rijkspartijen.

a) Situatiespecifieke dynamiek

Er zijn twee zaken die deze situatiespecifieke dynamiek kenmerken. De eerste is het *bandwagon effect*, de tweede willen we omschrijven als *schokeffecten*. Bandwagon effecten treden op als partijen een kans voorbij zien komen en deze dankbaar aangrijpen om hun eigen probleem aan te verbinden en hun eigen ambitie te verwezenlijken. We zien de werking hiervan het duidelijkst in Perkpolder waar de kans om met behulp van ontpolderingsgelden en innovatiemiddelen van ComCoast tot een mooi project te komen wordt aangegrepen om het gebiedsproces te versterken en extra schwing te geven. Schokeffecten doen zich voor als door onverwachte gebeurtenissen de kaarten eensklaps anders komen te liggen, langgekoesterde wensen sneuvelen of (onverwachte) ingrepen plotseling urgent worden. Een voorbeeld hiervan biedt de casus Gouwe Wiericke waar lange tijd werd ingezet op retentiebekkens, totdat onverwacht bleek dat deze bekkens volstrekt onhaalbaar waren waardoor het project ingrijpend werd gereorganiseerd. Beide fenomenen zijn niet of nauwelijks te sturen, maar zijn wel cruciale factoren om te begrijpen waarom gebiedsontwikkeling verloopt zoals het verloopt.

b) Regionale samenwerking

Zoals eerder gesteld vindt gebiedsontwikkeling plaats middels breed samengestelde consortia. Het vergroten van een consortium lijkt in eerste instantie onaantrekkelijk vanwege de vergrote drukte en complexiteit maar creëert juist kansen voor ongedachte koppelingen. De casus Perkpolder laat zien hoe een breed consortium resulteert in een plan dat ‘voor elk wat wils’ biedt en energie genereert die nodig is om het ook daadwerkelijk uit te voeren. In andere gevallen ontstaan grote consortia doordat de partijen zich bewust zijn

van hun onderlinge afhankelijkheid, en ondanks de bestuurlijke complexiteit bereid zijn samen op zoek te gaan naar oplossingen. We krijgen signalen dat regio's hier ook steeds beter in worden (naarmate ze er meer ruimte voor krijgen) en het symbolisch 'polderen' steeds beter beperkt weten te houden. Het succes van inter-organisatorische samenwerking heeft – paradoxaal genoeg – vaak meer te maken met het vermogen om intern de zaken goed te organiseren en als één partij daadkrachtig naar buiten te treden, dan met het vermogen om over organisatiegrenzen heen elkaar te vinden.

Een combinatie van eigenbelang en delen in het collectieve belang is een belangrijke factor in het in beweging krijgen van gebiedsontwikkeling. Om consortia samen te stellen en om deze consortia ook gaande te houden is het belangrijk dat er voor iedereen iets te halen is. Dat betekent enerzijds dat de spreekwoordelijke taart groot genoeg moet zijn voor alle partijen, anderzijds dat partijen bereid zijn om niet alleen hun eigenbelang na te jagen maar ook bereid zijn om meerwaarde te creëren voor anderen. De cases laten zien dat succesvolle combinaties van verschillende ambities ook zorgen voor een relatief snelle voortgang in het project. In alle cases in ons onderzoek was (een deel van) het grondgebied in handen van particuliere grondbezitters zoals boeren. Het verdelen van de taart en het creëren van meerwaarde betreft niet alleen de partijen in het consortium maar ook overige stakeholders zoals deze boeren. Daar waar dit aspect (in de eerste instantie) wordt vergeten treedt onherroepelijk vertraging op, zoals in de cases Het Oude Diep en Krimpenerwaard.

We zien dat partijen die in staat zijn om mee te denken en mee te ontwikkelen met andere partijen, zoals de provincie Zeeland en de waterschappen in de cases Rondom het Veerse Meer en Perkpolder, er voor zorgen dat de projecten momentum ontwikkelen. Als partijen zich heel nadrukkelijk als 'dominante' partij gaan profileren leidt dit tot verlies aan momentum, zoals in de casus Krimpenerwaard. In Groot Mijdrecht Noord lijkt het omgekeerde te gebeuren: een partij (de provincie) krijgt van de andere partijen de verantwoordelijkheid om te domineren in de schoenen geschoven, met als motto: 'zij gaan er over'. Hoewel dat formeel zo moge zijn zouden andere partijen een deel van de verantwoordelijkheid moreel kunnen claimen bij hun eigen achterban, zodat het voor de provincie makkelijker wordt om gevoelige beslissingen te nemen en zo tot resultaten te komen.

c) Gezaghebbende kennis

Gebiedsontwikkeling vraagt om specifieke gebiedskennis. Deze kennis is over het algemeen ruim voor handen in de cases en helpt dan ook de projecten verder. Wel bestaat soms de neiging om zoveel te willen weten dat projecten vertraging oplopen, waarbij niet zelden nieuwe kennisvragen politieke besluiteloosheid moeten maskeren. Voorbeelden hiervan zijn het uitrekenen van elk mogelijk scenario of bijstelling zoals in de cases Rondom het Veerse Meer en Groot Mijdrecht Noord. Het zinvol ontsluiten van bruikbare kennis is overigens lang niet altijd zonder problemen, er lijkt niet zelden een overdaad aan kennis aanwezig te zijn waarbij het moeilijk is om tot gezaghebbende en transparante afwegingen te komen op basis van deze kennis. Hierbij dient

opgemerkt te worden dat er weliswaar veel generieke kennis is over zaken als klimaatverandering, natuur en landbouw, maar dat deze kennis niet altijd ook op gebiedsniveau beschikbaar is en ontsloten wordt. Tegelijkertijd geldt dat veel partijen handelen op basis van (impliciete) kennis die aanwezig is in de eigen organisatie maar die vaak niet gezaghebbend is voor andere partijen. Kennis over procesmanagement en de competentie om die kennis in de praktijk te brengen is een ander verhaal. Er lijkt toch wel enige aanleiding om te denken dat regionale ambtenaren beter worden in het opereren op het grensvlak van organisaties en domeinen en dat zowel provincies als waterschappen (al ligt dat onderscheiden) eraan werken hier kennis en kunde over op te bouwen. Daarnaast ontstaat er ook een gilde van gebiedsontwikkelaars die dit expliciet als vak hebben en proberen te professionaliseren. Deze kunde is cruciaal voor het welslagen van processen. Programma's als Habiforum (Groot Mijdrecht Noord, Gouwe Wiericke) proberen deze kunde te mobiliseren en te ontwikkelen.

d) Ondersteuning en stimulansen vanuit Rijkspartijen

We gaan hier in op de rijksinvloed in de regio's die zich laat gelden door generieke regels en afspraken (zoals een bestuursakkoord), en afspraken of wederzijdse verwachtingen tussen rijkspartijen en partijen in specifieke regio's. We zullen later ingaan op de vraag hoe het Rijk, in overleg met op nationaal georganiseerde regionale partijen probeert een geschikt generiek speelveld te creëren voor de regio's waarin ook ruimte is voor specifieke afspraken zonder tot op detail te willen sturen. We gaan hierbij voorbij aan algemene bestuursrechtelijke regelingen; die zijn weliswaar essentieel maar lijken toch zelden de beperkende factor die tot stagnatie van water governanceprocessen in de regio's leidt.

In veel cases is het de beschikbaarheid van bovenregionale fondsen die er voor zorgt dat het mogelijk is de projecten verder te ontwikkelen. In de casus Perkpolder komt bijvoorbeeld duidelijk naar voren dat een vergoeding uit de compensatiegelden voor de Westerschelde werkt als smeer- en lokmiddel. Datzelfde geldt ook voor het Europese ComCoast programma waarin innovatieve vormen van kustverdediging worden ontwikkeld. Ook dat genereert middelen om iets moois te realiseren. Als er niet direct fondsen beschikbaar zijn wordt het een stuk moeilijker om de projecten op alternatieve wijze te realiseren. Opvallend is dat in een aantal cases de indruk bestaat dat er wel geld beschikbaar is maar dat dit moeilijk te verkrijgen is omdat het sectoraal ter beschikking wordt gesteld en dus per budget met allerlei specifieke randvoorwaarden komt, bijvoorbeeld het geval in de Krimpenerwaard. De onzekerheid over de vraag of deze fondsen beschikbaar komen leidt ertoe dat partijen afwachtend zijn en geen inspanning durven aangaan. Een uitzondering is Groot Mijdrecht Noord, waar het waterschap de financiële bodem legt, en het rijk later aansluit.

Zoals eerder gesteld lijkt het er op dat Rijkspartijen op grote afstand staan van de projecten uit ons onderzoek. Niettemin heeft het Rijk wel impact op de bestudeerde projecten, bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van fondsen met bepaalde randvoorwaarden, zoals in de casus Oude Diep. In

andere cases lijken regionale partijen niet de durf en daadkracht aan de dag te leggen die nodig is om tot voortgang te komen (Groot Mijdrecht Noord). De rijksbemoedening die in dat specifieke geval gestalte krijgt via het programma Randstad Urgent lijkt voornamelijk onvoldoende te werken. Dit terwijl een rijksinterventie in de ruimtelijke ordening, al is het maar door het uitoefenen van publieke druk, hier de regionale partijen wel een fikse steun zou kunnen geven om pijnlijke keuzen te maken.

De hier genoemde factoren zorgen er voor dat het mogelijk is om gebiedsontwikkeling te starten en verder te brengen. Het is niet zo dat het voldoen aan al deze factoren automatisch leidt tot een succesvol project of dat een project aan al deze voorwaarden moet voldoen om succesvol te worden. Niettemin valt het ons op dat in alle projecten deze factoren een belangrijke rol spelen in de voortgang van de projecten en de tevredenheid daarover bij de betrokkenen.

Hoe evolueert de gebiedsontwikkeling door de tijd heen?

Het valt ons op dat projecten door de tijd heen veranderingen vertonen voor wat betreft aanpak en inhoud. Die veranderingen komen door het zoekende karakter van de gebiedsontwikkeling en de relatief lange ontwikkelingstijd van projecten. Gedurende het project kunnen nieuwe inzichten en ervaringen leiden tot veranderingen in de procesaanpak. De inhoud evolueert ook door de tijd heen. De meeste projecten zien er aan het einde dan ook heel anders uit dan aan het begin voor wat betreft het blikveld ('scope'): onderdelen zijn toegevoegd of weggelaten of anders vormgegeven dan oorspronkelijk bedoeld. De redenen hiervoor zijn divers: het oorspronkelijke plan sloot niet aan bij de wensen van het consortium dat zich gaandeweg vormde of stuitte op (maatschappelijke) weerstand waardoor het onmogelijk werd tot uitvoering te komen zonder wijzigingen.

Deze geleidelijke evolutie is belangrijk om te onderkennen. Het stelt grenzen aan de mogelijkheid om vooraf duidelijk de kaders van een project te definiëren. Het appelleert aan de bereidheid van actoren om deel te durven nemen aan een proces waarvan de uitkomst op voorhand niet vast staat. Het stelt hoge eisen aan de competenties van zowel bestuurders als ambtenaren: bestuurders moeten enerzijds kaders durven formuleren, maar moeten anderzijds daarmee vooral ruimte willen scheppen en moeten bereid zijn ze tussentijds ook bij te stellen als de situatie daar om vraagt. Ambtenaren moeten deze ruimte onderkennen en benutten maar ook hun bestuurders in het zoekproces meenemen zodat deze niet verrast worden door het uiteindelijke resultaat en dan terugdeinzen. Bestuurders die onvoldoende betrokken zijn kunnen in de verleiding komen in het partijpolitieke positiespel verwachtingen te creëren die op gespannen voet staan met gebiedsprocessen. Ambtenaren zouden bestuurders ook kunnen helpen elkaar politiek succes te gunnen; een noodzaak in gebiedsconsortia. Dit zijn onderwerpen die opvallend weinig genoemd werden door onze respondenten.

Niet zelden verloopt gebiedsontwikkeling zo traag dat de situatie verandert ten nadele van het realiserend vermogen van partijen. Concreet gaat het er dan om dat a) er inmiddels nieuwe beleidsuitgangspunten liggen van hogere

overheden; b) het onderling vertrouwen of de energie uit het project eroeert; c) nieuwe vragen worden gesteld, nieuwe ambities worden ingebracht; d) eerder overeengekomen uitgangspunten opnieuw ter discussie worden gesteld; e) partijen ongeduldig worden en soms zelfs geheel afhaken. Dit alles betekent dat gebiedsontwikkeling gebaat is bij voldoende vaart, of in ieder geval zichtbare voortgang – implementeerbare brokken die de kans op realisatie van een complexer plan vergroten. Daarnaast is het van belang om ook op weg naar implementatie tijdig momenten te hebben waarop een betekenisvolle processtap kan worden beklonken en gevierd.

De implementatie van gebiedsontwikkeling

Plan- en besluitvorming zijn tijdrovende klussen in gebiedsontwikkelingsprocessen. Maar ook na de besluitvorming is de uitvoering allesbehalve een gelopen race. Heel veel hobbels moeten nog genomen worden voordat alle plannen daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden. Het gaat ook vaak om een aantal samenhangende veranderingen van het grondgebruik die niet als losse maatregelen genomen kunnen worden. Veel verschillende zaken moeten eerst geregeld zijn voordat de eerste zichtbare verandering kan worden uitgevoerd. Plannen krijgen daardoor soms toch onbedoeld de eigenschappen van een miniblauwdruk, die implementatie lastig maakt. Immers, de samenhang kan zo overweldigend werken dat het zeer lastig is om het begin van de verwarde opeenhoping van opgaven te vinden. Dan ontstaat het gevoel dat alles met alles samenhangt en dat er dus nooit ‘zomaar’ kan worden begonnen met het verder ontwikkelen van het gebied. De kunst is weer om ‘brokken’ te implementeren die wel acceptabel zijn en gezien worden als een stap op weg naar een grotere transitie die opzichzelf te complex is om te implementeren. Niet zelden blijkt de uitvoering ook lastig door onduidelijkheid over beschikbare financiën. Dit is vooral problematisch als we kijken naar de structuur van de rijksmiddelen. Daar waar Waterschappen en Provincies fondsen kunnen vormen met een langjarige looptijd, worden rijksmiddelen gekenmerkt door hun korte looptijd. Dat verhoudt zich vaak moeilijk met de lange looptijd van herontwikkeling. Sterker nog, vaak bemoeilijkt dit de realisatie van gebiedsconversie omdat regionale partijen niet de tijd kunnen nemen om gronden stukje bij beetje te verwerven, rekening houdend met de persoonlijke situatie van de eigenaren. Tegelijkertijd zien we dat naarmate de planvorming en de uitvoering langer duurt, de commitment van partijen terugloopt. Een derde probleem is dat nieuwe ideeën en suggesties, maar vooral ook nieuwe beleidsinitiatieven verstrend kunnen werken omdat hierdoor de speeltafel opnieuw wordt gerangschikt en het spel weer van voren af aan kan beginnen. Bij de gebiedsontwikkeling Gouwe Wiericke West hadden in het bijzonder de boeren dit gevoel heel sterk. Nadat hun voorstel werd afgeschoten, kwam de provincie met het voorstel om te komen tot een veenweidepact. Daarmee werd het spel op een hoger schaalniveau getrokken, met andere problemen en nieuwe ambities, waardoor het spel opnieuw begon in een andere setting. Verschuivende ambities hebben ook te maken met wisselende bestuurders. Er is een risico dat hiermee het proces theoretisch blijft en geen daadwerkelijke interventies worden gepleegd in het ruimtelijke proces.

1.4.3 Multi-level governance en de interface tussen rijk en regio

Gebiedsontwikkeling is in essentie multi-level governance en bestaat daarom voor een belangrijk deel uit het synchroniseren van bestuurlijke activiteiten op verschillende niveaus. Zeker als het gaat om grote projecten met een gemeentegrensoverstijgende schaal is er sprake van een regionaal governance proces waarbij sprake is van interferentie met governance processen op rijksniveau omdat in de gebiedsontwikkeling doelen en kaders een rol spelen die op nationaal niveau tot stand zijn gekomen en door nationale actoren worden behartigd. Daar waar normaliter veel aandacht uitgaat naar de organisatie van gebiedsontwikkeling in een consortium van publieke, private en maatschappelijke partijen op regionale schaal, impliceert het multi-level karakter van gebiedsontwikkeling dat er ook sprake moet zijn van aandacht voor de vormgeving van de interface tussen governance processen die op verschillende schaalniveaus spelen, vooral die tussen rijk en regio.

Multi-level governance staat of valt dus met het succesvol functioneren én succesvol op elkaar ingrijpen van tenminste drie gescheiden maar tegelijkertijd gekoppelde governance processen: 1) het regionale governance proces; 2) het governance proces op de interface tussen rijk en regio; 3) het nationale governance proces.

We kunnen deze drie governanceprocessen opvatten als drie tandwielen die zelfstandig goed moeten functioneren (draaien) maar daarnaast ook goed op elkaar moeten ingrijpen, wil er sprake zijn van een goed functionerend multi-level governance systeem. Ieder tandwiel heeft een generieke en een gebiedspecifieke dimensie. Schematisch:



Figuur 1 Gekoppelde governance processen

Problemanalyse

Als het gaat om de cases waterbeheer en gebiedsontwikkeling in onze studie dan kunnen we op elk van deze drie niveaus een aantal knelpunten signaleren.

Governance op rijksniveau

Met betrekking tot governance op rijksniveau kunnen we een matige bereidheid van rijkspartijen constateren om onderling samen te werken of om één van de departementen als rijksvertegenwoordiger de hoofdrol te gunnen waardoor de signalen die vanuit het rijk naar de regio gaan, divers en soms zelfs tegenstrijdig zijn. Die bereidheid is er zeker, maar lijkt te worden afgezwakt door de interne logica van de afzonderlijke departementen die meer bureaupolitiek van aard is. Er zijn en ontstaan interdepartementale netwerken en organisaties die soms makkelijker samenwerken dan interne samenwerking tot stand brengen. Een gebiedsgerichte benadering lijkt deze netwerken te helpen, omdat samenwerkende regionale partijen vanuit het rijk ook gezamenlijk tegemoet getreden moeten worden. In dat geval kan juist de interne afstemming – binnen het departement – de bottleneck vormen.

Tegelijkertijd zien we een sterke oriëntatie – zeker bij de hogere en strategischere echelons – op de rijksagenda en de actuele politieke situatie in het Parlement waarbij de werkelijkheid van de regio geen rol van betekenis speelt. Omgekeerd geldt dat ook voor de mensen die zich in de regio bezighouden met gebiedsprocessen: voor hen is de actuele situatie in het Parlement nooit een directe kwestie bij hun dagelijks werk.

Governance op rijksniveau is sterk gebaseerd op het benoemen van generieke ambities die op regionaal niveau moeten worden uitgewerkt en gerealiseerd, zonder dat de specifieke regionale situatie daarin leidend is en zonder dat deze opgave sterk wordt geconcretiseerd. Daar ligt ook direct een spanningsveld. Want aan de andere kant wordt op basis van het principe van decentralisatie een grote verantwoordelijkheid gelegd bij regionale partijen zodat op dat regionale niveau controversiële en ingrijpende beslissingen moeten worden voorbereid, genomen en uitgevoerd.

Vanuit het rijk nemen wij een sterke nadruk op een generieke aanpak waar, waarmee een faciliterend speelveld wordt gecreëerd. Dat speelveld kent, in theorie, voldoende flexibiliteit voor regionale partijen om binnen kaders hun opgaven te realiseren. Het risico is dat in concrete gebieden het rijksbelang weinig specifiek geformuleerd wordt waardoor rijkspartijen minder sturende partners zijn dan wellicht wenselijk zou zijn op basis van afwegingen op een hoger schaalniveau (gebieden zouden overmatig kunnen afwentelen op andere gebieden). Tegelijkertijd slaagt het rijk erin om gebieden uit te dagen goede plannen te maken die dan ook gehonoreerd kunnen worden (creatieve concurrentie); of althans: die verwachting wordt gewekt.

Er is overigens veel generiek rijksbeleid dat in de cases niet naar voren komt als een relevante sturende factor. De betreffende problematiek is of niet aan de orde in de gekozen regio's, of het rijksbeleid wordt niet ervaren als urgente opgave terwijl dat eigenlijk wel zo zou moeten zijn, althans vanuit het perspectief van rijkspartijen geredeneerd. Een voorbeeld is de Zwemwaterrichtlijn die moet worden geïmplementeerd en in veel gebieden

zal leiden tot ruimtelijke dilemma's. Andersom is veel rijksbeleid wel effectief maar in de onderzochte cases geen factor van betekenis. Een voorbeeld is de Kaderrichtlijn Water, die leidt tot een grote reeks ruimtelijke maatregelen en samenwerking tussen Waterschappen, Provincies en Gemeenten op gang brengt. We hebben hier geen systematisch onderzoek naar gedaan. Dit soort rijksbeleid komt niet altijd op gang door Europese regels. In het geval van de wateroverlast bijvoorbeeld is dit niet het geval. Het Rijk lijkt dit beleid vooral te ontwikkelen in overleg met koepelorganisaties, hoewel er wel degelijk sprake is van een luisterend oor in de regio's om te horen hoe het Rijk kan helpen, of om daar suggesties voor te doen. (Een voorbeeld is stedelijk water en de rol van de Waterdienst).

Interface rijk – regio

Als het gaat om de gebiedsspecifieke interfaces tussen rijk en regio, dan zien we dat regionale directies sterk zijn afgeslankt of zelfs geheel opgeheven. DLG is onderdeel geworden van de provincies en de regionale directies van RWS hebben veel zelfstandigheid ten opzichte van Rijkswaterstaat centraal verloren. VROM heeft wel vertegenwoordigers richting regio's, maar die zijn we niet in de door ons onderzochte cases tegen gekomen. Het rijk participeert niet of nauwelijks direct in gebiedsprocessen.

De relaties tussen regiodirecties en hun moederorganisaties zijn niet altijd even hecht als soms verondersteld wordt. Dat geldt ook voor de relaties tussen het beleidsdepartement en de uitvoeringsorganisaties. Hierdoor sijpelen signalen vanuit de regio moeilijk door naar de beleidsmakers op de departementen. Bij regionale partijen heerst vaak (langdurige) onzekerheid over de vraag of hun plannen voldoen aan of passen in nationale kaders en doelen. Vanuit het Rijk wordt daartegenover gesteld dat regionale partijen eerst zelf moeten tonen dat het hen ernst is voordat zij Rijkspartijen vragen om duidelijkheid. Duidelijkheid over wat het Rijk wil kan tot gevolg hebben dat de regio zich richt op het voldoen aan die opgave zonder dat potentiële meerwaarde wordt gerealiseerd. Hier dient dus onduidelijkheid vanuit het rijk een strategisch doel vanuit het perspectief van het rijk, terwijl het verlamdend werkt vanuit het perspectief van de regio.

Daartegenover staat dat rijkspartijen niet altijd de problematiek in de regio lijken te doorgronden waardoor gebiedsprocessen 'voortmodderen' terwijl een rijksinterventie juist zeer welkom zou zijn. Dat geldt vooral voor de gevoeligheid van sommige problemen die voor regionale overheden buitengewoon moeilijk zijn om op te lossen terwijl het rijk daar vanuit een meer afstandelijke positie makkelijker en met meer gezag de knoop zou kunnen doorhakken.

De financiële stromen van rijk naar regio die gebiedsontwikkeling op gang moeten helpen, hebben niet zelden een averechts effect vanwege langdurige onzekerheid over de vraag op welke termijn voor welke doelen hoeveel geld beschikbaar komt. Rijksprocedures bieden niet altijd het geschikte instrumentarium voor de regionale partijen om tot doorbraken in gebiedsontwikkeling te komen.

De principes die zowel de rijkspartijen als de regionale partijen hanteren in gebiedsprocessen staan op bepaalde punten effectieve samenwerking in de weg. De regio wil graag haar eigen boontjes doppen en met de direct betrokken partners tot resultaten komen zonder inmenging vanuit het rijk. Het Rijk verwacht dat de regio aan de slag gaat met beleidskaders maar wil de uitvoering verder loslaten en zich daar zo min mogelijk mee bemoeien (denk aan ILG). Dit kan niet: kaders moeten kunnen worden aangepast, dit moet geleidelijk aan beide kanten kunnen groeien en dat vergt inhoudelijke betrokkenheid en maatwerk. Het Rijk lijkt zich volgens respondenten soms meer zorgen te maken over rechtsongelijkheid of jaloersheid tussen regio's dan die juist te benutten door de creatieve concurrentie aan te wakkeren en aan te geven waar het inhoudelijk om gaat, en mee te leven bij de vormgeving daarvan in de praktijk. Dit hangt zowel af van de bereidheid van rijksbestuurders om gezamenlijk op te treden als van hun ambtenaren om hun bestuurders gezamenlijk opties aan te bieden.

Regionale governance

Governance op regionaal niveau kampt met weer andere vraagstukken. Het is moeilijk om tot effectieve coalities van lokale overheidspartijen te komen vanwege free rider problemen (gebiedsontwikkeling start vaak met het probleem van één of enkele partijen waarbij andere partijen worden uitgenodigd om mee te praten maar zelf geen direct belang hebben). Soms is er sprake van strijdige verwachtingen onder betrokken partijen op grond van welk principe de kosten verdeeld zullen worden. Dan is het verleidelijk om zich te beroepen op de eigen (beperkte) verantwoordelijkheid of zelfs helemaal terug te vallen op het scenario dat op eigen kracht kan worden gerealiseerd.

Het is moeilijk om daadkracht te ontwikkelen omdat draagvlak voor pijnlijke gebiedsconversies ontbreekt. Het is immers lang niet altijd voor alle partijen evident dat gebiedsconversie ook noodzakelijk is. Vaak wordt beargumenteerd dat veel minder ingrijpende maatregelen de geconstateerde vraagstukken op eenvoudigere en goedkopere wijze kunnen oplossen. Gebiedsconversie, met alle specifieke vraagstukken van dien, wordt dan niet nodig gevonden. Echter, gebiedsontwikkeling kent een lange tijdshorizon. De problemen verergeren slechts geleidelijk; het beheersbaar houden van de problemen leidt tot slecht zichtbare inspanningen en kosten terwijl het oplossen van de problemen zorgt voor hoge, eenmalige kosten die ook bij andere partijen dan de huidige 'beheerder' terechtkomen.

Er lijkt behoefte aan meer bestuurlijk en ambtelijk vermogen om samen op te trekken in de dialoog met de bewoners om maatschappelijke dilemma's die op de lange termijn tot problemen leiden op een pregnante wijze aan de orde te stellen. Regionale volksvertegenwoordigers zijn niet altijd bereid om pijnlijke beslissingen te nemen ten nadele van hun eigen achterban, hoewel men niet zelden erkent dat deze pijnlijke oplossingen nodig zijn. Dit leidt er toe dat partijen vooral naar elkaar kijken als het gaat om het initiatief nemen tot controversiële gebiedsconversie of investeren vooral in hun eigen oplossingsrichting.

2 Oplossingsrichtingen

Nu we deze knelpunten in kaart hebben gebracht is het ook mogelijk om te bezien op welke wijze de drie governance processen zouden moeten functioneren om succesvolle gebiedsontwikkeling tot stand te brengen. Volgens ons kan water governance succesvol worden wanneer de volgende elementen in overweging worden genomen.

Governance op rijksniveau

Water governance vereist wel het loslaten maar niet het ondoordacht overlappen van gebiedsontwikkeling aan regionale overheden; dit kan in gradaties en is maatwerk;

- In één van onze ronde tafels kwam naar voren dat het Rijk vooral dient te sturen op de ‘wat-vraag’ door ruimtelijke opgaven te definiëren en gezaghebbende toekomstperspectieven te schetsen. De ‘hoe-vraag’ is ter beantwoording aan de regionale partijen;
- Het ene uiterste is dat er situaties zijn waar het rijksbelang zo groot is, dat het rijk zelf het besluit wil nemen (en uitvoeren). Denk aan dijkverbetering. Het andere uiterste is dat regionale partijen binnen algemene juridische kaders zelf hun problemen oplossen, omdat rijksbemoeienis ofwel niet helpt ofwel omdat het rijk prioriteiten moet stellen; ook in dit uiterste zal het rijk trouwens voeling met de regio’s moeten houden en de keuze om afstand te bewaren moeten uitleggen (denk aan de stedelijke waterproblematiek);
- De ‘wat’ vraag blijft primair een kwalitatieve vraag. Wat is de problematiek van een gebied, aan welke oplossingsrichtingen wil het Rijk meewerken? Sturen op kwantitatieve doelen leidt tot meer duidelijkheid naar de regio toe, en lijkt onvermijdelijk om tot een effectieve inzet van middelen te komen. Anderzijds kan dit ook tot doelverschuiving leiden of tot minimalisme. Sturen als rijksoverheid op kwaliteit is lastig. Hoe ga je dat toetsen? Rijkspartijen zijn gedwongen om met de regio samen stap voor stap besluiten te nemen in plaats van afstand nemen en de uitkomst afwachten. Dit kost capaciteit op rijksniveau bij alle betrokken departementen. Om dat te realiseren moet er worden geïnvesteerd in een gezamenlijke zoektocht en dialoog tussen rijk en regio naar wederzijds als optimaal beoordeelde uitkomsten;
- Er zijn situaties waar regio’s elkaar beïnvloeden en het rijk het bovenregionale belang vertegenwoordigt (denk aan dijkverbetering met afwenteling benedenstrooms). Deze situaties zijn buitengewoon complex en het ligt hier voor de hand dat het rijk in overleg met betrokken regio’s de kaders vaststelt (bijvoorbeeld de veiligheidsdoelen of dijkhoogten). Tegelijkertijd zal er altijd een druk zijn om over die kaders te onderhandelen en uit te ruilen. Omdat de gevolgen van de keuzes die het rijk hierbij maakt de betreffende regio overstijgen zou het rijk integrale strategische capaciteit voor deze vraagstukken moeten ontwikkelen en ook de betreffende regio’s

2. Oplossingsrichtingen

- moeten verleiden om met elkaar samen te werken. De implementatie van de Kaderrichtlijn Water is een interessant voorbeeld;
- Het rijk moet investeren in robuuste coalities van rijkspartijen die elkaar het initiatief gunnen en zich als eensgezinde partner opstellen naar de regio. Dit kan alleen als er het besef is dat rijksdoelen vaak complementair zijn en het trekkerschap niet betekent dat de andere partners geen invloed meer hebben. Verdeeldheid tussen rijkspartijen leidt tot vertraging, calculerend gedrag en ambiguïteit in gebiedsprocessen. Het formuleren van een uitdagende ‘wat’ vraag kan alleen als de verschillende departementen samenwerken en hun eigen ambities formuleren en bij elkaar brengen; hier is nog veel winst mogelijk;
 - Er is in de regio behoefte aan duidelijke kaderstelling op nationaal niveau, bestaande uit uitnodigende doelstellingen waarbij andere partijen kunnen aanhaken en ruimte laten voor verbreding en ontwikkeling. Het gaat hier dus om het formuleren van doelstellingen die andere partijen uitnodigen om daarbij aan te haken, deze in te vullen en te concretiseren voor de problematiek in de gebieden;
 - Om als rijk de regio verder te ondersteunen is inzet nodig op het ontwikkelen van instrumenten, handreikingen en procedures op maat die voor regionale overheden functioneel zijn in hun gebiedsprocessen;
 - Samenwerken in complexe beleidsnetwerken is een competentie waar veel regionale en nationale actoren bewust aan werken. Deze competentie ligt zowel op organisatieniveau als op persoonlijk niveau, en ligt op de grens van procesmanagement en inhoud. Deze competentie ligt bij integrale gebiedsontwikkeling meer op het kritieke pad dan de kennis die door handreikingen kan worden overgedragen. Het rijk zou vaker aandacht voor dit punt kunnen vragen.

Interface rijk – regio

Succesvolle governance op het niveau van de interface tussen rijk en regio heeft tot doel de patstelling tussen decentralisatie en rijkskaderstelling te doorbreken en de twee processen van bottom-up gebiedsontwikkeling en topdown kaderstelling en toetsing met elkaar te verenigen. Dit kan door:

- energie te steken in het ontwikkelen van ‘inspirerende verhalen’ door op zoek te gaan naar koppelingen tussen rijksopgaven en regionale kansen of bedreigingen zodat een effectieve, tijdelijke coalitie ontstaat met uitvoeringskracht;
- een effectief doorgeefluik van beleidsvragen vanuit regio naar rijk te creëren, waarbij de regio haar vragen om duidelijkheid, toelichting en richting weet neer te leggen bij de competente departementale beleidsafdelingen;
- assistentie met kennis en competenties in concrete gebiedsprocessen en het faciliteren van de kennisuitwisseling onderling zodat niet in elk proces het wiel opnieuw hoeft te worden uitgevonden en regionale overheden ook weten welke instrumenten, aanpakken en procedures geschikt kunnen zijn;

- waar nodig rijksbetrokkenheid organiseren om regionale coalities een steun in de rug te geven en moeilijke keuzen te vergemakkelijken door deze te steunen;
- aanwezigheid in en kennis over regionale gebiedsontwikkeling bij rijkspartijen;
- financiële arrangementen die gebiedsontwikkeling ondersteunen en die rekening houden met het tijdrovende en interdisciplinaire karakter van gebiedsontwikkeling, maar tegelijkertijd ook het toegroeien naar verhoudingen waarbinnen niet naar elkaar wordt gekeken wie er gaat betalen, maar waarin het gezamenlijk zoeken naar een optimale ontwikkelingsrichting de discussie domineert en het geld op de tweede plaats komt. Dit betekent (zie het eerste punt) meer inzet op het opzetten van regionale coalities rondom een wederzijds aantrekkelijke agenda van kansen, bedreigingen en opgaven waarna later alsnog de vraag op tafel komt wie welk deel van de rekening betaalt gelet op de eigen verlies- en winstrekening);
- het verder ontwikkelen van zachte arrangementen zoals de bestuurlijke duo's in het Urgentie Programma Randstad om zo regionale én landelijke bestuurders te verleiden tot een extra stapje harder en via zachte sturing meer creatieve concurrentie te bevorderen; overigens betekent dit niet dat de ambtenaren sturing door de bestuurlijke duo's moeten afwachten.

Er is behoefte aan zichtbare participatie van rijkspartijen in gebiedsprocesen, waarbij de daadwerkelijke rol van de rijkspartijen kan variëren tussen ondersteunen en adviseren tot meebeslissen of toetsen. Openheid en transparantie over de eigen rol is daarbij van groot belang, evenals acceptatie van de onmogelijkheid om als rijk volledig monolithisch op te treden. Het hoort bij het spel dat regio's die wel gezamenlijk optreden van het rijk eisen om dat ook te doen. Daarbij is ook rijksbetrokkenheid bij de uitvoering belangrijk, omdat discussies vaak cyclisch en repetitief verlopen en het ambitieniveau daalt zodra concrete uitvoeringsproblemen aan het licht komen.

Extra aandacht hier verdienen de regionale directies van Rijkswaterstaat. Wij zien hoe vooral RWS Zeeland zich profileert als een constructieve regionale partner en zo ook door de andere partijen in de regio wordt gezien. Deze Directie kan deze functie alleen vervullen als zij ook effectief wordt geruggensteund door RWS centraal en DG Water. Dat betekent dat regionale directies ruimte moeten krijgen om energie in te zetten op de plekken waar zij dat effectief achten. Het betreft hier vooral energie voor procesmanagement (naast de energie die nodig is om eigen doelen, zoals waterkwaliteit, te realiseren). Kosten van procesmanagement zijn altijd moeilijker te verantwoorden maar de middelen ervoor zijn wel noodzakelijk.

Governance in de regio

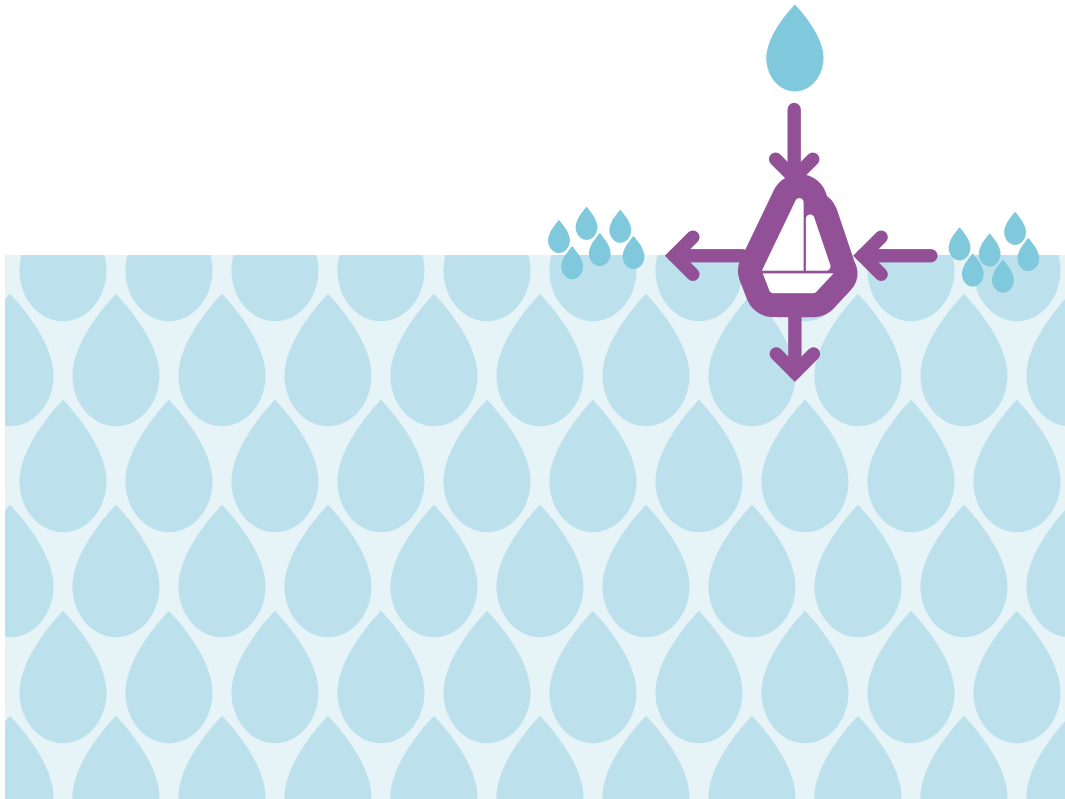
Succesvolle governance in de regio staat of valt met:

- bestuurders die hun verantwoordelijkheid durven nemen voor de lange termijn terwijl ingrepen op de korte termijn op weerstand zullen stuiten. Hierbij is met name de Provincie in de meeste situaties de geschikte

2. Oplossingsrichtingen

partner om het procesregisseurschap van gebiedsontwikkeling op zich te nemen. Soms kan echter ook het Waterschap of een regionale uitvoeringsorganisatie een geschikte trekker zijn. Het is belangrijk te beseffen dat de geschiktheid om processen te regisseren niet a-priori gegeven is voor één specifieke partij in de regio. Wie het doet is niet zo belangrijk, als degene die het doet maar wordt geaccepteerd als zodanig door de andere actoren en voldoende competent is;

- partijen die de bereidheid tonen om hun eigen deelbelang te koppelen aan het gemeenschappelijke belang en die ook hun eigen verantwoordelijkheid willen verbreden om zo tot een voor ieder aantrekkelijke uitkomst te komen;
- organisaties die intern zodanig zijn ingericht dat ze extern effectief kunnen samenwerken. Dat betekent dat vertegenwoordigers intern kunnen terugvallen op een adequate ondersteunende organisatie en niet verrast worden als zij iets terugleggen in de organisatie;
- ruimte om flexibel te zoeken naar een optimale combinatie van doeldefinities, zonder dat deze zoektocht vooraf volledig is dichtgetimmerd, zodat een krachtige regionale coalitie kan ontstaan;
- kennis over best practices van procesarrangementen en ervaren procesregisseurs;
- een effectief instrumentarium om – nadat alle procesinstrumenten zijn toegepast – verder te kunnen met de implementatie ondanks de tegenstand van zeer mondige maar kleine minderheden. Dat betekent ook aandacht voor het inzetten van onteigening als redelijkerwijs vrijwilligheid niet meer kan worden georganiseerd.



3 Naar een typering van interfaces tussen rijk en regio

We constateren dat er veel factoren zijn die bijdragen aan het succes van gebiedsontwikkeling waarbij water een centrale rol speelt. De interfaces in het governance systeem zijn daarbij van groot belang. We onderscheiden drie categorieën interfaces: in volgorde van toenemende zwaarte zijn dat sociale, organisatorische en institutionele interfaces. Gezamenlijk bepalen ze de governance capacity van de partijen die betrokken zijn bij de gebiedsontwikkeling. We merken dat er in deze interfaces een aantal paradoxale situaties voorkomen. Regionale partijen willen graag zelf autonoom gebiedsontwikkeling vormgeven en zien daarbij het Rijk als een nuttige bron van resources. Tegelijkertijd zijn regionale partijen soms onmachtig om zelf de pijnlijke beslissingen te nemen. Rijkspartijen echter, willen graag dat regionale partijen zonder verder gedoe de nationale opgaven uitvoeren en daarbij de lokale pijnpunten oplossen. Tegelijkertijd zijn Rijkspartijen soms onmachtig om regionale partijen effectief te ondersteunen vanwege gebrek aan kennis van en voeling met de lokale situatie. Als Rijkspartijen zich te sterk in de regio profileren kan dat leiden tot passiviteit bij regionale partijen vanuit de idee dat ‘het Rijk het werk wel doet en oplost’. Als Rijkspartijen zich geheel terugtrekken kan dat ook leiden tot inertie omdat regionale partijen om de pijnlijke punten heen draaien. Tegelijkertijd zijn Rijkspartijen afhankelijk van deze regionale partijen vanwege de eerder genoemde achterstand in kennis. Deze spanningsvolle relaties zijn dan ook inspiratie voor de titel van dit rapport: loslaten, maar niet overlaten.

Eenzijds is gebiedsontwikkeling een zaak van de regio en wil het Rijk dat ook loslaten en zoveel mogelijk overlaten aan de regio. Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek dat een zekere vorm van betrokkenheid van het rijk bij gebiedsontwikkeling enorm kan helpen. Een succesvolle koppeling tussen rijks-governance en regionale governance valt of staat bij goede interfaces:

- 1 *Sociale interface.* Om in regionale gebiedsprocessen de rijksagenda mee te koppelen is het van belang dat deze als zodanig ook wordt vertegenwoordigd en behartigd. Directe interactie tussen regionale ambtenaren en rijksambtenaren kan veel ambiguïteit en ruis wegnemen. Gebiedsambassadeurs of andere liaisonfuncties kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het op elkaar betrekken van governance processen op rijks- en regionale niveau. De sociale interface draagt idealiter bij aan het vermogen van mensen om elkaar te vertrouwen, om los te kunnen laten, om relaties op te bouwen met andere partijen en om te balanceren tussen eigenbelang en collectief belang. Gebiedsontwikkeling is per definitie een zoektocht naar de optimale grootte van de taart waarbij elk belang tot op zekere hoogte onderhandelbaar is maar waarbij het cruciaal

3. Naar een typering van interfaces tussen rijk en regio

is dat deze belangen gecommuniceerd worden en onderdeel uitmaken van de zoektocht naar een gedragen oplossing.

- 2 *Organisatorische interface.* De betrekkelijke afwezigheid van Rijkspartijen, met wederom als bijzondere gevallen Rijkswaterstaat en Dienst Landelijke Gebieden, valt verschillend te waarderen. Wij constateren dat het regionale partijen redelijk lukt om in de complexiteit van gebiedsontwikkeling hun weg te vinden. Het is lang niet altijd even gemakkelijk voor deze partijen om de gewenste veranderingen tot stand te brengen. Wanneer het minder goed loopt met de projecten ontstaat soms het verlangen naar een partij die de knoop zou kunnen doorhakken. Die rol zou in theorie door het Rijk kunnen worden vervuld. Echter, het is maar zeer de vraag of Rijkspartijen wél in staat zouden zijn om de complexiteit van gebiedsontwikkeling te overzien en daarin beslissend in te handelen, evenals de vraag of het Rijk door regionale partijen geaccepteerd zal worden in deze rol. Het lijkt ons dat de rol van Rijkspartijen in de meeste gevallen gelegen is in het mogelijk maken van regionale consortia en hun gebiedsontwikkeling in plaats van beslissende uitspraken te doen over die gebiedsontwikkeling. Eén-loket voor raad en bijstand is daarentegen zeer welkom, waarbij kennis van de desbetreffende gebiedsontwikkeling aanwezig is. De verkokering op rijksniveau mag niet zijn weerslag krijgen op de complexiteit van een gebiedsproces.
- 3 *Institutionele interface.* Hierbij gaat het om het aanreiken van instrumenten en procedures die regionale partijen kunnen helpen bij het realiseren van hun doelen. Financiële arrangementen en juridische instrumenten dienen aan te sluiten bij de eisen die gebiedsontwikkeling stelt. Dat betekent tegelijkertijd ook maatwerk. Ontschotting van subsidiestromen (vanwege het feit dat gebiedsontwikkeling per definitie multidisciplinair is) is een belangrijke voorwaarde om integrale opgaven te kunnen financieren. Daarnaast is het van belang dat er een juridisch instrument is dat voorkomt dat regio's opgaven afwentelen op andere regio's. Ook het denken over verantwoordelijkheden voor ketens van acties en voor integrale systemen kan nog een grote sprong maken en kan helpen bij het organiseren van samenwerking.



4 Agenda voor de toekomst

We sluiten onze rapportage af met een aantal agenderende hypothesen ten aanzien van water governance die verder onderzoek verdienen:

- 1 Regionale bestuursorganisaties definiëren nog weinig het opbouwen van gebiedsallianties als doel op zichzelf. Het opbouwen van gebiedsallianties zou een gunstig effect kunnen hebben op het realiseren van inhoudelijke beleidsdoelen. Het procesarrangement en het procesmanagement zijn minstens zo belangrijk als het nadenken over beleidsdoelen.
- 2 Nationale beleidsambities kunnen soms te weinig scherpomlijnd zijn om partijen in een gebiedsproces duidelijk te maken of ze op de goede weg zijn. Tegelijkertijd kunnen ze soms juist te specifiek zijn waardoor ze regionale zoekprocessen van regionale partijen frustreren die op basis van de gebiedsspecifieke karakteristieken zoeken naar een optimale gebiedsontwikkeling. In beide gevallen zullen regionale partijen niet snel processtapen initiëren.
- 3 Verbeterde vaardigheid van rijksambtenaren om samen met regionale bestuurders en ambtenaren ‘van buiten naar binnen’ te werken (ook wel programmatische aanpak genoemd binnen het rijk) en te zoeken naar een optimale fit tussen datgene wat in gebiedsprocessen realistisch blijkt en dat wat vanuit beleidsdoeleinden noodzakelijk is.
- 4 Onduidelijk vangnet voor bewoners en grondeigenaars; in het bijzonder de veranderingen die de landbouw zou moeten ondergaan leidt tot weerstand en vervolgens vertraging.
- 5 Gebiedsontwikkeling is een langjarig traject en vraagt daarom ook om langjarige verzekering van fondsen.
- 6 Er is veel improvisatie met betrekking tot proces en inhoud maar deze improvisatie is onvermijdelijk. Meer systematische kennisuitwisseling maar ook het borgen van kennis bij regionale partijen moet worden gefaciliteerd.
- 7 Klimaaturgentie is vooral een nationale aangelegenheid en in de regio worden andere urgenties gevoeld. Klimaatadaptatie krijgt vorm in samenwerking met andere agenda’s in de regio’s.
- 8 De angst om processen en belangen in gebiedsontwikkeling te verbreden levert een averechts effect op: het project wordt er niet eenvoudiger op maar complexer omdat de taart niet kan worden vergroot en patstellingen verergeren.
- 9 Het noodzakelijk experimentele karakter van gebiedsontwikkeling kan worden bevorderd door niet direct op korte termijn grootse resultaten en opbrengsten te verwachten en dit binnen de eigen organisatie en achterban uit te dragen.



5 Uitgebreide bespreking cases

Voor al onze geselecteerde gebieden is er echt iets ‘aan de hand’ met water, in relatie tot wonen en werken (wateroverlast), landbouw (winstgevendheid), natuur (verdroging en verontreiniging) en recreatie. Een deel van de partijen die zich op gebiedsniveau manifesteren agendeert scenario’s die neerkomen op een grootschalige functieverandering – een conversie. Voor een deel zijn dit ook gebieden waar conversie in de ogen van deze partijen relatief urgent is, voor een deel komen dezelfde problemen ook elders voor. In alle gevallen behelst de ontwikkeling o.a. een functieverandering en aanpassing van de landbouw.

Krimpenerwaard

Na lang steggelen werd eind jaren negentig het Raamplan Krimpenerwaard vastgesteld. Echter, toen twee modules waren uitgevoerd, bleek dat het raamplan niet strookte met nieuwe inzichten zoals ‘functie volgt peil’ en dat daarom de financiering niet langer was geregeld. De uitvoering van het Raamplan werd daarmee stilgezet en de provincie ging op zoek naar een oplossing waarin recht werd gedaan aan een aantal ambities:

- de ontwikkeling van natuur;
- het tegengaan van verdere inklinking;
- het robuuster maken van het waterbeheer en het terugdringen van het aantal peilvakken.

Met bestuurlijke en maatschappelijke partners werd een pact gesloten waarin een aantal ingrijpende beslissingen genomen werden. Met name voor de landbouworganisaties was dit een zware bevalling. Hun achterbannen gingen moeizaam akkoord. Gaande het traject kalfde het draagvlak af.

De Provincie heeft van meet af aan gekozen voor een sterk sturende rol en heeft aangekoerst op een traject met daarin een veel minder sterke rol voor maatschappelijke partijen dan gebruikelijk in de vroegere landinrichtingscommissies. Dit roept bij gemeenten en landbouworganisaties veel weerstand op. Maar de provincie lijkt vastbesloten om met alle mogelijke middelen door te zetten.

Uniek is dat in dit project een onteigeningstitel is gevraagd voor natuurontwikkeling. In het kader van de FES gelden is extra geld ter beschikking gesteld om dit ook financieel mogelijk te maken.

Gouwe Wiericke

Ook in Gouwe Wiericke is er al een jarenlange strijd over een alternatieve landinrichting. Deze wordt stilgezet als nieuwe inzichten over waterbeheer bij provincie en Hoogheemraadschap terrein winnen. In haar zoektocht naar

geschikte locaties voor waterberging in tijden van calamiteiten komt Rijnland bij de polders van Gouwe Wiericke West uit. Deze moeten als diepe droogmakerij uitermate geschikt zijn om als waterberging te dienen. De provincie is snel overtuigd. De omringende gemeenten worden betrokken bij een MER studie naar de mogelijkheid van grootschalige waterberging. Uit deze studie blijkt echter dat de plannen technisch en financieel absoluut onhaalbaar zijn.

Dit vormt de aanleiding voor de overheden om de bewoners en boeren uit het gebied de gelegenheid te geven zelf met plannen te komen. In samenspraak met ambtenaren van provincie en hoogheemraadschap ontwikkelen deze een variant waarin aan alle ambities die er ten aanzien van het gebied leefden gedeeltelijk werd tegemoet gekomen.

Dit voorstel ketste echter af op bezwaren van provincie en waterschap die de voorgestelde doelen niet vergenoeg vonden gaan. Besloten werd het plangebied te vergroten en ook voor dit gebied een veenweidepact op te stellen. Hierbij werd parallel een bestuurlijke en een maatschappelijke agenda opgesteld. Op kleine schaal wordt met boeren gesproken over verplaatsing of vrijwillige verkoop. In tegenstelling tot de Krimpenerwaard lijkt hier de logica veel sterker bottom-up.

Perkpolder

Na het verdwijnen van het veer tussen Kruiningen en Perkpolder sloegen de Provincie Zeeland, de gemeente Hulst en Rijkswaterstaat de handen ineen om Perkpolder een nieuwe impuls te geven. Nadat er een publieke visie was gelanceerd, werden private partijen uitgenodigd om via een prijsvraag concrete voorstellen te doen voor de inrichting van het gebied die haalbaar en betaalbaar zou zijn. Uiteindelijk werden twee private partijen geselecteerd om mee te gaan doen in de verdere ontwikkeling.

Na lang steggelen werd eind 2007 de bestuursovereenkomst getekend. Hierin wordt vastgelegd dat de provincie en de gemeente zullen participeren in de PPS. Alle publieke partijen verbinden zich aan het doel om van dit project een succes te maken.

In de PPS participeren de twee publieke en de twee private partijen op basis van evenredigheid. De Provincie stelt zich garant en maakt op deze wijze mogelijk dat op gunstige voorwaarden de PPS op basis van 100% vreemd vermogen kan worden gefinancierd.

Perkpolder is overigens één van de zeer weinige locaties in Zeeland waar er zonder al teveel maatschappelijke weerstand ontpolderd wordt. In de deal is voor elk wat wils, wat een belangrijk argument is ten faveure van deze gebiedsontwikkeling.

Groot Mijdrecht Noord¹

Groot Mijdrecht Noord (GMN) is een polder in de provincie Utrecht, en in het gebied van Waternet (Amstel Gooi en Vecht). De landbouw in het gebied wordt op termijn bedreigd door bodemdaling, verzilting en toenemende kosten van waterbeheer. Er is schaalvergroting en veel boerderijen zijn opgekocht door stedelingen. Het is een gebied dat door zijn diepte geschikt is als grootschalige waterberging voor het stedelijke gebied er omheen, en als zodanig door het rijk ook beoogd. Het valt ook onder het beleid om het groene hart open te houden en veenweide te behouden. Een flink deel van het gebied heeft natuurwaarden en is aangewezen als (deels te ontwikkelen) natuurgebied (50% is EHS). Als dit leidt tot gebiedsconversie zou een precedent voor andere EHS-gebieden kunnen ontstaan.

GMN is al jaren een showcase van voortvarende samenwerking tussen provincie en waterschap die in interactie met de bewoners scenario's bespreken waarbij vrijwillige medewerking van grondeigenaren geen uitgangspunt is. Doel is primair natuur en 'economisch duurzame' landbouw, beide meer controversieel dan bijvoorbeeld de waterveiligheid.

Er zijn scenario's die variëren van niet ingrijpen tot grootschalige waterberging (de 'plas-optie'). Conversie van het gebied neemt tientallen jaren in beslag, en in die periode is consequent beleid en samenwerking tussen overheden noodzakelijk. Zowel rijk als waterschap agenderen. Zij betalen samen het grootste deel van de grondaankoop, onteigenings- en inrichtingskosten, maar laten de beslissing en regie van het proces aan de provincie over. Er is veel weerstand onder bewoners. In 2007 is er een commissie Remkes geweest die geadviseerd heeft een aantal controversiële punten nader te onderzoeken. Onderzoekers vinden dit eigenlijk niet nodig – bovendien is er bijna geen expert meer te vinden die nog neutraal is. Als de plas-optie (die de meeste weerstand krijgt) wordt gekozen is er sprake van een langjarige grootschalige gebiedsconversie met als doel natuur, overlastbeperking, en (in feite, in de ogen van de meeste kennisinstellingen) de landbouwers beschermen tegen zichzelf. Veel informatie over GMN is te vinden op <http://www.grootmijdrecht-noord.nl/>

Rondom het Veerse Meer

Het Zeeuwse Veerse Meer is één van de eerste wateren die werden afgesloten vanwege de Deltawerken. Rondom het Veerse Meer heeft zich een relatief grote recreatiecluster ontwikkeld met dagrecreatie, visserij en watersport. Enkele jachthavens bieden direct toegang tot het Veerse Meer. Hoewel het oorspronkelijk de bedoeling was om het water zoet te maken zorgde het besluit de Oosterschelde open te houden voor handhaving van het zoutgehalte. Enkele gebieden rond het Veerse Meer, vooral ten noorden van het

¹ Een deel van de respondenten heeft gevraagd niet te publiceren zonder dat ze het bekeken hebben. Deze teksten zijn dus vertrouwelijk.

water, een aantal eilanden en ondiepe gebieden, zijn in het kader van Natura 2000 aangewezen als natuurgebied.

Een groot deel van het landbouwgebied van Walcheren en Noord- en Zuid-Beveland watert op het meer af. Mede vanwege de geringe wateruitwisseling met de Oosterschelde is het water zwaar vervuild met stikstof en fosfaat. Dat leidt tot sterke algengroei en een daling van het zuurstofgehalte. De constructie van een doorlaatmiddel in de Zandkreekdijk (2004) zorgt voor betere doorstroming van water vanuit de Oosterschelde. Volgens Rijkswaterstaat is sindsdien de waterkwaliteit sterk verbeterd. Het doorlaatmiddel kwam tot stand na jaren van onderzoek maar ook wachten op het vrijkomen van middelen omdat die eerst werden toegewezen aan Ruimte voor de Rivier.

Het peil van het Veerse Meer is ook van invloed op de landbouw. Veranderingen in het peil hebben gevolgen voor de kweldruk en de bemaling van de omliggende landbouwgebieden. Dat betekent dat het waterpeil in de winter (natte seizoenen) werd verlaagd om goede afwatering te garanderen. Daardoor kwamen kwetsbare delen van het water echter droog te liggen. Na jarenlange voorbereiding door de Stuurgroep Veerse Meer (start 2003) is in het najaar van 2007 het besluit genomen om het peilverschil tussen zomer en winter te verkleinen.

Met deze technische aanpassingen van het Veerse Meer volgt ook een herontwikkeling van de gebieden rondom het Veerse Meer, in het gebiedsprogramma 'Rondom het Veerse Meer'. De projectgroep kijkt hoe landbouw, recreatie en natuur rondom het Veerse Meer in samenhang kunnen worden ontwikkeld. Het gebied is van oudsher vooral georiënteerd op landbouw maar de recreatieve functie van het gebied is groeiende en door de lokale overheden aangepakt als ontwikkelingspunt. Daarnaast wordt er – in het verlengde van de succesvolle gebiedsontwikkeling Goese Meren – getracht woningbouw in het middensegment te realiseren. Door deze ontwikkelingen is de oorspronkelijk enkelvoudige opgave van het Veerse Meer verworden tot een gebiedsontwikkeling waarbij veel actoren worden betrokken zijn geraakt. Het project is daarmee breder geworden, en inhoudelijk dus beter verbonden met andere ontwikkelingen in het gebied, maar ook complexer om te gerealiseerd te krijgen.

Het Oude Diep

Inhakend op het vigerende Rijks- en provinciaal beleid is er in 1992, op initiatief van stichting Het Drentse Landschap, een "Begeleidingsgroep Oude Diep" ingesteld. Deze heeft onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden voor een integraal herstel en ontwikkeling van natuur- en landschapswaarden in het beekdal van de Oude Diep. De begeleidingsgroep bestond uit een samenwerking tussen de stichting het Drentse Landschap, landinrichtingsdienst Drenthe, Ministerie LNV, Zuiveringschap Drenthe, de provincie Drenthe, en het Waterschap Middenveld/Meppelerdiep. Natuurmonumenten had tevens

een plan voor natuurontwikkeling in het gebied. De stichting Het Drentse Landschap heeft in dit onderzoek de functies recreatie en landbouw aan het project toegevoegd.

De provincie Drenthe heeft door middel van het instellen van een Bestuurlijk Platform een vervolg gegeven aan de visievorming. Het Bestuurlijk Platform bestaat uit inzittenden van de provincie Drenthe, gemeente Hoogeveen, gemeente de Wieden, gemeente Midden-Drenthe, LTO Noord, Essent Milieu, het Recreatieschap Drenthe, het Waterschap Reest & Wieden en het Drentse Landschap. Binnen dit Platform is gekomen tot een integrale visie in de vorm van het Ontwikkelingsplan Oude Diep. Bij de visievorming zijn lokale actoren en bewoners door middel van werkgroepen betrokken bij de vorming van het integrale ontwikkelingsplan. Het Ontwikkelingsplan heeft voor de provincie Drenthe de aanzet gegeven tot het afgeven van een intentieverklaring voor de uitvoering, waaraan de betrokken partijen zich hebben verbonden (2000). De totstandkoming van het Ontwikkelingsplan is een iteratief proces geweest, tijdens de planvormingsfase werden tevens uitvoeringsprojecten voorbereid en deels uitgevoerd.

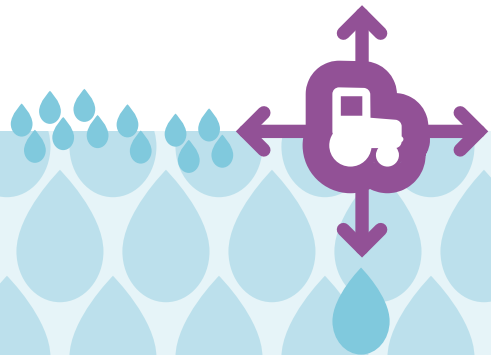
De provincie heeft de regie tijdens de uitvoeringsfase tevens vastgehouden. De uitvoeringsorganisatie bestaat uit het eerder genoemde Bestuurlijk Platform en een (inhoudelijke) projectgroep. De projectgroep functioneert als een intermediair tussen het Bestuurlijk Platform en de uitvoerende instanties. Daarnaast valt de uitvoering tevens onder gebiedscommissie Zuid-West Drenthe van de provincie. Het project is op het moment van schrijven niet voltooid, mede vanwege problemen in de grondverwerving.

Hunzeproject

Het Hunzeproject is een breed gebiedsontwikkelingsproject, voortkomend uit een wateropgave. De noodzaak voor drinkwaterwinning uit grondwater maakt de aankoop van landbouwgrond en omzetting tot natuur mogelijk. In dat natuurgebied verrijst de grootste radiotelescoop (= antenneveld LOFAR) ter wereld. Beekherstel, natuurontwikkeling, kavelruil voor de landbouw, waterberging, drinkwaterwinning. De gemeenten en provincie hebben hier dorpsontwikkeling aan gekoppeld, met nieuwbouw. Stapeling van allerlei functies: ruimtelijke ontwikkeling en wonen, werken, leefbaarheid en welzijn, landbouw, natuur, bos en landschap, recreatie en toerisme, infrastructuur, water en milieu, archeologie en cultuurhistorie. Het Hunzeproject is dus een programma.

De probleemstelling voor het gebied bestaat uit de onzekere toekomst voor de landbouw, de problemen met de waterhuishouding, het afleiden van woningbouw van de Hondsrug, de behoefte aan natuur en milieu en de grondwaterwinning. Het Drentse Landschap heeft zich in eerste instantie als verantwoordelijke voor deze problemen geprofileerd en in 1995 een visie voor het gebied ontwikkeld. In vervolg daarop heeft de provincie Drenthe het

voortouw genomen voor de ontwikkeling van het gebied op zich genomen. Het Hunzeproject is een gezamenlijk initiatief van de provincie Drenthe en de gemeenten Aa en Hunze, Borger-Odoorn en Tynaarlo. Binnen het project wordt samen met de inwoners uit het gebied gekeken hoe aan allerlei functies een goede invulling kan worden gegeven. Er wordt gewerkt vanuit 4 deelgebiedscommissies: Zuidlaren, Aa en Hunze, Voorste Diep en Achterste Diep. Het programma bestaat 10 jaar. De watersnood in 1999, die ook Drenthe trof, heeft bijgedragen aan een sense of urgency. Na een periode van ruim 13 jaar van visie ontwikkelen en ervaringen opdoen, zijn de projectbetrokkenen enthousiast over de tot nu toe bereikte resultaten en de mogelijkheden die het project de komende tijd nog biedt (zie ook 'ontwikkelkracht!. Eindrapport van de adviescommissie gebiedsontwikkeling', 2005).



Conclusion

Our conclusion, based on a sample of the seven regions studied, is that government capabilities appear to be improving, but at the same time the complexity of the issues is also increasing. Societal desires in the regions are accumulating; the parties concerned are, in fact, often capable of developing a plan on paper that meets many of the diverse wishes, but the process of integrating or synchronising the aims of the different regional parties is more difficult. Consequently, regional development in terms of water has reached a stage where explicit attention is needed above all for how communication and interaction between national water policy and regional spatial policy is shaped, and how the step can be made from plan to realisation.

In the cases we have investigated, namely rural areas, there was little evidence of powerful and capable private actors whose investments allow them to take a leading role. The actors who are in position to achieve a breakthrough are in these cases therefore primarily (decentral) authorities. The role of provinces and/or water boards is generally to initiate and direct activities. Decentral government departments that implement national water policies or water-related nature policies, for example, can in some cases have a major impact on regional development. The same applies for state financial arrangements. When possible solutions are unpleasant, and apparently also cannot be made attractive for a significant proportion of the population, stagnation is often the result. It is also the case that administrators have no faith in society's acceptance of the solutions proposed.

Regional development in terms of water currently amounts to an official and administrative search among regional consortia for ways of handling this resistance from society. In situations where decision-making on definitive solutions does in fact take place, the solutions are found primarily in the area of communication. This generates plans that are at times more versatile than previously, while at the same time giving rise to implementation problems: versatile solutions are indeed an adequate response to regional development, but they are also very difficult to realise.

There is increasing recognition (in particular at state level) that water is at the very least an important contributory element in the way we develop our space, and that this is a shared task for the actors in the regions. The core of the policies of the Directorate General for Water, which is in many instances applied to water governance as a whole, is hardly manifest in the regions either directly or via other government departments. A considerable amount of energy is expended on legitimising national priorities within the DG Water with regard to the regions or to attention for regions. Once these are clearly defined, as is the case with *Ruimte voor de Rivier* (Room for Rivers) or the relation between climate change and water safety in the long term, the DG Water generally occupies a prominent position in the bodies where regio-

nal development is discussed. As far as other issues are concerned, the DG Water has only an indirect presence in the regions, and generic arrangements are formulated. Eventual responsibility for solving problems in these cases rests primarily with the regions themselves. As a result of the high degree of complexity, the distances between the parties involved when the DG Water is indirectly represented in the regions are frequently noticeably large; as an example, there have been major improvements in the co-operation between water authorities on river basin management, but this is not reflected in the activities of those involved in the integral regional projects. Also, hardly any reference is made to the contribution made by knowledge programmes, such as *Leven met Water* (Living with Water) and *Kennis voor Klimaat* (Climate Knowledge), although there is evidence of such contributions in particular cases.

In general, spatial issues, with water in particular as a long-term consideration serving other concerns such as nature, agriculture and the living environment, are becoming increasingly complex. Many quality demands made by society as a result of sector policies converge in the regions, and subsequently cause friction. We see that these frictions on the one hand result in creative search processes where actors really do try to work together because there is no specific owner of the problem and other parties are continually entering the picture; but, on the other hand we also realise that these search processes are evidently often still not complex enough: proposals frequently run up against legitimate objections.

All the respondents seem to experience two opposing needs. On the one hand, they feel the need to be clear as to where they can be held accountable individually, which cannot logically include the outcome of a joint search process. On the other hand, they feel the need to contribute to these search processes, and, in terms of content, they are also accountable for the results of such processes, because these do indeed fall within their domain. This dichotomy seems to apply particularly for those actors who are responsible for such long-term concerns as water, and who therefore generally have to interact with other developments or interests. There is a need for an explicit validation, an official urgency (a title) to apply resources to gain influence in regional processes; conversely, the lack of this validation is a stimulus not to secure such influence.

Competences and interfaces

In this context we believe that the government's capabilities on water governance come up against the following bottlenecks:

- 1 the competence of individual policy officers and administrators to handle major complexity (letting go, but not abdicating responsibility, as the title indicates),
- 2 the collective competence to build structures (interfaces) at the boundary between institutional actors which can lead to greater complexity in the

Conclusion

search process for solutions that can actually be implemented, even without an overall view of the search process and the potential outcomes.

Paying attention to competences and interfaces, and recognising the interconnections between them, is currently the principal way of further enhancing government capabilities. These interfaces can comprise different communication channels or 'layers' that can further build on one another, can develop from one another and can exist in parallel:

- personal relations (such as 'institutional duos'), that always play an essential part and that, in fact, form the prime element of complex governance processes;
- procedures (such as the 'water test') or other measures (such as financing arrangements), where personal relations develop because individuals are obliged to explicitly handle contextual ambiguity;
- organisations (such as project agencies and programme agencies) that operate on the boundary of institutional organisations without becoming marginalised in terms of government attention and without allowing any single interest to dominate (unless that interest has sufficient legitimacy and its own funding, as seems to be the case with *Ruimte voor de Rivier* and *Zwakke Schakels* (Weak Links) in coastal defence).

These connections can develop at the interface between different policy systems (between national government and specific regions, between ministries, between organisations in a region, possibly also between government consortia and citizens) if both sides feel the need for this and are competent to understand how interfaces can work as catalysts in a process typified by stresses, and to work with this in mind. This is also important in preventing new organisations becoming an objective *per se*. They have to continuously prove themselves in the eyes of all participating parties.

Setting and extending boundaries

There are two possible extremes in terms of outcome: either major interventions and regional conversions become validated in the course of the process (i.e. they gain broad support), or there is legitimacy for minor decisions and investments on spatial issues. These may indeed not be part of an overall master plan leading to a total solution, but they may increase the likelihood of a partial solution or avoid developments falling into a particular rut that precludes future solutions. En route to these outcomes there are intermediate results that can be explained by insiders as steps in the right direction. It is essential to broaden both the conceptual boundaries of the search process (since all things are related), and to keep the limits of the actual decision-making process on investments so narrow that any form of - or possibility of - visible progress is possible, and also to continue to reiterate the relation between the two.

Improvements on these points can also contribute to the development of new insights into the water governance system itself with regard to the necessary accommodation by the more rigid institutions. So far, we have no indication that the primary organisation structure or statutory authorities constitute the main limiting factor for optimal regional development. We favour comprehensive structures varying in the extent of their powers, as indicated above. All these structures together become so complex, however, that water governance as a whole may become difficult to manage centrally.

The appropriate structures have to develop from within the co-operating organisations. An actor such as the DG Water can initiate its own ‘support structures’ such as system areas (coast, mudflats, south-west delta, IJsselmeer, rivers) and invite actors to align themselves with these structures. Government funding focused on regions is at times a catalyst for regional processes, and can also combine with these structures. In their communication with the regions, central actors may also favour a front office/back office solution. It has already been indicated above that every demarcation and classification also creates its own ambiguity, and that an optimal demarcation is a continuous search process; it is never possible to arrive at a definitive solution. The fact that connecting structures develop is cause for hope, and their merits have to be assessed separately on a continuous basis. Such assessments that can be made primarily by the individual himself, probably with support from a party with responsibility for the water governance system, fall outside the scope of this study. A particular point of attention is that the recent river basin-focused co-operation between water authorities that has been so successful is barely mentioned as a relevant factor in regional development. It is possible that this alignment between water authorities filters through imperceptibly into integral regional processes, but it is equally possible that the water authorities continue to focus primarily on sectoral solutions. This last possibility really does not seem to reflect nationally expressed desires for water transitions. There is a need for a language and a process with which the field itself can determine which barriers it comes up against.

Concluding recommendations

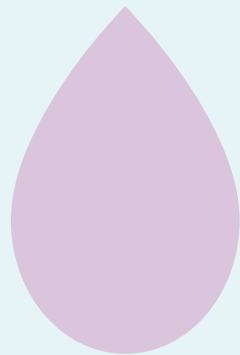
The Netherlands, like many other countries, will be confronted with increasing variations in terms of water supplies and water levels. Climate researchers predict a more freakish climate. The realisation that water cannot for ever be kept at bay has major consequences for local regional development, without it being possible to give a precise indication of what will be required. At the same time, as a result of the move towards decentralisation in spatial planning - ‘*central wat moet, decentral wat kan*’ (‘centralise what you have to, and decentralise all the rest’) - the opportunity is there to resolve local problems locally. National government no longer aims to be involved in all aspects of governance, but wants to govern strategically along key lines. At the same time, decentral authorities have increasing opportunities to operate

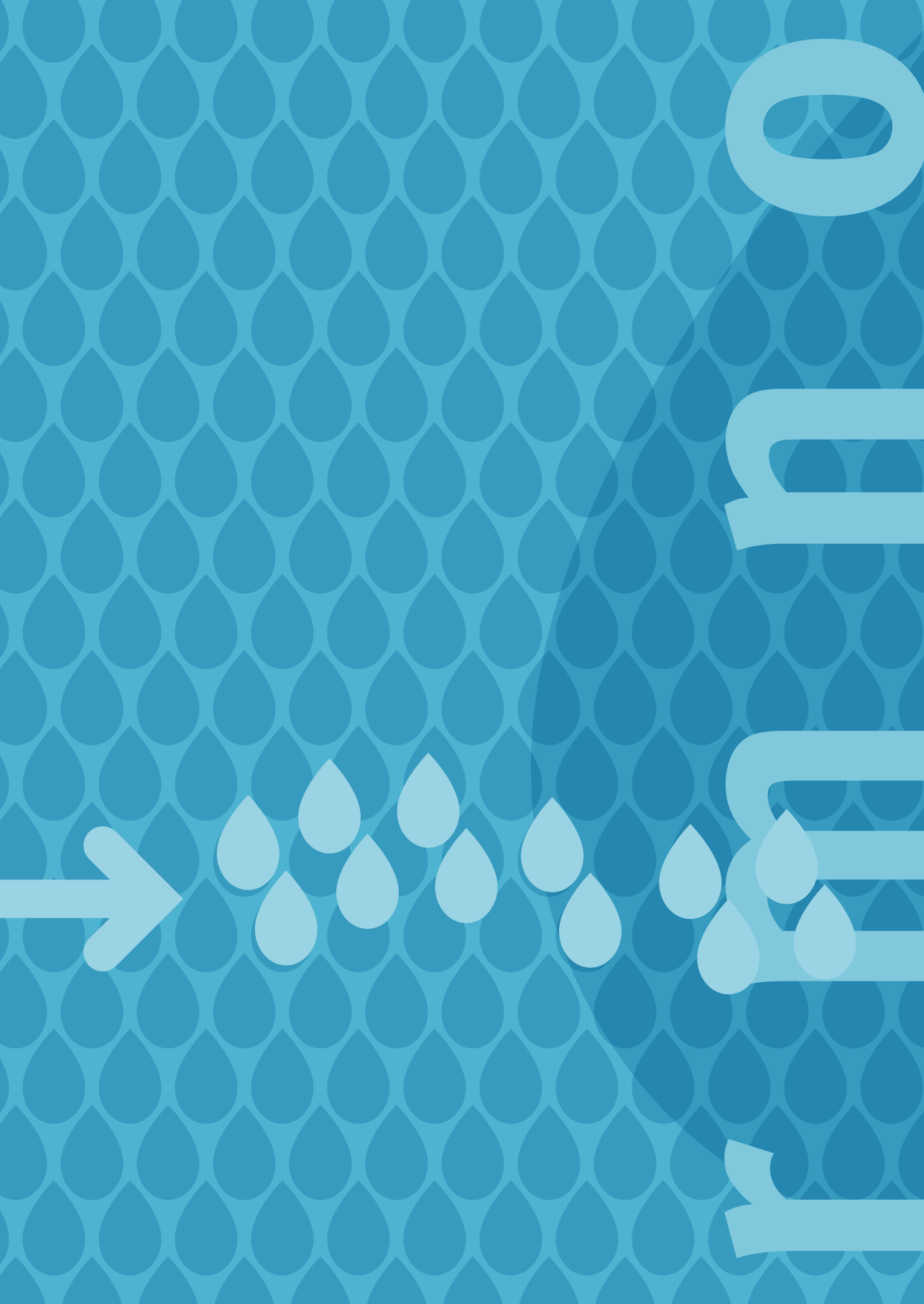
Conclusion

autonomously. This offers new possibilities for regional development in terms of water.

The increasingly complex spatial tasks being imposed on us by climate change and changes in water management, combined with an increasingly complex spatial domain, call for greater ability to manage water issues as an element of regional development. RMNO recommends making use of this complexity, and above all advises the relevant authorities to acknowledge the interfaces, the connecting structures between and within the different scale levels, and to use these to enhance institutional and administrative capabilities. Knowledge, competence and expertise converge at the interfaces and develop at a rapid pace; it is at these interfaces, then, that most interconnections (including for national government) can develop.

This creates an environment where local water governance within regional development can develop independently to become a success ('letting go'), and the region does not drown in the ever-increasing complexity, but can pluck the fruits of it ('but don't abdicate responsibility').





RMNO, schakel tussen onderzoek en beleid

De Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO) adviseert de Regering gevraagd en ongevraagd over onderzoek op het gebied van ruimte, milieu en natuur. De RMNO kijkt daarbij vrij ver vooruit en probeert als een soort kennismakelaar verbindingen tot stand te brengen tussen wetenschap, beleid en maatschappij. Vaak bewandelt de Raad een lang en ingewikkeld traject om tot een advies te komen. Het nemen van een tussenstap die de mogelijkheid biedt tot reflectie kan een belangrijke mijlpaal zijn. Daarom produceert de RMNO niet alleen adviezen, maar ook voorstudies en achtergronden.

Loslaten, maar niet overlaten – succesvol regionaal water governance en de rol van rijkspartijen

is een RMNO-advies over de nieuwe uitdagingen waarvoor de waterwereld zich gesteld ziet. Ontwikkelingen op het gebied van klimaat, demografie en economie geven op veel beleidsterreinen onzekerheid. In de aanbevelingen van de Deltacommissie en het Nationaal Waterplan worden de gevolgen van die ontwikkelingen voor het watersysteem uiteengezet. Eén van de verwachtingen is dat er meer ruimte nodig is voor water. Als dat klopt, mogen we aannemen dat de posities en rollen van de bij waterbeheer betrokken partijen verschuiven en dat waterbeleid en ruimtelijk beleid sterk verweven raken. De belangrijkste verandering is die in de richting van gebiedsgerichte samenwerking. Kan het openbaar bestuur deze toegenomen verlangens accommoderen of is daarvoor iets nieuws nodig?