

## Kwaliteitsimpuls beleidsprocessen Integraal Waterbeheer



# **Kwaliteitsimpuls beleidsprocessen Integraal Waterbeheer**

**Casus onderzoek naar de condities voor de kwaliteit van besluitvorming  
ten aanzien van de uitvoering van Waterbeheer 21<sup>ste</sup> eeuw**

**C.A. Balduk  
W. W. Buunk  
M.G.G. Neven**

**Alterra-rapport 641**

**Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen, 2002**

## REFERAAT

C.A. Balduk, W.W. Buunk en M.G.G. Neven, 2002. *Kwaliteitsimpuls beleidsprocessen Integraal Waterbeheer; Casus onderzoek naar de condities voor de kwaliteit van besluitvorming ten aanzien van de uitvoering van Waterbeheer 21<sup>ste</sup> eeuw*. Wageningen, Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte. Alterra-rapport 641. 98 blz.; 1 fig.; 1 tab.; 5 boxen; 2 kaarten; 46 ref.

In de Startovereenkomst Waterbeleid 21<sup>e</sup> Eeuw zijn afspraken gemaakt over integraal waterbeheer. Dit onderzoek focust op de sterke en zwakke punten in het beleidsproces van de implementatie integraal waterbeheer. In dit onderzoek is aansluiting bij de beleidspraktijk gezocht. Een analyse van drie casus, waarin het conflict tussen wateroverlast, verdroging en ruimtelijke ordening aan de orde is, heeft inzicht geleverd over de kwaliteit van besluitvorming in integraal waterbeheer. In de aanbevelingen die uit het onderzoek voortvloeien wordt ingegaan op mogelijkheden voor een kwaliteitsimpuls en is een voorstel voor beleidsrelevant onderzoek opgesteld.

Trefwoorden: implementatie, integraal waterbeheer, kwaliteit van besluitvorming, interbestuurlijk management, interregionaal ruimtelijk beleid

ISSN 1566-7197

Dit rapport kunt u bestellen door €19,- over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Alterra-rapport 641. Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

© 2002 Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte,  
Postbus 47, NL-6700 AA Wageningen.  
Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: info@alterra.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

# Inhoud

Woord vooraf	9
Samenvatting	11
1 Inleiding	15
2 Probleemstelling	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Relevantie van het Strategisch Beleidskader op Rijksniveau	17
2.3 Relevante beleidsinstrumenten	19
2.4 Relevantie van het vraagstuk van integraal waterbeheer voor de samenleving	21
2.5 Hoofdvragen voor het onderzoek	23
3 Methoden van onderzoek	27
3.1 Inleiding	27
3.2 Onderzoeksstrategie	27
3.3 Object van onderzoek: selectie van casus	28
3.4 Analysestrategie	29
3.5 Onderzoeksinstrumenten	33
4 Resultaten drie casusbeschrijvingen uitvoering integraal waterbeheer	37
4.1 Inleiding	37
4.2 Thematische casus Verdrogingbestrijding	38
4.3 Gebiedscasus Integraal Waterbeheer regio Regge en Dinkel	42
4.4 Gebiedscasus Integraal Waterbeheer regio Delfland	51
4.5 Vergelijking Casus	60
5 Analyse en reflectie	63
5.1 Inleiding	63
5.2 Ontwikkeling van de inhoudelijke betekenis van integraal waterbeheer	64
5.3 Ontwikkelingen in het netwerk van partijen rond integraal waterbeheer	68
5.4 Veranderingen in de aanpak van het beleidsproces rond integraal waterbeheer	74
6 Conclusies en aanbevelingen	81
6.1 Conclusies	81
6.2 Aanbevelingen voor een strategische beleidsrelevante onderzoeksagenda	84
Literatuur	87
Bijlage 1 Respondenten casus	91
Bijlage 2 Vragenlijst interviews gebiedscasus	93
Bijlage 3 Vragenlijst interviews thematische casus Verdroging	95



## Lijst van afkortingen

DLG	Dienst Landelijke Gebieden van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
GeBeVe	Gebiedsgerichte Bestrijding Verdroging`
GGOR	Gewest Grond- en Oppervlaktewater Regime
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
REGIWA	REGeling Integraal WATERbeheer die voorziet in een rijksbijdrage aan projecten
RWSR	Regionale Watersysteem Rapportage
SGB	Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Veerkrachtbenadering	Methode voor inrichting van watersysteem die erop gericht het watersysteem meer ruimte te geven en verstoringen in het watersysteem zoveel mogelijk langs natuurlijke weg te verwerken. Bijvoorbeeld door beken weer laten meanderen en (tijdelijk) buiten hun oevers treden, zodat water op bepaalde plaatsen langer kan worden vastgehouden.
WB21	Proces van verandering van waterbeheer op basis van het Rapport van de Commissie Waterbeheer 21 <sup>e</sup> eeuw (commissie Tielrooij) en de startovereenkomst Waterbeheer 21 <sup>e</sup> Eeuw tussen rijk, Unie van Waterschappen en Vereniging van Nederlandse Gemeenten





## Woord vooraf

Met genoegen bied ik u hierbij een onderzoeksrapportage aan, waarin de noodzaak van een vermaatschappelijking van beleidsvormingsprocessen voor de implementatie van integraal waterbeheer wordt beargumenteerd. De discussie over vermaatschappelijking van beleidsvormingsprocessen is reeds enige jaren aan de gang binnen en tussen verschillende departementen en met maatschappelijke actoren, betrokken bij dit maatschappelijk en politiek zeer relevante beleid. Het stimuleert de zoektocht van betrokken partijen naar nieuwe verantwoordelijkheden, rollen en posities in dit beleidsveld. Het onderzoek maakt de balans op van de beleidspraktijk op dit moment. Daarmee onderscheidt het zich van veel onderzoeken van de laatste jaren, waar voornamelijk op de technische aspecten van integraal waterbeheer is ingegaan.

Het in deze rapportage opgenomen strategisch en experimenteel onderzoek maakt deel uit van een reeks van onderzoeken in het kader van Integraal Waterbeheer. Deze onderzoeken zijn vanuit het onderzoeksinstituut Alterra ondersteund en onder leiding van de beleidsanalyse groep van Alterra uitgevoerd. In een eerste onderzoek over dit onderwerp met de titel *Woelig water*, is een oriëntatie uitgevoerd naar de externe integratie van het waterbeleid. Daarbij is met name gekeken naar de integratie met Landbouw en Ruimtelijke Ordening. Een pleidooi voor gebiedgericht beleid was een van de aanbevelingen uit dit onderzoek. Discussie met een brede klankbordgroep van beleidsmedewerkers en wetenschappelijke onderzoekers uit verschillende afdelingen van Alterra over de resultaten van dit onderzoek bracht een aantal dilemma's in de beleidsuitvoering naar boven. Deze dilemma's hadden onder andere betrekking op de keuze voor het niveau van de implementatie van integraal waterbeheer, de te betrekken instituties en de wijze van aanpak voor de uitvoering ervan. Zij bepaalden de discussie in beleid en hebben de thematiek in het vervolgonderzoek richting gegeven. Het onderhavige onderzoek heeft haar aandacht gericht op de doorwerking van het concept integraal waterbeheer in reeds lopende beleidsprocessen in de groene ruimte.

In dit vervolgonderzoek is gekozen aan te sluiten bij een lopend onderzoek getiteld *Blauw voor groen: nog veel te doen*. Hier betrof het een evaluatieonderzoek van de verdrogingbestrijding in Nederland. De relevantie van de integratie van de beleidsthema's *verdroging en vernatting* en de beleidslijn uit WB21 *vasthouden, bergen en afvoeren* stonden voor de onderzoekers bij de keuze van het onderzoeksobject hoog op de agenda. Een van de conclusies van dit evaluatieonderzoek is dat aandacht voor een gebiedsgerichte en integrale benadering van waterbeheer de positie van verdrogingbestrijding op de politieke agenda afzwakt.

Met dit gegeven is de studie naar de *kwaliteitsimpuls Beleidsprocessen Integraal Waterbeheer* opgestart. Onderzoekers hebben aansluiting bij de beleidspraktijk gezocht en geschikte casus gevonden waar het conflict tussen wateroverlast, verdroging en ruimtelijke ordening aan de orde is. In dit onderzoek is in de eerste plaats ingezoomd

op de veranderingen in uitvoering van het waterbeleid. Daarnaast is de betekenis van externe integratie voor de organisatie en de regie van dergelijke processen in gebiedsgericht beleid onderzocht. Ten slotte is aan de hand van de casus de implementatie van integraal waterbeheer op stroomgebiedniveau, de samenwerking tussen betrokken instituties en de wijze van uitvoeringsbesluiten geanalyseerd.

Het onderzoek heeft naar mijn mening een bijdrage geleverd aan het voor ons instituut zo belangrijke proces van integratie van gamma- en bètaonderzoek. De in de aanbevelingen voorgestelde beleidsrelevante onderzoeksagenda voor de middellange termijn kan de discussie hierover en de voortgang hierin wellicht stimuleren. Die discussie willen wij in de toekomst graag met u aangaan. Daarnaast heeft de onderzoeksaanpak ook bijgedragen aan de inhoudelijke discussie over integraal waterbeheer. Maar bovenal heeft het onderzoek de discussie over vernieuwing in beleid kunnen ondersteunen met gegevens daarover uit de praktijk. Deze vernieuwing betreft het experimenteren en gezamenlijk leren in de onderlinge relaties tussen beleid, praktijk, samenleving en de onderzoeksinstellingen. Dit is een van de randvoorwaarden voor de kwaliteit van de besluitvorming en het slagen van de uitvoering van waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw.

Ik vind en ik hoop dat het lezen van dit onderzoeksrapport voor u de moeite waard zal zijn. Het kan een eerste aanzet zijn om met elkaar van gedachten te wisselen over de volgende stap in het onderzoek en een volgende actie in betreffende beleids casus.

Vanwege de complexiteit van het onderzochte probleem zijn onderzoekers bij de dataverzameling afhankelijk geweest van uw medewerking en enthousiaste bijdragen aan de discussie. Zij willen u daarvoor hartelijk danken. Tevens gaat onze dank uit naar de professionele bijdrage van Annelies Blankena. Zonder haar zou het afnemen en verwerken van de interviews niet mogelijk zijn geweest.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Wim van Vierssen', written over a horizontal line. The signature is fluid and cursive.

Wim van Vierssen,

Algemeen directeur Alterra

## Samenvatting

Het thema van het SEO - onderzoek van het onderzoeksinstituut Alterra wordt jaarlijks vastgesteld op basis van het strategische plan van dit instituut en op basis van de ontwikkelingen in samenleving en beleid. Het onderzoek dient vooruitstrevend te zijn en de resultaten dienen zowel wetenschappelijk als commercieel interessant te zijn. Met andere woorden inhoudelijk en relationeel aantrekkelijk. De aanbevelingen die uit dit onderzoek voortkomen moeten zowel in de wetenschappelijke wereld worden aangegrepen om ermee verder te gaan, als in de samenleving en beleid worden opgepakt om problemen te helpen oplossen. Zowel in 2001 als in 2002 heeft integraal waterbeheer bijzondere aandacht gekregen en hebben onderzoekers zich ingespannen de witte vlekken in het onderzoek op dit terrein te ontdekken. Ook hebben zij in verschillende fora mee gediscussieerd en gedacht over de mogelijkheden om met onderzoek een bijdrage te leveren aan het oplossen van de problemen die samenhangen met dit onderwerp.

In het NLRO – Rapport Over Stroom (2000) werd door prioritaire thema's voor onderzoek te benoemen, de richting voor onderhavige studie reeds gedeut. De vooralsnog technocratisch opgebouwde kennisinfrastructuur diende aangevuld te worden met onderzoek en kennis over het maatschappelijk belang van water en waterbeheer. Tevens zo, werd aangenomen, moest er meer inzicht komen in de condities voor participatieve beleidsvorming, waarmee de realisatie van integraal waterbeheer gediend zou zijn.

Onderzoekers hebben hier de draad opgepakt en hebben getracht het concept van integraal waterbeheer zoals dat in WB21 is neergelegd te doorgronden. Vervolgens is gewerkt aan het inzicht in de rol en betekenis daarvan in reeds lopende beleidsprocessen integraal waterbeheer. Door in drie casusstudies te onderzoeken hoe op dit moment aan integraal waterbeheer in de praktijk invulling is gegeven, is een antwoord gevonden op de vraag op welke wijze de besluitvorming rondom integraal waterbeheer op (deel)stroomgebiedniveau een kwaliteitsimpuls kan krijgen. Dat gegeven heeft de agenda gezet voor een strategische beleidsrelevante onderzoeksagenda voor de middellange termijn.

De implementatie van veranderingen in watermanagement is vooral gebaat bij inspanningen en co-operatie op regionaal beleidsniveau en daarmee dus van provincies, waterschappen en gemeenten. In dit onderzoek is geconcludeerd dat deze inspanningen maar langzaam effect sorteren en geplande activiteiten vertraagd ten uitvoer komen. Dat heeft te maken met uiteenlopende redenen. In de eerste plaats is de betrokkenheid in de beleidsontwikkeling en daarmee ook het commitment aan de WB21 principes veelal voorbehouden aan centrale overheden. Provinciale overheden, gemeenten en de samenleving worden minder betrokken, de kloof tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering bestaat nog steeds en daarmee is van echte participatieve beleidsvorming bij de implementatie van integraal waterbeheer nog niet echt sprake.

In de tweede plaats worden zowel de top-down als bottom-up feedbackmechanismen in de verticale vertaling van beleid in het geheel niet gebruikt en worden maatschappelijke organisaties uitsluitend in concrete uitvoeringssituaties betrokken, op het moment dat beslissingen reeds zijn genomen. In de derde plaats wordt de integratieslag niet gemaakt vanwege onvoldoende kennis en know-how over de werkprocessen bij betrokken partijen, onvoldoende capaciteit en onvoldoende inzicht in hoe het beleid de onderlinge taak- en verantwoordelijkheden beïnvloedt. Tot slot kijken de provincies, die deze integrale processen zouden dienen aan te sturen, en de waterschappen die de feitelijke implementatie moeten uitvoeren, verschillend aan tegen het tempo van de besluitvorming en de kwaliteit van de gebruikte kennis en informatie daarvoor. Gemeenten worden nauwelijks betrokken. Zij nemen een afwachtende houding aan ten aanzien van hun eigen rolopvatting en zijn slecht voor hun nieuwe taken geëquipeerd.

Maar het onderzoek maakt ook melding van positieve veranderingen. Geconcludeerd is dat er veranderingen plaatsvinden, waarmee bovengenoemde vertragingen wellicht kunnen worden opgelost. Er is namelijk ook geconstateerd dat er sprake is van een toenemende koppeling tussen inhoudelijke betekenis van WB21 en de wijze van aanpak in de beleidspraktijk van integraal waterbeheer. Daarnaast is geconstateerd dat bij de uitvoering van de stroomgebiedbenadering bestuurlijke grenzen irrelevant worden geacht. De roep om een interregionale aanpak wordt steeds groter. De noodzaak van de trits *vasthouden – bergen – afvoeren* uit WB21 wordt breed onderkend. Tot slot heeft de bewustwording bij partijen over hun onderlinge afhankelijkheid, coöperatie mogelijk gemaakt, waardoor conflicten versneld aan het oppervlak zijn gebracht en gezamenlijk leren in beweging is gezet.

De doelstelling van WB21 om vooruitlopend op een Nationaal Bestuursakkoord Water alvast concrete acties te ondernemen, zo heeft onderhavige studie enigszins getoond, wordt behoorlijk aangepakt, al is er nog veel verbetering mogelijk. Een bijdrage van onderzoek aan het oplossen van deze beleidsproblematiek en daarmee aan het bereiken van de doelen die voor de totale looptijd van WB21 zijn gesteld maakt de volgende aanbevelingen voor een beleidsrelevante onderzoeksagenda actueel:

- Het interregionale niveau verdient de aandacht omdat op dit niveau zich het beleidsprobleem het meest urgent aandient. Uitdagende vragen op de combinatie van gamma- en bètaonderzoek zijn hier zeker te benoemen.
- Een voortvarend invulling van het WB21 beleid vraagt om actief trekkerschap op regionaal niveau. Onderzocht zal moeten worden of deze strategie politiek, institutioneel en maatschappelijke haalbaar is. Ook is onderzoek nodig om te bepalen welke partij de regie op interregionale aansturing van de stroomgebieden het beste zou aankunnen.
- Ten behoeve van een stimulans tot onderlinge samenwerking tussen partijen op dit niveau is het nodig te onderzoeken: welke beleidsinitiatieven hier motiverend kunnen werken en welke randvoorwaarden partijen daarbij opvoeren. Van belang is inzicht te verkrijgen in de mogelijke trade-offs tussen de regio's van de boven-

en benedenstrooms gelegen gebieden. Dit zou tevens in een internationaal perspectief moeten worden bekeken.

Inzicht uit dergelijk onderzoek kan bijdragen aan de brede dialoog over Water en Klimaat in Nederland. Deze dialoog is gericht op een vroegtijdig kunnen inspringen op de onzekerheden van klimaatveranderingen en de consequenties die deze kunnen hebben voor de ruimtelijke ordening.



# 1 Inleiding

Gezien het toenemende maatschappelijk belang van water en waterbeheer, wordt in het rapport Over Stroom (NLRO, 2000) aangegeven dat bij planning van en besluitvorming over ruimtelijke ontwikkeling beter rekening gehouden moet worden met de culturele en emotionele betekenis van water voor groepen gebruikers. In dit rapport wordt gesteld dat op het raakvlak van waterbeheer en de samenleving een aantal kennisthema's prioriteit heeft dat voornamelijk een gammakarakter heeft. De kennis over de mogelijke benutting van water voor maatschappelijke wensen schiet ernstig tekort. Ook de in de waterwereld aanwezige kennis van en ervaring met participatieve processen waarin de samenleving bij waterbeheer wordt betrokken is dun gezaaid en gefragmenteerd. Het beeld van een sterk verkokerde, versnipperde en technocratische kennisinfrastructuur doemt op. Het overbruggen van de kloof tussen de onderzoekers, beleid en praktijk van waterbeheer enerzijds, en situaties waarin ervaringskennis en bestuurlijke afwegingen in toenemende mate van belang zijn voor waterbeheer anderzijds, is dan ook van wezenlijk belang en maakt een sterke kennisinfrastructuur noodzakelijk. De witte vlekken in deze kennisinfrastructuur, een gebrek aan inzicht in de doelen en belangen van de actoren in de waterwereld, de werkwijze en de percepties van de verschillende overheden die bij waterbeheer zijn betrokken en de gevolgen voor de gewenste samenwerking in waterbeleid, dienen te worden opgevuld. Het vergroten van het inzicht van de betrokken overheden in deze achtergronden en processen is noodzakelijk om actief te kunnen inspelen op de hedendaagse problematiek.

In dit rapport staat de zoektocht naar een veranderende benadering van waterbeheer in Nederland centraal zoals onder de noemer Waterbeleid 21<sup>e</sup> Eeuw (WB21) op gang is gekomen. Het waterbeheer in Nederland ziet zich geconfronteerd met een toenemend probleem van wateroverlast, met als schrikbeeld grootschalige evacuatie vanwege hoogwater begin jaren '90. Het probleem is enerzijds het gevolg van klimaatverandering en de daarmee samenhangende veranderingen in neerslaghoeveelheden en pieken in waterafvoer uit de buurlanden. Anderzijds is het probleem te wijten aan de opzet van waterbeheer in Nederland. Zo concludeert het Rathenau Instituut: *“Een meer integrale benadering van het waterbeheer wordt vooral belemmerd door organisatorische versnippering en onheldere taakverdeling en verantwoordelijkheden in de watersector. Een wildgroei aan nota's en plannen is daarvan het gevolg, terwijl het noodzakelijke veranderingsproces stagneert. Vereenvoudiging van de planvorming en de organisatie is dan ook dringend gewenst”* (Rathenau Instituut, 2000). Een succesvolle implementatie van nieuw beleid wordt bemoeilijkt door diverse knelpunten in de praktijk van waterbeheer. Er klinkt een duidelijk advies door aan het beleid: de integrale benadering van waterbeheer dient verbeterd te worden door een stroomlijning van planvorming en organisatie van beleidsprocessen. Het streven naar een integraal waterbeheer moet dit mogelijk maken.

Met het streven naar een meer 'integrale benadering' van het waterbeheer worden verschillende vormen van integratie bedoeld. Met integraal waterbeheer wordt in het

algemeen de integratie van interne functionele samenhangen, met name de waterkwantiteits- en waterkwaliteitsaspecten bedoeld. In de Derde Nota Waterhuishouding (Ministerie van V&W, 1989) wordt voor het eerst duidelijk dat aan waterbeheer, zowel waterkwantiteitsaspecten als waterkwaliteitsaspecten kunnen worden onderscheiden. Anderzijds blijkt dat integraal waterbeheer zowel betrekking heeft op de interne functionele samenhangen, tussen kwantiteits- en kwaliteitsaspecten van het oppervlaktewater en het grondwater als ook op de externe functionele samenhangen tussen het waterbeheer en andere beleidsterreinen. De nadruk ligt echter op de interne functionele samenhangen. In opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Unie van Waterschappen stelt de Commissie Waterbeheer 21<sup>ste</sup> eeuw in haar *Waterbeleid voor de 21<sup>e</sup> eeuw* een verschuiving voor naar de ruimtelijke component van waterbeheer. Integraal waterbeheer dient deel uit te maken van het geheel van ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland.

In aansluiting op de Startovereenkomst Waterbeleid 21<sup>e</sup> Eeuw is er in de onderhavige studie voor gekozen om het vraagstuk integraal waterbeheer te analyseren met aandacht voor waterkwantiteitsbeheer en de externe samenhang met de ruimtelijke ordening. Het veranderen van de complexe beleidspraktijk van het waterbeheer ten behoeve van het realiseren van integraal waterbeheer in haar nieuwe betekenis is niet uitsluitend een uitdaging voor waterbeleid maar ook voor andere beleidsterreinen en bestuursorganen. In onderhavige studie wordt door beschrijving en analyse van een drietal cases duidelijk hoe de uitdagingen zijn opgepakt.



## **2 Probleemstelling**

### **2.1 Inleiding**

De basis van het onderzoek naar de doorwerking van het concept integraal waterbeheer wordt gevormd door het strategisch beleidskader van het waterbeleid. In paragraaf 2 van dit hoofdstuk wordt ingezoomd op de meest recente ontwikkelingen van dit beleid, de decentralisatie en de ontwikkelingen in opvattingen omtrent waterbeheer. In paragraaf 3 wordt ingegaan op de relevantie van integraal waterbeheer voor de samenleving. Tot slot zal in paragraaf 4 van dit hoofdstuk de vraagstelling voor dit onderzoek worden gepresenteerd.

### **2.2 Relevantie van het Strategisch Beleidskader op Rijksniveau**

Het waterbeheer in Nederland kende lange tijd een gescheiden opgezet, met een scheiding tussen het kwaliteitsbeheer en kwantiteitsbeheer, en tussen grond- en oppervlaktewater. Het waterbeheer heeft sindsdien een ontwikkeling doorgemaakt naar wat integraal waterbeheer genoemd wordt. In deze ontwikkeling kreeg men allereerst meer oog voor de interne samenhang in het waterbeheer. In de Derde Nota Waterhuishouding (Ministerie van V&W, 1989) wordt aandacht gevraagd voor de uitwerking van geïntegreerd beleid voor de verschillende aspecten van de waterhuishouding en een ruimere aandacht voor de samenhang binnen het waterbeheer en het samenspel met andere beleidsterreinen. In deze Derde Nota Waterhuishouding is het concept van integraal waterbeheer op de beleidsagenda gezet. Voor de praktische vormgeving van integraal waterbeheer werd het noodzakelijk geacht waterschappen te creëren die zo veel mogelijk geïntegreerd zorg dragen voor het kwantiteits- en kwaliteitsbeheer. Voor de vorming van deze 'all-in' waterschappen was een fusieproces noodzakelijk dat tot een aanzienlijke vermindering van het aantal waterschappen heeft geleid. Tegelijkertijd is de erkenning van verdroging als een landelijk milieuprobleem tot stand gekomen.

In 1991 werd de Rijksbijdrageregeling voor projecten regionaal integraal waterbeheer (REGIWA) ingesteld door de Ministeries van Verkeer & Waterstaat, Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu en Landbouw Natuurbeheer en Visserij. Deze hield in dat het Rijk in de periode 1992-1995 extra middelen ter beschikking stelde aan waterschappen en provincies voor de uitvoering van proef- en voorbeeldprojecten op het gebied van integraal waterbeheer, de bestrijding van eutrofiering, verdrogingbestrijding, de aanleg van milieuvriendelijke oevers en projecten ter versteviging van de Ecologische Hoofdstructuur.

Later is het besef ontstaan dat waterbeheer niet los gezien kan worden van het gehele omgevingsbeleid. De Vierde Nota Waterhuishouding (Ministerie van V&W, 1998) pleit voor meer samenhang tussen het beleid voor water, ruimtelijke ordening en milieu, gericht op verschillende belangen zoals veiligheid, landbouw, natuur, drinkwatervoorziening, transport, recreatie en visserij. Hierbij wordt meer ruimte geschapen voor gebiedsgericht maatwerk, waarin in de combinatie van een

generieke aanpak voor de landelijke doelen en een specifieke regionale uitwerking, rekening gehouden wordt met de lokale omstandigheden en mogelijkheden. Hiermee is uiteindelijk de "externe integratie" tussen de sector water en andere relevante sectoren op gang gekomen. Binnen deze benadering werd echter vooral een technisch-inhoudelijke benadering toegepast.

Het besef dat een effectief waterbeheer niet kan bestaan zonder maatschappelijke inbedding, heeft ertoe geleid dat recent een kentering in het denken over waterbeheer heeft plaatsgevonden.

In de eerste plaats is er sprake van een verdergaande samenwerking tussen de bij waterbeheer betrokken partijen, zowel voor wat voorheen aangeduid werd met interne en externe integratie van waterbeheer. In de tweede plaats is de begeleiding en aansturing van deze vormen van integratie verbeterd. Waren de betrokken organisaties vroeger los van elkaar opererende eilandjes; nu wordt

samenwerking en gezamenlijke planvorming, -afstemming en -uitvoering gestimuleerd. Deze kentering in het denken over waterbeheer is met name zichtbaar in de Startovereenkomst Waterbeleid 21<sup>e</sup> eeuw. Deze is op 12 februari 2001 ondertekend door het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW) en het Rijk (Rijk, IPO, UvW en VNG, 2001).

Deze startovereenkomst is grotendeels gebaseerd op het in 2000 verschenen rapport Waterbeleid voor de 21<sup>e</sup> Eeuw, een advies van de onafhankelijke Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> Eeuw. Deze commissie, onder voorzitterschap van de heer Tielrooij, is door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Unie van Waterschappen ingesteld om aanbevelingen te doen over wat in de komende eeuw in waterbeheer nodig is. Belangrijke aanbevelingen van de Commissie WB21 zijn (Commissie WB21, 2000, pp. 35-41):

- anticiperen op ontwikkelingen in hoeveelheden water in het watersysteem. Men moet zich voorbereiden op grotere hoeveelheden aangevoerd water, en grotere pieken en dalen hierin;

#### Europese Kaderrichtlijn Water

De Europese richtlijn tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (2000/60/EG) is een voortzetting van een reeks van specifieke Europese waterkwaliteitsrichtlijnen, zoals die voor drinkwater en zwembadwater. De nadruk in deze nieuwe 'Kaderrichtlijn water' ligt dan ook op waterkwaliteit en stipt waterkwantiteit slechts op hoofdpunten aan.

De doelen van de richtlijn betreffen de bescherming van oppervlaktewater, kustwater en grondwater, van aquatische ecosystemen, het bevorderen van duurzaam gebruik en het verminderen van vervuiling. Toch brengt de Kaderrichtlijn Water enkele belangrijke nieuwe verplichtingen in Europees verband voor de lidstaten met zich mee, waarin ook waterkwantiteitsaspecten een rol spelen. Een belangrijk onderdeel is de gebiedsgerichte aanpak waarin waterbeheer zich moet richten op stroomgebieden of deelstroomgebieden. Voor deze (deel-)stroomgebieden moeten zogenaamde stroomgebiedsvisionen worden opgesteld, waarvan ook waterkwantiteitsaspecten onderdeel zullen uitmaken.

Volgens de Kaderrichtlijn moeten de eerste stappen van de stroomgebiedsgewijze aanpak in 2004 zijn afgerond; in 2002 moet er met de praktische uitvoering begonnen worden. Per stroomgebied moeten stroomgebiedsbeheersplannen worden opgesteld door deze samenwerkingsverbanden (Projectgroep Implementatie Kaderrichtlijn Water, 2001 nr.3). De Kaderrichtlijn heeft dan ook gevolgen voor de samenwerking tussen betrokken overheden in het waterbeheer en de ruimtelijke ordening. Voor deze samenwerking zal op regionaal een formele basis geboden worden. Zo worden momenteel samenwerkingsverbanden per stroomgebied opgezet, waarin Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten vertegenwoordigd zijn.

#### Box 1 Europese Kaderrichtlijn Water

- zoveel mogelijk werken volgens de trits *vasthouden – bergen – afvoeren*. Dit betekent een prioriteitstelling voor het waterbeheer: eerst moet men zoveel mogelijk proberen water langer ter plaatse vast te houden; als dit niet mogelijk is moeten hoeveelheden water elders worden opgeslagen, en als dat niet meer kan mag het pas afgevoerd worden;
- meer ruimte voor water. Technische beheersmaatregelen blijven nodig, maar daarnaast is vooral het besef dat water meer ruimte moet krijgen van groot belang;
- niet afwentelen. Ieder gebied is een deel van een stroomgebied en is verantwoordelijk voor haar deel van het water. Snel afvoeren van water in het ene gebied kan immers problemen in een lager gelegen gebied opleveren. Men moet hier dan ook zoveel mogelijk verantwoordelijkheid voor nemen, bijvoorbeeld door het toepassen van de bovengenoemde trits.

Deze aanbevelingen moeten volgens de Commissie WB21, in navolging van de Europese kaderrichtlijn water<sup>1</sup>, per stroomgebied worden aangestuurd (zie tekstkader op blz. 18). Toch wordt met de aanbevelingen afgeweken van de in de Europese kaderrichtlijn voorgeschreven aanwijzing van een stroomgebied autoriteit (Commissie WB21, 2000, p. 39). In plaats daarvan stelt de Commissie WB21 dat een verbeterde samenwerking tussen diverse overheden nodig is voor de voorgestelde nieuwe manier van integraal waterbeheer. Daarvoor geldt een aantal randvoorwaarden: taakverdelingen moeten duidelijk zijn, partijen moeten hun verantwoordelijkheden nemen, veelvuldige communicatie is nodig en de diverse instanties moeten de voorzieningen geboden worden om hun rol te vervullen. Uiteindelijk is het de bedoeling toe te werken naar harde afspraken over concrete uitvoeringsmaatregelen in een Nationaal Bestuursakkoord Water.

Een aantal instrumenten en projecten zoals de GGOR (Gewenst Grond- en Oppervlaktewater Regime) en de reconstructie die zich in het kader van de grote veranderingen in de landbouwsector voltrekken, speelt hierbij een belangrijke rol. Hier zal in het onderstaande kort op worden ingegaan.

### **2.3 Relevante beleidsinstrumenten**

Het Grond- en Oppervlaktewater Regime (GGOR) moet het kader vormen voor het dagelijkse waterbeheer. Het is de bedoeling dat de gewenste grond- en oppervlaktewaterpeilen bepaald en gewogen worden vanuit de diverse functies per gebied. Knelpunten tussen ruimtelijke functies en het watersysteem komen daarmee in beeld. Ook kan de GGOR de vraag beantwoorden in hoeverre huidige grondgebruikfuncties elkaar beïnvloeden en welk effect dit heeft op een veerkrachtig waterbeheer. De provincies hebben tot nog toe elk zo hun eigen methoden voor de vaststelling van de GGOR. Dit gebeurt op voorstel van de waterschappen (Provincie Overijssel, 2001, p. 4). Voor een meer eenduidige benadering is het wachten op de handreiking voor het opstellen van de GGOR, waaraan momenteel nog door het

---

<sup>1</sup> Richtlijn 2000/60/EG tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid. Art. 3.1-3 spreekt van het bepalen van 'stroomgebieden' die worden toegewezen aan 'stroomgebiedsdistricten' en waarvoor een 'bevoegde autoriteit' moet worden aangewezen.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt gewerkt. Deze handreiking moet vooral bruikbaar zijn voor de waterschappen. De verwachting is dat de GGOR de mogelijkheden van gebiedsgericht maatwerk sterk zal vergroten.

In het landbouwbeleid is een algemene verandering gaande die laat zien dat het landelijk gebied naast de productiefunctie steeds meer een landschappelijke en recreatieve functie krijgt. In de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie wordt overheidssteun aan de landbouw stapsgewijs verminderd en op andere wijze wordt verleend. Prijsondersteuning voor bepaalde producten wordt vervangen door rechtstreekse inkomensondersteuning, waarbij landbouwbedrijfsvoering wordt getoetst aan wat genoemd wordt een 'Goede Landbouw Praktijk' (Europese Commissie, 1997a; Europese Commissie, 2000; Europese Commissie, 1997b). In sommige gevallen worden als voorwaarde voor inkomenssteun kwaliteitseisen aan landbouwproductie gesteld om lokale landschappelijke en milieukwaliteit te verbeteren. Ook het Nederlandse beleid zal zich dan ook minder op landbouwproductie richten en meer op de vitalisering van het landelijk gebied (Ministerie van LNV, 2002).

Deze veranderingen in de landbouw en het landbouwbeleid hebben ook belangrijke gevolgen voor het waterbeheer. Waren vanouds de boeren de belangrijkste factor in het beleid van de waterschappen; nu is de afweging tussen bijvoorbeeld het landbouw- en natuurbelang soms heel anders. Veelal stellen boeren zich meedenkend op als er naar compromissen in het waterbeheer gezocht moet worden, hoewel het realiseren van de doelen van integraal waterbeheer voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de landbouw negatief uit kunnen pakken. In sommige gevallen levert het dilemma's op voor waterschappen, die nog steeds veel boeren in het bestuur hebben.

Binnen de agrarische sector is met name de intensieve veehouderij de laatste jaren sterk onder druk gekomen als gevolg van de uitbraken van varkenspest, mond- en klauwzeer en BSE. Een grootscheepse ruimtelijke reconstructie van deze sector is in gang gezet op grond van een speciale Reconstructiewet met als doel om een gewijzigde ruimtelijke inrichting van de concentratiegebieden van intensieve veehouderij te ontwikkelen die het verbreiden van ziekten zoals varkenspest moet voorkomen. Deze reconstructie wordt ondernomen in het kader van een brede doelstelling: het stimuleren van de economie in de betreffende gebieden en het verbeteren van natuur, milieu en de algemene ruimtelijke kwaliteit. De reconstructie speelt in een groot deel van Nederland; namelijk op de zandgronden in de provincies Limburg, Noord-Brabant, Utrecht, Gelderland en Overijssel. De Reconstructiewet is pas begin 2002 door het rijk aangenomen, terwijl de provincies al volop met de voorbereiding voor de uitvoering van de reconstructie bezig zijn.

De gebieden die met de reconstructie aangepakt worden kampen allemaal met een gestapelde problematiek: de aanwezigheid van een sterke intensieve veehouderij, kwetsbare natuur in combinatie met een grote ruimtebehoefte vanuit meerdere functies zorgen hier voor een stagnatie van de ruimtelijke en economische ontwikkelingen. Door de inzet van een eenduidige, flexibele en relatief snelle planvormingsystematiek, gekoppeld aan een effectief uitvoeringsinstrumentarium (zoals de formele doorwerking in ruimtelijke plannen), moet de aanpak van deze problemen bespoedigd worden. Op basis van een ruimtelijk zonering worden reconstructieplannen vastgesteld door de provincie. Deze worden vertaald in

uitvoeringsprogramma's. Voor de reconstructie is een budget van 1,1 miljard beschikbaar maar ook andere reeds bestaande instrumenten en budgetten kunnen ingezet worden, zoals bijvoorbeeld het Landinrichtingsbudget en geld uit het flankerend mestbeleid. De provincie kan de reconstructie gebruiken om het gebiedsgericht beleid een impuls te geven, door in samenwerking met lokale partijen plannen voor de regio te ontwikkelen. De reconstructie wordt door veel betrokken organisaties, onder andere provincies en waterschappen, dan ook gezien als het instrument om beleid vanuit meerdere sectoren integraal uit te voeren. Vandaar dat de reconstructie ook in het kader van het streven naar integraal waterbeheer als belangrijk instrument wordt gezien. Het gevaar bestaat dat alle moeilijke beslissingen uitgesteld worden om in de reconstructie mee afgewogen te worden.

In deze schets van de ontwikkelingen in rijksbeleid rond waterbeheer valt allereerst op, dat er een accentverschuiving heeft plaatsgevonden in de betekenis en doelen van 'integraal waterbeheer'. De aandacht voor interne integratie binnen het waterbeheer, tussen kwantiteit en kwaliteit, grond- en oppervlaktewater verschoof naar aandacht voor integratie van waterbeheer met andere beleidssectoren. Men werd zich bewust van de wisselwerking tussen water, milieu en ruimtelijke ordening. Het accent in deze laatste ontwikkeling, de externe integratie, is naar aanleiding van de recente dreiging van overstromingen komen te liggen op wateroverschot situaties. Daarin is gebleken dat het Nederlandse watersysteem niet klaar is voor het stijgende aanbod van water.

Een van de consequenties hiervan is dat in het nationale beleid de aandacht voor waterkwaliteit en voor het probleem van verdroging naar de achtergrond is verschoven. Verdroging wordt wel als probleem benoemd, maar met name als een van de aandachtspunten die 'meegekoppeld' moeten worden bij de aanpak van wateroverlast situaties (Rijk, IPO, UvW en VNG, 2001, p.2). De aandacht voor integratie van het waterbeheer met ruimtelijke ordening water is op rijksniveau het leidend principe geworden. Zo is het belang van meervoudig ruimtegebruik en regionaal maatwerk in de Startovereenkomst WB21 onderkend. Regionaal maatwerk heeft hoge prioriteit door de complexiteit van de opgaven voor het watersysteem en de ruimtelijke vertaling hiervan. De belangrijkste beleidsinitiatieven voor maatwerk op het regionaal niveau zijn het GGOR en de reconstructie.

## **2.4 Relevantie van het vraagstuk van integraal waterbeheer voor de samenleving**

De problematiek die ten grondslag ligt aan het streven naar integraal waterbeheer kan vanuit verschillende perspectieven worden bekeken. Vanuit een beleidsinhoudelijk perspectief heeft de problematiek betrekking op het functioneren van het waterbeleidstelsel. Dit waterbeleidstelsel wordt gekenmerkt door een grote kennis en expertise op het gebied van waterbeheer. Toch zijn niet daarin niet alle onderlinge relaties tussen een watersysteem en een gebied bekend. Ook is de aanwezige kennis versnipperd doordat de 'waterwereld' sterk is gespecialiseerd. Dit bemoeilijkt zowel intern de onderlinge afstemming en communicatie, als het onderhouden van externe relaties.

**Verdroging** is onder meer een gevolg van de strijd tegen wateroverlast. Regenwater wordt in Nederland via het afwateringssysteem zo snel afgevoerd, dat het binnen 48 uur de Noordzee bereikt. Dit wordt nog eens versterkt door de toenemende verstedelijking en de daarmee samenhangende 'verharding' van het oppervlak. Andere factoren van verdroging zijn een peilbeheer dat puur gericht is op de landbouw, grondwateronttrekkingen door industrie en drinkwaterbedrijven en beregening door de landbouw.

Verdroging wordt als probleem sterk gerelateerd aan natuurbescherming, omdat verdroging in alle gevallen leidt tot eenvormigheid en afname van het areaal natuurgebied (Oome, 2000). Als definitie geldt dan ook dat 'een gebied wordt als verdroogd aangemerkt als aan dat gebied een natuurfunctie is toegekend en de grondwaterstand in het gebied onvoldoende hoog is dan wel de kwel onvoldoende sterk om bescherming van de karakteristieke grondwaterafhankelijke ecologische waarden waarop de functietoekenning is gebaseerd, in dat gebied te garanderen. Een gebied met een natuurfunctie wordt ook als verdroogd aangemerkt als ter compensatie van een te lage grondwaterstand water van onvoldoende kwaliteit moet worden aangevoerd' (Verdrogingskaart 2000 van Nederland, p.7). Een gevolg van een lagere grondwaterstand is ook dat veranderingen in de grondwaterstroming optreden en processen van verzuring en eutrofiering kunnen optreden. Verdere bedreiging van natuur door verdroging treedt op wanneer men gedwongen is om gebiedsvreemd water in te laten van een andere samenstelling. Dit kan leiden tot een verandering in flora en fauna.

*Box 2 Definitie 'verdroging'*

wateroverlast in de samenleving weinig aandacht gegeven aan de problematiek van verdroging. Iedereen kan immers de gevolgen van wateroverlast met eigen ogen zien, maar in een waterland als Nederland is het veel moeilijker voor te stellen dat er een tekort aan water kan zijn.

Verdroging wordt met name als probleem onderkend in relatie tot de gevolgen voor de kwaliteit van natuurgebieden en, in mindere mate, in relatie tot mislukkende oogsten. Verdroging wordt ook als probleem onderkend in relatie tot waterkwaliteit, vanwege de gevolgen van het inlaten van 'gebiedsvreemd' water in een gebied. In het verleden zijn regelingen zoals de GeBeVe en de Regiwa ingesteld om het areaal verdroogd gebied in Nederland te verminderen. Door de aandacht die verdroging in beleid gekregen heeft, begint zich ook maatschappelijk draagvlak af te tekenen. Uit een recente evaluatie bleek dat dit beleid nog niet het gewenste succes heeft gehad; slechts 3% van het aangewezen verdroogde areaal zou totaal hersteld zijn. Het gevaar is dan ook dat de aandacht voor verdroging als probleem in het waterbeheer enigszins verslapt.

Wateroverlast staat als probleem in de samenleving meer in de aandacht. De aanleiding hiertoe in Nederland kan gevonden worden in de wateroverlast van 1993 en 1995, en diverse voorspellingen over toenemende wateroverlast in de toekomst. De maatschappelijke gevolgen van wateroverlast kunnen ondergelopen kelders zijn, maar ook overlast voor de landbouw door te hoge grondwaterstanden en zelf een bedreiging van de veiligheid bij piekafvoeren via de rivieren. De noodzaak van het beleid tegen wateroverlast heeft een duidelijke maatschappelijke relevantie: het stelt immers behoeften veilig, zoals veiligheid en droge voeten. Hierop is in het rijksbeleid dan ook voornamelijk ingesprongen door het rapport Waterbeleid 21<sup>e</sup> Eeuw op te

In de afgelopen decennia is er gewerkt aan een watersysteem dat vooral grote hoeveelheden water efficiënt en snel kan afvoeren. In sommige gevallen leidt dit tot een tekort aan water en spreekt men van **verdroging** (zie Box 2). Vanuit een fysiek-ruimtelijk perspectief bezien heeft de problematiek betrekking op klimatologische veranderingen, met **wateroverlast** als gevolg (zie Box 3). Daarmee wordt de vraag naar meer ruimte voor water groter. Deze op elkaar inspelende beleidsstrategieën die beide van invloed zijn op het waterbeheer zullen als object voor dit onderzoek dienen.

Vanuit een maatschappelijk perspectief bezien is er door accent op het probleem van

laten stellen en het ondertekenen van de Startovereenkomst Waterbeleid 21<sup>e</sup> Eeuw door Rijk, provincies en waterschappen.

**Wateroverlast** wordt veroorzaakt door een samenspel van factoren: de stijging van de zeespiegel en langere en heviger regenval (door klimatologische veranderingen), bodemdaling, verharding van het oppervlak door toenemende bebouwing. Een definitie van wateroverlast is: *'de gevolgen van de stijgende zeespiegel, pieken in de waterafvoer door rivieren, scherpere pieken in de neerslag, bodemdaling en inklinking van de bodem'* (Rathenau Instituut, 2000, p.1). De effecten hiervan worden bovendien vergroot door een dichte bevolking en groeiende economie (V&W, 2000, p.5). Dat het Rijk hier groot belang aan hecht, blijkt uit diverse nieuwe nota's op dit gebied en het feit dat men tot 2020 2,8 mld. gulden extra beschikbaar heeft gesteld (site Waterland, art. Meer geld voor anders omgaan met water, 18 december 2000).

*Box 3 Definitie 'wateroverlast'*

Voor integraal waterbeheer zoals dat met het WB21 proces wordt nagestreefd kan dan ook een voldoende maatschappelijk draagvlak verondersteld worden; iedereen wil immers graag droge voeten houden. Toch zullen de maatschappelijke consequenties van het nieuwe beleid nog niet duidelijk zijn. Dat integraal waterbeheer bijvoorbeeld veel ruimte kost, bijvoorbeeld voor waterberging, die ten koste gaat van andere ontwikkelingen. Of dat ruimtelijke ontwikkelingen zoals woningbouw op bepaalde plaatsen niet meer mogen door strengere eisen vanuit het waterbeheer. En zelfs dat

Nederlanders er misschien wel aan moeten wennen dat de consequentie van leven in een rivierendelta is, dat men af en toe te maken krijgt met wateroverlast en overstromingen. In het rijksbeleid wordt deze aanzet tot een omslag in denken gegeven, die in de samenleving in het algemeen en in beleidsprocessen in de groene ruimte in het bijzonder nog op gang moet komen.

## 2.5 Hoofdvragen voor het onderzoek

De uitdagingen van integraal waterbeheer zijn volgens het Rathenau Instituut vooral gelegen in het tot stand brengen van een goede samenwerking en afstemming tussen de vele partijen die bij waterbeheer betrokken zijn (Rathenau Instituut, 2001). Juist deze organisatorische en intersectorale afstemming blijkt in de zeer gespecialiseerde Nederlandse 'waterwereld' problematisch. In de eerste plaats lukt het integraal waterbeheer maar ten dele: er is sprake van afwenteling, wateroverlast, verdroging, hydrologische versnippering, en technische problemen. In de ontwikkeling naar integraal waterbeheer richt het huidige waterbeleid zich met name op wateroverlast; verdroging wordt in mindere mate belicht. In de tweede plaats is de versnippering van taken over vele organisaties problematisch. Het rijk is verantwoordelijk voor de 'rijkswateren', terwijl de waterschappen voor waterkwantiteits- en waterkwaliteitsbeheer zorg moeten dragen, waarvoor de provincies prioriteiten dienen aan te geven en zijn de gemeenten verantwoordelijk voor bijvoorbeeld riolering. Iedere instantie werkt met meerdere planninginstrumenten. Deze gedetailleerde taakverdeling en het specialistische karakter maken dat onderlinge afstemming moeilijk te realiseren is.

In de derde plaats zijn grote cultuurverschillen tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening geconstateerd. Water geldt in de praktijk vaak als sluitstuk van ruimtelijk beleid, terwijl het in de opvattingen van WB21 een van de leidende principes zou moeten zijn. In de vierde plaats is in de groene ruimte de doorwerking van waterbeleid van provincie en waterschappen naar het gemeentelijk ruimtelijk

beleid niet effectief. Op lokaal niveau prevaleren veelal andere belangen en de fysieke of financiële mogelijkheden voor eventueel benodigde verplaatsing van economische of andere maatschappelijke activiteiten ontbreken. Daarnaast is er de vraag naar nieuwe samenwerkingsverbanden en nieuwe werkwijzen die het streven naar integraal waterbeheer in het kader van WB21 moeten vormgeven.

Tot slot zijn er vele knelpunten in de vertaling van (inter-)nationale richtlijnen en doelen voor waterbeheer naar het beleid op regionaal en lokaal niveau. Op het regionaal en lokaal niveau blijkt pas hoezeer de algemene beleidskaders voor een integraal waterbeheer soms strijdig zijn met de specifieke omstandigheden en regionale doelen en belangen.

In deze studie zal de aandacht uitgaan naar het verkrijgen van inzicht in de kwaliteit van het beleidsproces en de besluitvorming op het decentrale uitvoeringsniveau rond integraal waterbeheer. De uitvoering van WB21 in de veranderende beleidspraktijk rond waterbeheer, waarbij het realiseren van 'integraal waterbeheer' het streven is, vraagt om een kwaliteitsimpuls voor de beleids- en besluitvormingsprocessen. Met dit onderzoek wordt een poging gedaan om de geconstateerde belemmeringen in de afstemming tussen het beleid van verschillende overheden en overheidsniveaus beter in beeld te brengen, en methoden aan te dragen voor verbetering. Daartoe wordt de volgende vraagstelling de basis voor het onderzoek:

1. **Wat bepaalt op (stroom)gebiedsniveau de kwaliteit van het beleids- en besluitvormingsproces voor integraal waterbeheer?** Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende subvragen in het onderzoek opgenomen:
  - Wat is het strategisch beleidskader op rijksniveau en wat is de betekenis van de veranderingen daarin voor integraal waterbeheer?
  - Hoe wordt het vraagstuk van integraal waterbeheer gedefinieerd?
  - Welke criteria voor de kwaliteit van de beleids- en besluitvorming zijn van belang voor de analyse van de onderzochte cases?Een antwoord op deze vraagstelling treft u aan in hoofdstuk 3.
  
2. **Op welke wijze wordt in de praktijk invulling gegeven aan integraal waterbeheer?** Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende subvragen in het onderzoek opgenomen:
  - Hoe is in de beschreven cases integraal waterbeheer geagendeerd?
  - Wat is de situatie en de inhoudelijke problematiek rond waterbeheer?
  - Met welke strategische en operationele beleidsinstrumenten wordt aan integraal waterbeheer invulling gegeven?
  - Welke partijen zijn betrokken in het regionale beleidsnetwerk rond integraal waterbeheer, en wat zijn hun doelstellingen, achtergronden, opvattingen en ideeën?
  - Hoe ziet op regionaal niveau het beleidsproces rond waterbeheer eruit en hoe wordt ingezet op samenhang met andere (inter-)nationale beleidsvormende processen?Een antwoord op deze vraagstelling treft u aan in hoofdstuk 4.



3. **Op welke wijze kan de besluitvorming rondom integraal waterbeheer op stroomgebiedniveau een kwaliteitsimpuls krijgen ?**

- Welke overeenkomsten en verschillen tussen cases kunnen worden opgetekend ten aanzien van drie dimensies (inhoud, netwerk, proces) van het regionaal beleidsproces?
- In hoeverre draagt de betrokkenheid van partijen en de aard van de samenwerking bij aan de kwaliteit van de besluitvorming over integraal waterbeheer, kijkend naar de aandachtspunten ?

Een antwoord op deze vraagstelling treft u aan in hoofdstuk 5.

4. **Wat betekent dat voor de strategische onderzoeks- en beleidsagenda voor de middellange termijn?**

Een antwoord op deze vraagstelling treft u aan in hoofdstuk 6.



## **3 Methoden van onderzoek**

### **3.1 Inleiding**

Dit onderzoek is opgezet om na te gaan wat de recente ontwikkelingen in waterbeleid zijn en welke onderzoeksvragen dit oplevert voor het begrijpen en ondersteunen van de kwaliteit van beleidsprocessen integraal waterbeheer. Omdat de analyse van ontwikkelingen rond integraal waterbeleid vanuit een perspectief op de kwaliteit van de beleidsprocessen een relatief nieuw werkveld vormt, wordt in dit hoofdstuk uitgebreid ingegaan op de toegepaste methoden in het onderzoek, de logica van een fasering in het onderzoek en de achtergronden van de analysestrategie. In de tweede paragraaf van dit hoofdstuk zal een toelichting worden gegeven op de fasering in de onderzoeksstrategie. De methodische verantwoording over de fasen drie tot en met zes heeft betrekking op het object van studie en de casusselectie (par. 3.3), de analysestrategie (par. 3.4) en het gebruik van de onderzoeksinstrumenten die aan de orde zijn bij casestudy onderzoek.

### **3.2 Onderzoeksstrategie**

Het onderzoek heeft een zestal fasen doorlopen. Fase 1 en 2 betreft een tweetal vooronderzoeken dat in voorgaande jaren is uitgevoerd. In de eerste fase is een oriëntatie uitgevoerd naar de externe integratie van het waterbeleid, met name de integratie met Landbouw en Ruimtelijke Ordening. Een pleidooi voor gebiedgericht beleid was een van de aanbevelingen uit dit onderzoek, dat gepubliceerd is onder de naam *woelig water*. In de tweede fase is een nadere uitwerking van de probleemdefinitie aan de orde gekomen. De kaders voor onderhavige studie werden vastgesteld. In deze rapportage treft u de gegevens van fase 3 t/m 6 aan.

#### **Fase 1 Oriëntatiefase**

De oriëntatie heeft betrekking op het beleidsveld van integraal waterbeheer. Om het probleem duidelijk in beeld te krijgen en een goede onderzoeksopzet mogelijk te maken, is eerst een overzicht gemaakt van het historische en vigerende beleid, ontwikkelingen hierin en huidige prioriteiten hierbinnen. Hierin is gekeken naar reeds geconstateerde knelpunten en er is ingezoomd op de formele taak- en rolverdeling binnen het waterbeheer.

#### **Fase 2 Probleemdefinitie - fase**

Gezien de criteria voor een seo-onderzoek is nader ingezoomd op de relevantie van de te ontwikkelen kennis voor zowel de maatschappij als het beleid, maar vooral ook voor de wetenschappelijke relevantie van het in ons instituut aanwezige expertisegebied bestuurskunde en de link met relevante andere vraagstukken die in het onderzoek op ons instituut worden uitgevoerd. De doelen en ambities van integraal waterbeheer op nationaal niveau lijken weliswaar helder, maar de implicaties hiervan op decentraal niveau zijn nog onduidelijk en leveren fricties op met andere regionale

doelen. In deze fase is het kader voor de vervolgfase van onderzoek vastgesteld.

**Fase 3 Vooronderzoek: institutionele - en stakeholderanalyse - casus 1**

In deze onderzoeksfase is gestart met een studie naar de achtergronden en effectiviteit van het beleid voor de bestrijding van verdroging. Hierbij is niet enkel gekeken naar het verdrogingbeleid, maar ook naar de plaats die dit aspect inneemt in het waterbeheer als geheel, en naar de mate waarin er sprake is van een integrale aanpak. Met deze studie zijn inhoudelijke doelen, ambities en ingezette instrumenten tegen het licht gehouden van achterliggende opvattingen, percepties en motieven van betrokken overheden. Tevens is gekeken naar het effect op de coördinatie en communicatie tussen deze partijen. Op basis van dit onderzoek zijn de belangrijkste knelpunten in het beleid en het betrokken beleidsnetwerk in beeld gebracht

**Fase 4 Empirisch onderzoek - casus 2 en 3**

Op basis van de resultaten uit fase 3 zijn twee gebiedsgerichte casestudies naar integraal waterbeheer uitgevoerd waarmee een antwoord op hoofdvraag 2 uit de probleemstelling van dit onderzoek wordt verkregen.

**Fase 5 Analyse**

Op basis van de in paragraaf 3.4 beschreven analysestrategie wordt een antwoord op hoofdvraag 3 verkregen.

**Fase 6 Afronding en vervolg**

Een antwoord op hoofdvraag 4 van de probleemstelling wordt verkregen na interpretatie van de resultaten uit dit onderzoek.

### 3.3 Object van onderzoek: selectie van casus

De fases 3 en 4 van onderzoek omvatten drie, deels ongelijksoortige, casus. De casus over verdroging is onderzocht als een thematische casus. Om verschillen in regionale omstandigheden voor waterbeheer verder zoveel mogelijk expliciet te maken in de analyse, is ervoor gekozen aanvullend twee verdiepende gebiedsgerichte cases te analyseren (zie Box 4). In de eerste plaats zijn deze gebiedsgerichte casus doelbewust gekozen in verschillende delen van het hoofdsysteem voor waterbeheer van het internationale stroomgebied van de Rijn. Er is gezocht naar twee gebieden waar verschillende omstandigheden gelden wat betreft wateraanbod en fysieke omstandigheden. De variatie in de regionale omstandigheden voor de locatie binnen het stroomgebied bestaat uit een boven in het stroomgebied gelegen regio en een benedenstrooms gelegen regio; ofwel een gebied in hoog Nederland en een gebied in laag Nederland.

Daarnaast is gekeken naar de bestuurlijke aanpak van de problemen en betrokken belangen en mate van interactie

Onderzoek	Thematische casus	Gebiedscasus
<i>Inhoud</i>	Programmatische ontwikkeling verdrogingbeleid	Gebiedsbeschrijving en voornemens WB21
<i>Netwerk</i>	Netwerktypering	Netwerktypering
<i>Proces</i>	Samenwerking en afstemming	Samenwerking en afstemming
<i>Inhoud</i>		Stand van zaken voorbereiding WB21
<i>Netwerk</i>		Problemen in de samenwerking
<i>Proces</i>		Communicatie en betrokkenheid

Box 4 Onderzoeksopzet casestudies

hiertussen. Hierdoor is het mogelijk uitspraken te doen over de mate waarin de beleidsopzet past bij de fysieke situatie en de gestelde doelen in het waterbeleid. Op grond van deze overwegingen is in hoog Nederland gekozen voor het beheersgebied van het waterschap Regge en Dinkel dat gelegen is in het regionale stroomgebied van de Vecht. In laag Nederland is gekozen voor het beheersgebied van het hoogheemraadschap Delfland in het regionale stroomgebied Zuid-Holland.

De waarneming in deze twee cases is gelijk en gericht op de drie samenhangende dimensies van besluitvorming. De analyse van alle drie casus omvat een beschrijving van de programmatische ontwikkeling rond de bestrijding van verdroging (inhoud), de aard van de samenwerking tussen betrokken partijen (netwerktyping) en de aard van de afstemming tussen de betrokken partijen (proces) (zie ook Box 4). Daarmee kan in de interpretatie van de resultaten tussen beide casus een vergelijking worden gemaakt van de problemen betreffende integraal waterbeheer. Deze problemen hangen samen met het fysieke aanbod van water op verschillende plaatsen in een stroomgebied en de daaruit volgende specifieke eisen ten aanzien van de bestuurlijke afstemming.

In de beschrijving van de gebiedscasus wordt aandacht besteedt aan het gebied en de fysieke gebiedskenmerken en aan de institutionele verbanden. Hierbij wordt verder ingezoomd op betrokken organisaties en het netwerk waarin wordt samengewerkt aan het bereiken van de doelen van integraal waterbeheer. Daarbij is het van belang vast te stellen hoe de stand van zaken in de voorbereiding van de uitvoering van WB21 is. Wat zijn de inhoudelijke bezwaren en hoe kijkt men aan tegen het oplossen van benoemde knelpunten? Het onderzoek is gericht op het gehele netwerk van partijen (met name overheden) dat bij de vormgeving van integraal waterbeheer betrokken is.

### ***Afbakening van het onderzoek***

In dit onderzoek wordt voornamelijk gekeken naar de aanpak van integraal waterbeheer op decentraal niveau. Beleidsdoelen zoals die op (inter-) nationaal niveau voor integraal waterbeheer zijn gesteld worden geconfronteerd met hetgeen in de beleidspraktijk op regionaal niveau daarmee wordt gedaan. De problemen in het beheer van het rivierengebied in Europees perspectief zijn relevant, maar in dit onderzoek wordt met name gekeken naar de inspanningen op gebiedsniveau. Komen deze overeen met die inspanningen die vanuit het rijksbeleid van integraal waterbeheer gevraagd worden? Met andere woorden kan het proces WB21 als startpunt van een nieuwe ontwikkeling worden gezien?

## **3.4 Analysestrategie**

Dit empirisch onderzoek naar de kwaliteit van beleidsprocessen integraal waterbeheer staat een brede benadering voor. Aan de basis van de analyse van beleidsprocessen staat een contextanalyse van vigerend beleid centraal. Deze context analyse is gericht op de formele en institutionele aspecten van de nieuwe oriëntatie in rijksbeleid voor waterbeheer. Dit betekent dat gekeken wordt naar de inhoudelijke en

programmatische vernieuwing in het waterbeleid en de betekenis daarvan voor de invulling van het concept 'integraal waterbeheer'. Daarnaast wordt gekeken naar de organisatorische opgave voor samenwerking en coördinatie tussen partijen die bij de inhoudelijke vernieuwing actief betrokken zijn. Tot slot wordt gekeken naar de afstemming tussen de verschillende beleidsniveaus over deze inhoudelijke heroriëntatie van het waterbeleid. Is dit voornamelijk een beweging die zich op rijksniveau afspeelt?

### ***Drie dimensies voor analyse van de casus: inhoud, netwerk, proces***

In het analysekader voor onderzoek naar beleidsprocessen in de groene ruimte worden aldus drie dimensies onderscheiden. Aan de hand van deze drie dimensies worden zowel de uitgangssituatie van reeds bestaande beleidsprocessen rond waterbeheer in een aantal casus beschreven, als de veranderingen die hierin optreden door de recente inhoudelijke programmatische ontwikkelingen voor een integraal waterbeheer.

- **Inhoud** van beleid is het 'wat': de beleidsdoelen, maar ook ambities, opvattingen en percepties die actoren over beleid hebben en in beleidsproces tot uitdrukking komen;
- **Netwerk** van betrokken partijen is het 'wie': de in het beleidsproces betrokken partijen en hun onderlinge relaties, machtsverhoudingen, belangenverstrengeling en onderlinge afhankelijkheden;
- De aard van het **proces** is het 'hoe': de wijze waarop beleid wordt uitgedragen, uitgewerkt en uitgevoerd met bijzondere aandacht voor de samenwerking en afstemming in beleidsproces en instrumentatie van gezamenlijke actie.

*Box 5 Drie dimensies van beleidsprocessen*

De drie dimensies van beleidsprocessen worden kortweg aangeduid met 'inhoud', 'netwerk' en 'proces'; een indeling waarmee voortgebouwd wordt op de door Ligthart en Neven in 2000 uitgevoerde analyses van veranderingen in complexe beleidsprocessen die betrekking hebben op de conflicten in de groene ruimte. De analysestrategie verwijst naar de drie verschillende soorten hulpbronnen die in beleidsprocessen benut worden. Dat zijn cognitieve hulpbronnen zoals kennis, gegevens, visie, ideeën en concepten. Dat zijn relationele hulpbronnen (de institutionele context en het netwerk van actoren). En dat zijn hulpbronnen die kunnen worden benoemd als het vermogen van verschillende partijen om interacties met andere partijen aan te gaan en te komen tot een vorm van gezamenlijke actie (Healey, 1998, pp. 1541). Deze abstracte termen vergen enige uitwerking (zie box 5).

Met inhoud wordt verwezen naar de beleidsdoelen zoals die bijvoorbeeld voor integraal waterbeheer in rijksbeleid, maar ook op gebiedsniveau zijn gedefinieerd. Om daar in het onderzoek een goed inzicht in te verkrijgen worden hierin de ambities, opvattingen en percepties van verschillende partijen over waterbeheer betrokken.

Een centrale aanname is dat binnen het netwerk van partijen die bij waterbeheer betrokken zijn weliswaar verschillende visies op waterbeheer kunnen bestaan, maar dat men toch onderling afhankelijk is van elkaar voor het bereiken van de eigen doelen en ambities (Kickert, 1997, p. 6; Klijn, 1996, p. 46). Dit betekent dat een nieuw integraal waterbeheer niet slechts wordt bepaald door de institutionele context van dit beleid, de regelgeving en beleidsinstrumenten die eraan verbonden zijn, maar

door de verhouding tussen verschillende partijen die daadwerkelijk invulling moeten geven aan integraal waterbeheer. Deze partijen kunnen verschillende rijks-, provinciale, functionele en lokale overheden zijn, maar ook belangengroepen en individuele belanghebbenden.

Naast het in overeenstemming brengen van de onderscheiden belangen, doelen en wensen voor gebruik van de groene ruimte en het ontwikkelen van een nieuwe visie op waterbeheer is het vermogen van partijen tot gezamenlijke actie te komen een van de voornaamste opgaven van WB21.

Dit streven naar 'integraliteit' in waterbeheer is vooral een streven naar eenheid van beleid (Lukassen, 1999, p. 64). De term 'integraal' wordt hier in de context van het streven naar integraal waterbeheer onderzocht. Het gaat er niet om *alle* mogelijke aspecten van een vraagstuk in de groene ruimte mee te nemen in het beleidsproces of besluitvorming, maar met name de afstemming van waterkwantiteit, waterkwaliteit en ruimtelijke ontwikkelingen in het licht van het waterbeheer. De analyse is gericht op de mate waarin de verschillende partijen *congruente* betekenissen verlenen aan integraal waterbeheer in een bepaald gebied. Congruent wil zeggen dat verschillende actoren, die elk vanuit hun eigen invalshoek of rationaliteit naar de groene ruimte kijken, zich in bepaalde mate in de gekozen oplossing kunnen vinden voor waterbeheer en ruimtegebruik en deze ook vanuit het eigen gezichtspunt als zinvol kunnen zien (Lukassen, 1999, pp. 74/75).

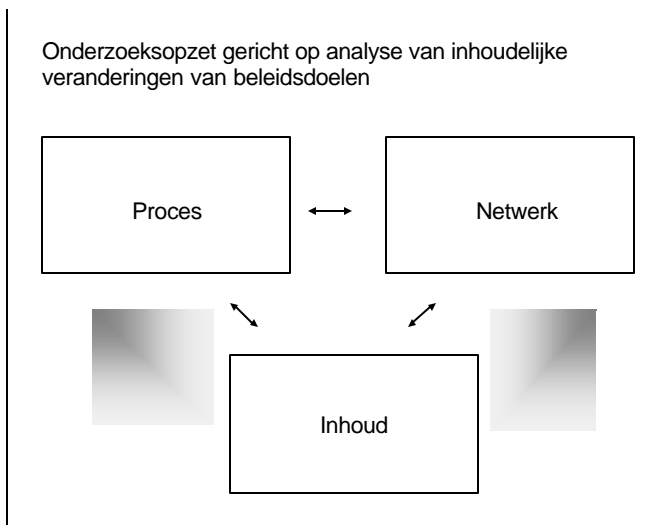
Het streven naar integraal waterbeheer kan nog iets verdergaand worden beschouwd, namelijk als een streven naar een vorm 'nieuw bestuur', of '*governance*' (Healey, 1997, pp. 243-244). In de analyse van de casus wordt gekeken in welke mate ook alle partijen die gezien de aard van de problematiek van de casus van belang zijn, ook daadwerkelijk betrokken zijn bij het tot stand brengen van de gekozen oplossing die een invulling van integraal waterbeheer is, en of er sprake is van new governance.

### **Onderzoeksopzet**

De analyse van de veranderingen in inhoud, netwerk en de aard van beleidsprocessen rond integraal waterbeheer ligt aan de basis voor het onderscheiden van factoren die bepalend zijn voor de kwaliteit van de besluitvorming. De drie dimensies van beleidsvorming die analytische onderscheiden worden zijn in de praktijk nauw verweven. Volgens Peterse en Neven (1997) is de aard van deze samenhang van groot belang voor de kwaliteit van beleidsprocessen en voor de effectiviteit van beleid. Inhoudelijke beleidsdoelen die niet door de betrokken partijen gedeeld worden zullen niet bereikt worden. Andersom zal zonder bestuurlijk of maatschappelijk draagvlak ook het met grote deskundigheid of gedetailleerd uitgewerkt beleid mislukken. En tot slot, zonder een gezamenlijk gedragen werkwijze kan ook een door de juiste partners gedragen beleid niet worden uitgevoerd. Het uitgangspunt hierbij is dat de kwaliteit van het beleidsproces en besluitvorming afhankelijk is van de mate waarin de drie analytisch onderscheiden dimensies van beleidsprocessen onderling op elkaar afgestemd zijn, in relatie tot de situatie en gezamenlijk gedeelde doelen van het beleid.

Het uitgangspunt voor een beoordeling van de kwaliteit van beleidsprocessen is dat in de fase beleidsvorming bij een verandering van beleid met alle drie dimensies in samenhang rekening gehouden moet worden. Verandering in de ene dimensie van het beleidsproces zal wijzigingen in de andere twee dimensies nodig maken. Inhoudelijke beleidsveranderingen zal consequenties hebben voor het te betrekken netwerk van partijen. Verandering in het netwerk van betrokken partijen, bijvoorbeeld door de vorming van nieuwe coalities tussen actoren, zal consequenties hebben voor de inzet van het instrumentarium.

Niet in iedere situatie zullen veranderingen in beleid een verandering in alle drie de dimensies betekenen. Het is voorstelbaar dat wanneer bepaalde beleidsdoelen een groot nationaal belang dienen, daar niet met andere partijen in een interactieve beleidssetting vrijelijk over onderhandeld zal gaan worden. Er zal via een hiërarchisch afgedwongen werkwijze (proces) van betrokken partijen (netwerk) geprobeerd worden deze doelen te realiseren. Een goede kwaliteit van beleids- en besluitvorming die bijdraagt aan een effectieve uitvoering van beleid vereist echter een synergie in veranderingen .



Figuur 1 Onderzoeksopzet

In dit onderzoek wordt een verandering in de inhoud van waterbeleid, namelijk het streven naar integraal waterbeheer, als primaire invalshoek genomen. Vanuit die wijziging wordt gekeken naar de verandering van beleidsprocessen in de groene ruimte waarin waterbeheer een rol speelt en waarin aan de doelen van integraal waterbeheer nader vorm zou moeten worden gegeven.

Bij de beoordeling van de kwaliteit van de besluitvorming wordt in dit onderzoek bekeken of het netwerk van partijen en de aard van het proces in overeenstemming zijn met deze inhoudelijke, programmatische ontwikkeling in waterbeleid. Hierbij wordt gekeken naar de mate van samenwerking (netwerk), de wijze waarop sturing en instrumenten hierop worden afgestemd en de mate waarin er van verschillende kennissoorten gebruik wordt gemaakt (proces). Hierbij is het uitgangspunt dat, indien er sprake is van onderlinge samenhang tussen de drie dimensies van beleidsprocessen in de groene ruimte, dit niet per sé leidt tot de realisatie van bepaalde beleidsdoelen of van doelen bepaalde partijen, maar dat de kwaliteit van de besluitvorming als geheel daarmee het grootst is.

In zekere zin is dit een onderzoek naar de doorwerking van het concept van integraal waterbeheer zoals dat in WB21 is neergelegd. Met doorwerking wordt daarbij niet



zozeer een top-down aansturing van decentrale beleidsprocessen door de centrale overheid bedoeld, maar de mate waarin de principes van WB21 een rol spelen in de betekenisverlening aan integraal waterbeheer in reeds lopende beleidsprocessen in de groene ruimte (zie ook Mastop en Needham, 1997, en Mastop en Faludi, 1997).

### **3.5 Onderzoeksinstrumenten**

Om het vraagstuk van integraal waterbeheer in al haar aspecten te kunnen belichten, is voor het uitvoeren van de thematische casestudy en de gebiedscasestudies gebruikt gemaakt van verschillende sociaal-wetenschappelijke onderzoeksmethoden.

In fase 1 van dit onderzoek is gebruik gemaakt van een verkennende documentanalyse. Met behulp van krantenartikelen, informatie van specialistische webpagina's, verslagen van vergaderingen, beleidsstukken, nota's, notities en plannen is meer inzicht verkregen in de actuele ontwikkelingen en actuele beleidsvragen. Daarnaast is in een workshop met deskundigen op het gebied van waterbeleid gediscussieerd over achtergronden en prioriteiten in de beleidsopgaven. Naar aanleiding van deze discussie zijn de vraagstukken aangescherpt.

In fase 2 van dit onderzoek is gebruik gemaakt van diepte interviews met beleidsmensen die betrokken zijn in de beleidsvelden waterbeheer en ruimtelijke ordening.

In fase 3 van dit onderzoek is gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews die bij een groot aantal betrokken zijn afgenomen. De vragenlijst treft u aan in bijlage 3. Dit grote aantal respondenten is op de volgende wijze geselecteerd. Er is een steekproef van vijftig respondenten genomen. Deze respondenten zijn getrokken uit overheden en andere bij dit beleid betrokken organisaties in Nederland. De selectie heeft plaatsgevonden via een snowball-sampling techniek die in overleg met de klankbordgroep van het onderzoek en het ministerie van LNV is toegepast. Alle overheidsniveaus zijn in deze sample betrokken. Ook is bij overheden gesproken met zowel bestuurders als ambtenaren. De gesproken organisaties zijn o.a. landbouwvertegenwoordiging, terreinbeheerders, natuur- en milieuorganisaties en waterwinners. De interviews zijn anoniem en vertrouwelijk verwerkt. Een lijst met bij de interviews betrokken organisaties is opgenomen in bijlage 1.

In fase 4 van dit onderzoek is gebruik gemaakt van diepte interviews (zie bijlage 2) en secundaire analyse. Het aantal diepte-interviews met een gemiddelde tijd van twee uur, is gegeven beperkingen in tijd en middelen beperkt gebleven. De kwaliteit van de gegevens uit deze interviews is gegarandeerd door meerder interviewers in het gesprek te laten waarnemen, door de interviews op tape op te nemen en door een woordelijk uitwerking ervan. Bovendien is voor de analyse van de interviews een intersubjectieve werkwijze gehanteerd, waarbij uitspraken van respondenten tussen onderzoekers zijn beoordeeld. In deze interviews werd ingegaan op de opvattingen van de respondenten ten opzichte van het gevoerde beleid van de verschillende betrokken overheden. Daarnaast werd ingegaan op gepercipieerde relaties en werkwijzen tussen de betrokkenen. Per casus is naar een beperkt aantal respondenten gezocht dat als sleutelactoren beschouwd kan worden voor integraal waterbeheer binnen drie overheden: provincie, gemeente en waterschap. Hiervoor werd steeds

gezocht naar diegenen, meest ambtenaren, die uitdrukkelijk met de implementatie van integraal waterbeheer te maken hebben.

### ***Methodische verantwoording***

Het in beeld brengen van deze informatie is tot stand gekomen door de toepassing van verschillende kwalitatieve onderzoeksmethoden tegelijkertijd. Door toepassing van het principe van triangulatie neemt de betrouwbaarheid en geldigheid van de waarneming in dit onderzoek toe (Hutjes en van Buuren, 1992). In de wetenschappelijk literatuur wordt het principe van de methodische triangulatie genoemd (Denzin, 1978; Segers, 1980, 1983). De argumentatie daarvoor is dat door een gecombineerde toepassing van de verschillende methoden de deelaspecten van het probleem beter kunnen worden onderzocht, ervan uitgaande dat geen enkele methode zonder beperkingen is.

In dit onderzoek is methodische triangulatie toegepast. Allereerst door gebruik te maken van documentenstudie en secundaire analyse (Albinski, 1981). Er is gebruik gemaakt van diverse rapportages zoals die zijn opgegeven in de literatuurlijst. In de tweede plaats zijn individuele interviews gehouden in samenhang met brede groepsconsultaties (Maso, 1987; Swanborn, 1987; Mayer, 1997). In de derde plaats is een stakeholder-analyse uitgevoerd (Cassel and Symon, 1994) waarbij gepercipieerde maatschappelijke problemen zijn geanalyseerd. Terugkoppeling van deze analyses in verschillende groepen heeft de interne validiteit en de begripsvaliditeit gewaarborgd. In de vierde plaats hebben expertmeetings plaatsgevonden. Met behulp van de Delphi methode, ook wel 'sophisticated brainstorming' genoemd, worden kennis en vaardigheden van een groep deskundigen gecombineerd om voorspellingen te doen over de ontwikkelingen, problemen of variabelen, die gehuld zijn in een toekomstwaas of die een zekere mate van onzekerheid in zich bergen. Daarbij is gebruik gemaakt van de kwalitatieve vorm van deze techniek, waarbij iteratie en feedback (o.a. met wetenschappers in ons instituut en met de klankbordgroep van het proces) de betrouwbaarheid van de uitkomsten garanderen.

Naast methodische triangulatie is in het kwalitatieve onderzoek ook de noodzaak aanwezig theoretische triangulatie toe te passen. Daarbij wordt het onderzoeken van een bepaald verschijnsel vanuit verschillende theoretische invalshoeken beschouwd. De verschillende theoretische invalshoeken om de kwaliteit van de besluitvorming te duiden zijn uit literatuurstudie opgepakt en beschreven in hoofdstuk 3, maar door de onderzoeksaanpak ook verankerd en geïnstitutionaliseerd in het denken van de bij het proces betrokken sleutelfiguren. Op deze wijze worden kennis vanuit verschillende perspectieven in het proces ingebracht en bediscussieerd.

Tot slot de onderzoekertriangulatie (het gebruik van verschillende waarnemers). In het gehele proces en de begeleiding daarvan is er sprake geweest van meerdere waarnemers. Datatriangulatie is het onderzoeken van het verschijnsel op verschillende tijdstippen en plaatsen en bij sociale eenheden op verschillend niveau. In dit onderzoek is in de casus zowel de uitgangssituatie, aftrap van WB21, als de situatie daarna in beeld gebracht.

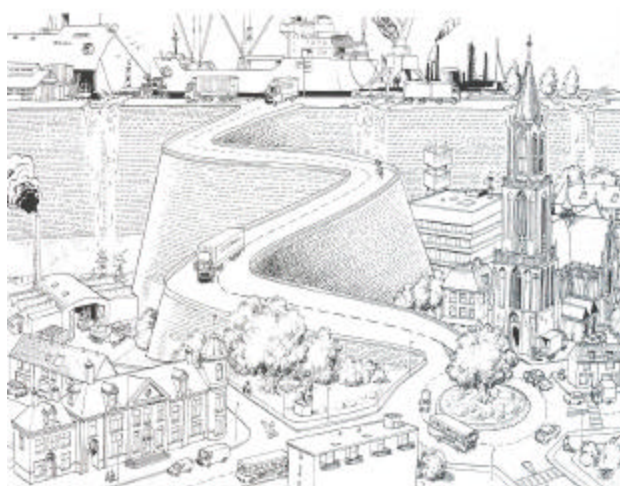
Ten aanzien van de betrouwbaarheid van de dataverzameling (generaliseerbaarheid van het onderzoek) dient het volgende te worden opgemerkt. In het onderzoek wordt onder meer gebruik gemaakt van twee gebiedscasus. Zoals reeds is gesteld, is hier sprake van verschillen in regionale omstandigheden. Maar dit betekent ook dat het goed mogelijk is, dat een zelfde onderzoek in een ander gebied andere resultaten had laten zien. Er wordt dan ook steeds gesteld dat dit een beeld geeft van mogelijke knelpunten in het vormen van integraal waterbeleid en mogelijke werkwijzen. Voorts dient opgemerkt te worden dat het onderzoek is uitgevoerd in een situatie waarin reeds veranderingen in waterbeheer gaande zijn, en de recente impuls die vanuit WB21 uitgaat, onder meer de keuze voor stroomgebiedbenadering, daaraan een nieuwe bijdrage levert maar nog niet op zijn finale resultaten beoordeeld kan worden. Naast deze vormen van triangulatie wordt de kwaliteit van de kwalitatieve analyse bepaald door begripsvaliditeit. Daarbij dienen begrippen die in uitspraken worden gehanteerd, een juiste interpretatie te zijn van de empirische verschijnselen waarvoor ze worden gehanteerd. Met behulp van terugkoppelingen van de resultaten kan hierover inzicht worden verkregen. De semantische relaties die in de uitspraken over de relatie tussen begrippen worden verondersteld, dienen een juiste interpretatie te zijn van de samenhangen tussen de onderzochte verschijnselen die in de realiteit zijn gevonden. Het gaat hier om de interne validiteit en betrouwbaarheid van de resultaten uit het onderzoek.



## 4 Resultaten drie casusbeschrijvingen uitvoering integraal waterbeheer

### 4.1 Inleiding

De huidige beleidspraktijk in waterbeheer en de ontwikkelingen daarin in de richting van integraal waterbeheer kunnen het best worden beschreven aan de hand van concrete voorbeelden en situaties. Door deze beschrijving kan een antwoord worden gevonden op de hoofdvraag 2 van dit onderzoek: op welke wijze aan integraal waterbeheer in de praktijk invulling wordt gegeven. Daarom worden in dit hoofdstuk drie casus beschreven. In deze casus is nagegaan hoe op decentraal niveau invulling wordt gegeven aan integraal waterbeheer in concrete beleidsvoering.



Het betreft een thematische casus en twee gebiedscasus. Alledrie zijn cases waarin reeds een beleidsproces gaande is waarin waterbeheer in een bredere context van groene ruimte vraagstukken wordt benaderd, waar het streven naar integraal waterbeheer vanuit WB21 nog eens als extra uitdaging aan toegevoegd wordt. In de beschrijving in paragraaf 4.2 wordt het beleid voor verdrogingsbestrijding als thematisch casus genomen; daarna volgen de twee gebiedscases. De eerste gebiedscasus (paragraaf 4.3) betreft het beheersgebied van waterschap Regge en Dinkel, een boven in het stroomgebied gelegen gebied. De tweede gebiedscasus (paragraaf 4.4) beschrijft het netwerk van overheden dat betrokken is bij de aanpak van wateroverlast in het gebied van Hoogheemraadschap Delfland, een benedenstrooms gelegen gebied. Voor alle drie de cases komt het antwoord op de deelvragen zoals benoemd onder hoofdvraag 2 aan de orde, met uitzondering van de vraag naar de overeenkomsten en verschillen tussen de casus. Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 5.

## 4.2 Thematische casus Verdrogingbestrijding

### ***Agendering***

Door de niet afnemende strijd tegen het water, de aanpassing van grondwaterstanden aan gebruiksfuncties in land- en stedenbouw, waterwinning etc. werden de gevolgen van verdroging op natuurgebieden eind jaren '80 zichtbaar voor het rijksbeleid. Daarom werd dit toen tot een prioritair beleidsprobleem voor het rijk benoemd. Bij de lagere overheden leefde echter nog nauwelijks aandacht voor verdroging; toch werd de uitvoering van de verdrogingbestrijding decentraal neergelegd bij provincies en waterschappen, ondersteund met financiële regelingen. Zij stonden voor de opdracht deze ambitieuze doelstellingen uit te voeren. Nu deze partijen in de afgelopen jaren steeds meer doordrongen lijken te zijn geraakt van de noodzaak van een ambitieuze verdrogingbestrijding en er veel gezamenlijk en integraal beleid op poten is gezet, lijkt het thema echter aan interesse bij het Rijk te hebben ingeboet. Uit de evaluatie van deze verdrogingbestrijding zijn enkele belangrijke lessen te trekken ten aanzien van de kwaliteit van de beleidsvorming in het kader van integraal waterbeheer.

### ***Situatieschets en inhoudelijke problematiek***

Met de Derde Nota Waterhuishouding is het probleem van verdroging door het rijk in 1989 hoog op de beleidsagenda gezet. In deze nota is een concrete doelstelling opgenomen die erin voorziet het verdroogde areaal in 2000 te hebben gereduceerd met 25% ten opzichte van 1985, en met 40% in 2010. Dit probeerde het rijk voornamelijk te bereiken met twee opeenvolgende regelingen. Ten eerste is er vanaf 1991 de regeling die een rijksbijdrage mogelijk maakt voor projecten voor REGIONaal Integraal WATERbeheer (REGIWA). Deze regeling is ingesteld door de ministeries van Verkeer & Waterstaat, Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu en Landbouw Natuurbeheer en Visserij. In 1994 werd de Regeling Gebiedsgerichte Bestrijding Verdroging (GeBeVe) ingesteld door het Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij. Deze regeling had de specifieke bestrijding van verdroging in gebieden met een natuurfunctie tot doel. Provincies, waterschappen en beheerders van natuurterreinen kunnen (ten hoogste) 50% van de inrichtingskosten voor projecten van waterhuishoudkundige werken vergoed krijgen. De vervanging van deze regeling door de Stimuleringsregeling Gebiedsgericht Beleid heeft sterke vertraging ondervonden, waardoor de verdrogingsbestrijding eigenlijk zonder goed instrumentarium is komen zitten. Desondanks staan er nog veel initiatieven voor verdrogingsbestrijding op de rails, mat name door de creatieve opstelling van waterschappen en de flexibele houding van instanties zoals de Dienst Landelijk Gebied (DLG).

Toen bestrijding van verdroging in het beleid werd opgenomen, werd dit onderwerp als het ware door het rijk op de beleidsagenda van de andere overheden geplaatst. Aanvankelijk was er dan ook nog weinig bestuurlijk draagvlak voor, hetgeen leidde tot lange discussies over de definitie van het probleem. Verdroging werd door de waterschappen als een probleem gezien dat niet binnen hun verantwoordelijkheid viel. Uiteindelijk is ervoor gekozen om alleen gebieden met een natuurfunctie voor het beleid in aanmerking te laten komen, zoals ook uit het instellen van de GeBeVe blijkt, hoewel desondanks geen overeenstemming is

ontstaan over de definitie van verdroging als beleidsprobleem. Diverse provincies hanteerden aanvankelijk dan ook een verschillende aanpak. In de loop der tijd kan van een verinnerlijking van het probleem van verdroging worden gesproken bij provincies en waterschappen. Opvallend genoeg heeft de noodzaak om het wateroverlastprobleem aan te pakken hierin een sterk stimulerende rol gespeeld.

Gemeenten blijven ondertussen achter in de aanpak van verdroging. Gemeenten zijn niet altijd goed toegerust voor verdrogingsbestrijding. Vooral kleinere gemeenten missen de benodigde kennis en capaciteit binnen het ambtenaren apparaat en er speelt bovendien vaak een andere afweging en beleving van het probleem. Gemeenten hebben in sterkere mate dan provincies te maken met de belangen en wensen van de kiezers, en restrictieve maatregelen om verdroging tegen te gaan worden dan ook vaak niet als mogelijk gezien.

Gedurende de uitvoering van verdrogingsbestrijding zoals dat vanaf begin jaren '90 is ingezet, verandert de beleving van verdroging als beleidsprobleem naar de beleving als maatschappelijk probleem. Werd verdroging eerst vooral gedefinieerd als een probleem voor de kwaliteit van de natuur, later wordt verdroging ook voor de landbouw als probleem ervaren. Als oorzaak voor deze verandering van de perceptie van verdroging wordt enerzijds de droogteschade genoemd die in de toekomst nog erger dreigt te worden. Anderzijds wordt gezegd dat de landbouw zich bewust is geworden van haar medeverantwoordelijkheid voor verdroging als breder maatschappelijk probleem. Ondanks de verinnerlijking van het probleem van verdroging bij verschillende maatschappelijke partijen, wordt door velen ook gevreesd voor de toekomst van verdrogingsbestrijding. De bestrijding van wateroverlast heeft momenteel een grotere prioriteit in beleid. Hoewel dit de aandacht voor een integrale aanpak van waterbeheer op gang gebracht heeft, schuilt hierin toch het gevaar dat de verdrogingsproblematiek naar de achtergrond verdwijnt. Zo wordt door de maatschappelijke partijen die betrokken zijn bij verdrogingsbestrijding geconstateerd dat verdroging in WB21 weinig genoemd wordt. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de aanpak voor verdroging ondergesneeuwd raakt in de aanpak van wateroverlast. De blijvende aandacht voor verdroging hangt volgens velen af van de actieve opstelling van bestuurders. De koppeling die in WB21 wordt gelegd tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening wordt met instemming begroet. Voor de oplossing van waterproblemen kan immers in toenemende mate worden gekeken naar de consequenties voor de ruimtelijke inrichting. Vanuit het waterbeheer kunnen ook eisen gesteld worden aan de ruimtelijke inrichting. In de Europese Kaderrichtlijn Water wordt verwacht dat de blik meer op stroomgebiedsniveau wordt gericht, waardoor maatregelen afgestemd zullen worden op het natuurlijke verloop van het water en verdrogingsbestrijding effectiever kan worden.

### ***Netwerkypering***

In de aanpak van verdroging valt met name over de relatie tussen provincie en waterschap veel te zeggen. Aangezien de aanpak van verdroging op het regionale niveau plaatsvindt, deze aanpak veel kennis over de werking van watersystemen vergt en de aanpak van verdroging vaak botst met belangen van aanwezige functies zoals landbouw of stedelijke gebieden, zijn dit de overheden met de grootste rol. Uit het onderzoek blijkt dat de samenwerking tussen waterschap en provincie zeer belangrijk

gevonden wordt. Men constateert dat er meer mogelijkheden zijn om 'water' in de ruimtelijke plannen mee te nemen. Er worden echter problemen in de samenwerking geconstateerd, met name met betrekking tot het nemen van verantwoordelijkheden. De rol van gemeenten is in deze case-study niet uitdrukkelijk belicht. Wel werd duidelijk dat met name kleine gemeenten veel steun van waterschappen nodig hebben.

In het WB21-beleid krijgt het waterschap een zware rol toebedeeld. Het waterschap moet de stand van zaken van het watersysteem inventariseren en een beschrijving geven van wat er gedaan moet worden om dit volgens de principes van WB21 op orde te krijgen. De regierol wordt echter bij de ruimtelijke ordening neergelegd en ligt daarmee bij de provincie. De provincie is dus belast met het nemen van beslissingen over eventuele ruimtelijke consequenties van aanpassingen in het waterbeheer. Vaak hebben waterschappen echter het gevoel dat deze taak toch naar hen wordt doorgeschoven. Dit wordt veroorzaakt door onduidelijkheid en onenigheid over wie de procesbewaker van WB21 is, het waterschap of de provincie. Betrokkenen geven aan dat de integrale aanpak in het WB21 beleid nog nieuw voor hen is, en dat allen nog in hun rol moeten groeien. Uit het onderzoek blijkt wel dat samenwerking in gezamenlijke bestuurlijke platforms, ook met gemeenten, tot een ambitieus en effectief integraal beleid kan leiden. De uitvoering van WB21 is een leerproces. In sommige gevallen is er een competentiestrijd tussen waterschap en provincie. De provincie heeft weliswaar de regierol gekregen, maar voert die in de ogen van waterschappen niet altijd goed uit. Zo zou de provincie 'de kool en de geit sparen' terwijl er knopen doorgehakt moeten worden. Op hun beurt geven de provincies aan dat waterschappen nog niet klaar zijn voor de grote taak die hen is toebedeeld, omdat ze nog een organisatorische ontwikkeling moeten doormaken. Duidelijk is dat samenwerking tussen provincies en waterschappen in het kader van WB21 ook vanuit het oogpunt van verdrogingsbestrijding belangrijk is, maar dat hierin nog een lange weg te gaan is.

De onzekerheden en onduidelijkheden op decentraal niveau hebben ook te maken met de rol die het rijk speelt in de aanpak. De doelen voor verdrogingsbestrijding zijn op centraal niveau vastgesteld en er is op centraal niveau aangegeven dat de uitwerking decentraal moet plaatsvinden. Volgens provincies en waterschappen hebben ze hiervoor echter te weinig instrumenten meegekregen en zijn de kaders waarbinnen de doelen bereikt moeten worden niet duidelijk. Deze onduidelijkheid heeft niet alleen betrekking op de verdeling van taken tussen provincie en waterschap, maar ook op de interpretatie van rijksdoelen en het gebrek aan informatie over wat de nulsituatie van de watersystemen genoemd zou kunnen worden. Uit het onderzoek blijkt niet precies wat de consequenties van deze onduidelijkheden voor het beleid zijn, maar er kan geconcludeerd worden dat verdere afspraken tussen het rijk en de decentrale overheden noodzakelijk is. Terugkoppeling over de voortgang en problemen op decentraal niveau blijkt in het verleden een zwak punt te zijn geweest. Er bestaat een groot verschil in beleving van het verdrogingsprobleem op rijksniveau en in de uitvoering ervan op decentraal niveau. Bij de problemen die zijn ontstaan in de uitvoering van maatregelen voor verdrogingsbestrijding heeft de Dienst Landelijke Gebieden (DLG) een belangrijke rol gespeeld. Door op creatieve wijze in te springen op bijvoorbeeld het uitblijven van de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB) door te zoeken naar andere



potjes, heeft DLG belangrijke spanningen weten te voorkomen tussen de voortgang van het beleid op strategisch niveau en de concrete uitvoering ervan. Dit laat zien dat DLG in het netwerk van partijen dat betrokken is bij verdrogingsbestrijding een belangrijke bijdrage levert aan de contacten tussen lokale en regionale overheden en het rijk.

### ***Procesbeschrijving***

Uit de analyse van de ontwikkelingen in het beleid voor verdrogingsbestrijding blijkt dat veel van de problemen zoals die hierboven genoemd zijn, kunnen worden verklaard uit de wijze waarop de verdrogingsbestrijding is ontwikkeld. Als onderdeel van het decentralisatieproces waarin provincies en waterschappen in het algemeen meer taken en bevoegdheden hebben gekregen, is door het rijk ook de verdrogingsbestrijding ingezet, maar het verdrogingsprobleem leefde op decentraal niveau nog niet echt. Nu dit probleembesef bij lagere overheden begint te groeien, lijkt juist bij het rijk de aandacht voor verdroging te verdwijnen door de prioriteit die aan het bestrijden van wateroverlast wordt gegeven. Met de groeiende aandacht bij andere maatschappelijke partijen voor verdroging zijn problemen in de instrumentatie van het beleid duidelijk geworden. Een van de belangrijkste nadelen van de gebruikte financiële regelingen is dat de subsidies met name bedoeld waren voor eenmalige inrichting, terwijl voor beheer en monitoring geen financiering beschikbaar is. Voor het bestrijden van verdroging zijn dit echter belangrijke instrumenten. Daarnaast bleek de schaderegeling juridische problemen op te leveren, waardoor deze nauwelijks kon worden toegepast in projecten.

Verder blijkt uit het onderzoek dat het decentralisatieproces niet ver genoeg is doorgezet. De respondenten vanuit de provincies geven aan dat ze over verdergaande instrumenten zouden willen beschikken om met complexe situaties en belangentegenstellingen om te kunnen gaan. Een van de instrumenten die genoemd werden is het onteigeningsinstrument. Dat vervolgens ook de SGB op zich heeft laten wachten wordt als onacceptabel gezien. Juist uit dit oogpunt is behoefte aan regelmatige terugkoppeling tussen de bestuurslagen. Nieuwe ontwikkelingen zoals de GGOR en de reconstructie worden vanuit de continuïteit van verdrogingsbestrijding verwelkomd omdat ze met respectievelijk de benodigde kennis en instrumenten (zoals onteigening en een over-all gebiedsplan) een oplossing kunnen bieden voor moeilijke afwegingen ten behoeve van verdrogingsbestrijding.

Tot slot kan nog een afstemmingsprobleem in het proces van verdrogingsbestrijding worden genoemd, namelijk de verschillende definities die provincies hanteren voor het verdrogingsprobleem en waarop hun beleid is gebaseerd. Het verschil in definities van verdroging maakt het landelijk meten van resultaten van het beleid nauwelijks mogelijk en maakt de afstemming van het beleid tussen provincies lastig. Uit het onderzoek blijkt dat dit mogelijkwijs ook problemen kan opleveren voor het ontwikkelen van instrumenten als de GGOR.

Samenvattend kan gezegd worden dat in deze casus de ontwikkelingen in het beleid voor verdrogingsbestrijding bekeken zijn in relatie tot het streven naar integraal waterbeheer. Dit levert een aantal aandachtspunten op die relevant zijn met het oog op de uitdagingen aan het beleid voor het realiseren van integraal waterbeheer: de

verdeling van verantwoordelijkheden, terugkoppeling over de voortgang van beleid tussen strategisch niveau en uitvoeringsniveau en de trends in beleidsvoering.

De verdeling van verantwoordelijkheden over verschillende overheden in het waterbeleid betreft met name de competentieverdeling tussen rijk, provincies en waterschappen. In het onderzoek hebben respondenten hierover veel opmerkingen gemaakt. Er is commentaar gegeven op onheldere afspraken en verantwoordelijkheden en over de onduidelijkheid van het beleidskader. De verantwoordelijkheden tussen overheden in veranderend waterbeheer zijn nog niet uitgekristalliseerd en er bestaan meningsverschillen over de vraag wie de regierol heeft: provincie of het waterschap.

Communicatie tussen overheidsniveaus en de terugkoppeling tussen overheden wordt als een zwak punt genoemd. Dit geldt met name voor de communicatie tussen uitvoerders en beleidsmakers, dat wil zeggen tussen uitvoering op decentraal niveau en strategische beleidsontwikkeling. Het geldt daarnaast ook tussen de verschillende overheden onderling. De vaardigheden van waterschappen om op de beleidsprocessen tussen diverse overheden in te haken is een aandachtspunt.

Tot slot komt uit het onderzoek van de verdrogingsbestrijding een aantal trends naar voren, dat ook op het integraal waterbeheer invloed zal hebben, en dat in de twee gebiedscasus dus ook belicht zal worden. Ten eerste is er de toenemende aandacht in het beleid voor gebiedsgerichte en integrale beleidsvorming, hetgeen met name in de relatie met ruimtelijke ordening van belang is. Ten tweede is het de tendens dat ondanks deze ontwikkeling de gemeente als overlegpartij vaak vergeten of te laat betrokken wordt in vraagstukken van waterbeheer. Tenslotte is er de trend om de uitvoering van beleid aan te sturen met procesafspraken, meetbare doelen en af te rekenen op resultaat.

### **4.3 Gebiedscasus Integraal Waterbeheer regio Regge en Dinkel**

#### ***Agendering***

In het gebied van deze casus wordt hard gewerkt aan het opzetten van een (organisatie-) structuur die past binnen de stroomgebiedbenadering in het waterbeleid. Deze inspanningen worden met name geïnitieerd vanuit een ambitieuze provincie. In deze regio heeft men van oudsher al veel problemen gehad met zowel wateroverlast als verdroging. Dit heeft echter tot een eigen waterkundige aanpak geleid, de Veerkrachtbenadering, waarvan veel elementen als inhoudelijke bouwstenen in de uiteindelijke stroomgebiedvisie kunnen worden ingepast. Hoewel gemeenten hierin nog nauwelijks een rol hebben gekregen, lijken alle partijen zich bewust van de wederzijdse afhankelijkheid en de noodzaak tot samenwerken, en worden er aanzetten gedaan om elkaar zoveel mogelijk te betrekken. De lange ervaring met complexe waterproblemen en de noodzakelijke contacten die hieruit voortvloeiden lijken hier te hebben geleid tot een zeer bruikbare startpositie voor het WB21-beleid.



overbelasting en waterverontreiniging gingen na verloop van tijd ook een belangrijke rol spelen. In 1962 kreeg men de actieve waterkwaliteitszorg als nieuwe taak, en in 1970 gingen natuur- en milieubelangen een zwaardere rol spelen doordat het natuurrijke Dinkelgebied werd toegevoegd aan het waterschapsgebied. De sterke verwevenheid tussen natuur en landbouwgebied in het gebied van het waterschap Regge en Dinkel is een van de belangrijke oorzaken van de verdroging van natuurgebieden. De problematiek die hier speelt is specifiek voor waterbeheer in het beheersgebied van het waterschap Regge en Dinkel. Het watersysteem staat namelijk haaks op de stedenband, dat is de lijn Almelo – Borne – Hengelo – Enschede. Dit levert aan de ene kant van het gebied een dreiging van wateroverlast op, en zorgt aan de andere kant door de maatregelen hiertegen voor een sterke verdroging (zie kaart 1, p. 43). In een samenwerking tussen provincie en waterschappen is een eigen benadering ontstaan, die gebaseerd is op de ‘veerkrachtbenadering’ uit de Vierde Nota Waterhuishouding (Ministerie van V&W, 1998). Onder deze ‘veerkracht’ verstaat men het vermogen van een watersysteem om, zoveel mogelijk langs natuurlijke weg, verstoringen te verwerken en vervolgens weer terug te keren in de oorspronkelijke toestand. Het uitgangspunt is dat de veerkracht van het systeem optimaal is als het zoveel mogelijk functioneert volgens de natuurlijke situatie.

In het beheergebied van Regge en Dinkel wordt met de veerkrachtbenadering geprobeerd verstoringen in watersysteem zoveel mogelijk langs natuurlijke weg te verwerken om weer terug te keren in de oorspronkelijke toestand. Dit komt sterk overeen met de principes van WB21, waardoor veel maatregelen die in diverse nota’s en adviezen genoemd worden met deze veerkrachtbenadering al in uitvoering zijn. Dit geldt voor verdrogingsbestrijding, maar ook voor retentiegebieden en het natuurlijk inrichten van waterlopen zoals bepleit wordt in WB21.

Volgens de veerkrachtbenadering moet het watersysteem meer ruimte krijgen. Beken moeten weer kunnen meanderen en (tijdelijk) buiten hun oevers treden en water moet op bepaalde plaatsen langer kunnen worden vastgehouden. Als ondersteunende instrumenten hiervoor zijn te noemen: waterkanskaarten, watersysteemanalyses, een stroomgebiedvisie en een kaart met risico’s voor wateroverlast. Allereerst moet men een beeld hebben van de werking van het watersysteem, en waar speciale gebieden (zoals kwelgebieden) zich bevinden: hiervoor is een Watersysteemanalyse nodig. Deze geeft inzicht in de werking van het watersysteem en de relaties daarin tussen grond- en oppervlaktewater, neerslag, berging en afvoer. Met behulp hiervan kan men nagaan welk grond- en oppervlaktewaterregime gewenst is, waar knelpunten liggen en wat de effecten van maatregelen zijn. De waterkanskaart geeft de (on-) geschiktheid van een gebied aan voor een bepaalde functie, gezien vanuit het watersysteem. Landelijk wordt gewerkt aan een uniforme methode voor het maken van zo’n kaart. De stroomgebiedvisie geeft op hoofdlijnen inzicht in de gewenste ontwikkelingen van de verschillende functies in het stroomgebied, en geeft richting aan de te maken keuzen. De kaart met risico’s voor wateroverlast vormt de basis voor de beoordeling in hoeverre maatregelen om de kans op wateroverlast te reduceren gewenst zijn; deze kaart sluit goed aan op het schaalniveau van bestemmingsplannen (Provincie Overijssel, 2001, p.3). Verder is men bezig met het ontwikkelen van de GGOR; deze zal naar

verwachting niet eerder dan in 2004 door de provincie vastgesteld worden (Waterschap Regge en Dinkel, in voorbereiding, pp.48-51).

In het beheersgebied van Regge en Dinkel wordt ook gebruik gemaakt van de Regionale Watersysteem Rapportage (RWSR). Deze RWSR is door de gezamenlijke provincies, waterschappen en het Rijk ontwikkeld. Hiermee is de situatie van de watersystemen te beschrijven, en het kan – indien steeds op evaluatiemomenten toegepast - ook informatie geven over de effectiviteit van beleid en beheer. De resultaten hiervan geven een regionaal waterbeeld, waarin de toestand van dat systeem per toegekend streefbeeld of functie wordt aangegeven. Indicatoren hiervoor zijn gegroepeerd in aspecten (bijvoorbeeld waterkwaliteit, biologie, waterkwantiteit en inrichting) en compartimenten (bijvoorbeeld oppervlaktewater en grondwater). Voor Regge en Dinkel worden drie streefbeelden onderscheiden voor de watersystemen: kwaliteitswater, belevingswater en basiswater. Waar een deel van het watersysteem onder valt, hangt af van de mate waarin het functioneert op de aspecten waterkwaliteit, waterkwantiteit, inrichting, biologie en onderhoud. Dit houdt onder andere in, dat het waterschap bij het treffen van beschermende maatregelen haar ambitie ook laat afhangen van bijvoorbeeld de kans dat een watersysteem haar kwaliteit op den duur kan behouden (bijvoorbeeld afhankelijk van andere oprukkende functies zoals woningbouw).

Samenvattend kan wat betreft het beheersgebied van het waterschap Regge en Dinkel het nodige gezegd worden over de opzet en ambities van WB21. De gemeente vindt wel dat de aanpak over het algemeen goed is, maar dat 'water als ordenend principe' af en toe te ver doorschiet. Alles wordt nu wat eenzijdig vanuit water gezien wordt, wat verdere planontwikkeling kan frustreren. Bovendien worden alle ontwikkelingen min of meer aan de kapstok van wateroverlast gehangen, terwijl men daar in dit gebied niet zoveel last van heeft gehad. De meerwaarde van de hele aanpak, boven bijvoorbeeld het Waterhuishoudingsplan, wordt door de respondent dan ook nog wel eens betwijfeld. Ook over de termijnstelling voor de rijksdoelen, 10 tot 15 jaar, bestaan twijfels: deze zijn volgens de provincie moeilijk haalbaar. Dit heeft niet zozeer met de financiën te maken, maar meer met de capaciteit die gaat zitten in het afstemmen en inpassen; men heeft immers niet met grote oppervlakten gebied, maar met lange linten te maken, waardoor men met veel partijen moet overleggen. Verder komt in het WB21-beleid de ecologische toestand van het water nauwelijks aan de orde. Het waterschap vindt dit belangrijk en neemt het aspect zelf wel mee.

Problemen in de regionale omstandigheden kunnen zowel betrekking hebben op de bestuurlijke, als de fysieke situatie. Doordat veel gemeenten in een reorganisatie of herindeling zitten, besturen vaak nog over meerdere gemeentekernen verdeeld zitten, en ook nog eens bestuurswisselingen aan de orde zijn, is het volgens de respondent van de provincie moeilijk om tot langdurige overeenstemming en afspraken te komen. Veel fysieke problemen met betrekking tot het water volgen volgens het waterschap rechtstreeks uit de insnoering van het watersysteem in het verleden; dit is moeilijk op te lossen omdat het terugdraaien van die situatie een grote claim op de ruimte legt. Dit wordt versterkt door de groei van de steden en infrastructuur, en de extensivering van de landbouw.

### **Netwerktypering**

In de regio van het waterschap Regge en Dinkel bestaat een traditie van bestuurlijk overleg. Het waterschap Regge en Dinkel is een groot waterschap met veel expertise in eigen huis dat opereert in een gebied met totnogtoe voornamelijk kleinere gemeenten. Dit heeft ertoe geleid dat men relatief onafhankelijk werkte, en deels beleid maakte dat gemeenten uitvoerden. In de zoektocht naar een nieuwe benadering voor waterbeheer wordt meer samenwerking gezocht met andere actoren, zoals gemeenten. Het waterschap wil hierin een regisseursrol op zich nemen (Waterschap Regge en Dinkel, in voorbereiding, p.12). Deze samenwerking is een hele omslag en is dus een proces dat tijd kost. Er wordt een trend gezien naar overleg op voet van gelijkwaardigheid, hoewel erkend wordt dat kleinere gemeenten nog een achterstand hebben. Er functioneert een aantal formele samenwerkingsverbanden in het gebied. In de eerste plaats is er de samenwerking tussen waterschap en WMO (Waterwinningsmaatschappij Overijssel) in het bedrijf Aqualink, bij de advisering van derden over watermanagement (optimalisatie van de waterketen en het bereiken van duurzame oplossingen). Deze vorm van samenwerking heeft dus met name betrekking op de operationele fase; de uitvoering door verschillende actoren. In de tweede plaats is er de samenwerking met provincie Overijssel, de WMO en de gemeenten Almelo, Wierden, Borne en Hengelo in het Waterpact Twente. Dit is samenwerking in de beleidsvormende fase, waarbij ook afspraken worden gemaakt over hoe moet worden omgegaan met verschillende beleidsvelden (zoals drinkwaterbereiding en -gebruik, riolering en waterzuivering). Het waterschap streeft bovendien naar verdergaande samenwerking met gemeenten op het gebied van de inrichting van nieuwe woonwijken, de herinrichting van bestaand gebied, het rioleringsbeheer en individuele afvalwaterzuiveringssystemen.

De effecten van het beleid dat met WB21 is ingezet worden mede bepaald door de ambities van partijen. De interesse bij gemeenten is volgens de provincie niet overall even groot. Ook het waterschap geeft dit aan, en voegt hier aan toe dat gemeentebesturen zaken als bijvoorbeeld uitbreidingen van woongebieden toch belangrijker vinden. Het waterschap vindt dat de provincie af en toe geen keuze durft te maken tussen bijvoorbeeld natuur en landbouw, en een soort 'pappen en nathouden -strategie' voert. Anderzijds wordt erkend dat 'stoere taal op papier' in de praktijk tegenstand oproept. Het waterschap signaleert verder het probleem dat, wanneer men het watersysteem volgens de veerkrachtbenadering wil structureren, je weliswaar op den duur goedkoper uit bent, maar dat de inrichting hiervan op korte termijn veel geld kost. Dit levert in het bestuur vaak een probleem op.

Uit de case-study blijkt dat de uitvoering van het WB21-beleid uiteindelijk de taak van het waterschap is, zoals het bepalen van welke gebieden aangepakt worden, het indelen ervan in streefbeelden, er een visie over te vormen en in te richten. Water wordt binnen het gebied van Regge en Dinkel naar het idee van het waterschap steeds vaker meegenomen in de beleidsontwikkeling van bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, milieubeleid en natuur- en landschapsbeleid. Het waterschap stimuleert dit op de volgende wijzen. Ten eerste wil men ervoor zorgen dat de feitelijke informatie over het watersysteem en de visie van het waterschap daarop bij derden bekend is. Voorbeelden hiervan zijn het opstellen van waterdocumenten, onderhoud- en beheerplannen, watersysteem- en waterketenvisies, en de communicatie hierover met overheden en maatschappelijke groeperingen. Een belangrijk instrument hierbij is

ook de SOM-kaart, die stedelijke ontwikkelingsmogelijkheden vanuit het watersysteem in beeld brengt. Verder stimuleert zij integratie door bijvoorbeeld het ontwikkelen van stimuleringsregelingen, en ontmoedigt ze desintegratie door zich te verzetten tegen plannen waarin het waterbelang onvoldoende is meegenomen. Ook participeert ze actief in kaders voor integratie, zoals het gebiedsgericht geïntegreerd beleid en de reconstructie.

In samenwerking met de gemeenten moeten de waterschappen verder de nodige waterhuishoudkundige en ruimtelijke maatregelen in beeld brengen om wateroverlast te beperken (Provincie Overijssel, 2001, p.31). Naast waterhuishoudkundige maatregelen kunnen ook functiewijzigingen aan de orde zijn; en waterhuishoudkundige maatregelen kunnen ook ruimtelijke consequenties hebben. Van belang is dat wordt nagegaan waar grondwateroverlast zich voordoet en wat daaraan kan worden gedaan, en dat effecten van maatregelen op het ontstaan of toenemen van overlast worden nagegaan. Ook andere wateropgaven, zoals de aanpak van verdroging en waterkwaliteit, moeten bij het bedenken van de maatregelen worden betrokken, waarbij bovendien de toekomstige klimaatscenario's betrokken moeten worden. Tenslotte moeten de benodigde financiële middelen voor de maatregelen in beeld worden gebracht.

Indien maatregelen die in het kader van het provinciale Plan van Aanpak WB21 worden uitgevoerd daarom vragen, moet de provincie haar omgevingsplannen aanpassen. Bovendien stelt de provincie de begrenzing van de stroomgebiedvisies vast. Het is de taak van de provincie het landelijk communicatieplan naar de regio vertalen om de betrokkenheid van de bevolking te vergroten (Provincie Overijssel, 2001, pp. 34-35). De provincie geeft zelf aan 'sterk op afstand te willen sturen', wat inhoudt dat men duidelijke kaders aangeeft bij plannen en voorstellen en de uitvoering overlaat aan de gemeenten en waterschappen. Men toetst marginaal. De provincie ziet het als haar rol de visie en maatregelen te bedenken op basis van bestaand beleid. Als men onvoldoende informatie heeft om keuzes te maken, schuift men die door naar een volgend traject, om fouten te voorkomen, zo stelt de respondent van de provincie.

De gemeenten brengen samen met de waterschappen de benodigde maatregelen in beeld om wateroverlast te beperken. Indien dit nodig is op basis van de maatregelen die in het kader van het provinciaal Plan van Aanpak WB21 worden genomen, moeten de gemeenten ook de bestemmingsplannen aanpassen (Provincie Overijssel, 2001, p.34). Volgens de provincie heeft de gemeente de taak om de knoop over lokale ruimtelijke ontwikkelingen door te hakken. Soms kunnen keuzes niet goed zijn voor het watersysteem, maar als men het proces goed opzet, naar belangen kijkt en bijvoorbeeld wel compenserende maatregelen neemt, accepteert de provincie deze keuze.

Naast overheden zijn ook maatschappelijke actoren een belangrijke partij voor waterbeheer, waarbij gemeenten met name wijzen op de grondeigenaren. Een groot deel van het buitengebied van Almelo is bijvoorbeeld in handen van een particuliere grondeigenaar. Deze partijen hebben ook vaak contact met de gemeente bij bijvoorbeeld de reconstructie en aanpassingen van bestemmingsplannen. Het waterschap noemt bovendien de maatschappelijke organisaties zoals de GLTO, terreinbeheerders en natuur- en milieuorganisaties. Deze organisaties stimuleren volgens het waterschap hun leden om mee te werken aan maatregelen, en proberen

ook het besef van problemen als wateroverlast en het belang van integraal waterbeheer bij de burgers tussen de oren te krijgen.

Elk van de betrokken overheden in het beheersgebied van het waterschap Regge en Dinkel (gemeenten, provincie, waterschappen en Rijkswaterstaat) benoemt in eigen huis een 'coördinator WB21' die als aanspreekpunt dient. Deze is belast met de terugkoppeling naar de eigen organisatie en de aansturing en coördinatie van de werkzaamheden binnen de eigen organisatie. De provincies zijn hierbij verantwoordelijk voor de uitvoering van de WB21-activiteiten in het stroomgebied, en voor een goede afstemming van deze activiteiten met de landelijke ontwikkelingen.

Voor de algemene aansturing van het WB21-traject, de bestuurlijke afstemming en het bereiken van overeenstemming over de resultaten wordt een bestuurlijke stuurgroep onder leiding van een gedeputeerde van Overijssel ingesteld. Verder zitten hierin een gedeputeerde van Drenthe, de voorzitters van de inliggende waterschappen, een delegatie van inliggende gemeenten en vertegenwoordigers van de Rijksdirecties Oost van RWS, LNV en IRO. De secretaris van deze stuurgroep wordt ondersteund door een projectgroep, die de inbreng van de verschillende partijen moet coördineren, en punten moet signaleren die ter besluitvorming moeten worden voorgelegd aan de bestuurlijke stuurgroep. Hierin zitten een afdelinghoofd van de provincie Drenthe (voorzitter), de coördinatoren WB21 van de provincies en de waterschappen, een vertegenwoordiging van gemeenten, de betrokken rijksdirecties en de voorzitters van in te stellen werkgroepen. Per waterschapsgebied is ook een afstemmingsgroep werkzaam onder leiding van het waterschap. Deze groep is belast met de aansturing van de uitvoering van de werkzaamheden die op het beheersgebiedniveau verricht kunnen worden. Hierin zitten verder de inliggende gemeenten, de WB21-coördinatoren van de betrokken provincies en eventueel Rijkswaterstaat als deze een water in het gebied beheert. Ook maatschappelijke groeperingen moeten bij het proces betrokken worden, via bestaande commissies. Op het schaalniveau van een beheersgebied van een waterschap is dit de verantwoordelijkheid van waterschappen en gemeenten.

Op regionaal niveau is het de bedoeling een bestuursovereenkomst te sluiten tussen provincies, gemeenten en waterschappen, waarin afspraken over wateropgaven en ruimtelijke en hydrologische taakstellingen per stroomgebied worden vastgelegd. Deze afspraken moeten aangeven wie wat en wanneer de komende jaren zal doen om de kans op wateroverlast te reduceren. Ook de voorwaarden waaronder partijen bereid zijn om de afspraken na te komen worden hierin vastgelegd, en men spreekt hierin af hoe de voortgang zal worden bewaakt. Deze afspraken worden ook ingebracht in de nationale bestuursovereenkomst (Provincie Overijssel, 2001, p.33). Op basis van een voorgenomen wijziging van de Wet rampen en zware ongevallen en de Waterstaatswet, waarmee wateroverlast als een ramp wordt aangeduid, moeten gemeenten rampenplannen opstellen, en waterschappen calamiteitenplannen. Deze plannen moeten op elkaar afgestemd worden (Provincie Overijssel, 2001, p. 36).

Intersectorale afstemming op rijksniveau is problematisch. Dit werkt via de verschillende nota's belemmerend door naar lagere niveaus, waar geëxperimenteerd wordt met een integrale benadering. Men heeft bijvoorbeeld te maken met Parelgebieden, en via de reconstructie weer met extensiveringgebieden. Uit het



onderzoek blijkt dat er naar het gevoel van de provincie teveel gemeenschapsgeld gaat zitten in het lezen van al die nota's en het weer reageren hierop. De kaders en etiketten worden te vaak veranderd. Ook binnen de andere overheden is het water nog over verschillende afdelingen en medewerkers verdeeld, waardoor men volgens de provincie nog niet helemaal klaar is voor het afstemmen met de ruimtelijke ordening. Zo geeft de respondent van het waterschap aan dat de provinciale plannen ook wel eens met elkaar in tegenspraak zijn; zo wordt bijvoorbeeld voor een gebied vanuit het waterhuishoudingsplan bepaald dat het zo natuurlijk mogelijk moet worden ingericht, terwijl vanuit het streekplan hier de agrarische ontwikkeling prioriteit krijgt. De provincie moet hier meer prioriteiten in stellen; momenteel moet het waterschap daar nog vaak een keuze in maken.

Een verschil in werkwijze speelt een rol bij het verloop van de samenwerking. Gemeenten en waterschappen willen wel hun eigen verantwoordelijkheden oppakken, maar het kost wel tijd om op elkaar ingespeeld te raken en agenda's op elkaar af te stemmen. Het waterschap heeft bijvoorbeeld volgens de provincie al sinds lange tijd een groot apparaat opgebouwd, waardoor men veel kennis in huis heeft en al snel geneigd is een uitgewerkt plan bij gemeenten te droppen. Met name bij kleinere gemeenten levert dit weerstand op, zij hebben immers onvoldoende kennis in huis om de waterschappen partij te bieden en zien dergelijke plannen vaak als het dwarsbomen van hun eigen plannen. De gevraagde werkwijze is echter ook voor waterschappen nieuw. Vroeger hoefde men volgens de respondent enkel solistisch berekeningen te maken, maar nu moet men integreren in andere beleidsterreinen, wat meer overleg, bestuurlijke slimheid en het sluiten van compromissen en allianties vraagt. Dit is wel aan het veranderen en het probleem speelt minder bij grotere gemeenten volgens de provincie. Tenslotte zien de gemeenten het waterbeleid vaak enkel als een waterschapstaak; watergangen in het buitengebied interesseert hen niet zo. Ook betrekken gemeenten waterschappen niet altijd op tijd bij de ruimtelijke planvorming.

In de instrumentele sfeer is men volgens de provincie niet goed toegerust. Voor veel maatregelen is men bovendien afhankelijk van de medewerking van anderen; men heeft maar weinig dwingende instrumenten. Volgens de respondent van het waterschap heeft men er wel enkele, zoals de Keur, de Legger, artikel 12 etc., en verschuilt het waterschap zich ook af en toe achter anderen, zoals de provincie. Toch mist men bijvoorbeeld instrumenten als onteigening; veel moet op basis van vrijwilligheid. De ruimtelijke ordening is hierdoor volgens de respondent van de provincie als laatste schakel onmisbaar. Men hoopt ook de reconstructie hiervoor in te kunnen zetten.

Volgens de provincie heeft de gemeente vraagtekens bij de financiering van WB21-maatregelen. Men wil er wel aan meewerken, maar geen extra kosten maken. Het gebeurt nog af en toe dat de gemeenten noodzakelijke maatregelen in het watersysteem aan het waterschap overlaten, en er niet aan mee willen betalen. In landelijke verband is er volgens de provincie nu gekozen voor een verdiscontering van dergelijke maatregelen in de grondprijs. Ook een capaciteitsprobleem speelt een rol. Almelo geeft aan dat alle ontwikkelingen - niet alleen vanuit het water, maar ook bijvoorbeeld rond de reconstructie - zeer veel tijd en energie van de gemeente vragen, en dat men te kampen heeft met een capaciteitstekort. Wat dat betreft vindt deze respondent dat er wel een erg groot proces voor WB21 wordt opgetuigd: men

kan het zich niet veroorloven om weg te blijven, maar kan eigenlijk ook niet alles volgen. Dat er meerdere ontwikkelingen door elkaar spelen heeft nog een ander problematisch gevolg. Iedere ontwikkeling, bijvoorbeeld de reconstructie, probeert men al integraal in te vullen, maar wel steeds met een andere invalshoek. De reconstructie bijvoorbeeld vanuit de landbouwhoek, Netwerkstad Twente vanuit de stedelijke hoek en WB21 vanuit de waterhoek. Als er dan bijvoorbeeld binnen WB21 na veel integrale belangenafweging voor een oplossing is gekozen, kan dat haaks staan op de voorkeur vanuit de reconstructie. De respondent denkt dat dit zeer veel energie kost, en uiteindelijk is er dan altijd wel een reden te verzinnen om maatregelen niet uit te voeren. De provincie zou volgens hem hierin een belangrijke rol kunnen spelen door duidelijk aan te geven welke ontwikkeling in een gebied leidend is.

### ***Procesbeschrijving***

De provincie heeft door de nieuwe ontwikkelingen in het waterbeleid een regierol gekregen, hetgeen voor het rijk niet vanzelfsprekend was. Op rijksniveau twijfelde men of de provincie deze rol wel aankon, en of deze misschien niet bij de waterschappen moest liggen. De casestudy in het beheersgebied van waterschap Regge en Dinkel laat zien dat er geen sprake van een competentiestrijd was tussen waterschappen en provincie, omdat men al lange tijd heeft geïnvesteerd in een goede relatie met de waterschappen. Plannen worden bijvoorbeeld interactief opgesteld. Organisatorisch wordt er in het gebied een structuur opgezet met een projectgroep, een afstemmingsgroep en een stuurgroep, zoals hierboven reeds vermeld is. Deze structuur bevindt zich momenteel in de opstartfase: de stuurgroep begint in 2002, evenals de afstemmingsgroepen. De projectgroep begon eind 2001 te draaien. Deze ontwikkelingen gaan volgens het waterschap wel goed, maar langzaam. Volgens de gemeente vinden de beste contacten met andere partijen plaats op momenten buiten de formele afstemmingsmomenten (of daarna). Op deze momenten zijn de eigen agenda's even van de baan en kan men ook even filosoferen tussen bestuurders onderling. Van deze mogelijkheden wordt veel gebruik gemaakt.

De provincie laat zoveel mogelijk over aan de waterschappen en gemeenten. Waterschappen mogen zelf kiezen op welke wijze ze wateroverlast proberen aan te pakken (bijvoorbeeld stuwbeheer, ruimte reserveren etc), als ze maar aantonen aan de normen te voldoen. De provincie kiest dan straks uiteindelijk of bijvoorbeeld door de waterschappen aangewezen gebieden inderdaad gereserveerd kunnen worden of niet. Dat afwegingstraject moet nog komen, zegt de provincie. De provincie ziet samenwerking in het waternetwerk, tussen gemeente, waterschap en provincie, tussen bestuurders en ambtenaren als een van de belangrijkste communicatiedoelen binnen WB21: netwerkvorming. Als eerste initiatief hiertoe zijn allerlei bestuurlijke overlegvormen onder één noemer gebracht, het bestuurlijk waterplatform. De bedoeling is volgens de provincie dat straks ook tussen de waterschappen en hun inliggende gemeenten een dergelijk overleg gaat ontstaan. Gemeenten, waterschappen en waterleidingbedrijven werken volgens hem onder trekkerschap van de provincie samen in Proeftuinen om dingen te ontwikkelen en te experimenteren, zoals in Waterpact Twente. Waterschappen en gemeenten werken wel al goed samen aan gemeentelijke waterplannen. Dit is op vrijwillige basis, maar begint goed te lopen volgens de provincie. Waterschappen treden hierbij op als adviseur voor de

gemeenten, en geven waterinformatie. Het waterschap is volgens de gemeente net gestart, en is nu aan zet om aansluiting in hun gebied te vinden en de gemeenten op te zoeken.

Het waterschap gaat nu aan het werk om een wateropgave te maken in samenwerking met de gemeenten. Ook willen waterschappen het domein 'water' voor gemeenten beter toegankelijk maken, zodat het sneller bij de besluitvorming wordt meegewogen. Hiertoe stelt men volgens de respondent van het waterschap nu waterdocumenten voor de gemeenten op, waarin alle beschikbare informatie (zoals over water en ruimtelijke aspecten ervan) overzichtelijk wordt gebundeld. Men is verder druk bezig met het ontwikkelen van risicokaarten, watersysteemkaarten, waterkanskaarten en watervisies. Voor de laatste moet men nog enkele afspraken maken, bijvoorbeeld of men die watervisie benadert vanuit de eisen die de functies stellen, of vanuit de eigenschappen van het watersysteem. Omdat men echter nog niet alle modellen heeft, is het detailniveau van de kaarten beperkt. De provincie verwachtte deze bouwstenen eind 2001 klaar te hebben.

Een belangrijk punt van kritiek richt zich op de communicatie met gemeenten. Volgens de provincie vergeet het rijk vaak de gemeenten in het beleid te betrekken, en vergeten de waterschappen dat ook vaak. Volgens de respondent van de provincie heeft dit te maken met dadendrang, gaat het niet bewust. Door deze gang van zaken schrijft nu iedereen zijn eigen verhaal: de provincies hebben de nota Provincies maken ruimte voor water, de VNG is nu ook bezig een gemeentelijk standpunt te schrijven. De gemeente geeft inderdaad aan nog weinig duidelijkheid te hebben over wat er van hen verwacht wordt. Het is duidelijk dat ze straks veel informatie moeten aanleveren in het kader van het WB21-traject, maar de nadruk ligt nu nog met name bij provincie en waterschap. De doorvertaling naar een gemeentelijke bijdrage is nog niet gemaakt. Toch leeft bij de gemeenten wel het besef dat de waterschappen en provincie dit moeten oppakken, omdat gemeenten anders toch snel de eigen prioriteiten voorop stellen. De gemeenten stellen zich nu nog volgend op, en willen graag ondersteund worden. Men wil als gemeente nu wel in samenwerking een nieuwe benadering realiseren, maar moet hier nog een visie op ontwikkelen. Een gemeente als Almelo is bang dat, wanneer te veel bevoegdheden bij het waterschap worden neergelegd, haar stedelijke ambities niet kunnen worden vervuld. Kritiek op de communicatie heeft echter niet enkel betrekking op de communicatie met gemeenten. Het waterschap vindt het een gemiste kans dat het beleid zich niet richt op de acceptatie van wateroverlast, naast de bestrijding ervan. Men klaagt al snel, terwijl er in dit gebied weinig overlast is.

#### **4.4 Gebiedscasus Integraal Waterbeheer regio Delfland**

##### ***Agendering***

Ook in dit casusgebied wordt er gewerkt aan een stroomgebiedvisie; de benadering is echter anders dan in het beheersgebied van waterschap Regge en Dinkel. De provincie stelt deze visie op, maar heeft hiertoe weinig contact met waterschappen of gemeenten. Van hoogheemraadschap Delfland wordt bijvoorbeeld verwacht dat ze

bouwstenen voor deze stroomgebiedvisie aanlevert, zonder dat hierover echt gecommuniceerd wordt. Er lijkt veel nadruk te liggen op het individueel uitvoeren van taken en het nemen van verantwoordelijkheden; er is geen sprake van een versterking van de onderlinge interactie en afstemming ten behoeve van het bereiken van de WB21-doelstellingen. Het lijkt erop, dat de hier aanwezige eeuwenoude ervaring met de bestrijding van wateroverlast heeft geleid tot een relatief hiërarchische takenstructuur, die ook nu nog wordt gevolgd.



Kaart 2: casusgebied Delfland

### **Situatieschets en inhoudelijke problematiek**

Het beheersgebied van Delfland wordt begrensd door de Noordzee, de Nieuwe Waterweg, de lijn Rotterdam – Zoetermeer en de lijn Zoetermeer – Den Haag. Door het hele gebied loopt de boezem van het gebied. Dit is het centrale stelsel van waterlopen waarop de polders uitmalen. In het beheersgebied van Delfland zijn 23 gemeenten gelegen, waarvan 6 alleen gedeeltelijk. Het gebied kent meerdere vormen van grondgebruik, zowel stedelijk gebied, agrarisch gebruik (vooral grasland voor veeteelt), glastuinbouw, industrie, natuur en recreatie. Momenteel treden er twee belangrijke veranderingen op in het grondgebruik. Ten eerste verstedelijkt het gebied nog steeds sterk, er worden op grote schaal bedrijventerreinen, kantoor- en woningbouwlocaties ontwikkeld. Door deze sterke verstedelijking is het behandelen van afvalwater een belangrijke en kostbare taak voor het hoogheemraadschap. Ten tweede vindt er een verschuiving plaats van intensief agrarisch gebruik naar recreatieterreinen en een combinatie van extensieve landbouw met verspreid een

moderne glastuinbouwsector en agro-industrieën (Hoogheemraadschap Delfland, 1999, p. 7-8).

In het beheersgebied van Delfland is wateroverlast een belangrijk probleem. In 1993 berekende men een bergingstekort van ca. 78 ha. in de poldergebieden. Sinds die tijd is tot 1998 50 ha. bergingsgebied in de polders gerealiseerd en zijn er verbeteringswerken uitgevoerd. Het uitgangspunt is altijd geweest dat er geen bergingstekort is, indien minder dan eens in de 10 jaar het peil in het oppervlaktewater stijgt tot aan het maaiveld (Hoogheemraadschap Delfland, 1999, p.21). Situaties van wateroverlast hebben zich daadwerkelijk in 1998, 1999, 2000 en 2001 voorgedaan, waarbij in september 1998 van langdurige overlast sprake was. 'Het beheersgebied van Delfland omvat het grootste deel van de Haagse regio, waaronder het Westland en een gedeelte van de Rotterdamse regio, waaronder de gebieden langs de Nieuwe Waterweg en delen van de Noordrand. Delfland is feitelijk het meest 'verharde' waterschap in Nederland', zo omschrijft het hoogheemraadschap haar eigen gebied (Hoogheemraadschap Delfland, 1999). Volgens het hoogheemraadschap maakt deze bijzondere eigenschap onder meer het combineren van waterhuishoudkundige functies met andere functies noodzakelijk, hetgeen een krachtige transformatieopgave betekent.

Het beheersgebied van Delfland ligt benedenstrooms in het stroomgebied van de Rijn. Men heeft van oudsher dan ook wateroverlastproblemen. Zowel de aanwezige boeren die hier hinder van ondervinden als de stedelijke gebieden die met wateroverlast te maken hebben zien dit als bedreiging van de veiligheid. De huidige samenwerking richt zich met name hierop. Verdroging speelt veel minder een rol, men probeert grote delen van het gebied juist droger te maken. Door het constant wegpompen van de zoete toplaag van het grondwater ontstaat echter wel zoute kwel, omdat het beheersgebied dichtbij zee ligt. Ook zoute kwel heeft effecten op natuur en landbouw en is dus in feite evenzeer een kwaliteitsprobleem ten gevolge van het droger maken van het land. Deze problemen treden met name in het zuidelijk deel van het beheersgebied van het hoogheemraadschap op, in regio Den Haag heeft men hier minder last van. Den Haag ligt dicht aan zee en richt zich daarom met name op het vergroten van de afvoercapaciteit, maar besteedt ook aandacht aan bergingsmogelijkheden van water. Over het algemeen ligt hier naar het inzicht van de gemeente Den Haag de grondwaterstand op een aanvaardbaar niveau, zo'n anderhalf tot twee meter onder het maaiveld. Bij hevige regenval stroomt het water echter vanaf de duinen het binnenland in, waardoor men natte kelders krijgt. Deze vorm van overlast is toegenomen doordat de grondwaterwinning in het verleden gestopt is. Meer bewoners merken hierdoor dat er nu wel problemen zijn die er vroeger niet waren.

Naar aanleiding van de wateroverlast van 1998 is een uitgebreide evaluatie opgesteld. De conclusie daarvan was onder andere dat het watersysteem niet meer adequaat was en dat er snel wat moest gebeuren. Het belang hiervan was immers zo groot geworden dat men zelfs de normering moest aanpassen. Dit heeft geleid tot een uitgebreide studie van 2 jaar, waarbij men ook andere partijen heeft betrokken. Doel hiervan was een verbeteringsplan voor de waterhuishouding en dan in eerste instantie voor het hele boezemsysteem, omdat men tot de conclusie was gekomen dat 'naar buiten' de zwakste schakel was. Men is nu gestart met een zelfde traject voor de polder. Dit wordt het ABC-Delfland genoemd: het staat voor Afvoer- en

Bergings Capaciteit Delfland. Deze benadering staat ook als voorbeeldproject in het kabinetstandpunt anders omgaan met water, volgens de respondent van Delfland.

In het beheersgebied Delfland is de mogelijke drooglegging erg klein door de hoge grondwaterstanden. Een waterbuffer maken en water vasthouden is dus al bijna niet meer mogelijk. WB21 richt zich met name op de trits vasthouden – bergen – afvoeren, maar het eerste deel is daarmee meer van toepassing op hoog- dan op laag-Nederland. 'Bovenstreams' is in een polder een moeilijk begrip, en bovendien zit men in laag-Nederland ook met een grote aanvoer, aldus het hoogheemraadschap. Ook de gemeente merkt dit op: Delfland heeft te maken met een grote aanvoer van water vanuit andere waterschappen, wat het voor Delfland erg lastig maakt. Verder spelen veiligheid van de rivieren en verdroging in dit deel eigenlijk niet, stelt hoogheemraadschap Delfland. Verdroging en retentievraagstukken zijn een beetje onderbelicht, omdat het hoogheemraadschap volgens de respondent de laatste jaren erg druk is geweest met wateroverlast.

### **Netwerkypering**

Voorheen waren de kwantiteits- en kwaliteitstaken verdeeld over verschillende organisaties. Het hoogheemraadschap, zoals Delfland, was verantwoordelijk voor het boezembeheer, dus in hoofdzaak gericht op veiligheid. Later is daar ook de zorg voor waterkwaliteit bijgekomen. De inliggende polderschappen of waterschappen waren verantwoordelijk voor het peilbeheer, hetgeen puur de ontwatering van de polders betreft. In het waterbeheerplan van Delfland wordt aangegeven dat er weliswaar samenwerking plaatsvindt, maar dat dit niet structureel is (Hoogheemraadschap Delfland, 1999). Er is geen sprake van gezamenlijk visievorming over het waterbeheer.

Toch worden steeds meer initiatieven voor samenwerking ontplooid. Hierbij kan gedacht worden aan het Integraal Ontwikkelingsplan in samenwerking met gemeenten en bedrijfsleven en het opstellen van gemeentelijke waterplannen (Hoogheemraadschap Delfland, 1999, p.61). Verder is het een gebied waar maar weinig boeren zitten. Waterschappen zijn vertegenwoordigd in PPC Zuid-Holland, die gemeenten adviseert over ontwerpbestemmingsplannen. Ook wordt het hoogheemraadschap bij planvormingprocedures, zoals lopende streekplanherzieningen, betrokken om het waterbelang hierin te integreren. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het kwantiteitsbeheer in de zogenaamde ontpolderde gebieden (Hoogheemraadschap Delfland, 1999, p.7).

De samenwerking tussen gemeenten en hoogheemraadschap in de vorm van waterplannen is een voornemen voor Integraal Waterbeheer Delfland (Hoogheemraadschap Delfland, 1999, p.62). De provincie staat volgens het hoogheemraadschap op het standpunt dat het grondwater, in ieder geval het freatisch systeem naar het hoogheemraadschap toe moet. Waterschappen zitten hier echter ook niet op te wachten; in meerdere plaatsen, zoals in Delft en Den Haag heeft men grondwaterproblemen, die men liever niet naar zich toehaalt.

Wat het hoogheemraadschap betreft wordt ook de relatie met de ruimtelijke ordening hechter in de komende jaren. Hiertoe heeft Delfland in juli 1997 de Nota Bestemmingsplannen en het hoogheemraadschap van Delfland uitgebracht, waarin wordt aangegeven met welke waterhuishoudkundige belangen rekening moet worden

gehouden. Gemeenten wordt hiermee een handvat geboden bij de planvorming (Hoogheemraadschap Delfland, 1999, p.64).

Door de provincie wordt er in principe van uit gegaan dat water de eerste belangrijke, bepalende laag is. Voor de globale (deel)stroomgebiedvisies werkt men hiervoor met het beschikbare materiaal; het doorhakken van belangrijke knopen is volgens de respondent van de provincie nog niet aan de orde. Hoogheemraadschap Delfland constateert dat het beleid vanuit WB21 niet helemaal op deze regio toegesneden is; in deze benadering wordt sterk gehamerd op de trits vasthouden – bergen – afvoeren. In de regio van Delfland zijn de mogelijkheden van vasthouden en bergen echter beperkt: de prioriteit ligt bij het afvoeren van de wateroverlast, al is men ook bezig met bergingsgebieden. Aan de rest, zoals verdroging, gebeurt nog niet veel totnogtoe, al is men bezig hierover na te denken. De gebruikte benadering is vaak de Watersnoodbenadering. In Delfland heeft met hier een eigen methodiek voor ontwikkeld: het ABC-Delfland (zie hierboven).

De waterschappen nemen maatregelen op technisch en ruimtelijk gebied. Volgens de provincie zouden waterschappen de wensen met betrekking tot het watersysteem aan moeten geven, en waar waterhuishoudkundige problemen liggen, en dit doorvertalen naar gevolgen voor de ruimtelijke ordening. Hiertoe moeten ze van meet af aan in planvormingsprocessen meepraten, en hun producten in de ruimtelijke ordening inbrengen. Delfland zelf geeft aan dat ze nog teveel in het proces van afwegen moet regelen: gemeenten, provincie en stadsgewest moeten wat dat betreft door het hoogheemraadschap nogal eens op hun verantwoordelijkheden worden gewezen.

In de optiek van de provincie is haar taak het maken van keuzen, het vastleggen van besluiten in bijvoorbeeld het streekplan. Waterschappen moeten hiertoe hun voorkeur, visie aangeven. De provincie moet op het bovenregionale schaalniveau kijken en afstemmen. Volgens Delfland houdt de provincie ook wel passief toezicht, maar stelt geen vragen en draagt niets op. Delfland heeft de provincie nu wel nodig om maatregelen tot realisatie te kunnen brengen, bijvoorbeeld om druk te leveren op gemeenten die NIMBY-gedrag (Not In My Back Yard) vertonen (in plaats van 'belangenafweger' worden ze 'belangenbehartiger'). De provincie zou wat dat betreft veel in haar streekplan kunnen vastleggen. Wel zoekt de provincie samen met waterschappen naar locaties voor waterberging, wat als belangrijke inbreng voor de streekplannen en deelstroomgebiedvisies zal gelden.

De gemeente zou volgens de provincie zoveel mogelijk rekening moeten houden met water in de ruimtelijke ordening, en daarmee ook een bijdrage leveren aan de waterhuishoudkundige problemen. Zo zou men bijvoorbeeld moeten kijken naar de functiegeschiktheid vanuit het wateroogpunt. Zij zou alles in de bestemmingsplannen moeten regelen. Volgens de respondent van Den Haag is het hoogheemraadschap primair verantwoordelijk voor de waterkwaliteit en -kwantiteit; de rol van de gemeenten is een afgeleide daarvan, als rioolbeheerder, verantwoordelijke voor het eindtransport naar de eindgemalen van het hoogheemraadschap, en de invalshoek van het leefmilieu. Den Haag wacht nog op de watersysteemberekeningen door een ingenieursbureau -als een deelproject van het waterplan- om conclusies te trekken over wat men precies in het kwantitatief waterbeheer moet gaan doen.

Als andere belangrijke partijen worden onder andere de WLTO genoemd, natuurmonumenten en recreatieschappen. Ook de omwonenden en grondeigenaren worden van groot belang geacht door Delfland, omdat men deze nodig heeft om bergingsgebieden te kunnen realiseren. De gemeente noemt ook in sommige gevallen de natuurverenigingen als gesprekspartner bij nieuwe plannen, zoals bijvoorbeeld natuurvriendelijke oevers etc. De provincie geeft aan dat men inderdaad aandacht moet besteden aan deze partijen, aan het tussen de oren krijgen van het nieuwe beleid, om draagvlak te verkrijgen, maar dat hier nog niet veel aan is gebeurd.

### ***Procesbeschrijving***

Met het oog op de integratie van sectoraal beleid kan gesteld worden dat het waterbeheer zich volgens het hoogheemraadschap met name op waterkwaliteit heeft gericht. Pas sinds een half jaar gaat de aandacht meer uit naar kwantiteit. Verdroging is als onderwerp pas recentelijk in het beleid opgedoken: er wordt binnenkort een verkennend onderzoek uitgevoerd door Delfland naar de gevolgen van verdroging en scenario's hiervoor.

Met het oog op het bevorderen van samenwerking is in de eerste plaats de nota Planbeoordeling van belang, die door de provincie is opgesteld en die begin 2002 in de Staten is behandeld. Deze nota voorziet in de verplichting om in ieder bestemmingsplan een waterparagraaf op te nemen, evenals een vermelding van hoe het overleg tussen gemeente en hoogheemraadschap is verlopen. Dit overleg wordt steeds belangrijker. De rol van het hoogheemraadschap is volgens het hoogheemraadschap namelijk aan het veranderen: men moet steeds meer informatie gaan aanleveren, onder andere door de waterparagraaf die in bestemmingsplannen opgenomen gaat worden. De respondent denkt zelfs dat er straks misschien wel een informatieplicht richting de waterschappen komt; men moet steeds meer naar buiten treden.

Hoogheemraadschap Delfland heeft volgens de provincie de gemeenten bij het opzetten van de waterkansenkaart al bij de aanvangsfase betrokken, wat voor het draagvlak belangrijk is. Ook Gemeente Den Haag probeert het hoogheemraadschap in een eerder stadium te betrekken bij de planontwikkelingen voor grote projecten zoals woningbouw, zodat men het waterbelang integraal hierin kan brengen. Het hoogheemraadschap neemt hier ook zelf het initiatief voor. De gemeente vindt dat het hoogheemraadschap het over het algemeen goed doet, al zou men sommige dingen anders doen. Dit heeft te maken met wat genoemd wordt een 'losmakingsproces', aangezien de gemeente pas enkele jaren geleden het waterbeheer en de kwaliteit aan Delfland heeft overgedragen. Het ondersteunen van gemeenten bij het opstellen van waterplannen leidt er ook toe dat men op werkniveau meer met gemeenten in discussie komt; men komt makkelijker bij elkaar over de vloer. Deze waterplannen lopen onder andere in Delft en Den Haag. Ze worden de smeerolie voor de samenwerking genoemd. Er bestaat verder een reguliere overleggroep tussen hoogheemraadschap en gemeente waarin alle wederzijdse belangen besproken worden, dus niet alleen water, maar ook ruimtelijke ordening en kust. Er wordt nog gediscussieerd over de meerwaarde van de deelname van provincie hierin. Verder zit het hoogheemraadschap in het IOPW (Integraal Ontwikkelings Project Westland), waarin ook gemeenten vertegenwoordigd zijn. Ook hierin worden zaken afgestemd en wordt aan een convenant gewerkt.



Voor de gemeenten betekent een en ander dat men moet leren om te gaan met nieuwe instrumenten zoals de watertoets. Hoe de gemeente hiermee omgaat ligt nog vaak aan de persoon die zich ermee bezighoudt. Het hoogheemraadschap is momenteel concreet bezig met het vergroten van de capaciteit van het gemaal Westland, zodat men bij wateroverlast meer kan lozen. Omdat deze regio aan zee ligt, is het vergroten van de afvoercapaciteit een groot deel van de probleemoplossing. Toch probeert men ook met de trits vasthouden – bergen – afvoeren te werken door bijvoorbeeld nieuwe bergingsgebieden te maken. Wat betreft bestaande gebieden geeft de gemeente aan dat zij probeert om het stedelijk hemelwater zoveel mogelijk van het riool af te koppelen.

De provincie heeft ervoor gekozen om het WB21-beleid breed op te pakken. De respondent van de provincie denkt af en toe wel eens dat het te ambitieus is om waterkwaliteit, verdroging en nog meer mee te nemen. Water is volgens haar niet het ordenend principe, maar mede-sturend. Waterschappen lijken deze ambitie te gedetailleerd te willen vervullen. Zij geven volgens de provincie vaak aan dat ze veel benodigde informatie nog niet hebben, maar volgens de respondent van de provincie hebben ze al heel veel, maar moeten het meer nuanceren en wat meer in bandbreedtes denken. Waterschappen willen volgens haar alles te precies weten. Het voorbereiden van bergingsgebieden vraagt volgens het hoogheemraadschap echter wel veel tijd; deze gebieden liggen er immers voor lange tijd, terwijl ze als het goed is slechts eens in de 50 tot 100 jaar gebruikt worden, en dus een extra functie moeten hebben. Het moet ook goed in het landschap passen.

Uit de casestudy in Delfland blijkt dat de relatieve 'nieuwheid' van het beleid en de verschuiving een rol speelt bij de mate waarin men ermee aan de slag is gegaan. Zo zijn volgens de gemeente de zwakke plekken in de bouwkundige voorzieningen tegen wateroverlast pas door de recente overlast aan het licht gekomen. Discussies over wat men hieraan kan doen, en inzicht in de bijbehorende kosten zijn dus nog zeer nieuw. Deze respondent geeft verder aan dat waterkwantiteit pas sinds ongeveer een half jaar speelt, dat het hiervoor meer om waterkwaliteit ging. Hij stelt dat er momenteel watersysteemberekeningen worden uitgevoerd om te bekijken wat de opgaven op het gebied van waterkwantiteit zijn. Hierop moet men nu wachten.

In de toekomstige waterparagrafen in bestemmingsplannen zal volgens de provincie een beschrijving moeten worden opgenomen over hoe de samenwerking tussen hoogheemraadschap en gemeente kan worden vormgegeven. Dit is relevant aangezien de samenwerking tussen gemeenten en hoogheemraadschap volgens de respondent van Den Haag problematisch is, vanwege de instabiliteit in de organisatie van de het hoogheemraadschap. Door reorganisaties wordt men geconfronteerd met steeds weer nieuwe gesprekpartners. Mogelijke spanning tussen gemeenten en waterschappen kan ontstaan over de verdeling van de financiering van kostbare maatregelen, zoals het afkoppelen. In hoeverre gaan waterschappen daarin bijdragen, vraagt de gemeente zich af. Ook geeft de provincie aan dat gemeenten vaak nog niet beseffen dat waterschappen de overlast niet meer kunnen oplossen door enkel te pompen. Met name kleinere gemeenten mopperen volgens haar als ze stedelijk water moeten opvangen. Er bestaat volgens de respondent van Delfland geen gezamenlijk gemeenteverleg, behalve bij specifieke onderdelen. Met enkele gemeenten waar veel gebeurt heeft men wel extra overleg over projecten en problemen die zich daarin

voordoel, maar men heeft 24 gemeenten in het beheersgebied. Structureel overleg zou volgens het hoogheemraadschap dan ook teveel worden.

Een ander deel van de samenwerkingsproblemen wordt door de respondenten van gemeente en hoogheemraadschap bij de relatie met de provincie gelegd. De provincie pakt haar regietaak niet zo krachtig op; men laat volgens de gemeente veel over aan de waterschappen. Ook Delfland geeft aan dat de regie van de provincie laat komt: zo kreeg men een brief over de wateropgave pas maanden nadat deze bekend was. Dit komt volgens het hoogheemraadschap ook door capaciteitsgesprek bij de provincie; kennis heeft men voldoende in huis. De respondent van de provincie geeft ook aan dat gemeenten en waterschappen zelf contacten met elkaar moeten leggen om problemen op te lossen. Gemeenten en waterschappen geven aan nog weinig de neiging te hebben om naar de provincie te stappen. Het hoogheemraadschap Delfland zegt bijvoorbeeld ook niet direct alles via 'de grote broer' te willen spelen, maar verwacht dat dit in de toekomst meer gaat gebeuren. Men heeft de provincie namelijk bijvoorbeeld nodig om flinke maatregelen als calamiteitenbergingen te kunnen realiseren: door NIMBY-gedrag van gemeenten komt er nu weinig tot stand. Waterschappen zijn al heel ver met technische maatregelen, maar maatregelen die ruimte vergen zijn veel moeilijker tot stand te brengen, wat weer vertragend werkt, stelt Delfland. Het hoogheemraadschap heeft het idee veel te moeten doen om maatregelen uitgevoerd te krijgen. Gemeenten, provincie en stadsgewest moeten hun verantwoordelijkheden voor onder andere de ruimtelijke ordening en afwegingsprocessen nemen. Momenteel moet het hoogheemraadschap nog teveel zelf regelen, vindt de respondent. Tussen de diverse waterschappen in het zuiden en de provincie heeft het enige tijd ook slecht geboterd wegens verschillen in ideeën over de reorganisatie van de waterschappen. Volgens de provincie verbetert dit momenteel weer langzaam. Delfland geeft zelf aan dat zij eigenlijk geen spanningen heeft met de provincie.

De waterschappen hebben een normeringstelsel nodig om hun watersysteem te kunnen evalueren. Men mist momenteel nog dit toetsingskader voor de waterberging; al beseft het hoogheemraadschap volgens haar respondent dat men deze wateropgave echt goed moet uitwerken. Het is uiteindelijk de bedoeling dat straks alle partijen dezelfde normen voor wateroverlast aanhouden. Momenteel gebruiken alle waterschappen nog hun eigen normeringstelsels, en het is ook niet mogelijk om voor de globale deelstroomgebiedvisie die er in februari 2002 moet liggen een zelfde stelsel te hanteren.

Dit geldt niet enkel voor de normeringssystemen van de waterschappen. Er bestaat volgens de provincie nog veel verschil in gebruikte methoden en systemen tussen de verschillende betrokken partijen. Men werkt nog voornamelijk op basis van het huidige beschikbare materiaal, wat wordt samengevoegd in de deelstroomgebiedvisies. Delfland geeft als tip mee dat een landelijke begrippen- en definitielijst de overleggen en afstemming, ook onder waterschappen onderling, sterk zou vergemakkelijken.

Het hoogheemraadschap heeft geen onteigeningsmogelijkheden, en heeft bovendien nauwelijks 'wisselgeld' om maatregelen tot stand te brengen. In dit gebied is de ruimtedruk bovendien zo hoog, dat de grond eigenlijk al drie keer vergeven is. Dit drijft de prijs van grond nog eens extra op, terwijl waterschappen voor

maatregelen (wegens gebrek aan onteigeningsmogelijkheden en wisselgeld) gedwongen zijn om grond op te kopen voor bijvoorbeeld retentie, volgens het hoogheemraadschap. Ook geeft het hoogheemraadschap aan dat het Rijk nauwelijks stimuleert richting de waterschappen. Men probeert nu financiering te krijgen via ICES-gelden. Men zou graag ruilinstrumenten ('wisselgeld') in willen zetten, bijvoorbeeld door het uitruilen van een woonwijk tegen een retentiegebied, of natuurontwikkeling tegen een bedrijventerrein etc.

Ook gemeenten hebben problemen met de financiële ondersteuning. Zo geeft gemeente Den Haag aan dat voor vernieuwing en verandering altijd wel geld beschikbaar wordt gesteld, maar dat het beheer altijd een ondergeschoven kindje is. Ook gemeenten constateren dat er wel veel nieuwe taken, initiatieven en programma's op de gemeenten en waterschappen afkomen, maar dat hier maar weinig nieuwe middelen tegenover staan. Dit leidt er volgens de respondent van de gemeente toe dat je moet gaan herprioriteren, wat er ook wel toe leidt dat je bepaalde maatregelen moet laten.

Het blijkt moeilijk om het belang van integraal waterbeheer tussen de oren van mensen te krijgen; het gaat bij het grote publiek pas echt leven als er weer een flinke stortbui is geweest. Dit is direct van invloed op de aandacht die bijvoorbeeld gemeenten ervoor hebben, volgens de respondent van de provincie. Bovendien is het zo'n technisch verhaal, dat veel mensen al snel afhaken. Communicatie naar gemeenten en het publiek over de consequenties van ontwikkelingen in het waterbeheer moet nog op gang komen. Dit loopt nog sterk achter en is hard nodig. De provincie richt zich nu met haar communicatiestrategie op gemeentelijke organisaties, het publiek moet nog even wachten. Door extreme regenval zijn burgers met wateroverlast geconfronteerd. De gemeente wordt er dan op aangekeken dat bijvoorbeeld het riool niet berekend is op de hoeveelheid water. Er is meer communicatie hierover nodig, om aan te geven dat men ook eigen verantwoordelijkheden heeft, dat men niet altijd naar de gemeente moet kijken.

Communicatie naar gemeenten toe is ook nodig; gemeenten werden nauwelijks betrokken bij het integraal waterbeheer. Dit komt nu volgens de provincie steeds meer. Gemeente Den Haag constateert ook dat er te weinig terugkoppeling over de gang van zaken naar het Rijk plaatsvindt, wat ook tot gevolg heeft dat er tegenover de nieuwe taken van lagere overheden onvoldoende middelen staan. De gemeente hoort nu nog erg weinig over de ontwikkelingen; deze spelen nu nog met name tussen provincie, rijk en misschien waterschappen. De VNG is nu volgens de gemeentelijke respondent ook bezig met het maken van een position paper, om de gemeentelijke positie in alle huidige ontwikkelingen te bepalen. Gemeente Den Haag heeft zelf ook weinig contact met de provincie. Den Haag heeft door haar grootte ook een andere relatie tot de provincie; zij heeft op het gebied van milieu en geluid etc. bijna provinciale bevoegdheden, waardoor men slechts in de marge contact met de provincie heeft. De respondent vraagt zich zelfs af wat het nut van contacten met de provincie is, als het hoogheemraadschap in staat is om het bovengemeentelijk beleid te realiseren. Hoe meer partijen, des te lastiger het wordt.

## 4.5 Vergelijking Casus

Als de drie casus nu vergeleken worden op de invulling van integraal waterbeerdoelen, valt op dat voor een aantal aandachtspunten de uitgangssituatie voor de aanpak en de aanpak zelf enigszins verschillen. Deze aandachtspunten hebben vooral betrekking op de verschillen in de ligging van de casusgebieden, de geschiedenis van het waterbeheer in de casus en de wijze waarop de diverse relevante overheden in de belichte situatie gewend zijn met elkaar om te gaan. Deze verschillen worden ter verduidelijking hieronder in tabelvorm weergegeven; in hoofdstuk 6 komen we hier in de conclusies nog op terug.

Tabel 1: verschillen in aanpak casus

Aandachts- punten	Casus Verdrogings- bestrijding	Casus Regge en Dinkel	Casus Delfland
Fysiek-ruimtelijke verschillen		Bovenstrooms gelegen gebied. Watersysteem haaks op stedenband in hoog-Nederland; zowel verdroging als wateroverlast.	Benedenstrooms gelegen gebied. Permanent hoge waterstanden en veel aanvoer.
Samenhang in beheersaspecten	Samenhang diverse maatregelen in gebiedsgerichte aanpak.	Zowel bergen, vasthouden en afvoeren.	Met name afvoeren. Indien mogelijk bergen, maar dat is zeer beperkt mogelijk.
Historie in aanpak van integraal waterbeheer	Naarmate verdroging als beleidsthema onder de aandacht kwam groeide het besef voor noodzaak integrale aanpak.	Door aanpak verdroging reeds langer aandacht voor integrale aanpak.	Vooraf prioriteit wateroverlast door grote overlast laatste jaren.
Probleembesef	Langzamerhand groeit bij lagere overheden besef van verdrogingprobleem. Daarna inhoudelijke verbreding verdroging tot landbouwprobleem. Afnemende aandacht bij Rijk.	Door aanpak verdroging en voorvallen met wateroverlastsituaties groeiend besef voor noodzaak integratie en van betrokkenheid alle overheden.	Wateroverlast heeft prioriteit, ook wegens veiligheid. Verdroging wordt minder als probleem gezien.
Betekenisverlening aan integraal waterbeheer	Definities, doelen en prioriteiten onduidelijk. Geen eenheid in beleid. Geen terugkoppeling over problemen.	WB21 vervolg op eigen Veerkrachtbenadering; nieuwe organisatiestructuur; gezamenlijk gedeeld probleembesef.	Eigen benadering ABC-Delfland; autonome taakvervulling door verschillende overheden. Weinig onderlinge contacten.

<b>Aandachts- punten</b>	<b>Casus Verdrogings- bestrijding</b>	<b>Casus Regge en Dinkel</b>	<b>Casus Delfland</b>
Kloof tussen beleids-ontwikkeling en beleidsuitvoering	Rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden onduidelijk. Gemeenten nog niet bewust van eigen taak. Communicatie zwak.	Met name gemeenten moeten WB21-prioriteiten nog gaan afwegen tegen doelen en ruimteclaims vanuit andere sectoren.	Drietrapsstrategie niet altijd toepasbaar. Provincie en waterschap kijken op verschillende manieren tegen informatiebehoefte aan.
Netwerk	Gegroeid tijdens verdrogingbestrijding. Gemeenten weinig betrokken. Competentieprobleem waterschap - provincie.	Veel aandacht voor communicatie tussen overheden. Nieuwe organisatorische structuur voor samenwerking tussen overheden.	Weinig prioriteit voor communicatie en coördinatie door provincie. Individuele uitvoering taken door de afzonderlijke overheden.
Middelen en instrumenten	Ambtelijk capaciteitsprobleem bij gemeenten en gebrek aan financiering voor monitoring en beheer.	Grotere gemeenten kunnen beter partij zijn naast waterschappen. Methoden WB21 moeten nog ontwikkeld worden.	Groot verschil in capaciteit grote en kleine gemeenten.
Kennis uitwisseling	Waterschappen hebben de kennis over regionale watersysteem. Voor gemeente heeft ruimtelijk - economische belang (landbouw, bedrijven, wonen) voorrang.	Nieuwe contacten tussen waterschap en provincie, in nieuwe organisatie-structuur. Aanzetten tot overleg waterschap - gemeenten over nieuwe plannen en projecten.	Weinig contact provincie, waterschap en gemeente: ook weinig aanzet ertoe. Waterschap met name met grote gemeenten contact.



## 5 Analyse en reflectie

### 5.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is op basis van de beschrijving van drie casus een beeld geschetst van veranderingen in waterbeheer. Dit werd gedaan op grond van de specifieke doelen in het waterbeleid en de specifieke omstandigheden en werkwijze in twee gebieden. In hoofdstuk 3 is de analysestrategie voor de casus beschreven. Aan de hand hiervan wordt in dit hoofdstuk aangegeven hoe de veranderingen in de relatie tussen de drie onderscheiden dimensies nieuwe inzichten opleveren voor de integraliteit van beleid, en daarmee voor de kwaliteit van de besluitvorming in genoemde casus. Bij de beoordeling van de kwaliteit van de besluitvorming wordt in dit onderzoek bekeken of *het netwerk van partijen en de aard van het proces in overeenstemming zijn met de inhoudelijke, programmatische ontwikkeling in het waterbeleid*. Hierbij is het uitgangspunt dat -indien er sprake is van onderlinge samenhang tussen de drie dimensies van beleidsprocessen in de groene ruimte- dit niet per sé leidt tot de realisatie van bepaalde beleidsdoelen of van doelen van bepaalde partijen, maar dat de kwaliteit van de besluitvorming als geheel daarmee het grootst is. In zekere zin is dit een onderzoek naar de *doorwerking van het concept van integraal waterbeheer zoals dat in WB21 is neergelegd*. Met doorwerking wordt daarbij niet zozeer een top-down aansturing van decentrale beleidsprocessen door de centrale overheid bedoeld, maar de *mate waarin de principes van WB21 een rol spelen in de betekenisverlening aan integraal waterbeheer in reeds lopende beleidsprocessen in de groene ruimte*.

In paragraaf 5.2 wordt gereflecteerd op de ontwikkeling van de inhoudelijke betekenis van integraal waterbeheer. Daarbij wordt in het bijzonder gekeken naar de mate waarin de principes van WB21 een rol spelen in de betekenisverlening aan integraal waterbeheer in reeds lopende beleidsprocessen in de groene ruimte. Hierbij wordt gelet op de mate waarin door de verschillende partijen *congruente* betekenissen worden verleend aan integraal waterbeheer en naar de onderlinge samenhang tussen genoemde dimensies van de kwaliteit van de beleids- en besluitvorming. Genoemde inzichten vormen de basis voor de in het volgende hoofdstuk opgenomen conclusies en aanbevelingen.

In paragraaf 5.3 wordt gereflecteerd op het netwerk van partijen dat betrokken is bij integraal waterbeheer en de veranderingen die in dit netwerk optreden in het kader van de uitwerking van de principes van WB21. We hebben daarbij gesteld dat een van de voornaamste opgaven van WB21 is, dat voor de realisatie van integraal waterbeheer verschillende betrokken partijen het 'vermogen' moeten ontwikkelen om met elkaar beleidsprocessen aan te gaan en tot besluitvorming voor gezamenlijke actie te komen. In paragraaf 5.4 wordt daarom gereflecteerd op de aard van de beleidsprocessen rond integraal waterbeheer.

## **5.2 Ontwikkeling van de inhoudelijke betekenis van integraal waterbeheer**

Veranderingen in het waterbeheer hebben veelal een duidelijk ijkpunt op rijksniveau. Veranderende doelen komen niet zozeer uitsluitend vanuit het rijk, maar worden wel nadrukkelijk vanuit nationaal beleid ingezet. Zo zijn de doelen voor een integraal waterbeheer dat waterkwaliteits- en waterkwantiteitsaspecten in samenhang benadert, de zogenaamde interne integratie, in de Derde Nota Waterhuishouding neergelegd (Ministerie V&W, 1989). De doelen voor een integraal waterbeheer dat waterbeheer in samenhang met andere beleidssectoren benadert, de zogenaamde externe integratie, zijn in de Vierde Nota Waterhuishouding neergelegd (Ministerie V&W, 1998). Daarmee zijn op rijksniveau opeenvolgend nieuwe inhoudelijke kaders gesteld voor veranderingen in waterbeheer die telkens toch vooral op regionaal en lokaal niveau moeten worden uitgewerkt en ingevuld.

Ook het meest recente inhoudelijke beleidskader, de doelen voor een integraal waterbeheer vanuit het WB21 proces, is in eerste instantie duidelijk op rijksniveau vastgelegd. De totstandkoming van de principes voor integraal waterbeheer in het kader van WB21 zijn een directe reactie op de recente wateroverlast. Doelen voor integraal waterbeheer die uit WB21 voortvloeien worden dan ook sterk gedomineerd door aandacht voor wateroverlast. De aanpak voor integraal waterbeheer die volgt uit WB21 bouwt in beginsel sterk voort op de doelen voor externe integratie van de Vierde Nota Waterhuishouding, en dan met name de samenhang tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening. Een van de boodschappen van WB21 is immers dat het inzetten op integraal waterbeheer betekent dat er meer ruimte voor water nodig is. Nieuw aan de inhoudelijke heroriëntatie voor integraal waterbeheer met WB21 is dat -nog meer dan hiervoor- de veranderingen in waterbeheer direct gekoppeld zijn aan de manier waarop het moet worden aangepakt, uitgewerkt en ingevuld. In de Vierde Nota Waterhuishouding was het denken over externe integratie van waterbeheer nog sterk technisch-inhoudelijk. In het WB21 traject betekent integraal waterbeheer meer dan voorheen ook: meer samenwerking ten behoeve van waterbeheer en een breder gedragen verantwoordelijkheid voor waterbeheer.

De inzet van veranderingen in het waterbeheer vanuit de beleidsdoelen op rijksniveau leggen een forse opgave neer voor uitwerking en invulling op regionaal niveau. De analyse van de verdrogingbestrijding laat zien wat die opgave is. Immers: ook verdrogingbestrijding werd nadrukkelijk geïnitieerd vanaf rijksniveau en uitgevoerd op regionaal niveau. In de Derde Nota Waterhuishouding wordt het probleem van verdroging op de beleidsagenda gezet. Het vraagstuk van verdroging is in eerste instantie vooral op rijksniveau onderkend, als oorzaak van verarming van de natuur. De verdrogingbestrijding is door het rijk met hoge ambities ingezet, met een streven naar 25% reductie van het areaal verdroogd natuurgebied in 2000 en 40% in 2010. Deze hoge doelstelling voor verdrogingbestrijding in het rijksbeleid roept bij provincies en gemeenten aanvankelijk het gevoel op met andermans problemen opgezadeld te worden. Het effect van het beleid, uitgedrukt in percentage gereduceerd verdroogd areaal, wordt ten tijde van dit onderzoek op ongeveer 3% geschat. Op regionaal niveau wordt door betrokkenen echter aangegeven dat het oorspronkelijk doel van 25% als symbool is geaccepteerd om verdroging als



belangrijk thema op de regionale beleidsagenda te zetten. De enorme tegenstelling tussen ambitieniveau van het rijk en het concrete resultaat dat op gebiedsniveau haalbaar is, werkt voor sommige betrokkenen demotiverend en frustrerend. Men zou de lat liever wat lager zien. Toch heeft de aanpak van verdroging er wel toe geleid dat met name de provincies zich het probleem eigen hebben gemaakt. Dit probleembesef is gaandeweg de uitvoering van het beleid overgenomen door andere partijen. In de aanpak van verdroging met andere betrokkenen verbreedt bovendien de probleemdefinitie van verdroging van enkel natuurprobleem naar probleem met consequenties voor landbouw.

Wat betreft de uitwerking en invulling van integraal waterbeheer in het kader van WB21 blijkt dat er nogal wat verschillen tussen regio's op kunnen treden. Deze verschillen hebben niet alleen te maken met de fysiek-ruimtelijke verschillen in waterhuishouding van regio's, maar vooral met het probleembesef en de historie in de aanpak van veranderingen in waterbeheer. De verandering in integraal waterbeheer die met WB21 ingezet wordt is vooral vanuit het probleem van wateroverlast geïnitieerd. Niet in alle gebieden is evenveel aandacht voor alle aspecten van integraal waterbeheer. Een van de oorzaken is natuurlijk de geografische situatie. In de bovenstrooms gelegen regio's speelt vooral verdroging een belangrijkere rol en wateroverlast in mindere mate. In de benedenstrooms gelegen regio's wordt met name het probleem van wateroverlast als belangrijk gezien. Als de aanpak op het niveau van het (deel)stroomgebied bekeken wordt, is het niet meer dan logisch dat bepaalde problemen enkel in een bepaald stuk hiervan optreden. Hieruit zou dan volgen dat voor een passend pakket maatregelen wordt gekozen, zoals vasthouden in hoge gebieden tegen verdroging, en afvoeren in lage gebieden tegen wateroverlast. Opvallend is wel dat juist in de onderzochte casus in een bovenstrooms gelegen regio de ervaring van het aanpakken van de wateroverlast en verdrogingbestrijding kennelijk een goede basis heeft gelegd voor het bewustzijn van de noodzaak tot samenwerking tussen verschillende partijen. In dit beheergebied van waterschap Regge en Dinkel was er vroeger veel wateroverlast; na ingrijpende maatregelen bleek dit te leiden tot verdroging, met zware gevolgen voor het agrarische gebied. Mogelijk heeft deze ervaring tot een bewustzijn geleid van de noodzaak tot verregaande (ruimtelijke) maatregelen en de onderlinge afhankelijkheid hierdoor.

In deze bovenstrooms gelegen regio is vooral verdroging een groot probleem. In dit gebied hebben met name de agrariërs ertoe bijgedragen dat het belang van verdrogingbestrijding is onderkend en zijn in de regio de ideeën over integraal waterbeheer ontstaan. Deze hebben uiteindelijk geleid tot het adopteren van de 'veerkrachtbenadering' uit de Vierde Nota Waterhuishouding. Onder invloed van WB21 krijgt de aanpak van wateroverlast in het gebied veel aandacht. De veerkrachtbenadering maakt het mogelijk naast verdroging ook de aanpak van wateroverlast in het integraal waterbeheer mee te nemen.

In een benedenstrooms gelegen regio, zoals het beheersgebied van hoogheemraadschap Delfland, speelt vooral wateroverlast een rol. Delfland grenst direct aan zee en ligt dus aan het einde van het stroomgebied. De regio heeft hierdoor te maken met steeds hogere pieken in de aanvoer van water. Het beleid is dan ook met name gericht op de aanpak van overlast. De oplossing hiervan richt zich met name op het zo snel en effectief mogelijk afvoeren van water. Daarnaast zijn

grote delen van het gebied van Delfland verstedelijkt. Omdat er relatief weinig landbouw is wordt men minder met problemen van verdroging geconfronteerd. Verdrogingbestrijding heeft in Delfland dan ook minder aandacht in het waterbeheer gekregen.

In beide onderzochte regio's lijken alle partijen op zoek te zijn naar een nieuwe betekenis van integraal waterbeheer. Nadat verdroging (Derde en Vierde Nota Waterhuishouding) en wateroverlast (via WB21) op rijksniveau op de beleidsagenda zijn gezet, zijn deze thema's als relevante problemen steeds meer eigen gemaakt door provincies en waterschappen. In de verdrogingbestrijding is de problematiek van verdroging aanvankelijk met name instrumenteel en operationeel opgezet, waarna geleidelijk een bredere perceptieverandering en beleidsnetwerkvorming optreedt. Er is een veranderende perceptie van waterbeheer, waarin de noodzaak van de trits vasthouden – bergen – afvoeren uit WB21 onderkend wordt en er een zoektocht gaande is naar een mogelijke invulling ervan. De analyse van de casus laat zien dat dit op verschillende wijzen gebeurt. In het beheersgebied van Regge en Dinkel is men zich bewust van de onderlinge afhankelijkheid en de noodzaak van samenwerking. In het beheersgebied van Delfland hebben de overheden een meer autonome taakopvatting en nemen ze zelfstandig initiatieven. Hierdoor is hier sprake van verschillende opvattingen van integraal waterbeheer.

Het rijk heeft de laatste tien, twaalf jaar veel ontwikkelingen in het waterbeleid op gang gebracht, zoals het op de kaart zetten van verdroging en het voortvarend inspringen op de aanpak van wateroverlast. Toch is er vanuit het regionaal perspectief inhoudelijk wel kritiek op het vervolg op deze beleidsvorming op rijksniveau. Het vraagstuk van waterkwaliteit lijkt op rijksniveau nauwelijks nog een issue te zijn, hetgeen met name door de waterschappen wordt gemist. Uit de analyse van de cases blijkt dat dit uit de aandacht is verdwenen en het beeld bestaat dat het ook in WB21 nauwelijks terug te vinden is. Dat waterkwaliteit door waterschap Regge en Dinkel nog wordt meegenomen in het waterbeheer lijkt vooral vanuit de eigen ambities te komen. De integratie van verdroging en wateroverlast lijkt meer aandacht in het beleid te krijgen. Ook uit de analyse van de verdrogingbestrijding blijkt dat WB21 en de hieruit volgende acties als mogelijke kansen worden gezien om deze twee beheersaspecten in samenhang met bijvoorbeeld ruimtelijke beleid vorm te geven. Dit vereist echter wel dat beide voldoende aandacht in het beleid behouden. Op regionaal niveau wordt echter ook wel eens gevreesd dat verdroging bij het rijk steeds minder prioriteit krijgt. Net als bij de kritiek op de rijksdoelen voor de aanpak van verdroging, wordt in de beleidspraktijk op regionaal niveau betwijfeld of de genoemde ambities op het gebied van WB21 realistisch en haalbaar zijn. Op regionaal niveau roept de boodschap die van WB21 uitgaat in termen van "water als ordenend principe voor de ruimtelijke ordening" de nodige twijfel op. Dat het watersysteem een van de sturende elementen voor ruimtelijke ontwikkelingen moet zijn, daar is men het wel over eens. Vanuit de praktijk van het beleidsproces realiseert men zich aan de andere kant dat dit niet de enige afweging kan worden.

Er bestaan veel verschillen in de manier waarop met integraal waterbeheer in de praktijk van het beleid omgegaan wordt en de ambities die gesteld worden. De verschillen tussen specifieke problemen in bovenstrooms en benedenstrooms

gelegen regio's laten onverlet dat ook vanuit een algemeen perspectief naar de doelen van integraal waterbeheer, zoals die op rijksniveau zijn gesteld, kan worden gekeken. Vanuit de praktijk van het regionaal niveau worden kanttekeningen geplaatst bij het hanteren van de WB21-trits *vasthouden – bergen – afvoeren*. In het beheersgebied van hoogheemraadschap Delfland is water vasthouden vrijwel onmogelijk door het constant hoge waterpeil, terwijl ook waterberging door ruimtegebrek feitelijk vrijwel onmogelijk is. De trits vasthouden – bergen – afvoeren is dus niet op regionaal niveau voor ieder gebied toepasbaar. In een bovenstrooms gelegen gebied moet dan met name worden bekeken welke bijdrage kan worden geleverd aan de eerste twee principes van de trits vasthouden – bergen – afvoeren. Anderzijds kan in een benedenstrooms gelegen gebied zoals in Delfland het probleem van verdroging weliswaar vanuit stedelijke gebieden en landbouw niet zo worden beleefd, maar kan vanuit natuurwaarden bekeken evengoed een verdrogingprobleem bestaan of optreden, bijvoorbeeld als gevolg van vergrootte afvoer.

Een terugkoppeling van regionale ervaringen en omstandigheden naar het rijksniveau wordt dringend nodig geacht. Deze behoefte wordt nog eens versterkt door het gebrek aan helderheid van doelen, definities en prioriteiten; een op regionaal niveau door alle betrokkenen fel bekritiseerd punt. Het rijk maakt ambitieus beleid, maar definieert kaders waarbinnen dit uitgevoerd moet worden op een gebrekkige manier. Bovendien werkt ze niet uit wat het beleid betekent voor verantwoordelijkheden, bevoegdheden en te nemen maatregelen tussen verschillende (deel)stroomgebieden onderling en voor verschillende partijen in gebieden. Deze onduidelijkheid wordt door sommigen op regionaal niveau deels aan de opstelling van de provincies geweten. Zo wordt ten aanzien van het verdrogingbeleid aangegeven dat het Rijk na veel discussie geen eenduidige definitie voor 'verdroging' heeft vastgesteld, omdat de provincies hun verschillende definities wensten te behouden. Bij de ene provincie vallen de effecten op natuur van het inlaten van gebiedsvreemd water in verband met watertekorten wél, en bij de andere niet onder verdroging.

Samengevat levert de reflectie en analyse op de ontwikkeling van de inhoudelijke betekenis van integraal waterbeheer, waarbij in het bijzonder wordt gekeken naar de mate waarin de principes van WB21 een rol spelen in de betekenisverlening aan integraal waterbeheer, de volgende gegevens op:

- De kloof tussen het inhoudelijke ambitieniveau van het rijk en het concreet mogelijk haalbare inhoudelijke resultaat op gebiedsniveau wordt op verschillende manieren duidelijk. In de case *verdrogingbestrijding* werkte dit verschil in ambitieniveau demotiverend en soms frustrerend. In de casus *Delfland en Regge en Dinkel* heeft dit geleid tot de behoefte aan terugkoppeling van regionale ervaringen naar de overheid en aan ervaringsuitwisseling tussen provincies.
- In de casus *verdrogingbestrijding* is de problematiek van verdroging aanvankelijk met name instrumenteel en operationeel opgezet, waarna geleidelijk een bredere perceptieverandering en beleidsnetwerkvorming optreedt.
- In de case *verdrogingbestrijding* is de noodzaak van de trits vasthouden – bergen – afvoeren uit WB21 onderkend en ondersteund met beleid. In de casus *Delfland en Regge en Dinkel* wordt hier ook beleid voor gemaakt, maar is ook de conclusie

- getrokken dat de trits alleen op nationaal beleidsniveau kan worden uitgevoerd in een interregionale aanpak.
- Het besef van het verdrogingsprobleem breidt zich langzaam uit van provincies naar betrokkenen in landbouwsector.
  - De ervaring van een gelijktijdige aanpak van wateroverlast en verdrogingbestrijding heeft partijen in de gebiedscases bewuster gemaakt van hun onderlinge afhankelijkheid en heeft de externe samenwerking vergroot.
  - Partijen in alle drie de cases realiseren zich dat de stelling “water als ordenend principe voor de ruimtelijke ordening” niet zonder meer uitvoerbaar is. Integraal waterbeheer betekent integraal afwegen.
  - Doorwerking van de inhoudelijke beleidslijnen vereist compatibiliteit in de gegevens- en informatievoorziening.

### **5.3 Ontwikkelingen in het netwerk van partijen rond integraal waterbeheer**

De doelstellingen voor een veranderend waterbeleid, betreffende een interne en externe integratie, hebben de nodige consequenties voor het netwerk van bij het waterbeheer betrokken partijen. Het Rathenau Instituut constateert dat het grootste probleem van de waterwereld is, dat ze overgereguleerd is (Rathenau Instituut, 2001). Het waterbeheer is een zodanig complex geheel van instituten en organisaties, elk voor een specifiek deel van het waterbeheer verantwoordelijk, dat het realiseren van een integrale benadering een grote uitdaging is. De uitdagingen voor het realiseren van een integraal waterbeheer volgens de principes van WB21 zijn op sommige onderdelen relatief nieuw. Dit geldt met name voor het verbeteren van de koppeling tussen ruimtelijke ordening en waterbeheer, waarvoor pas sinds kort veel aandacht gevraagd wordt in het water- en het ruimtelijk beleid. Procedures voor afstemming, zoals het uitvoeren van een watertoets, de ‘waterparagraaf’ en instrumenten als de waterkansenkaart zijn nieuw of nog in ontwikkeling. De afstemming die op (deel)stroomgebiedniveau nodig is voor het realiseren van integraal waterbeheer kan onder meer mogelijk worden gemaakt met behulp van (deel) stroomgebiedvisies. Het opstellen van (deel)stroomgebiedvisies is uit hoofde van de Europese Kaderrichtlijn Water een nieuwe verplichting voor waterbeheer. In WB21 is hierbij aangesloten omdat in de (deel)stroomgebiedvisie een instrument wordt gezien voor het bereiken van de doelen van WB21. Zowel de ontwikkelingen die in gang gezet zijn met WB21 als het instellen van een stroomgebiedsautoriteit en het opstellen van stroomgebiedvisies zoals de Europese Kaderrichtlijn Water voorschrijft, vragen om een veel intensievere samenwerking van diverse overheden ten behoeve van waterbeheer. Dit vereist nieuwe allianties en overlegvormen. Het is nog maar de vraag of dit de door het Rathenau Instituut bepleite vereenvoudiging oplevert. Mogelijk zal het wél de sterke verkokering in taken en verantwoordelijkheden tussen verschillende overheden verminderen.

Inhoudelijke vernieuwing voor waterbeheer wordt, zoals ook in de voorgaande paragraaf is geschetst, met enige regelmaat met name op rijksniveau ingezet. Tot en met de Vierde Nota Waterhuishouding betekende dit ook dat het rijk het voornaamste platform was waarin deze beleidsvernieuwing formeel werd

neergelegd. Voor de aanpak van wateroverlast is het reguliere beleidskanaal losgelaten. Om de problemen rond waterbeheer die de watersnood begin jaren '90 in het rivierengebied veroorzaakt in kaart te brengen, wordt een aparte commissie ingesteld, de commissie Tielrooij. Deze moet in opdracht van het ministerie van V&W en de Unie van Waterschappen een visie op het waterbeheer in de 21<sup>e</sup> eeuw ontwikkelen. De aanbevelingen die in dit WB21 rapport zijn neergelegd, worden vervolgens voorzien van een kader voor uitvoering in de vorm van een bestuursakkoord. Met het ondertekenen van de Startovereenkomst hebben de relevante overheidspartijen zich in belangrijke mate aan de doelen en verdere beleidsvorming en beleidsuitvoering van WB21 gecommitteerd. De verandering van integraal waterbeheer volgens de principes van WB21 wordt zo een proces dat door verschillende betrokken partijen onderschreven wordt. Hiermee is een door een onafhankelijke commissie op rijksniveau tamelijk autonoom opgestelde visie op waterbeheer op zijn minst formeel breed geaccepteerd door alle overheidspartijen die er in de praktijk verder vorm aan moeten geven. Het onderstreept de eensgezindheid over de prioriteit die op rijksniveau aan de aanpak van wateroverlast wordt gegeven. Met het ondertekenen van de Startovereenkomst zijn ook concrete acties benoemd en is een taakverdeling tussen betrokken overheden aangegeven.

De start van het WB21 traject kan wat dat betreft voortvarend genoemd worden. Naast het ministerie van V&W en de Unie van Waterschappen die er al bij betrokken waren, zijn ook de gemeenten en provincies medeondertekenaar. Zij geven mede een aanzet tot een nieuwe invulling van integraal waterbeheer. De ondertekenaars zijn echter niet gemeenten en provincies zelf, maar hun vertegenwoordigers VNG en IPO. Na de Startovereenkomst staan vooral de gemeenten, die via de VNG dus wel medeondertekenaar zijn, langs de zijlijn in de uitvoering van de principes van WB21 voor een integraal waterbeheer. Het zwaartepunt van de activiteiten ligt bij de provincies en waterschappen, de gemeenten worden gewoonweg veel minder bij het WB21 proces betrokken. Dit maakt eigenlijk de cesuur zichtbaar die ook eerder al bestond tussen de strategische beleidsontwikkeling ten aanzien van waterbeheer op rijksniveau en de uitvoering en verdere invulling van nieuwe oriëntatie op waterbeheer op regionaal niveau.

Er wordt op regionaal niveau een integratieslag tussen de verschillende disciplines vereist, die hoge eisen stelt aan plannen en medewerkers van de betrokken overheden. De opgave voor integraal waterbeheer volgens de principes van WB21 omvat het creëren van grootschalige opvanggebieden voor water (retentiegebieden), waterlopen die weer een meer natuurlijke vorm krijgen, enzovoorts. Deze ingrepen voor het watersysteem vereisen niet alleen veel ruimte, hetgeen gevolgen heeft voor de uitbreidings- en plaatsingsmogelijkheden van andere functies. Ook bij ruimtelijke ingrepen zoals woningbouw en bedrijventerreinen zelf moet meer met de gevolgen voor het waterbeheer rekening worden gehouden. De verandering van waterbeheer volgens de principes van WB21 moet voornamelijk door het opstellen van (deel)stroomgebiedvisie tot stand gebracht worden. Het opstellen van (deel)stroomgebiedvisies vereist kennis die veelal nog niet voorhanden is, nog verzameld moet worden of waarvoor zelfs nog methoden en definities ontwikkeld moeten worden. In het netwerk van overheidspartijen die bij integraal waterbeheer betrokken zouden moeten worden, is men voornamelijk voor gegevens over waterbeheer en over beleidskaders en prioriteiten voor ruimtegebruik van elkaar

afhankelijk. Een van de grootste uitdagingen voor deze vorm van integraal waterbeheer is dat verschillende overheden veel basisinformatie van elkaar nodig hebben. Waterschappen moeten bijvoorbeeld meer weten van de stand van zaken in gemeentelijke planvormingprocedures om hier tijdig op in te kunnen haken. Gemeenten moeten meer ingevoerd raken in de werking van het regionale watersysteem. Uit de analyse van de casus blijkt dat dit netwerk van partijen op regionaal niveau nog niet volledig is uitgebouwd en ingezet. Dit kan een inhoudelijk achterstand tot gevolg hebben in de uitwerking van integraal waterbeheerdoelen volgens de principes van WB21, doordat men elkaar niet op tijd weet te vinden.

In vergelijking tot de verdrogingbestrijding staat de WB21-aanpak voor integraal waterbeheer in zekere zin nog in de kinderschoenen, en zijn de betrokken partijen de nieuwe onderlinge verhoudingen en taakverdelingen nog aan het verkennen. Knelpunten en meningsverschillen in het netwerk van bij de uitvoering van WB21 betrokken partijen zijn met de deze analyse van de casus nog niet volledig in beeld gebracht. Dat is in het beleid voor verdrogingbestrijding wel het geval. De verdrogingbestrijding loopt al langer. Deze analyse van de aanpak van verdroging laat ten eerste zien dat het met name de waterschappen en de provincies zijn die tegen onderlinge problemen aanlopen. De taakverdeling voor verdrogingbestrijding was van het begin af aan onduidelijk, waardoor zich in de loop der jaren een competentievraagstuk heeft ontwikkeld. Ten tweede bleek hier ook al dat gemeenten zich nog nauwelijks bewust zijn van hun taken en verantwoordelijkheden.

Waterschappen beschikken over veel van de benodigde kennis en voeren veel projecten zelfstandig uit. Gemeenten zijn in het verdrogingbestrijding nauwelijks betrokken, hetgeen te maken heeft met een gebrek aan inhoudelijke kennis en een gebrek aan capaciteit in de gemeentelijke organisatie. Er speelt ook een verschil in belangen mee. Voor gemeenten zijn mogelijkheden voor economische ontwikkelingen veelal belangrijker dan vraagstukken van waterbeheer. Bij gemeenten bestaat de vrees dat de nadruk op water als ordenend principe ten koste gaat van de economie. Maatregelen kosten veel geld en beperken de mogelijkheden voor de landbouw en bedrijfsuitbreidingen. Een opmerkelijke conclusie uit de analyse van de verdrogingbestrijding betreft de inbreng van de Dienst Landelijke Gebieden (DLG). De implementatieproblemen van het ambitieuze rijksbeleid zijn op regionaal niveau nog beperkt gebleven door een creatieve inbreng van DLG. Zo heeft DLG bij het wegvallen van de GeBeVe-regeling regelmatig initiatiefnemers van maatregelen voor verdrogingbestrijding gesteund door creatief naar andere financieringsbronnen te zoeken toen de nieuwe Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB) uitbleef. DLG speelde zo als in de regio opererende rijksvertegenwoordiger een belangrijke rol in de continuïteit van het beleid en het oplossen van problemen die ontstonden door een gebrekkige terugkoppeling met de strategische beleidsvorming op rijksniveau. In de uitvoering van WB21 zijn de gedeconcentreerde rijksdiensten, zoals de regiodirecties van rijkswaterstaat en LNV<sup>2</sup>, nog weinig betrokken. Wel is in Overijssel in het Plan van Aanpak het voornemen opgenomen de gedeconcentreerde rijksdiensten te betrekken bij beleidsvorming en -uitvoering. In Delfland blijkt nog geen rol voor bijvoorbeeld de regiodirectie van Rijkswaterstaat. Toch zouden juist deze

---

<sup>2</sup> Het ministerie van VROM heeft geen regionale beleidsdiensten. De nieuw gevormde VROM inspecties voor vijf regio's hebben uitsluitend een taak in de handhaving van VROM beleid.

rijksdiensten door in verschillende regio's te participeren in beleidsprocessen kunnen bijdragen aan het aanpakken van bepaalde regio-overstijgende problemen.

De analyse van de ontwikkelingen rond integraal waterbeheer in het beheersgebied van Regge en Dinkel laat zien dat in deze regio inventief met integraal waterbeheer aan de slag is gegaan. De uitvoering van WB21 heeft daar baat bij. De provincie Overijssel stelt zich enthousiast op: ze besteedt veel aandacht aan communicatie naar andere overheden over het WB21-beleid en heeft het voortouw genomen in het versterken van de organisatorische structuur en de samenwerking tussen partijen. Veel gemeenten zijn vrijwillig in samenwerking met waterschappen gemeentelijke waterplannen aan het opstellen. De provincie Overijssel kwalificeert zelf haar houding als "sterk sturen op afstand", wat inhoudt dat men veel overlaat aan gemeenten en waterschappen, maar wel heldere kaders geeft, beslissingen controleert en verder een sterk stimulerende en faciliterende rol op zich neemt. Door de andere partijen wordt de opstelling van de provincie positief gewaardeerd. In de regio loopt de communicatie tussen waterschappen en provincie inmiddels goed, en tussen gemeenten en waterschappen lijken ook de eerste inspanningen inmiddels gedaan te worden om met elkaar samen te werken. De provincie Overijssel heeft wel geprobeerd de gemeenten in de regio van Regge en Dinkel bij het proces te betrekken, onder andere door discussieavonden te organiseren over thema's van integraal waterbeheer en door het bezoeken van gemeenten. Ook het waterschap probeerde door veel overleg over projecten de gemeenten wel te betrekken. De hierboven genoemde organisatiestructuur voor samenwerking was ten tijde van het onderzoek nog niet echt in werking getreden. In de nieuwe structuur die voor het uitvoeren van WB21 wordt opgezet, krijgen gemeenten een belangrijke rol. Men is echter nog niet zover in de ontwikkeling hiervan dat deze gemeenten al daadwerkelijk betrokken zijn. Gemeenten tonen vaak nog weinig interesse voor vraagstukken van waterbeheer.

In het beheersgebied van hoogheemraadschap Delfland loopt het wat anders. Opvallend is dat -hoewel in de regio Delfland een historie bestaat in samenwerken voor de aanpak van wateroverlastproblemen, waarbij ook de grote gemeenten betrokken zijn- hier momenteel weinig aanwijzingen zijn voor een goede samenwerking. De specifieke aanpak van grote wateroverlast heeft in Delfland de prioriteit gekregen boven organisatorische implicaties die volgen uit WB21. In de regio van Delfland bestonden al nauwelijks contacten tussen provincie en gemeenten omtrent waterbeheer. Vanuit de waterschappen werd wel selectief met enkele gemeenten gesproken in het geval van belangrijke projecten, maar ook niet structureel. Ook in de analyse van verdrogingbestrijding kwam voor Nederland in het algemeen het beeld naar voren, dat slechts een enkele gemeente in samenwerking met andere partijen verdrogingreducerende projecten oppakte. Het hoogheemraadschap Delfland geeft aan dat ze het idee heeft de andere overheden op hun verantwoordelijkheden te moeten wijzen. De provincie geeft aan dat waterschappen en gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor de onderlinge afstemming en het oplossen van eventueel optredende problemen.

De analyse van de casus laat zien dat op rijksniveau voor uitvoering van WB21 de rolverdeling tussen provincie en waterschap in grote lijnen helder is, maar dat op regionaal niveau grote verschillen bestaan in welke mate en op welke manier aan de verandering van waterbeheer gewerkt wordt. In principe is het het waterschap

dat inventariseert, gegevens levert en een visie moet ontwikkelen op te ondernemen acties. De provincie geeft de kaders aan en beslist uiteindelijk. Dit strookt met de bestaande taakverdeling en werkwijze in waterbeheer, maar het grote verschil is dat er in beleidsprocessen in de groene ruimte veel meer samenwerking en onderling contact nodig is. Waterschappen lijken de voornaamste taken te hebben bij de inhoudelijke invulling van integraal waterbeheer. Waterschappen leveren in toenemende mate inspanningen om daadwerkelijk een breder netwerk van bestuurlijke actoren aan te spreken. Waterschappen moeten hiertoe proberen zich communicatiever op te stellen, in plaats van uitgewerkte plannen naar medeoverheden te sturen. Vaak vergeten waterschappen met name gemeenten bij hun planvorming te betrekken. Van oorsprong hebben de waterschappen een technische inslag en zijn ze gewend aan solistisch optreden. Vroeger maakte men enkel berekeningen, en gaf van daaruit aan wat er moest gebeuren. Nu moet men plotseling gaan overleggen en samenwerken. Dit maakt een hele omslag noodzakelijk: men moet ineens compromissen maken en onderhandelen. Hiertoe worden wel inspanningen geleverd, maar het kost de waterschappen tijd om deze omslag te maken. Dit was ook te voorzien geweest door bestudering van de ervaringen met verdrogingbestrijding. Ook hier gaven provincies namelijk aan dat ze te weinig voortgang in de omslag in werkwijze van de waterschappen zien, en dat ze denken dat waterschappen nog niet klaar zijn voor een zwaardere regierol.

De provinciale afhankelijkheid van waterschappen is toegespitst op de behoefte aan gegevens over het watersysteem. De provincies hebben nog niet de beschikking over alle benodigde gegevens en zijn afhankelijk van de informatie van waterschappen. Deze zijn echter zelf nog bezig de gegevens voor verandering van waterbeheer volgens de principes van WB 21 te verzamelen. Voor de provincies is het een probleem dat waterschappen voor hun gevoel alles precies willen weten voordat ze de gevraagde informatie verschaffen. Provincies kiezen ervoor om voorlopig op basis van bestaande informatie te werken, onder andere wegens tijdsnood, maar zelfs dan kost het verzamelen van de juiste gegevens nog veel tijd. De provincies hebben het idee dat de waterschappen ook nu al veel van de door hen benodigde informatie zouden kunnen leveren. Daarnaast lopen de provincies tegen het probleem aan, dat er met verschillende terminologieën en methoden gewerkt wordt. Daar staat tegenover dat de andere partijen aangeven dat de provincies meer energie zouden moeten steken in de onderlinge afstemming tussen diverse partijen, en met name in communicatie met gemeenten. Het behouden van de dynamiek in het beleidsproces is immers onderdeel van de regietaak van provincies, evenals het maken van integrale plannen en het maken van keuzes.

Veel gemeenten beschouwen water in het buitengebied nog steeds als een zaak die uitsluitend de waterschappen aangaat. De onzekerheid van gemeenten over hun rol kan tot een stagnering in het proces leiden. Gemeenten zijn in zekere zin bang dat het betrekken van water bij de gemeentelijke besluitvorming door de toename aan gesprekpartners leidt tot een beperking van de gemeentelijke keuze- en ontwikkelingsmogelijkheden. Dit is voor haar andere (vaak economische) belangen bedreigend. Dat de gemeenten door waterschappen, provincies en rijk vaak nog niet benaderd worden, versterkt dit gevoel van onrust alleen maar. Om tot een integraal waterbeheer volgens de principes van WB21 te komen, moeten gemeenten zich over hun angst voor inmenging van andere organisaties heen zetten en met name



waterschappen eerder bij gemeentelijke planvorming betrekken. Gemeenten, met name kleinere, hebben de kennis en steun van waterschappen ook hard nodig om water het noodzakelijke gewicht te geven in de eigen planvorming.

Het netwerk van partijen dat zich op regionaal niveau rond integraal waterbeheer aan het ontwikkelen is, is vooral een netwerk van overheden: provincie, gemeenten, waterschappen en eventueel rijksdiensten. Er wordt totnogtoe niet gewerkt aan draagvlak voor benodigde ingrepen bij individuele betrokkenen en burgers. Uit de casus blijkt wel dat alle overheidspartijen zich duidelijk bewust zijn van de noodzaak van een brede betrokkenheid van de samenleving, zowel maatschappelijke organisaties als individuele burgers, bij het tot stand brengen van de noodzakelijke veranderingen in waterbeheer. Toch gebeurt hier in de onderzochte gebieden nog erg weinig mee. Organisaties worden wel ad hoc bij projecten betrokken, maar hier lijkt nog geen structureel beleid voor te zijn gemaakt. Als relevante partijen worden onder andere de regionale LTO-organisaties, terreinbeheerders, recreatieschappen en natuur- en milieuorganisaties zoals Natuurmonumenten genoemd. Voor gemeenten zijn natuurverenigingen bij sommige nieuwe plannen een gesprekspartner. Om bijvoorbeeld natuurvriendelijke oevers en bergingsgebieden te kunnen realiseren worden omwonenden en grondeigenaren van groot belang geacht. Maar betrokkenheid van maatschappelijke partijen wordt vooral genoemd in verband met concrete uitvoeringsplannen en projecten, zoals het aankopen van grond voor bergingsgebieden. Men lijkt hier niet structureel vorm aan te geven. De communicatie over nut en noodzaak van een andere vorm van waterbeheer krijgt weinig tot geen aandacht. In de analyse van de aanpak van integraal waterbeheer in beide onderzochte regio's wordt erkend dat communicatie om het bewustzijn van waterproblematiek, de eigen verantwoordelijkheid voor aanpak ervan en acceptatie van risico's voor wateroverlast onder de burgers te vergroten nodig is, maar nauwelijks tot stand komt.

Tot slot iets over de regionale oriëntatie van het netwerk van partijen rond integraal waterbeheer. De onduidelijkheid over het primaat van belangen in een bepaalde regio wordt in sommige gevallen versterkt doordat de intersectorale afstemming ook nogal eens te wensen over laat. Nota's van verschillende afdelingen of departementen op hetzelfde overheidsniveau blijken niet onderling te zijn afgestemd, en gelden afzonderlijk van elkaar als beleidskader voor het ondergeschikte overheidsniveau. Een aantal ontwikkelingen dat sinds kort in gang gezet is kan een nieuwe beleidspraktijk voor het realiseren van integraal waterbeheer op regionaal niveau ondersteunen, door een meer intensievere samenwerking tussen met name ruimtelijk beleid en waterbeheer. Sommige gemeenten stellen vrijwillig gemeentelijke waterplannen op, meestal in samenwerking met waterschappen. Waterschappen nemen medewerkers met kennis van ruimtelijk beleid in dienst, die namens hen kunnen overleggen met gemeenten en provincies. Met instrumenten zoals een 'watertoets', die deel uitmaakt van besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen en een 'waterparagraaf' in bestemmingsplannen worden ruimtelijke ordening en waterbeheer met elkaar geconfronteerd en kunnen ze van elkaar leren. Een van de lessen uit de casus van verdrogingbestrijding is het belang van de betrokkenheid van gedeconcentreerde rijksdiensten. Daarmee kan worden voorzien in een bovenregionale afstemming die voor de trits vasthouden-bergen-afvoeren nodig is en totnogtoe in het regionale netwerk van partijen rond integraal waterbeheer ontbreekt.

Samengevat levert de analyse en reflectie op de veranderingen in het netwerk van partijen dat betrokken is bij integraal waterbeheer, waarbij met name is gekeken naar het 'vermogen' gezamenlijke afwegingen en besluiten te nemen, de volgende gegevens op:

- Integraal waterbeheer in de uitvoering betekent leren omgaan met complexe problemen en daarmee ook met het managen van complexe netwerken.
- Het managen van integrale processen initieert een afname in het taken- en rollenpatroon van betrokken partijen. Het werkt ontkokerend.
- Het commitment van representanten van relevante overheidspartijen voor het bestuursakkoord WB21 heeft zich niet uitgestrekt tot de achterban van betreffende partijen. De kloof tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering uit zich dan ook op verschillende wijzen. De integratieslag kan niet worden gemaakt vanwege onvoldoende kennis en know-how over de werkprocessen bij betrokken partijen, onvoldoende capaciteit en onvoldoende inzicht in hoe het beleid de onderlinge taak- en verantwoordelijkhedenverdeling beïnvloedt.
- Communicatie en coördinatie over de uitvoering van het WB21-beleid door provincies wordt in het beleidsveld van betrokken actoren hoog gewaardeerd. Partijen in de case Regge en Dinkel nemen gaandeweg hun eigen verantwoordelijkheden als vanzelf op. Gemeenten blijven in deze ontwikkeling iets achter. In de casus Delfland en Verdroging heeft de provincie de communicatie en coördinatie niet tot haar taak gezien. De samenhang in beleid en in het netwerk ten behoeve van het oplossen van de waterbeheersproblematiek laat dan ook nog te wensen over.
- Interafhankelijkheid tussen betrokken partijen maakt een aantal conflicten in de samenwerking duidelijk. Provincies en waterschappen kijken verschillend aan tegen het tempo van de besluitvorming en de kwaliteit van de gebruikte kennis en informatie daarvoor. Gemeenten nemen een afwachtende houding aan ten aanzien van hun eigen rol opvatting omdat ze nauwelijks betrokken worden. Maatschappelijke organisaties worden uitsluitend in concrete uitvoeringssituaties betrokken.
- Gedeconcentreerde rijksdiensten kunnen de kloof tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering helpen oplossen. In de casus verdroging heeft DLG een actieve bemiddelende en intermediaire rol gespeeld op het moment dat de SGB uitbleef.

#### **5.4 Veranderingen in de aanpak van het beleidsproces rond integraal waterbeheer**

In dit onderzoek is een analyse gemaakt van beleidsprocessen rond integraal waterbeheer, waarbij het WB21 proces is benaderd als een hernieuwde impuls voor het realiseren van integraal waterbeheer. In drie casus is nagegaan welke beleidsprocessen reeds in gang gezet zijn rond integraal waterbeheer en welke uitdaging uitgaat van WB21 voor het realiseren van integraal waterbeheer. Deze analyse is primair gericht op de beleidsprocessen op regionaal niveau, omdat integraal waterbeheer op dat niveau volgens de principes van WB21 een invulling moet krijgen. De complexiteit van de samenhang tussen veranderingen in waterbeheer en

ruimtelijke inrichtingsvraagstukken maakt maatwerk op regionaal niveau nodig. Na het sluiten van de startovereenkomst WB21 op rijksniveau is de verdere beleidsvorming daarom gedecentraliseerd, voornamelijk naar provincies en waterschappen.

### ***Kenmerken van deze beleidsprocessen rond integraal waterbeheer***

In de *eerste* plaats laat de casus zien dat op regionaal niveau een breed gedeeld gevoel van urgentie over de noodzaak van veranderingen in waterbeheer volgens de principes van WB21 is ontstaan. Desondanks is er een aantal knelpunten aan te wijzen dat de gewenste snelle invulling en uitvoering van integraal waterbeheer in de weg staat. Naast het gebrek aan financiële middelen en instrumenten, vergroot ook de tijdsdruk de grote uitdagingen voor beleidsprocessen rond verandering van waterbeheer op regionaal niveau. Het kader voor de uitwerking van integraal waterbeheer in de vorm van (deel)stroomgebiedvisies lijkt niet te voldoen. Daarbij is met name de regie van het beleidsproces in het geding, en ook de diversiteit aan doelen en gegevens over waterbeheer en ruimtelijke ontwikkelingen bij verschillende betrokken overheden vormt een probleem. Uit de analyse van de gebiedscasus blijken aanzienlijke verschillen te bestaan in de verhoudingen tussen betrokken partijen en hun onderlinge samenwerking, die in de loop der tijd tot stand is gekomen rond veranderingen in waterbeheer en het werken aan integraal waterbeheer. Ten behoeve van de eerste fase van het WB21 proces moeten door diverse partijen bouwstenen worden aangeleverd voor het opstellen van (deel)stroomgebiedvisies, en moet de toestand van watersystemen in kaart worden gebracht. Dit werd soms beperkt tot het opvragen van informatie ten behoeve van de (deel)stroomgebiedvisies. Ook worden met name gemeenten er nog nauwelijks actief bij betrokken.

De analyse van de casus laat zien dat er met name een verschil is in de wijze waarop de provincies hun taak opvatten en uitvoeren. Er zijn derhalve verschillen in waardering door de andere betrokken overheden voor de rol die de provincie speelt. De analyse van verdrogingbestrijding laat zien dat uit de ervaringen in regionale beleidsprocessen voor integraal waterbeheer veel te leren was geweest. Ook verdrogingbestrijding is aanvankelijk door het rijk geïnitieerd en diende op regionaal niveau verder uitgewerkt en uitgevoerd te worden. Vanuit het strategisch beleid op rijksniveau heeft echter geen terugkoppeling plaatsgevonden op de aanpak van de verdrogingbestrijding door provincies en waterschappen op gebiedsniveau. Rond verdrogingbestrijding blijkt, evenals in de beleidsprocessen rond integraal waterbeheer in de gebiedscasus, dat burgers en maatschappelijke organisaties weinig betrokken worden, ook al bestaat het bewustzijn bij de betrokken overheden dat maatschappelijk draagvlak voor grote veranderingen in waterbeheer nodig is.

In het beheersgebied van hoogheemraadschap Delfland werkt een groot waterschap samen met enkele grote, sterke gemeenten. In deze gemeenten wordt veel aan waterbeheer gedaan en hier is daardoor een behoorlijke expertise in huis. Deze grote gemeenten kunnen partij bieden aan het waterschap in onderling overleg. Communicatie tussen waterschap en gemeenten is ten behoeve van het reguliere waterbeheer via normale kanalen geregeld, zoals projectoverleggen, en hierdoor zijn waterschap en gemeenten niet eerder geneigd geweest de provincie bij het onderlinge overleg te betrekken. In het kader van WB21 wordt de rol van de provincie

belangrijker. De provincie Zuid-Holland concentreert zich vooralsnog op de inhoudelijke beleidsvorming, namelijk het opstellen van de (deel)stroomgebiedvisie. Aan de rol van regisseur van het proces wordt nog weinig invulling gegeven, terwijl juist het versterken van de samenwerking en onderlinge relaties tussen betrokken overheden het opstellen van een (deel)stroomgebiedvisie zal vergemakkelijken. Bovendien zal de regionale grondschaarste bij initiatieven tot het creëren van ruimte voor waterretentie NIMBY-gedrag oproepen en dus om een regisserende rol van de provincie vragen, of de provincie zelfs dwingen tot het maken van keuzes. Van activiteiten van provincie Zuid-Holland wordt door de andere betrokken overheden nog weinig gemerkt. De provincie laat te weinig of laat van zich horen, en haar regierol wordt zwak genoemd. Voor de nieuwe ontwikkelingen in het kader van WB21 hebben met name de gemeenten de indruk dat het overleg zich momenteel beperkt tot provincie en waterschappen.

In het beheersgebied van waterschap Regge en Dinkel liggen vooral kleinere gemeenten. Deze hebben de hulp van het waterschap nodig om deel te kunnen nemen aan het beleidsproces, waarin aan de invulling van integraal waterbeheer gewerkt wordt. In het verleden konden deze kleinere gemeenten geen partij bieden aan het waterschap, dat veelal reeds geheel uitgewerkte plannen bij de gemeente neerlegde. Dit is inmiddels sterk aan het veranderen. Het waterschap probeert meer en eerder met gemeenten te overleggen, hun kennis en expertise in te brengen en meer met gemeenten af te stemmen. Ondertussen heeft de provincie Overijssel haar taken voor het uitvoeren van WB21 voortvarend opgepakt. De provincie Overijssel heeft bijvoorbeeld met enthousiasme een voorlichtingsronde voor gemeenten georganiseerd en wordt als goed benaderbaar gezien. Daarnaast is inmiddels door de provincie Overijssel een organisatiestructuur opgezet met een projectgroep, een afstemmingsgroep en een stuurgroep. Deze structuur moet de gezamenlijke beleidsvorming door provincie, gemeenten en waterschappen omtrent integraal waterbeheer in het kader van WB21 mogelijk maken.

De casus van het beheersgebied Regge en Dinkel laat zien dat in het oostelijk deel van Overijssel meerdere beleidsprocessen tegelijkertijd spelen, die van invloed zijn op de ruimtelijke inrichting en het watersysteem van het beheersgebied van Regge en Dinkel. Het project Netwerkstad Twente bekijkt de inrichting van de regio vanuit de stedelijke ontwikkeling. Daarnaast wordt in het kader van de Reconstructie van de concentratiegebieden van intensieve veehouderij met name geprobeerd de landbouw en natuur te stimuleren, door een nieuwe inrichting van het landelijk gebied. Het is op regionaal niveau voor vele betrokkenen bij deze veelvoud aan beleidsprocessen dan ook de vraag of na elke van deze 'integrale afwegingen' niet steeds een andere richting wordt gekozen. Gezien de beperkte capaciteit van met name gemeenten is de tijdsbehoefte voor overleg, die met deze processen gepaard gaat, een bedreiging voor de voortgang en de kwaliteit van elk van deze processen.

In de *tweede* plaats is de cultuuromslag in de betrokken organisaties op regionaal niveau tijdrovend, en is deze voorlopig beperkt tot provincie, waterschap en gemeenten. Het WB21-traject wordt op regionaal niveau als positief gezien, omdat verwacht wordt dat het de uitvoering van reeds lopende initiatieven en ideeën voor integraal waterbeheer mogelijk maakt, onder één noemer brengt en bovendien hoger op de politieke en beleidsagenda plaatst. Het WB21 proces wordt op regionaal niveau

als stimulerend ervaren, maar de ondersteuning van provincies en waterschappen in hun decentrale taakvervulling door het rijk wordt door henzelf als slecht ervaren. Voor vernieuwing van waterbeheer dat met WB21 nagestreefd wordt, is communicatie en dialoog nodig om vaste werkwijzen en patronen te doorbreken, een cultuuromslag te maken en om maatschappelijk draagvlak te ontwikkelen. Hieraan is totnogtoe in regionale beleidsprocessen maar ten dele aandacht besteed. Tot voor kort onderhielden waterschappen nauwelijks actief contact met gemeenten met betrekking tot het gezamenlijk bepalen van de ruimtelijke inrichting in relatie tot het waterbeheer. Het type beleidsmatig en strategisch denken dat hiervoor vereist is, is voor de waterschappen en hun medewerkers nieuw.

Het tempo waarmee de veranderingen in het waterbeheer gerealiseerd moeten worden, is een hoge ambitie die op rijksniveau gesteld is. In beide casus geven de provincies aan dat de termijnen voor het opstellen en uitvoeren van plannen, zoals (deel)stroomgebiedvisies en het op orde brengen van het watersysteem, scherp gesteld zijn. Men geeft aan dat men de personele capaciteit niet heeft om deze tijdsplanning te halen. Bovendien is men van de medewerking en gegevens van vele betrokkenen afhankelijk. Vanwege de tijdsdruk die aan het WB21 proces verbonden is, worden voor het opstellen van de eerste (deel)stroomgebiedvisies nog de huidige verschillende methoden en normering gebruikt. In de eerste (deel)stroomgebiedvisies zullen door de tijdsdruk vaak nog geen concrete locaties voor waterretentie aangewezen worden, maar eerder zoekgebieden. De concretisering van dergelijke visies zal meer tijd vergen.

Het WB21 proces blijft in zekere zin enigszins hangen tussen provincie en waterschap. Gemeenten zijn en worden hier nauwelijks bij betrokken, en maatschappelijke organisaties en individuele belanghebbenden evenmin. De uitvoering van de ambitieuze WB21 doelen op regionaal niveau vraagt om voldoende ondersteuning van de inspanningen van de decentrale overheden, op zijn minst in de vorm van heldere doelen en kaders, maar ook van instrumenten. Uit de analyse van de casus blijkt voor het realiseren van integraal waterbeheer een tekort aan middelen en instrumenten. Dit trekt in sterke mate een wissel op het beleidsproces op regionaal niveau. Met name bij provincies en waterschappen wordt een gebrek aan instrumenten geconstateerd om maatregelen daadwerkelijk uit te voeren.

Passende financiële regelingen blijven achter bij de regionale beleidsvorming. In de analyse van de bestrijding van verdroging werd al geconstateerd dat de SGB (Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid) voor gebiedsgerichte maatregelen voor verdrogingbestrijding pas laat in werking was, terwijl de voorgaande subsidieregeling van de GeBeVe al was beëindigd. Met het oog op WB21 wordt door vele betrokkenen gesignaleerd dat de ambities voor waterbeheer steeds hoger worden, zonder dat daar voldoende financiële middelen tegenover staan, zoals een goede schadevergoedingsregeling. Voor het verwerven van ruimte voor retentiegebieden is men aangewezen op vrijwillige medewerking van grondbezitters en omwonenden. Waterschappen moeten mensen uitkopen door een gebrek aan de mogelijkheid alternatieve locaties te bieden, wat zeker in een stedelijke regio als Delfland een kostbare aangelegenheid is.

In het kader van het realiseren van integraal waterbeheer wordt de Reconstructiewet concentratiegebieden hoopvol genoemd als mogelijk instrument. In Zuid- en Oost-Nederland gaat veel aandacht uit naar de reconstructie van de

concentratiegebieden van intensieve veehouderij. Hierin wordt naar een grondige aanpassing van de inrichting van het landelijk gebied gestreefd. Deze moet de situatie en ontwikkelingsmogelijkheden voor de ruimtelijke ordening, economie en milieu en natuur vergroten. Een duurzame toekomst van de landbouw staat hierin weliswaar centraal, maar in de reconstructiewet wordt ook het watersysteem als prioritair aandachtspunt aangemerkt. Bovendien worden er instrumenten geboden die ook ingezet kunnen worden voor integraal waterbeheer en een efficiënte beleidsvorming en –uitvoering, zoals doorwerking in ruimtelijke plannen. Ook hopen provincies en waterschappen de reconstructie bijvoorbeeld in te kunnen zetten om het onteigeningsinstrument te kunnen gebruiken voor het creëren van ruimte voor water. Het gevaar bestaat echter dat de reconstructie als een ‘grote kruiwagen’ gaat werken, waarin beleidsmakers (met name op het regionale niveau) alle doelen die men tot dusver niet heeft kunnen realiseren, kwijt kunnen. De vraag is of dan alle als prioritair aangemerkte doelen wel gehaald kunnen worden.

Een ander mogelijk instrument dat integraal waterbeheer kan ondersteunen is het Gewenst Grond- en Oppervlaktewater Regime (GGOR). Dit regime voorziet in een normering van de gebiedsgerichte grond- en oppervlaktewaterstand, die het mogelijk moet maken om per gebied de integraal afgewogen waterstand te bepalen die het meest recht doet aan de aanwezige functies en belangen. De GGOR wordt genoemd als afwegingskader, waardoor waterschappen straks sneller en legitiem (een integrale afweging van belangen heeft dan immers reeds plaatsgevonden) keuzes kunnen maken voor de grondwaterstanden in hun beheersgebied. Het gevaar van het aanhaken bij nieuwe instrumenten of ander beleid is echter, dat beleidsmakers een passieve, afwachterende houding aannemen. In de beleidsvorming rond integraal waterbeheer zou dan gewacht worden op de voortgang in de Reconstructie of op de GGOR. Dit gebeurt niet per sé bewust, omdat het met name voor gemeenten onduidelijk is wat er vanuit diverse beleidslijnen van hen gevraagd wordt.

Het probleem van achterblijvende instrumenten en financiële regelingen lijkt een gevolg te zijn van de ‘afstand’ tussen het regionale beleidsproces en de voortgang van strategisch beleid op rijksniveau. Respondenten in de casus schetsen het beeld van een rijksoverheid die telkens opnieuw mooie, nieuwe, vaak nog sectorale plannen maakt, waar waterbeheer mee geconfronteerd wordt en die zonder terugkoppeling op voorgaande beleidsinitiatieven aan de decentrale overheden worden toegestuurd. Het rijk lijkt er vaak wel begrip voor te hebben als doelen niet gehaald worden. Provincies en waterschappen lijken moeilijk invloed op het strategische beleidsvormingsproces op rijksniveau te kunnen krijgen.

In de *derde* plaats ontbreekt het aan de regie op het noodzakelijk gewenste integrale beleidsproces. Samenwerking tussen verschillende overheden in beleidsprocessen rond intergaal waterbeheer maakt eenduidige beleidskaders, beleidsdoelen en beschikbaarheid van gegevens noodzakelijk. Uit de casus blijkt dat dit vaak problematisch is. De WB21-benadering, waarin onder andere wordt ingezet op meer ruimte voor water, maakt het noodzakelijk om informatie vanuit verschillende beleidsterreinen samen te voegen en af te wegen, en op basis daarvan plannen te maken. Hiertoe moet bijvoorbeeld duidelijk zijn wat de behoeften vanuit het watersysteem zijn en of de ruimtevraag niet botst met andere ruimtevragende belangen. Ook moeten de ecologische randvoorwaarden meegewogen worden en

moeten normen voor bijvoorbeeld wateroverlast vastgesteld worden. De consequentie hiervan is dat alle informatie compatible gemaakt moet worden; men moet begrippen en definities inzichtelijk maken. Dit vereist veel werk; vaak is de gevraagde informatie nog niet beschikbaar en moet deze nog ontwikkeld worden.

De beleidskaders voor integraal waterbeheer zijn in afzonderlijke nota's en plannen neergelegd, namelijk waterhuishoudingplannen, milieubeleidsplannen en planfiguren van de ruimtelijke ordening. Op deelstroomgebiedniveau blijkt pas welke strijdigheden deze stapeling van beleid oplevert. Waterschappen worden geconfronteerd met diverse beleidsdoelen uit provinciale plannen en de provincies worden geconfronteerd met diversiteit in rijksnota's en -plannen. Daarnaast kent ook de gemeentelijke organisatie verschillende afdelingen, die niet dezelfde ideeën hoeven te hebben over de ruimtelijke inrichting. De waterschappen geven bijvoorbeeld aan dat ze bij het realiseren van integraal waterbeheer voor WB21 worden gehinderd door gebrek aan afstemming in provinciale plannen. Zo kan het voorkomen dat in een bepaald gebied volgens het streekplan de ontwikkeling van landbouwmogelijkheden voorgestaan wordt, terwijl dat gebied volgens het waterhuishoudingplan zo natuurlijk mogelijk moet worden vormgegeven. Door deze conflicten worden waterschappen gedwongen om keuzes te maken tussen belangen, terwijl zij vinden dat dit de taak van de provincie is. Waterschappen vinden dat de provincie de 'kool en de geit' wil sparen, terwijl provincies uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor de afweging tussen de diverse belangen.

Uit de analyse van de casus blijkt dat een van de grootste knelpunten voor het realiseren van een integraal waterbeheer wordt gevormd door de regie van het regionale beleidsproces. Voor het realiseren van WB21 is de regierol in beginsel bij de provincie neergelegd. Op regionaal niveau leeft het idee dat het rijk lang heeft getwijfeld of de provincie deze rol wel zou aankunnen, en of de regie niet beter bij de waterschappen neergelegd kon worden. Deze twijfel heeft tot onduidelijke kaders geleid. Op regionaal niveau wordt bovendien gesteld dat, indien het rijk de provincie een grotere verantwoordelijkheid wil geven, ze ook moet accepteren dat provincies eigen keuzes en afwegingen maken. Door de betrokken overheden op regionaal niveau wordt aangegeven dat de provincie daadwerkelijk keuzes en afwegingen zal moeten durven maken. De waterschappen zien als functionele overheden deze rol van belangenafweging nadrukkelijk liever bij de provincie liggen.

In de vierde plaats worden bestuurlijke grenzen irrelevant bij de uitvoering van de stroomgebiedbenadering, die een interregionale aanpak vereist. Een belangrijk knelpunt dat uit de analyse van verdrogingbestrijding naar voren komt, is dat onderlinge terugkoppeling en communicatie over problemen op gebiedsniveau met de strategische beleidsdoelen op rijksniveau nauwelijks plaatsvinden. Uit de gebiedscasus komt naar voren dat dit ook voor het beleidsproces rond WB21 een knelpunt vormt. Kenmerkend voor watersystemen in (deel)stroomgebieden is dat deze zich niet houden aan bestuurlijke grenzen. Dit brengt een opgave met zich mee die niet op gebiedsniveau aangepakt kan worden, waardoor ook tussen regio's afstemming gezocht moet worden. Een van de belangrijkste onderdelen hiervoor is dat voor het toepassen van de trits vasthouden-bergen-afvoeren afstemming nodig is tussen de bovenstrooms gelegen regio's en benedenstrooms gelegen regio's. De beleidsprocessen die nu met name decentraal zijn ingericht voorzien maar in geringe

mate in die interregionale afstemming. Ook hier is compatibiliteit vereist in de gegevens- en informatievoorziening.

Samengevat levert analyse en reflectie op de aard van de beleidsprocessen rond integraal waterbeheer, waarbij met name is gekeken naar de mate waarin door de verschillende partijen *congruente* betekenissen worden verleend aan integraal waterbeheer en naar de onderlinge samenhang tussen genoemde dimensies van de kwaliteit van de beleids- en besluitvorming, de volgende gegevens op:

- Het noodzakelijk gewenste integrale beleidsproces op regioniveau ontbreekt.
- Op regionaal niveau is een breed gevoel van urgentie ontstaan over de noodzaak van veranderingen in waterbeheer.
- De urgentie heeft wegens gebrek aan middelen, informatie en in een geval de trage ontwikkeling in de taakopvatting van provincie niet geleid tot effectieve uitvoering van de eerste fase van WB21: het opstellen van de stroomgebiedvisies en het in kaart brengen van de watersystemen. Concretisering kost meer tijd.
- De regierol van de provincies wordt nog niet overal opgepakt. In de case verdroging is de communicatie tussen rijk en lagere overheden niet tot stand gekomen. In de case Delfland zijn het vooral de grote gemeenten en waterschappen die het waterbeheer trekken. De communicatie met gemeenten is in de traditionele lijn blijven steken. In de case Regge en Dinkel is de provincie voortvarender in de opzet van de coördinerende en regisserende taken. Capaciteitsproblemen dienen zich hier echter aan.
- De cultuuromslag in de betrokken organisaties op regionaal niveau is tijdrovend en voorlopig beperkt tot provincie, waterschap en gemeenten.
- Behoeft aan synchronisatie van beleidsprocessen zoals de reconstructie en de GGOR leidt tot beleidsstilte op regionaal en lokaal niveau. In de verticale vertaling van beleid werkt zowel de top-down als de bottom-up terugkoppeling niet.
- Bestuurlijke grenzen worden irrelevant bij de uitvoering van de stroomgebiedbenadering, die een interregionale aanpak vereist.



## 6 Conclusies en aanbevelingen

In het tweede hoofdstuk van deze onderzoeksrapportage is de relevantie van het vraagstuk van integraal waterbeheer uitvoerig beschreven. Tevens is het belang aangegeven het onderzoek te richten op de sterke en zwakke kanten van de nieuwe vormen van beleid die met de start van WB21 zijn ingezet.

In het vierde hoofdstuk van deze onderzoeksrapportage is hierover verhaal opgemaakt uit de beleidspraktijk in Nederland op dit moment. Uit de drie onderzochte casus is het inzicht verzameld waarmee hoofdvraag 2 uit dit onderzoek kon worden beantwoord. Analyse en reflectie op deze resultaten leverden het inzicht op hoe het conflict tussen wateroverlast, verdroging en ruimtelijke ordening in de besluitvorming op regionaal niveau is aangepakt en hoe de problemen en onzekerheden in de beleidspraktijk van integraal waterbeheer tussen partijen zijn opgepakt. Geconstateerd is dat veranderingen in beleid en het daarop aansluitende integraal water management zich langzaam ontwikkelen en dat er gereede kansen zijn op een kwaliteitsimpuls voor de beleids- en besluitvorming rondom integraal waterbeheer op stroomgebiedniveau.

In paragraaf 6.1 worden de conclusies die op basis van de resultaten en de interpretatie daarvan kunnen worden getrokken gepresenteerd en in paragraaf 6.2 zal worden vooruitgeblikt naar wat dit mogelijk betekent voor de beleidsrelevante onderzoeksagenda voor de middellange termijn. Daarmee is dan het antwoord gekregen op de vierde hoofdvraag uit dit onderzoek.

### 6.1 Conclusies

Er kan over de cases een aantal algemene conclusies worden getrokken dat van betekenis is voor de kwaliteit van beleidsprocessen integraal waterbeheer. Deze conclusies betreffen zowel de aspecten van besluitvorming die inhoudelijk zijn, die betrekking hebben op het betrokken netwerk van partijen en die aspecten die het beleidsproces van integraal waterbeheer hebben vormgegeven. Deze algemene conclusies gelden voor alle casus, hoewel er in de uitvoeringspraktijk in onderscheiden casus wel degelijk accentverschillen zijn aan te geven.

Zo zijn de fysiek-ruimtelijke verschillen tussen gebieden er de oorzaak van dat de samenhang in de beheersaspecten *bergen, vasthouden en afvoeren* de specifieke casus ontstijgt. De ligging in het stroomgebied bepaalt in belangrijke mate de aard van de problemen in het waterbeheer en de mogelijkheden hier iets aan te doen. Dit uit zich vervolgens in de beleidsprioriteiten van betrokken overheden op regionaal niveau.

Zo is de onderscheiden problematiek ook van invloed geweest op de agendasetting van integraal waterbeheer. In de casus waar verdroging reeds een aantal jaren de aandacht had opgeëist, was het bewustzijn over de noodzaak van integratie, communicatie en coördinatie tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering al langer doorgedrongen. Dat uit zich in de aard van de bestuurscultuur die hieruit voortkomt.

In de casus Regge en Dinkel is daarom op dit moment veel aandacht voor de onderlinge afhankelijkheden en onderlinge samenwerking in het waterbeheer. Een nieuwe organisatiestructuur voor de uitvoering van integraal waterbeheer is daadwerkelijk in ontwikkeling. In de regio van Delfland daarentegen, waar verdroging als probleem niet bovenaan op de agenda heeft gestaan, is het bewustzijn over integratie, communicatie en coördinatie pas op gang gekomen na de grote wateroverlast van de laatste jaren. In deze regio wordt voortgebouwd op de ABC-Delfland benadering. Dat wordt vormgegeven via autonome taakvervulling door overheden zonder bijzondere aandacht voor samenwerking.

Voor de beoordeling van de kwaliteit van de beleidsprocessen en besluitvorming ten aanzien van integraal waterbeheer is in dit onderzoek gekeken of het netwerk van partijen en de aard van het proces in overeenstemming zijn met deze inhoudelijke, programmatische ontwikkeling in het waterbeleid. In hoofdstuk 3 is gesteld dat voor het streven naar een integrale benadering van waterbeheer een evenwichtige samenhang tussen deze drie onderling afhankelijke dimensies nodig is.

Nu blijkt uit dit onderzoek dat men bij het implementeren van WB21 afhankelijk is van een vorm van bovenregionale afstemming. In het onderzoek zijn echter weinig aanwijzingen gevonden voor contacten tussen regio's of voor een betrokkenheid van rijksniveau, om inspanningen op het niveau van deelstroomgebieden met elkaar te confronteren. Samenwerking en coördinatie op regionaal niveau komen langzaam op gang, waardoor vertraging in de uitvoering van geplande activiteiten optreedt. Dat heeft met een aantal positieve en met een aantal negatieve factoren te maken, die in onderstaande kaders zijn aangegeven.

Bij analyse van de *inhoudelijke dimensie van het integraal waterbeheer* is gekeken naar de beleidsdoelen zoals die op rijksbeleid en op gebiedsniveau zijn gedefinieerd. Van belang is via onderzoek naar de ambities, opvattingen en percepties van betrokken partijen te zoeken naar hoe het kennis- en beleidsontwikkelingsproces de afgelopen jaren vorm heeft gekregen en welke problemen zich bij de uitvoering daarvan hebben voorgedaan. De veranderingen in het waterbeheer zijn met de inrichting via integraal waterbeheer zo'n jaar of 10 geleden ingezet. Het WB21-proces zorgde hierin voor een hernieuwde impuls en droeg bij aan de herdefinitie van het begrip integraal waterbeheer, waarmee de zoektocht naar de samenhang tussen waterbeheer en ruimte was begonnen en een concretere invulling van de nieuwe concepten in het integraal waterbeheer in de regionale beleidsprocessen vorm kreeg. Dat betekende dat in de verschillende regio's, al naar gelang de fysieke regionale omstandigheden en tradities, deze operationalisatie van de centrale begrippen en doelstellingen een verschillende invulling kreeg. Uit de analyse van drie casus is het volgende te concluderen:

**Ten aanzien van de inhoudelijke doorwerking kunnen de volgende veranderingen als positief worden beoordeeld:**

- (+) Er is sprake van een toenemende koppeling tussen de inhoudelijke betekenis van WB21 en de wijze van aanpak. Integraal waterbeheer betekent integraal afwegen.
- (+) De noodzaak van de trits vasthouden – bergen – afvoeren uit

WB21 is breed onderkend en ondersteund met beleid. Men erkent dat de uitvoering van dit beleid een interregionale aanpak vereist.

**Veranderingen die vertraging in de hand werken zijn:**

(-) Doorwerking van de inhoudelijk beleidslijnen vereist compatibiliteit in de gegevens- en informatievoorziening. Daarvan is op dit moment nog geen sprake.

Bij analyse van de *netwerkdimensie van het integraal waterbeheer* is gekeken naar de onderlinge belangen en machts- en afhankelijkheidsverhoudingen tussen partijen ten behoeve van het bereiken van de gemeenschappelijke doelen en ambities. Dit streven naar 'integraliteit' in waterbeheer is vooral een streven naar eenheid van beleid, het streven naar interne en externe integratie van het beleid en het streven naar een 'nieuwe vorm van bestuur', waarbij maatschappelijk draagvlak aandachtspunt is. Ook hier geldt dat iedere gebiedscasus een eigen bestuurscultuur kent en dat beleid op maat een noodzakelijke vereiste blijft teneinde de motivatie van partijen om te werken aan integraal waterbeheer effectief in te kunnen zetten. Uit de analyse van drie casus is het gemeenschappelijke als volgt in een algemene conclusie te vatten:

**Ten aanzien van de doorwerking in het functioneren en de cultuur van het netwerk kunnen de volgende veranderingen als positief worden beoordeeld:**

(+) Bewustzijn over onderlinge afhankelijkheid heeft samenwerking mogelijk gemaakt, conflicten versneld aan het oppervlak gebracht en gezamenlijk leren in beweging gezet.

(+) Gedeconcentreerde rijksdiensten kunnen een belangrijke rol spelen in de bovenregionale afstemming.

**Veranderingen die vertraging in de hand werken zijn:**

(-) Commitment van representanten van relevante overheidspartijen voor het bestuursakkoord WB21 heeft zich niet uitgestrekt tot de achterban van betreffende partijen.

(-) Provincies en waterschappen kijken verschillend aan tegen het tempo van de besluitvorming en de kwaliteit van de gebruikte kennis en informatie.

(-) Gemeenten nemen een afwachtende houding ten aanzien van hun eigen rol, maar worden ook nauwelijks betrokken. Zij zijn slecht voor de nieuwe taken geëquipeerd.

(-) Maatschappelijke organisaties worden uitsluitend in concrete uitvoeringssituaties betrokken.

(-) De integratieslag kan niet worden gemaakt vanwege onvoldoende kennis en know-how over de werkprocessen bij betrokken partijen, onvoldoende capaciteit en onvoldoende inzicht in hoe beleid onderlinge taken en verantwoordelijkheden beïnvloedt.

Bij analyse van de *procesdimensie van het integraal waterbeheer* is gekeken naar de aard van het proces en naar de wijze waarop beleid wordt uitgedragen, uitgewerkt en uitgevoerd met bijzondere aandacht voor de samenwerking en afstemming in

beleidsproces en instrumentatie van gezamenlijke actie. In algemene zin kan worden gesteld dat:

**Ten aanzien van de aard van proces en het effect daarvan op de doorwerking kunnen de volgende veranderingen als positief worden beoordeeld:**

(+) Bij de uitvoering van de stroomgebiedbenadering worden bestuurlijke grenzen irrelevant geacht; de roep om een interregionale aanpak gebaseerd op een integrale aanpak voor bergen, vasthouden, afvoeren wordt groter.

**Veranderingen die vertraging in de hand werken zijn:**

(-) De cultuuromslag binnen de betrokken organisaties op regionaal niveau is tijdrovend en voorlopig beperkt tot provincie, waterschap en in beperkte mate tot gemeenten.

(-) De regierol van de provincies wordt niet altijd opgepakt en heeft nog niet geleid tot effectieve uitvoering van de eerste fase WB21.

(-) Capaciteitsproblemen dienen zich aan. Concretisering van beleid kost meer inspanning.

(-) Zowel top-down als bottom-up feedbackmechanismen in de verticale vertaling van beleid werken niet.

## **6.2 Aanbevelingen voor een strategische beleidsrelevante onderzoeksagenda**

De opdrachtgever van dit SEO - onderzoek is het instituut Alterra. Onderzoek dat wordt uitgevoerd in dit kader dient te zijn afgeleid van de strategische visie van Alterra, het dient vooruitstrevend te zijn en de resultaten dienen zowel wetenschappelijk als commercieel interessant te zijn. Met andere woorden inhoudelijk en relationeel aantrekkelijk. De aanbevelingen die uit dit onderzoek voortkomen moeten zowel in de wetenschappelijke wereld worden aangegrepen om mee verder te gaan, als in de samenleving en beleid worden opgepakt.

Onderzoekers kunnen op basis van bovengenoemde conclusies het veranderingspotentieel voor beleid aangegeven. Vooruitgang en kansen ter bevordering van integraal waterbeheer zijn gelegen in het verder stimuleren van de positieve punten en het ombuigen van de vertragende factoren in een meer positieve richting.

In de *eerste* plaats is de strategische beleidsagenda tot op heden bepaald door een wildgroei aan nota's en plannen en door een ad-hoc bevraging van beleidsactoren op nationaal niveau. Uit dit onderzoek is op basis van de beleidspraktijk duidelijk geworden dat integraal waterbeheer integraal afwegen impliceert. Bovendien blijkt hieruit dat de integratieslag in de beleidsuitvoering van WB21 nog niet is gemaakt vanwege onvoldoende kennis en know-how over de werkprocessen bij betrokken partijen, onvoldoende inzicht in hoe het beleid de onderlinge taken en

verantwoordelijkheden beïnvloedt en het ontbreken van een regie op interregionale aansturing van de stroomgebieden.

In de *tweede* plaats is het voor een advies aan beleidsactoren en voor de juiste onderzoeksaanpak noodzakelijk in te zoomen op het functioneren van beleid op een zeker beleidsniveau, daar waar de problematiek zich het heftigst uit. Dat is op dit moment het niveau van de provincie en wordt wellicht het niveau van de stroomgebieden.

In de *derde* plaats is het van belang dat het advies gericht is op een bijdrage van onderzoek aan het oplossen van de beleidsproblematiek en daarmee op de doelen die met WB21 zijn gesteld. De doelstelling van WB21 om vooruitlopend op een Nationaal Bestuursakkoord Water alvast concrete acties te ondernemen, zo heeft onderhavige studie enigszins getoond, wordt behoorlijk aangepakt, al is er nog veel verbetering nodig om het uiteindelijke doel te halen.

In de *vierde* plaats is de expertise binnen Alterra op het terrein van integraal waterbeheer op zowel bèta- als gammakennis gericht. De combinatie tussen beide expertisevelden is relevant om de benoemde vraagstukken vanuit de beleidspraktijk met behulp van onderzoek te helpen oplossen. Dit is ook gebleken tijdens de workshop Kennismaking Waterinstituten, d.d. 11 september 2002. Ook daar werd onderkent dat onderzoek op het terrein van beleids- en bestuurskunde; communicatie- en participatieonderzoek; sociaal-economische perceptie- en waarderingsonderzoek, strategisch adviseren, ontwerpend onderzoek en democratiserings- en draagvlakonderzoek een nadere impuls verdient.

De onderzoeksthema's op het snijvlak van het fysieke, het bestuurlijke en het organisatiesysteem, te weten: beleving en waarde van water; participatieve planvorming en interbestuurlijk management bepalen op dit moment de beleidsagenda's. De perspectieven op te ontwikkelen onderzoeksagenda vanuit onderzoek en beleid sporen aldus goed met elkaar, hetgeen veelbelovende samenwerking kan genereren. Op basis van bovengenoemde conclusies is de beleidsrelevante onderzoeksagenda in onderstaand kader nader ingevuld.

**Aanbevelingen voor een beleidsrelevante onderzoeksagenda:**

- **Het interregionale niveau verdient de aandacht omdat op dit niveau zich het beleidsprobleem het meest urgent aandient.**

Uitdagende vragen op de combinatie van gamma- en bètaonderzoek zijn hier zeker te benoemen.

- **Een voortvarend invulling van het WB21 beleid vraagt om actief trekkerschap op regionaal niveau.** Onderzocht zal moeten worden of deze strategie politiek, institutioneel en maatschappelijk haalbaar is. Ook is onderzoek nodig om te bepalen welke partij de regie op interregionale aansturing van de stroomgebieden het beste zou aan kunnen.

- **Ten behoeve van een stimulans tot onderlinge samenwerking tussen partijen op dit niveau is het nodig te onderzoeken:**

welke beleidsinitiatieven hier motiverend kunnen werken en welke randvoorwaarden partijen daarbij opvoeren. Van belang is inzicht te verkrijgen in de mogelijke trade-offs tussen de

regio's van de boven- en benedenstrooms gelegen gebieden.  
Dit zou tevens in een internationaal perspectief moeten worden  
bekeken.

## Literatuur

Albinski (1981), *Onderzoekstypen in de sociologie* Assen: van Gorcum.

Arcadis Heidemij Advies BV (2001), *Parels van Vernieuwend Waterbeheer. Voorbeeldenboek in het kader van de Startovereenkomst Waterbeheer 21<sup>e</sup> Eeuw.*

Cassell & Symon (1994), *Qualitative methods in organizational research, a practical guide*, London/Thousand Oaks/ New Delhi: Sage publications.

Centraal Planbureau (2000), *Ruimte voor Water. kosten en baten van zes projecten en enige alternatieven*, Den Haag: Centraal Planbureau.

Commissie WB21(2000), *Waterbeleid voor de 21<sup>e</sup> Eeuw. Geef water de ruimte en de aandacht die het verdient. Advies van de Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de voorzitter van de Unie van Waterschappen.*

Denzin, N.K. (1978), *The research Act; a theoretical introduction to sociological methods*. New York: McGraw Hill.

DLG (2001), *Derde Voortgangsrapportage Regeling Gebiedsgerichte Bestrijding Verdroging (GeBeVe)*, Utrecht: Dienst Landelijk Gebied (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij).

Europese Commissie (1997), *Agenda 2000. Voor een sterkere en grotere Unie*. Brussel: Commissie van de Europese Gemeenschappen/Bureau voor officiële publicaties.

Europese Commissie (1997), *Rural developments. Situation and outlook* Brussel: Commissie van de Europese Gemeenschappen/Bureau voor officiële publicaties.

Europese Commissie (2000), *Biodiversiteitsactieplan voor de landbouw*. Brussel: Commissie van de Europese Gemeenschappen/Bureau voor officiële publicaties.

Hall, A. van, *Het Waterschap en zijn maatschappelijke omgeving*. In: Het Waterschap 2001/13, p.618-626.

Healey, P. (1997), *Collaborative Planning. Shaping places in fragmented societies*. London, MacMillan Press.

Healey, P. (1998), *Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning* Environment and Planning A 30: 1531-1546.

Hoogheemraadschap Delfland (1999), *Waterbeheersplan 1999-2003*, Delft: Hoogheemraadschap van Delfland.

Hutjes, J.M. en J.A. van Buuren (1992), *De gevalsstudie: strategie van kwalitatief onderzoek*, Boom, Meppel.

Interprovinciaal Overleg (2000), *Provincies maken Ruimte voor Water*, Ad hoc commissie Water.

Milieu- en Natuurplanbureau (2001), *Who is afraid of red, green and blue? Toets van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening op ecologische effecten*, Bilthoven/Wageningen: RIVM/Alterra.

Kickert, W. J. M., E.H. Klijn, J.F.M. Koppejan (1997), *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. London, Sage.

Klijn, E. H. (1996), *Regels en sturing in netwerken. De invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*. Delft, Eburon.

Lukassen, U. J. B. (1999), *Fragmentatie en eenheid in ruimtelijk beleid. Het netwerk van furo's en provinciale eenheden in het KAN-gebied*. Nijmegen: K.U.N.

Maso. Ilja (1987), *Kwalitatief onderzoek*, Meppel: Boom.

Mastop, H., A. Faludi (1997), *Evaluation of strategic plans: the performance principle* Environment and planning B: planning and design 24: 815-832.

Mastop, H., B. Needham (1997), *Performance studies in spatial planning: the state of the art* Environment and planning B: planning and design 24: 881-885.

Ministerie van LNV (2002), *Brief inzake de toekomst van het landelijk gebied*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij kenmerk GRR-2001-1052, 09-01-2002.

Ministerie van V&W (2000), *Anders omgaan met water. Waterbeleid in de 21<sup>e</sup> Eeuw*, Kabinetsstandpunt, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Ministerie van V&W (1989), *Derde Nota Waterhuishouding. Water voor nu en later. Samenvatting* Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Ministerie van V&W (1998), *Vierde Nota Waterhuishouding. Ruimte voor water*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Ministerie van V&W, RIZA, RIKZ (2001), *Trends in water.nl, CIW-infodag over rol regionale gegevens*, nr.1, juni 2000.

Ministerie van VROM (2000), *Ruimtelijke Verkenningen 2000*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer/Rijksplanologische Dienst.



Mosterd, E., F. van de Ven, A. Ubbels, J.M. Verhallen en M.A. Rijsberman (2001), *Open planning vereist integrale aanpak*. In: Het Waterschap 2001/4, p. 201-203.

NRLO (2000), *Over Stromen. Kennis- en innovatieopgaven voor een waterrijk Nederland*, Den Haag: Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek/Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid/Raad voor het Milieu en Natuuronderzoek.

Oome, K.J.A. (2000), *Evaluatie van verdrogingsbestrijding. Een onderzoek naar de effectiviteitsbepalende factoren*, werkdocument nr. 2000.019x, Lelystad: RIZA.

Peterse, A.H. & M.G.G. Neven (1997), *Extension of the night-regime Schiphol Airport. A deadlock with perspective* (in Dutch) NLR CR 97103L.

Projectgroep Implementatie Kaderrichtlijn Water, *Europese kaderrichtlijn Water. De Stand van Zaken* nr.3.

Projectteam Implementatie Europese Kaderrichtlijn Water (2001), *Plan van aanpak voor projectfase 3*. Werkdocument, 's-Gravenhage.

Projectteam Implementatie Europese Kaderrichtlijn Water, *De stand van zaken, juni 2001*.

Provincie Gelderland (1994), *Watersysteembenadering en omgevingsbeleid*, Arnhem: Provincie Gelderland/Dienst Milieu en Water.

Provincie Gelderland (2000), *Nieuwsbrief reorganisatie Waterschappen*, Arnhem, september.

Provincie Overijssel (2001), *Plan van Aanpak Waterbeleid 21<sup>e</sup> Eeuw Stroomgebied Vecht /Zwarte Water*, Zwolle: Provincie Overijssel.

Rathenau Instituut (2001), *Het blauwe goud verzilveren; een actualisering*. Den Haag: Rathenau Instituut (alleen beschikbaar via [www.rathenau.nl](http://www.rathenau.nl)).

Rijk, IPO, Unie van Waterschappen en VNG (2001), *Startovereenkomst Waterbeleid 21<sup>e</sup> Eeuw*, 19 februari 2001.

Runhaar, H. (1999), *Impact of hydrological changes on nature conservation areas in the Netherlands* Leiden/Wageningen: proefschrift.

Runhaar, J., Graafland, M.A. en G.P. Beugelink (1997), *Evaluatie van het landelijk Verdrogingsbeleid*, Milieu 1997/3, pp. 115-125.

Segers, J.H.G., J.A.P Hagenaar (1980), *Sociologische onderzoeksmethoden, inleiding tot de structuur van het onderzoeksproces en tot de methoden van dataverzameling*. Assen: Van Gorcum,

Swanborn P.G. ( 1987) *Methoden van sociaal wetenschappelijk onderzoek*, Meppel: Boom.

Tatenhove, J. van (1993), *Milieubeleid onder dak? Beleidsvoeringsprocessen in het Nederlandse Milieubeleid in de periode 1970 – 1990; nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei*, Wageningen: proefschrift.

Waterschap Regge en Dinkel (in voorbereiding), *Ontwerp Waterbeheerplan 2002-2005: Water beheren, ruimte creëren*.

Werkgroep Staatsbosbeheer – Unie van Waterschappen (1990), *Het Waterschap en de Beheerder van Bos- en Natuurterreinen* (rond 1990, geen vermelding).

## **Bijlage 1 Respondenten casus**

### ***Gebiedscasus Beheersgebied Delfland***

mw. D. van der Valk, Provincie Zuid-Holland, afd. Ruimtelijke Ordening en Waterbeheer

dhr. R. van Bueren, Gemeente Den Haag, bedrijfs onderdeel riolering en waterbeheersing

dhr. J. van Dansik, Hoogheemraadschap Delfland, beleidsmedewerker Waterhuishouding

### ***Gebiedscasus Beheersgebied Regge en Dinkel***

dhr F. Stam. Provincie Overijssel, coördinator WB21;

dhr. S. Volkerink. Gemeente Almelo, beleidsmedewerker Bestuurlijk-Juridische zaken;

dhr. L. Heitbrink. Waterschap Regge en Dinkel, beleidsmedewerker Integraal Waterbeheer

### ***Thematische casus verdroging (geïnterviewde organisaties)***

Ministerie van LNV, DLG Centraal

Ministerie van V & W

Vewin

RIZA

Ministerie van LNV, DLG Brabant

ZLTO

LTO Nederland

GWA

Waterschap Vallei en Eem

Waterschap Peel en Maasvallei

Staatsbosbeheer

Ministerie van LNV, regio Zuidwest

Provincie Noord Holland

NV PWN

Provincie Gelderland

Provincie Overijssel

Staatsbosbeheer

Ministerie van LNV, regio Oost

Ministerie van LNV, DLG centraal

Natuurmonumenten

Waterschap Veluwe

Provincie Drenthe

HHRS Stichtse Rijnlanden

Provincie Noord-Brabant

Utrechts Landschap

Brabantse Milieufederatie

Stichting Natuur en Milieu

Provincie Zuid Holland

HHRS Amstel, Gooi en Vecht

Uitwaterende Sluizen N-kwartier  
Ministerie van VROM, DGM/BWL  
Ministerie van VROM, regiodirecties Oost  
IPO  
RWS, directie Noord Nederland  
Provincie Friesland  
Reest en Wieden  
Provincie Utrecht  
HHRS Uitwaterende Sluizen  
Waterschap Regge en Dinkel  
Landbouwer  
Overijssels Landschap

## Bijlage 2 Vragenlijst interviews gebiedscasus

1. Hoe ziet het doorwerkingproces eruit? Van top naar down – beschrijving van beleid en beleidsinstrumenten op vier niveaus;
  - Wat zijn in uw ogen de belangrijkste knelpunten in het IWB in het LG?
  - Wat zijn in uw ogen de nationale beleidsdoelstellingen voor het IWB in het LG?
  - Op welke wijze probeert het rijk deze doelen te bereiken? Sluit deze werkwijze goed aan bij de problemen, en waarom?
  - Wat zijn de belangrijkste maatregelen van de provincie in de aanpak van verdroging en wateroverlast, en in welke mate vindt hier een integrale aanpak plaats?
  - Komt deze wijze van aansturing volgens u goed overeen met de doelen, en waarom?
  - Indien niet goed afgestemd; wat zijn de overwegingen van de provincie om hiervan af te wijken?
  - Welke maatregelen onderneemt het waterschap /de gemeente om aan de doelen van verdrogingsbeleid en beleid tegen wateroverlast te voldoen? In welke mate wordt dit integraal opgepakt?
  - Komt deze aanpak volgens u goed overeen met de doelen van het beleid?
  - Indien niet goed afgestemd; wat zijn de overwegingen om hiervan af te wijken?
  - Wat zijn de resultaten van deze maatregelen?
2. Welke actoren zijn hierbij betrokken? Beschrijving van het relatienetwerk;
  - Wat zijn in het voorgestane rijksbeleid met betrekking tot IWB de relevante partijen, en wat zijn hun rollen en taken? In welke mate verschillen de aanpak van verdroging en van wateroverlast van elkaar wat betreft betrokken partijen en hun rollen en taken?
  - Hoe verloopt momenteel de interactie tussen deze partijen, zowel voor verdroging als voor wateroverlast?
  - Welke problemen /spanningen bestaan er tussen deze partijen? Verschilt dit voor de aanpak van verdroging of wateroverlast? Kunt u oorzaken hiervan noemen?
  - Welke gevolgen heeft dit voor de integrale aanpak van verdroging en wateroverlast?
  - Wat zou voor u de ideale rol- en taakverdeling zijn? Zijn er nog andere actoren nodig?
  - Waterschappen en gemeenten:
  - IWB-maatregelen op lokaal niveau vergen ook een ruimtelijke aanpak. In welke mate vindt hierover afstemming plaats tussen gemeente en waterschap? Welke gemeentelijke afdelingen en op welk niveau?

3. Hoe worden – per fase - hiervoor genomen besluiten geïmplementeerd (beleidsanalyse)? Welke afwegingen spelen hierbij een rol; zijn die verschillend per beleidsniveau?
- Wat zijn formeel gezien de momenten voor afstemming tussen de betrokken actoren in het beleid tegen verdroging en wateroverlast? Zijn deze voldoende om tot een goede samenwerking te komen?
  - Hoe staat u tegenover de rijksdoelen met betrekking tot de integratie van verdroging en wateroverlast;
    - ? In welke mate bieden deze volgens u een oplossing voor het landelijk gedefinieerde probleem?
    - ? In welke mate is het landelijk probleem van toepassing op de regionale situatie?
    - ? Hoe gaat de provincie om met deze doelen; hoe worden ze geïnterpreteerd in het provinciale beleid?
  - Welke inspanningen verwacht de provincie /rijk van uw organisatie om de IWB-doelen te bereiken?
  - Bent u het eens met deze verwachtingen, en waarom?
  - In welke mate en op welke manier houdt de provincie /rijk rekening met uw bezwaren?
  - In welke mate kunt u integratie tussen verdrogings- en wateroverlastmaatregelen bereiken?
  - Kunt u omstandigheden of factoren noemen die voor u aanleiding geven om van het voorgestane beleid af te wijken? Indien ja; hoe wordt dit afgestemd met de provincie /rijk?
  - Heeft u suggesties om de doelen en aanpak beter op elkaar af te stemmen?
  - Waterschappen en gemeenten:
    - Wanneer vindt er afstemming tussen gemeente en waterschap plaats, en welke status heeft deze afstemming?
    - Indien afstemming weinig plaatsvindt: wat zijn hiervoor de oorzaken? Wat is uw mening hierover?
    - Staan gemeente en waterschap verschillend tegenover het probleem en de voorwaarden voor de aanpak? Waardoor wordt dit veroorzaakt?
  - Wat zou volgens u verandering in deze situatie kunnen /moeten brengen?

## **Bijlage 3 Vragenlijst interviews thematische casus Verdroging**

### **0. Algemeen**

Wat is uw functie/positie binnen uw organisatie?

Wat is uw rol bij de verdrogingsbestrijding?

### **1. Probleemdefinitie**

- 1.1. Wat zijn volgens u de belangrijkste aspecten van het verdrogingsprobleem?
  - 1.1.1. Kwantiteit / kwaliteit? Hydrologisch / ecologisch? Natuur / landbouw?
- 1.2. Komen deze aspecten voldoende aan de orde in het landelijke verdrogingsbeleid?
- 1.3. Geeft de landelijke definitie van verdroging een goede afspiegeling van het probleem?
  - 1.3.1. Zijn de gehanteerde verdrogingsdoelstellingen een goed uitgangspunt voor het beleid?
  - 1.3.2. Zijn de doelstellingen voldoende concreet geformuleerd?
  - 1.3.3. Hebben de doelstellingen betrekking op de juiste indicatoren en ijkpunten?
  - 1.3.4. Beschouwt u de doelstellingen in deze vorm als haalbaar?
- 1.4. Hoe moet de landelijke verdrogingsdoelstelling geïnterpreteerd worden met het oog op evaluatie van de resultaten?
  - 1.4.1. Beleidsprestaties of beleidseffecten als basis?
  - 1.4.2. Hydrologisch of ecologisch herstel als maatstaf?
  - 1.4.3. Welke mate van herstel is bepalend voor oordeel?
  - 1.4.4. Terreinkenmerken, indicatorsoorten of andere indicatoren?
- 1.5. Geven de recente voortgangsrapportages volgens u een redelijk beeld van de resultaten van verdrogingsbestrijding?
  - 1.5.1. Geeft de aanduiding 3% hersteld de stand van zaken goed weer?
  - 1.5.2. Zo nee, is het werkelijke herstel volgens u groter of kleiner?
- 1.6. Denkt u dat andere actoren de doelen en uitkomsten hetzelfde interpreteren?

### **2. Netwerk actoren**

- 2.1. Wie zijn de belangrijkste actoren voor de oplossing van het verdrogingsprobleem?
  - 2.1.1. Rijk, provincies, waterschappen, terreinbeheerders, anderen?
- 2.2. Hebben zij voldoende mogelijkheden om de doelstellingen te realiseren?
  - 2.2.1. Bevoegdheden, kennis, middelen, organisatievermogen, draagvlak, ambitie?
- 2.3. Zijn de rollen en verantwoordelijkheden tussen deze actoren goed verdeeld?
  - 2.3.1. Bent u tevreden over taakverdeling tussen rijk, provincies en waterschappen?
  - 2.3.2. Vindt u het terecht dat de verantwoordelijkheid is gedecentraliseerd?

- 2.4. Bent u tevreden over het functioneren van het verdrogingsnetwerk in de praktijk?

### **3. Aansturing**

- 3.1. Worden de landelijke doelen voor verdrogingsbestrijding naar uw mening goed vertaald in provinciale doelen, procedures en projecten?
- 3.2. Vindt daarbij voldoende afstemming plaats met de andere actoren in het netwerk?
- 3.3. Vindt daarbij voldoende afstemming plaats tussen waterdoelen, natuurdoelen en (overige) gebiedsdoelen?
- 3.4. Zijn er andere beleidsdoelstellingen die volgens u het verdrogingsbeleid belemmeren?
- 3.5. Bent u tevreden met de huidige sturing en afstemming in het verdrogingsbeleid?

### **4. Uitvoering**

- 4.1. Is er voldoende aandacht bij bestuurders c.q. ambtelijke diensten voor concrete uitvoering van de verdrogingsbestrijding?
- 4.2. Hoe verloopt de planvorming om tot uitvoerbare projecten te komen?
  - 4.2.1. Weegt u de voor- en nadelen van een projectmatige aanpak af?
  - 4.2.2. Houdt u rekening met het gewenste schaalniveau voor projecten?
  - 4.2.3. Houdt u hierbij rekening met de begrenzing van gebieden op de verdrogingskaart?
- 4.3. Welke criteria hanteert u (uw organisatie) in de praktijk voor de implementatie van het beleid in concrete uitvoeringsprojecten?
  - 4.3.1. Wordt het aanbod van projecten en het ambitieniveau van projectdoelen (mede) bepaald door de beschikbaarheid van middelen?
  - 4.3.2. Wordt de keuze van projecten mede bepaald door het draagvlak bij andere actoren?
  - 4.3.3. Wordt de keuze van projecten en het ambitieniveau van projectdoelen (mede) gerelateerd aan het verwachte effect van de maatregelen? [kosten-effectiviteit]
- 4.4. Waardoor moet volgens u de keuze en de uitvoering van maatregelen vooral worden bepaald?
- 4.5. Met welke praktische problemen wordt u geconfronteerd bij de concrete uitvoering van de verdrogingsbestrijding?

### **5. Monitoring**

- 5.1. In hoeverre en hoe [kwalitatief/kwantitatief] was de uitgangssituatie vastgelegd en werden maatregelen en effecten gemonitord en hoe werkte dit vervolgens door in de provinciale en landelijke rapportages?
- 5.2. Wie is volgens u verantwoordelijk voor monitoring en evaluatie van het verdrogingsbeleid?

### **6. Evaluatie**

- 6.1. Geeft de huidige, merendeels projectmatige aanpak voldoende mogelijkheden om de verdroging te bestrijden?



- 6.2. Welke maatstaven gebruikt u voor het bepalen van de effectiviteit van het uitgevoerde beleid?
- 6.3. Zijn er duidelijke verschillen in effectiviteit tussen de diverse instrumenten aan te geven? Idem voor gebiedscategorieën en maatregelen.
- 6.4. Welke maatregelen bleken in welke situaties het meest effectief?
- 6.5. Welke belemmeringen deden zich voor bij de selectie, voorbereiding en uitvoering van projecten?
- 6.6. Welke factoren leidden tot afbreuk, vertraging of vermindering van effectiviteit van projecten?

## **7. Synthese**

- 7.1. Hoe kan volgens u de rolverdeling en samenwerking tussen actoren in het verdrogingsbeleid verder verbeterd worden?
- 7.2. Welke factoren bieden aanknopingspunten voor verbetering van selectie, voorbereiding en uitvoering van projecten?
- 7.3. Wat zijn naar uw mening de belangrijkste succes- en faalfactoren in de aansturing en uitvoering van het verdrogingsbeleid?
- 7.4. Hoe interpreteert u de resultaten van recente verdrogingsrapportages in het licht van de doelstellingen voor 2010 en verder?
- 7.5. Wat betekenen recente ontwikkelingen in het omgevingsbeleid en het subsidiestelsel voor het toekomstperspectief van de verdrogingsbestrijding?
- 7.6. Verwacht u dat het onderbrengen van de verdrogingsbestrijding binnen het gebiedsgericht beleid ten goede zal komen aan de effectiviteit?

