



Samen werken in gebiedsontwikkeling

Een verkenning naar rollen en ambities van Rijkswaterstaat,
Dienst Landelijk Gebied en waterschappen in gebiedsontwikkeling

Marcel Pleijte, Wiebren Kuindersma, Nadinja Hettinga en Jasmina Tepic



ALTErra
WAGENINGEN UR

Samen werken in gebiedsontwikkeling

Een verkenning naar rollen en ambities van Rijkswaterstaat, Dienst Landelijk Gebied en waterschappen in gebiedsontwikkeling

Marcel Pleijte¹, Wiebren Kuindersma¹, Nadinja Hettinga² en Jasmina Tepic²

1 Alterra Wageningen UR

2 Rijkswaterstaat, Water Verkeer en Leefomgeving

Dit rapport is tot stand gekomen in een samenwerking tussen Rijkswaterstaat (contactpersoon Nadinja Hettinga, nadinja.hettinga@rws.nl) en Alterra Wageningen UR (contactpersoon Marcel Pleijte, marcel.pleijte@wur.nl) in het kader van het Programma Strategische Verkenningen (programmaleider Erna Ovaa, erna.ovaa@rws.nl)

Alterra Wageningen UR
Wageningen, mei 2014

Alterra-rapport 2527
ISSN 1566-7197

Pleijte, Marcel, Wiebren Kuindersma, Nadinja Hettinga en Jasmina Tepic, 2014. *Samen werken in gebiedsontwikkeling; Een verkenning naar rollen en ambities van Rijkswaterstaat, Dienst Landelijk Gebied en waterschappen in gebiedsontwikkeling*. Wageningen, Alterra Wageningen UR (University & Research centre), Alterra-rapport 2527. 76 blz.; 8 fig.; 2 tab.; 26 ref.

Dit rapport is een verkenning naar de ambities van Rijkswaterstaat, DLG en waterschappen voor gebiedsontwikkeling, de mogelijke rollen hierin en de mogelijkheden voor samenwerking. Verschuivingen in gebiedsontwikkeling, in de politiek en in de rol van de eigen organisatie in gebiedsontwikkeling leiden tot meer afhankelijkheden tussen overheden onderling en tussen publieke en private organisaties. Samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties en beheerders is in de praktijk nog zeer beperkt. De interne gerichtheid doet geen recht aan de groeiende onderlinge afhankelijkheden tussen uitvoeringsorganisaties, hun opdrachtgevers en de private partijen in de gebieden. Veelal staat de eigen werkstructuur centraal en moet de strategie in een gebiedsproces daaruit volgen (*strategy follows structure*). Geredeneerd vanuit de problematiek van het gebied en vanuit effectiviteit en efficiency zou een aanpak waarin de werk- of organisatiestructuur de gebiedsurgenties en -partijen volgt veel beter werken (*structure follows strategy*). De belangrijkste aanbeveling is om als uitvoeringsorganisaties (Rijkswaterstaat, DLG/provincies en waterschappen) de verbetering van samenwerking vooral op het gebiedsniveau zelf te zoeken en niet zozeer op organisatieniveau. In gebiedsprojecten kan meer vanuit gelijkwaardigheid en meer in de beginfase worden samengewerkt. Daarbij is het belangrijk dat uitvoeringsorganisaties eerst (gezamenlijk) gaan nadenken over de beste aanpak en organisatiestructuur voor de voorliggende opgave en niet van te voren hun organisatie-modellen en -structuren opleggen.

This report is a survey of the aspirations of Rijkswaterstaat, DLG and water for area development, the possible roles in this and the possibilities for cooperation. Shifts in area development, in politics and in the role of the organization in area development lead to more dependencies between governments and between public and private organizations. Cooperation between executives and conservators is still very limited in practice. The internal focus does not reflect the growing interdependencies between implementing organizations, their clients and private parties in the regions. Often their own working structure is central and the strategy for a process in an area must follow (structure follows strategy). Reasoning from the problems of the region and from effectiveness and efficiency would be an approach in which the work or the organizational structure follow area urgent topics for areas and area-parties work much better (structure follows strategy). The main recommendation for the executives (Rijkswaterstaat, DLG / provinces and water) is to improve cooperation particularly at the field level itself rather than at the organizational level. In area projects can be more worked from more equality and more together at the start. During the initial phase it is important that executives first (collectively) start thinking about the best approach and organizational structure for the task at hand and do not advance impose their organizational models and structures.

Trefwoorden: beheerders, DLG, gebiedsontwikkeling, Hurwenense uiterwaard, N61, ontwikkelingsplanologie, Rijkswaterstaat, toelatingsplanologie, uitnodigingsplanologie, uitvoeringsorganisaties, waterschappen.

De klankbordgroep voor dit onderzoek bestond uit: Pieter Boone (DLG), Astrid Paulussen en Erna Ovaa (Rijkswaterstaat) en Maarten Claassen en Paulien Hartog (Waternet; tot november 2013 in klankbordgroep).

Dit rapport is gratis te downloaden van www.wageningenUR.nl/alterra (ga naar 'Alterra-rapporten' in de grijze balk onderaan). Alterra Wageningen UR verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten.

© 2014 Alterra (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 07 00, E info.alterra@wur.nl, www.wageningenUR.nl/alterra. Alterra is onderdeel van Wageningen UR (University & Research centre).

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

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

Alterra-rapport 2527 | ISSN 1566-7197

Inhoud

	Samenvatting	7
1	Inleiding	11
	1.1 Aanleiding en probleemstelling	11
	1.2 Doelstelling en vraagstelling	12
	1.3 Aanpak	13
	1.3.1 Deskstudy	13
	1.3.2 Onderzoek naar ervaringen, waarnemingen, belevingen, visies en ambities	13
	1.3.3 Case studies	13
	1.4 Context	14
	1.5 Leeswijzer	14
2	Gebiedsontwikkeling en uitvoerings-organisaties: recente ontwikkelingen	15
	2.1 Inleiding	15
	2.2 Ontwikkelingen in gebiedsontwikkeling	15
	2.3 Ontwikkelingen in de politieke omgeving	17
	2.4 Ontwikkelingen in organisaties	19
	2.5 Ontwikkelingen in samenwerkingsverbanden	21
	2.6 Conclusies	23
3	Geïnterviewden over veranderingen in gebiedsontwikkeling en organisatie	25
	3.1 Definities van gebiedsontwikkeling	25
	3.1.1 Gebiedsontwikkeling volgens medewerkers van DLG	25
	3.1.2 Gebiedsontwikkeling volgens medewerkers van Rijkswaterstaat	25
	3.1.3 Gebiedsontwikkeling volgens medewerkers van waterschappen	26
	3.2 Veranderingen in gebiedsontwikkeling	26
	3.2.1 Veranderingen in gebiedsontwikkeling volgens medewerkers van DLG	26
	3.2.2 Veranderingen in gebiedsontwikkeling volgens medewerkers van Rijkswaterstaat	27
	3.2.3 Veranderingen in gebiedsontwikkeling volgens medewerkers van waterschappen	28
	3.3 Huidige veranderingen in de eigen organisaties	29
	3.3.1 Veranderingen bij DLG	29
	3.3.2 Veranderingen bij Rijkswaterstaat	30
	3.3.3 Veranderingen bij waterschappen	31
	3.4 Conclusies	32
4	Geïnterviewden over toekomstige rollen, ambities en opties voor samenwerking	34
	4.1 Toekomstige rollen, ambities en opties voor samenwerking	34
	4.1.1 DLG over toekomstige rollen, ambities en opties voor samenwerking	34
	4.1.2 Rijkswaterstaat over toekomstige rollen, ambities en opties voor samenwerking	35
	4.1.3 Waterschappen over toekomstige rollen, ambities en opties voor samenwerking	36
	4.2 Overeenkomsten en verschillen in ambities	38
	4.2.1 Beelden van DLG over: Rijkswaterstaat en waterschappen	38
	4.2.2 Beelden van Rijkswaterstaat over: DLG en waterschappen	39
	4.2.3 Beeld van waterschappen over: DLG en Rijkswaterstaat	39
	4.3 Conclusies	40

5	Samenwerking in projecten	43
5.1	Inleiding	43
5.2	Herinrichting van de Hurwenense uiterwaard	43
5.2.1	Omschrijving project en gebied	43
5.2.2	Procesverloop	44
5.2.3	Rollen van organisaties	48
5.2.4	Afstemming en samenwerking tussen organisaties	50
5.2.5	Succes- en faalfactoren	52
5.3	Reconstructie van de N61 in West Zeeuwsch-Vlaanderen	54
5.3.1	Omschrijving project en gebied	54
5.3.2	Procesverloop	55
5.3.3	Rollen van organisaties	58
5.3.4	Afstemming en samenwerking tussen organisaties	59
5.3.5	Succesfactoren en leerpunten	59
5.4	Conclusies	60
6	Conclusies en discussiepunten	63
	Literatuur	68
	Bijlage 1 Vragenlijst voor strategische interviews	69
	Bijlage 2 Respondenten strategische interviews	71
	Bijlage 3 Interviewprotocol Alterra	72
	Bijlage 4 Vragenlijst voor case studies	73
	Bijlage 5 Respondenten case studies	74

Samenvatting

Dit rapport is een ambitieverkenning naar 'de rol van uitvoeringsorganisaties en beheerders in gebiedsontwikkeling.' Daarbij lag de focus op drie publieke uitvoeringsorganisaties in gebiedsontwikkeling: Rijkswaterstaat, Dienst Landelijk Gebied (DLG) en de Waterschappen. De aanleiding van deze ambitieverkenning was een studie uit 2010 naar de rol van Rijkswaterstaat in gebiedsontwikkeling. Hierin kwam vervolgens de vraag op in hoeverre alliantiepartners DLG en waterschappen hun rol op dezelfde manier ervaren en of hierin meer samenwerking mogelijk is. Daarnaast is samenwerking tussen deze drie organisaties een ambitie in het regeerakkoord Rutte II.

Vraagstelling

Het doel van deze verkenning is om vanuit Rijkswaterstaat, DLG en waterschappen zelf te kijken naar hun ambities voor gebiedsontwikkeling, de mogelijke rollen die ze hierin ambiëren en de mogelijkheden voor samenwerking in beeld te brengen. Daarbij horen de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke ontwikkelingen zijn er te identificeren binnen gebiedsontwikkeling?
2. Wat zijn de belangrijkste veranderingen bij gebiedsontwikkeling voor Rijkswaterstaat, DLG en waterschappen?
3. Wat zijn de mogelijkheden voor samenwerking tussen Rijkswaterstaat, DLG en waterschappen in gebiedsontwikkeling?

Methode

Het onderzoek naar deze vragen is uitgevoerd met een deskstudy van literatuur en beleidsdocumenten (hoofdstuk 2), 19 interviews met medewerkers van Rijkswaterstaat, DLG en waterschappen (hoofdstukken 3 en 4) en twee case studies naar samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties (en beheerders) in de praktijk (hoofdstuk 5). In deze case studies stonden een gebiedsontwikkelingsproject vanuit de natte infrastructuur (Hurwenense Uiterwaard) en de droge infrastructuur (N61-Zeeuws Vlaanderen) centraal. Hierin is ook gebruik gemaakt van interviews (12).

Deskstudy

Uit de deskstudy (hoofdstuk 2) blijkt dat er in gebiedsontwikkeling drie hoofdvormen zijn te onderscheiden: (1) toelatingsplanologie, (2) ontwikkelingsplanologie en (3) uitnodigingsplanologie. Deze drie vormen zijn allen terug te zien in gebiedsontwikkeling in Nederland. Publieke uitvoeringsorganisaties en beheerders hebben dus met al deze vormen te maken. Dit heeft verschillende gevolgen. Bij toelatingsplanologie zitten beheerders en uitvoeringsorganisaties in hun traditionele rol en kunnen ze een beroep doen op eigen wettelijk instrumentarium en positie als beheerder/uitvoerder van beleid. Bij ontwikkelingsplanologie is dit complexer, omdat ze te maken krijgen met andere overheden en private partijen die samen mee sturen in gebiedsontwikkeling. Hierbij kunnen uitvoeringsorganisaties en beheerder verschillende rollen innemen. Hetzelfde geldt voor uitnodigingsplanologie. Hier staat echter de (Rijks)overheid niet meer centraal als (mede)initiatiefnemer. Uitvoeringsorganisaties en beheerders krijgen hier te maken met de uitvoering of ondersteuning van private initiatieven van burgers en/of bedrijven. Dit kan op gespannen voet komen te staan met de rol als uitvoerder of beheerder namens een bepaalde overheid.

De politieke omgeving van de drie uitvoeringsorganisaties is sterk in beweging. Hierbij valt vooral de groeiende rol van provincies en andere lagere overheden op ten koste van de rol en positie van de Rijksoverheid. Bovendien bestaat er een sterke wens vanuit de (nationale) politiek tot samenwerking tussen en efficiency van verschillende overheden en overheidslagen. Ook de drie uitvoeringsorganisaties zelf zijn sterk in beweging. Rijkswaterstaat moet steeds efficiënter werken en wordt steeds meer de uitvoeringsorganisatie van het gehele ministerie van IenM. Daarnaast zal Rijkswaterstaat ook steeds meer de samenwerking moeten zoeken met andere overheden om de nationale opgaven te realiseren. DLG is steeds meer de uitvoeringsorganisatie van de provincies geworden. Per 2015 zal een groot deel van de DLG zelfs overgaan naar de provincies. Waterschappen fuseren steeds meer naar grote regionale waterbeheerders. Dit biedt enerzijds kansen voor

gebiedsontwikkeling door de toegenomen professionaliteit, maar ook bedreigingen door bezuinigingen en de neiging van waterschappen om zich terug te trekken op kerntaken (het waterbeheer).

Medewerkers over veranderingen

Hoofdstuk 3 gaat over de veranderingen in gebiedsontwikkeling en in de eigen organisatie. Het is gebaseerd op interviews met medewerkers van de drie uitvoeringsorganisaties. Hieruit blijkt DLG'ers gebiedsontwikkeling anders definiëren dan medewerkers van Rijkswaterstaat en waterschappen. De DLG'ers definiëren gebiedsontwikkeling bij voorkeur breed vanuit energie en vitaliteit in het gebied zelf: wie wil wat en hoe? Medewerkers van Rijkswaterstaat en waterschappen definiëren gebiedsontwikkeling smaller en vooral vanuit projecten of beheer en onderhoudsactiviteiten (de eigen opgaven).

De medewerkers hebben de laatste jaren veel zien veranderen in gebiedsontwikkeling. In het verleden was er vooral sprake van toelatingsplanologie met DLG (landinrichting) en Rijkswaterstaat (grijze en blauwe infrastructuur) in de rol van initiatiefnemer. Waterschappen hadden van oudsher niet zo'n actieve rol in deze gebiedsontwikkeling. De tijd dat de rijksoverheid gebiedsontwikkeling in Nederland domineert is echter voorbij. Provincies, gemeenten en waterschappen zijn een actievere rol gaan spelen in gebiedsontwikkeling. En bovendien is ontwikkelingsplanologie opgekomen waarin publieke en private partijen samenwerken. Recent is hier, vaak door bezuinigingen en ontwikkelingen in de samenleving, het concept uitnodigingsplanologie nog bijgekomen. Hierin speelt de overheid (en zijn uitvoeringsorganisaties) meer een faciliterende rol.

Als gevolg van de veranderde omgeving zijn ook DLG, Rijkswaterstaat en waterschappen sterk veranderd (en nog steeds in verandering). Vooral de rol van DLG in gebiedsontwikkeling is door decentralisaties en bezuinigingen enorm onder druk komen te staan. Rijkswaterstaat blijft een uitvoeringsorganisatie van de rijksoverheid, maar heeft wel steeds meer te maken met initiatieven van andere overheden, vooral provincies. Rijkswaterstaat wil de wensen van andere partijen wel meenemen in de uitvoering van projecten, maar worstelt nog met de vraag over hoe ze dit kan doen. Bovendien heeft Rijkswaterstaat ook te maken met bezuinigingen en personeelskrimp. Waterschappen zien zich geconfronteerd met fusies, bezuinigingen, decentralisatie en uitbreiding van taken. Voor het ene waterschap vormen deze veranderingen een aanleiding om (voorlopig) minder aandacht te besteden aan gebiedsontwikkeling terwijl een ander waterschap meer kansen ziet in gebiedsontwikkeling.

Medewerkers over de toekomst

Hoofdstuk 4 is ook gebaseerd op interviews met medewerkers, maar gaat meer over de toekomstige rollen, ambities en samenwerking in gebiedsontwikkeling. Uit de interviews met de drie organisaties blijkt dat ze verwachten over het algemeen méér naar elkaar toe te groeien. Een gemeenschappelijke noemer is de decentralisaties van het rijksbeleid naar de provincies (en gemeenten) in combinatie met slinkende overheidsbudgetten en de toenemende rol van private/maatschappelijke partijen. Deze drie ontwikkelingen maken dat gebiedsontwikkeling in de regio er echt anders uit gaat zien en ook de drie uitvoerende, beherende overheidsorganisaties elkaar méér nodig zullen hebben.

Case studies

Hoofdstuk 5 bevat een analyse van de samenwerking in de praktijk van gebiedsontwikkeling in de projecten Hurwenense Uiterwaard en de N61 (Zeeuwsch-Vlaanderen). In beide cases is de samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties niet gelijkwaardig. Rijkswaterstaat is de initiatiefnemer en DLG is ingehuurd als uitvoerder van het project (of een deel van het project). Ook lijkt de inzet van DLG in beide cases door min of meer toevallige omstandigheden tot stand gekomen. Bij de N61 is er geld over vanuit een ander dossier en is besloten om DLG hiermee een grondbank te laten starten en bij de Hurwenense Uiterwaard is te weinig mankracht bij Rijkswaterstaat een reden om DLG in te huren. Het waterschap is in beide cases vooral betrokken als beheerder en zit dus ook vooral in de rol van toelatingsplanologie.

DLG heeft in beide projecten een dubbelrol: zij werkt in opdracht van Rijkswaterstaat maar fungeert tegelijk als uitvoerder van provinciale gebiedsprojecten. Deze projecten zijn integraler van opzet. DLG slaagt er in beide cases in om de doelen van de provincie en Rijkswaterstaat (min of meer) met elkaar te verbinden. Dat blijkt een succesfactor voor deze cases te zijn. Hierdoor ontstaan er namelijk meer

mogelijkheden voor uitruil van doelen en inbreng van de doelen/belangen van anderen. De inzet van DLG lijkt vanuit het perspectief van ontwikkelingsplanologie in beide cases een succes te zijn. Bij de N61 slaagt DLG er niet alleen in om op vrijwillige basis grond te verwerven voor de N61, maar ook om een bijdrage te leveren aan andere maatschappelijke doelen (agrarische structuurversterking en natuur). Bij de Hurwenense Uiterwaard is het aan DLG (en de provincie) te danken dat de beperkte opgave van Rijkswaterstaat (Nevengeul realiseren) wordt gekoppeld met natuurontwikkeling en de wensen van de bewoners en agrariërs. Het doorbreken van de standaard werkwijzen en procedures (van Rijkswaterstaat, door DLG) lijkt een belangrijke succesfactor voor gebiedsontwikkeling in beide cases.

Conclusies

De belangrijkste conclusie van deze verkenning zijn:

1. Medewerkers van DLG, Rijkswaterstaat en de waterschappen kunnen de verschuivingen in gebiedsontwikkeling, in de politiek en in de rol van de eigen organisatie in gebiedsontwikkeling goed duiden vanuit hun praktijk. Door deze ontwikkelingen wordt het steeds moeilijker om gebiedsontwikkeling vanuit één overheid en bijbehorende uitvoeringsorganisatie te organiseren. Er zijn steeds meer afhankelijkheden tussen overheden onderling en tussen publieke en private organisaties. Dit vraagt ook om meer samenwerking tussen deze publieke uitvoeringsorganisaties en beheerders.
2. Samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties en beheerders is in de praktijk nog zeer beperkt. Dit ondanks het feit dat de drie organisaties volgens de medewerkers elk over verschillende en deels aanvullende eigenschappen en competenties beschikken. Deze medewerkers onderkennen dat ze in de praktijk vaak niet of onvoldoende gebruik maken van elkaars aanvullende kwaliteiten en nog (te) weinig echt samenwerken in gebiedsontwikkeling.
3. De organisaties proberen wel op de genoemde ontwikkelingen in gebiedsontwikkeling en in de politiek in te spelen, maar de focus van het management is daarbij sterk gericht op de eigen organisatiedoelen en -structuren. Deze interne gerichtheid doet geen recht aan de groeiende onderlinge afhankelijkheden tussen uitvoeringsorganisaties, hun opdrachtgevers en de private partijen in de gebieden. De focus op de eigen organisatie kan samenwerking in de praktijk van gebiedsontwikkeling in de weg staan. Een gevolg is dat elk van deze organisaties zijn eigen strategie kiest ten aanzien van gebiedsontwikkeling. Veelal staat de eigen werkstructuur centraal en moet de strategie in een gebiedsproces daaruit volgen (*strategy follows structure*). Geredeneerd vanuit de problematiek van het gebied en vanuit effectiviteit en efficiency zou een aanpak waarin de werk- of organisatiestructuur de gebiedsurgenties en -partijen volgt veel beter werken (*structure follows strategy*).

Aanbeveling

De belangrijkste aanbeveling is om als uitvoeringsorganisaties (Rijkswaterstaat, DLG/provincies en waterschappen) de verbetering van samenwerking vooral op het gebiedsniveau zelf te zoeken en niet zozeer op organisatieniveau. In gebiedsprojecten kan meer vanuit gelijkwaardigheid en meer in de beginfase worden samengewerkt. Daarbij is het belangrijk dat uitvoeringsorganisaties eerst (gezamenlijk) gaan nadenken over de beste aanpak en organisatiestructuur voor de voorliggende opgave en niet van te voren hun organisatie modellen en -structuren opleggen.

1 Inleiding

Voor u ligt de rapportage over de ambitieverkenning naar 'de rol van uitvoeringsorganisaties en beheerders in gebiedsontwikkeling.' In dit rapport worden de resultaten weergegeven van een verkenning naar de huidige rollen, de ambities en de mogelijke vormen van samenwerking tussen drie uitvoeringsorganisaties in gebiedsontwikkeling: Rijkswaterstaat, Dienst Landelijk Gebied en de Waterschappen. Ten tijden van de verkenning is bekend geworden dat Dienst Landelijk Gebied vanaf 1 januari 2015 in de huidige vorm wordt opgeheven. Er is gekozen voor de voortzetting van deze verkenning, omdat samenwerken in gebiedsontwikkeling een speerpunt blijft.

1.1 Aanleiding en probleemstelling

In 2010 heeft Rijkswaterstaat binnen het programma Strategische Verkenningen een verkenning uitgevoerd naar de rol van Rijkswaterstaat in gebiedsontwikkeling. Hierin kwam vervolgens de vraag op in hoeverre alliantiepartners DLG en waterschappen hun rol op dezelfde manier ervaren en of hierin meer samenwerking mogelijk is. Beiden hebben immers, net als Rijkswaterstaat, vaak de rol van beheerder en/of uitvoerder in gebiedsontwikkeling. In gebiedsontwikkeling brengen verschillende overheden, marktpartijen, belangenorganisaties en bewoners hun plannen voor een afgebakend gebied bij elkaar, ontwikkelen een gezamenlijke visie en maken afspraken over concrete uitvoeringsmaatregelen en financiering. Het gaat vaak om gebieden waar veel opgaven tegelijk spelen, die niet vanzelfsprekend met elkaar te verenigen zijn, en waarbij een grote urgentie tot het vinden van oplossingen wordt gevoeld. Uitvoeringsorganisaties of beheerders zoals de waterschappen, Dienst Landelijk Gebied (DLG) en Rijkswaterstaat zijn drie belangrijke spelers op het gebied van gebiedsontwikkeling. Deze uitvoeringsorganisaties of beheerders hebben een ander positie dan de andere deelnemers in gebiedsontwikkeling. In de praktijk blijkt het niet eenvoudig om als uitvoerder of beheerder je rol in gebiedsontwikkeling goed invulling te geven. Hoe ga je op een goede manier mee om tafel, vanuit je beheerdersverantwoordelijkheden en je uitvoeringsrol?

Afgelopen jaren heeft een aantal veranderingen plaatsgevonden. Overheden trekken zich verder terug en er zijn minder financiële mogelijkheden. De aandacht verschuift van aanleggen van nieuwe voorzieningen, naar beheren, onderhouden en waarde toevoegen aan bestaand gebied. Dit betekent dat het belang van praktijkkennis die in de organisaties aanwezig is relatief toeneemt, ten opzichte van beleidsgerichte kennis. We zien ook een verschuiving in het denken over planvorming. Terwijl de overgang van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie voor uitvoeringsorganisaties en beheerders nog voldoende uitdagingen bood, is 'uitnodigingsplanologie' nu het nieuwe adagium. Hierbij bepalen overheden (met een beleidstaak, in eerste instantie) op hoofdlijnen waar ruimtelijk wel of geen veranderingen gewenst zijn met het oog op lange termijn prognoses en te beschermen waarden. Binnen die kaders stellen overheden zich uitnodigend en faciliterend op tegenover initiatiefnemers, zowel privaat als particulier. Volgens de literatuur vereist dit ook een *cultuuromslag* bij bestuurders en hun ambtenaren om proactief, uitdagend en faciliterend projectinitiatieven te begeleiden tot integrale gebiedsontwikkelingen. Met dit alles verandert ook het speelveld en de positie voor uitvoerings- of beheerorganisaties. Gezien de raakvlakken in het werkveld (de grijze, blauwe en groene netwerken), de kennis en ervaring, en gezien de afnemende financiële middelen is het interessant om na te gaan of het mogelijk is voor waterschappen, DLG en Rijkswaterstaat om te komen tot samenwerking en krachtenbundeling.

Daarvoor is het nodig om eerst elkaars visie op gebiedsontwikkeling en elkaars ambities te kennen. Welke samenwerkingsvormen zijn denkbaar, die meerwaarde voor het gebied en efficiëntiewinst opleveren?

1.2 Doelstelling en vraagstelling

De doelstellingen van dit project zijn:

- Nagaan hoe de drie uitvoeringsorganisaties/beheersorganisaties waterschappen, DLG en Rijkswaterstaat het fenomeen 'gebiedsontwikkeling' ieder vanuit hun eigen perspectief zien veranderen.
- Nagaan welke rol(len) zij hierbij voor de (eigen) uitvoeringsorganisatie/beheersorganisatie ambiëren.
- Nagaan hoe de ambities van de drie uitvoeringsorganisaties/beheersorganisaties bij elkaar gebracht kunnen worden en hoe er synergie behaald kan worden.
- Faciliteren van een eerste stap naar deze samenwerking op basis van de bovengenoemde inzichten.

Op basis hiervan kan het rapport bestuurders (en bij de verkenning betrokken medewerkers) van Rijkswaterstaat, Dienst Landelijk Gebied en de waterschappen inzicht geven in de ontwikkeling van de rol van hun organisaties in gebiedsprocessen, en in de mogelijkheden om hierin door onderlinge samenwerking méér te betekenen. Dit rapport moet voldoende input geven voor bestuurders om een besluit te kunnen nemen over het al dan niet daadwerkelijk opzetten van de beoogde samenwerking. De resultaten van deze verkenning kunnen tevens als basis dienen voor een voorstel aan de bewindslieden tot efficiënter samenwerken naar aanleiding van het regeerakkoord (Rutte II).

De centrale vraagstelling bevat drie hoofdvragen en verschillende subvragen:

1. Welke ontwikkelingen zijn er te identificeren binnen gebiedsontwikkeling?
 - a. Welke ontwikkelingen hebben volgens de literatuur plaatsgevonden in gebiedsontwikkeling?
 - b. Wat is volgens medewerkers van Rijkswaterstaat, DLG en de waterschappen gebiedsontwikkeling?
 - c. Hoe zien medewerkers binnen Rijkswaterstaat, DLG en de waterschappen het idee van 'gebiedsontwikkeling' veranderen?
2. Wat zijn de belangrijkste politieke en organisatorische veranderingen omtrent gebiedsontwikkeling voor Rijkswaterstaat, DLG en waterschappen?
 - a. Wat zijn volgens de literatuur de belangrijkste veranderingen in de politieke omgeving van Rijkswaterstaat, DLG en waterschappen, gerelateerd aan gebiedsontwikkeling?
 - b. Wat zijn volgens de literatuur de belangrijkste organisatorische veranderingen binnen Rijkswaterstaat, DLG en waterschappen, gerelateerd aan gebiedsontwikkeling?
 - c. Hoe ervaren medewerkers van Rijkswaterstaat, DLG en waterschappen deze veranderingen binnen de eigen organisatie?
3. Wat zijn de mogelijkheden voor samenwerking tussen Rijkswaterstaat, DLG en waterschappen in gebiedsontwikkeling?
 - a. In hoeverre is er volgens de literatuur al sprake van samenwerking tussen Rijkswaterstaat, DLG en waterschappen in gebiedsontwikkeling?
 - b. Wat zijn de ambities van de medewerkers van Rijkswaterstaat, DLG en de waterschappen in gebiedsontwikkeling: wat is hun visie voor de toekomst?
 - c. Hoe verloopt de samenwerking tussen Rijkswaterstaat, DLG en waterschappen in de praktijk van twee concrete gebiedsontwikkelingsprojecten?
 - d. Welke opties voor samenwerking zien de medewerkers van Rijkswaterstaat, DLG en de waterschappen?

1.3 Aanpak

Om aan de doelstelling te voldoen, is deze verkenning opgebouwd uit de volgende onderdelen:

1. Een deskstudy als basis voor het opstellen van de juiste onderzoeksvragen.
2. Een onderzoek naar ervaringen, waarnemingen, belevingen, visies, ambities en verwachtingen van medewerkers van waterschappen, RWS in relatie tot gebiedsontwikkeling.
3. Her verrichten van twee case-studies om aanvullende en verdiepende informatie te verkrijgen omtrent de rollen en ambities samenwerking in de praktijk.
4. Analyse en rapportage van bovengenoemde stappen.

1.3.1 Deskstudy

Het onderzoek is gestart met een desk study. De desk study richtte zich op vier thema's:

1. De veranderende concepten in gebiedsontwikkeling in de tijd.
2. Ontwikkelingen in de politieke omgeving van de drie organisaties.
3. Ontwikkelingen binnen de drie organisaties.
4. Ontwikkelingen in de samenwerkingsverbanden tussen de drie uitvoeringsorganisaties.

Deze desk study is gebaseerd op een analyse van wetenschappelijke literatuur en andere schriftelijke en digitale bronnen. De desk study is vervolgens gebruikt voor het opstellen van vragenlijsten voor strategische interviews en voor de case studies.

1.3.2 Onderzoek naar ervaringen, waarnemingen, belevingen, visies en ambities

De hoofdstukken 3 en 4 zijn gebaseerd op interviews met medewerkers van de drie uitvoeringsorganisaties op verschillende managementniveaus (bestuurlijk, strategisch, operationeel). De interviews zijn vooral gericht op de ervaringen, waarnemingen, belevingen, visies, ambities en verwachtingen van deze medewerkers, in relatie tot gebiedsontwikkeling. Voor de interviews is een vragenlijst opgesteld (zie Bijlage 1). Deze vragenlijst diende als leidraad voor de interviews.

Er is met 19 medewerkers van Rijkswaterstaat, Dienst Landelijk Gebied en waterschappen gesproken (zie Bijlage 2). De respondenten zijn geselecteerd op basis van hun rol in en mogelijke kennis van gebiedsprocessen.

Alle interviewverslagen zijn uitgewerkt volgens het interviewprotocol van Alterra (zie Bijlage 3). De interviewverslagen zijn grotendeels letterlijk van digitale opnames uitgewerkt en vervolgens ter goedkeuring voorgelegd aan de respondenten. De interviewverslagen worden niet verspreid en ook niet gebruikt voor ander onderzoek. De interviewverslagen zijn gebruikt voor de rapportage (zie hoofdstukken 3 en 4).

1.3.3 Case studies

Daarnaast zijn twee concrete projecten als cases geselecteerd waarin specifiek is gekeken naar de rolinvulling door de waterschappen, de Dienst Landelijk Gebied en Rijkswaterstaat in de gebiedsprocessen. Het doel van de casestudies is om aanvullende en verdiepende informatie te verkrijgen over de rollen en ambities van Rijkswaterstaat, DLG en de waterschappen en hun onderlinge samenwerking in de praktijk.

Voor de selectie van de twee cases zijn de volgende criteria gehanteerd:

- Eén case uit de droge waterstaat (weginfrastructuur) en één uit de natte waterstaat.
- Betrokkenheid van Rijkswaterstaat, DLG en een waterschap in verschillende rollen.
- De gebiedsontwikkeling moet kenmerken vertonen van ontwikkelings- of uitnodigingsplanologie (gebiedsontwikkeling 2.0 of 3.0).

Binnen de droge waterstaat is gekozen voor de casus N61/gebiedsontwikkeling West Zeeuwsch-Vlaanderen. Hier is sprake van intensieve (en innovatieve) samenwerking tussen DLG en

Rijkswaterstaat bij het verwerven van grond voor de N61 en van samenwerking tussen DLG, Rijkswaterstaat en Waterschap in de gebiedsontwikkeling.

Voor de natte waterstaat is gekozen voor de Hurwenense Uiterwaard. Hier is het doel een verbetering van de waterkwaliteit te realiseren door de aanleg van een mee-stromende nevengeul en daarnaast het verbeteren van de natuurkwaliteit door het creëren van een betere waterhuishouding. Ook in deze case is er betrokkenheid van de drie partijen.

Binnen de casestudies is gebruik gemaakt van documentanalyse en interviews (zie voor vragenlijst Bijlage 4) met medewerkers van de drie organisaties en andere betrokkenen (zie voor respondenten Bijlage 5).

1.4 Context

Naast de eerder genoemde verkenning van Rijkswaterstaat naar de eigen rol in gebiedsontwikkeling, vormde het regeerakkoord Kabinet Rutte 2 (2012) een aanleiding voor een studie naar samenwerking tussen Rijkswaterstaat, DLG en de waterschappen. Deze ambitie is verwoord in hoofdstuk XII, toegespitst op water en natuur: *Water en natuuropgaven raken steeds meer met elkaar vervlochten. Rijkswaterstaat, de dienst landelijk gebied en de waterschappen krijgen de opdracht om met voorstellen te komen die de efficiency bij beheer en onderhoud verhogen.*

Tijdens de uitvoering van deze studie werd bekend dat DLG vanaf 1 januari 2015 in de huidige vorm wordt opgeheven. De huidige taken in gebiedsontwikkeling van DLG blijven echter bestaan, maar verschuiven (grotendeels) naar de provincies. Hiermee blijft het samenwerken tussen publieke uitvoeringsorganisaties in gebiedsontwikkeling relevant. Voor de toekomst zal het daarbij meer gaan om de samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties (of onderdelen) van Rijk (zoals Rijkswaterstaat), provincies en waterschappen. Hierbij kan geleerd worden van de ervaringen met samenwerking tussen Rijkswaterstaat, DLG en waterschappen uit deze studie.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de resultaten van de deskstudy. In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen geschetst in de gebiedsontwikkeling, in de politieke omgeving, in de uitvoeringsorganisaties en in de samenwerkingsverbanden. Hoofdstuk 3 geeft de resultaten van de strategische interviews weer. Deze resultaten hebben vooral betrekking op hoe de ontwikkelingen worden ervaren door medewerkers van de betrokken uitvoeringsorganisaties. Hoofdstuk 4 is ook gebaseerd op de strategische interviews, maar hierin ligt de focus meer op de toekomst en op de ambities van de medewerkers van RWS, DLG en de waterschappen. Hoofdstuk 5 geeft inzicht in de praktijk van gebiedsontwikkeling (en samenwerking) in West-Zeeuwsch-Vlaanderen (de verbreding van de N61) en de Hurwenense uiterwaard (Ruimte voor de Rivier). Hoofdstuk 6 bevat de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

2 Gebiedsontwikkeling en uitvoeringsorganisaties: recente ontwikkelingen

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een verslag van een deskstudy naar: (1) ontwikkelingen in gebiedsontwikkeling en de rollen van uitvoeringsorganisaties en beheerders in gebiedsontwikkeling (par. 2.2); (2) ontwikkelingen in de politieke omgeving van de drie uitvoeringsorganisaties (par. 2.3); (3) ontwikkelingen binnen de drie organisaties (par. 2.4) en (4) ontwikkelingen in de samenwerkingsverbanden tussen deze organisaties (par. 2.5).

2.2 Ontwikkelingen in gebiedsontwikkeling

In dit rapport onderscheiden we drie vormen van gebiedsontwikkeling, zoals die zich de afgelopen decennia in Nederland hebben voorgedaan. Deze vormen (en mengvormen daarvan) zijn ook tegenwoordig nog alle drie terug te zien in de praktijk van gebiedsontwikkeling in Nederland. De verschillende vormen van gebiedsontwikkeling zijn van invloed op de rollen van de uitvoeringsorganisaties en beheerders die bij gebiedsontwikkeling zijn betrokken. De kenmerken van de verschillende vormen van planologie ofwel vormen van gebiedsontwikkeling zijn als volgt kort te typeren (Tabel 2.1).

Tabel 2.1

Kenmerken van verschillende vormen van planologie in relatie tot. gebiedsontwikkeling.

	Toelatingsplanologie (Vanaf jaren '50 en '60)	Ontwikkelingsplanologie (Vanaf jaren '90)	Uitnodigingsplanologie (Vanaf jaren '10)
Principe	Ongewenste ontwikkelingen weren	doelen van actoren bijeen brengen voorontwikkeling van gebied	Samenleving faciliteren
Dominante actor	Publieke actoren	Publieke + private actoren	Private actoren
Sturingsmechanismen	Dwang: [wettelijke planfiguren, juridische instrumenten]	Leren en onderhandelen: [joint story finding, gezamenlijke visieontwikkeling, package deals, conventanten/contracten, financiering onrendabele top]	Communicatieve sturing: [aanmoedigen, faciliteren, kaders en randvoorwaarden op hoofdlijnen meegeven]
Rol publieke uitvoeringsorganisatie	Uitvoeren van besluiten tot aanleg	Adviseren, procesmanagement, onderzoeken/ontwerpen, uitvoeren gemeenschappelijke besluiten	Adviseren, procesmanagement, onderzoeken/ontwerpen, uitvoeren private initiatieven
Rol beherende overheid	Structurele/formele positie beheerders in uitvoering	Geen structurele/formele positie beheerders in uitvoering Beheerders in de praktijk vaak niet of laat betrokken.	Geen structurele/formele positie beheerders in uitvoering Mogelijk kansen voor meer actieve rol beheerders bij organische gebiedsontwikkeling

Toelatingsplanologie

In deze vorm staat publieke gebiedsontwikkeling centraal. DLG noemt dit gebiedsontwikkeling 1.0. Vanuit de planologie is deze vorm in Nederland ook wel geduid als *toelatingsplanologie*: wetten en regels staan centraal en die formuleren wat kan en mag. Overheden ofwel publieke partijen zijn dominant in de besluitvorming en initiatiefnemers van gebiedsontwikkeling. In dit type gebiedsontwikkeling staan de overheidsdoelen centraal, veelal in de vorm van een samenstel van verschillende sectorale doelen. De gangbare overheidsinstrumenten binnen deze vorm van gebiedsontwikkeling zijn regelgeving, vergunningen, structuurvisies en subsidies. Verantwoording wordt vooral aan de politiek afgelegd. Participatie van burgers is meestal beperkt tot vormen van inspraak, die meestal ook wettelijk geregeld is.

Bij *toelatingsplanologie* is sprake van een duidelijke scheiding tussen beleid maken (koers of visie) en uitvoeren. Beleidsmakers maken het beleid, uitvoeringsorganisaties voeren het beleid uit en vertalen het landelijke beleid naar specifieke gebieden. Beleidsuitvoering wordt daarbij technocratisch opgevat: beleidsuitvoering is het realiseren van bepaalde doelen met bepaalde middelen binnen bepaalde termijnen (Hoogerwerf, 1989). Uitvoeringsorganisaties zitten hier in hun klassieke rol als uitvoerder van overheidsbeleid. Voorbeelden zijn klassieke landinrichtingsprojecten en de aanleg van weginfrastructuur. Beheerders zijn in deze vorm van gebiedsontwikkeling meestal sterk gericht op afzonderlijke planologische functies (water/natuur etc.) en hebben vaak ook een formele positie in dit soort (procedureel goed vastgelegde) processen. Vanuit hun expertise stellen ze eisen en voorwaarden aan de inrichting die vaak via gemeenten voorwaardenstellend doorwerken richting ruimtelijke plannen.

Ontwikkelingsplanologie

Vanaf begin jaren '90 wordt toelatingsplanologie steeds meer vervangen door meer publiek-private vormen van gebiedsontwikkeling. De problematiek is te complex geworden om met een sectorale aanpak van alleen overheidszijde op te lossen. Daarbij hoort het begrip *ontwikkelingsplanologie* of gebiedsontwikkeling 2.0. De overheid werkt in gebiedsontwikkeling samen met private en andere (semi)publieke partijen. Aanvankelijk (begin jaren '90) kreeg dit vooral vorm in het zogenaamde integraal gebiedsgerichte beleid (Boonstra en Kuindersma, 2008). Kenmerk van dit beleid is dat de overheid geen nieuw generiek beleid oplegt, maar met lagere overheden, betrokken belangenorganisaties en burgers onderhandelt over beleid dat is aangepast aan de specifieke regionale situatie. Doelstellingen hiervan zijn (a) het op regionale basis afstemmen en integreren van beleidsinspanningen op diverse beleidsterreinen en (b) het scheppen van een zodanig 'draagvlak' onder betrokkenen dat het door henzelf uitgezette beleid ook in de uitvoeringsfase overeind blijft (Glasbergen en Driessen, 1993; Leroy, 2000 en Boonstra, 2004). Voorbeelden zijn het ROM-gebiedenbeleid (Glasbergen en Driessen, 1993), het WCL-beleid (Pleijte *et al.*, 2000) en de Reconstructie Zandgebieden (Boonstra *et al.*, 2007).

Vanaf de eeuwwisseling kwam daarnaast ook meer 'winst-gedreven' gebiedsontwikkeling op (Wolting, 2006; Van Rooy *et al.*, 2006; Van Rooy, 2009). Hierbij ging het meer om concrete ontwikkelingsprojecten waarin ook private partijen in investeren. In toenemende mate is de overheid ook vooral in dit soort projecten ook grote financiële risico's gaan nemen (denk bijvoorbeeld aan projecten als de Blauwe Stad). Deze nadruk op integraal gebiedsgericht beleid en ontwikkelingsplanologie ging in de praktijk ook samen met een decentralisatie van beleid omdat het vrijwel onmogelijk is om dit soort gebiedsprocessen nog via een landelijke centrale aansturing te organiseren. Overheidsdoelen worden heronderhandeld en veranderen onder invloed van de doelen en belangen van bedrijven, andere overheden en maatschappelijke organisaties. Daarbij krijgt de overheid vaak de rol van proces- of netwerkmanager om alle partijen tot een gemeenschappelijk, en vaak integraal, gebiedsplan te komen. Participatie van burgers kan sterk variëren in dit soort projecten. Burgers kunnen mee worden genomen in de onderhandelingen, maar worden in meer gesloten onderhandelingen ook soms pas laat betrokken bij de besluitvorming. Daarin kan het gevoel ontstaan dat men voor voldongen feiten wordt geplaatst. Hetzelfde geldt vaak voor de formele volksvertegenwoordigers (GS/gemeenteraad).

Bij *ontwikkelingsplanologie* verandert de positie van uitvoeringsorganisaties. Overheidsdoelen zijn daar niet het startpunt van de uitvoering, maar het startpunt van nieuwe onderhandelingen met publieke en private partijen op gebiedsniveau. Beleidsuitvoering in gebiedsontwikkeling krijgt hierdoor meer het karakter van voortdurende onderhandelingen en kan daardoor ook een sterk politiek

karakter krijgen. Bij ontwikkelingsplanologie staan uitvoeringsorganisaties als het ware tussen de beleidsmakende overheid en de partners bij gebiedsontwikkeling in en proberen zij zo goed mogelijk hiermee om te gaan. De mogelijke rollen van uitvoeringsorganisaties zijn in dit type gebiedsontwikkeling dan ook zeer uiteenlopend. Enkele voorbeelden zijn: (1) adviseren (inhoudelijk- of procesadvies geven), (2) procesmanagement (begeleiden/organiseren van de samenwerking), (3) onderzoek en/of ontwerpen (vooronderzoek uitvoeren of verkenning trekken), (4) uitvoerder (van het hele plan of van elementen uit het plan zoals grondverwerving). In de praktijk blijken beheerders vaak niet (of te laat) betrokken bij dit type gebiedsontwikkeling. Het gevolg is soms dat in het ontwerp ook onvoldoende rekening wordt gehouden met de beheerkosten.

Uitnodigingsplanologie

Private gebiedsontwikkeling krijgt recent steeds meer aandacht. Hier wordt vaak het etiket *uitnodigingsplanologie* of gebiedsontwikkeling 3.0 op geplakt. Privaat initiatief (van burgers en/of bedrijven) staat hierin centraal. Uitnodigingsplanologie betekent ook dat overheden minder actief betrokken zijn in gebiedsontwikkeling. Overheden stellen voorwaarden op hoofdlijnen en kunnen private initiatieven ondersteunen met bijvoorbeeld kennis en menskracht. Initiatiefnemers zijn bij uitnodigingsplanologie zeer gevarieerd. Het kan gaan om grote bedrijven, groepen burgers, maatschappelijke organisaties of combinaties daarvan. Burgers kunnen dus heel actief betrokken zijn als initiatiefnemer (zelfsturing) maar kunnen op andere momenten ook erg aan de zijlijn staan (bijvoorbeeld bij initiatieven van bedrijven). De rol van de formele democratie (gemeenteraad, Provinciale Staten) is beperkt tot het besluiten over de globale randvoorwaarden. Bij *uitnodigingsplanologie* verandert ook de rol van uitvoeringsorganisaties. In principe kunnen ze dezelfde (grote) variatie aan rollen innemen als bij ontwikkelingsplanologie. Het grote verschil met ontwikkelingsplanologie is dat uitvoeringsorganisaties bij uitnodigingsplanologie ook de uitvoering of uitwerking van de private initiatieven kunnen ondersteunen. Hiermee wordt de band met de overheid waarvoor zij meestal werken ook losser. Uitvoeringsorganisaties kunnen zelfs in opdracht van deze private initiatieven gaan werken. De mate waarin ze dit (kunnen) gaan doen hangt wel sterk af van de ruimte die ze hiervoor krijgen vanuit hun aansturende overheid. Ook de rol van beheerders in uitnodigingsplanologie is (net zoals bij ontwikkelingsplanologie) niet sterk van te voren vastgelegd. Beheerders kunnen passief aan de zijlijn staan. Toch zijn initiatieven vanuit uitnodigingsplanologie vaak iets minder ingrijpend voor de inrichting van een gebied en gaat het meer om een soort organische gebiedsontwikkeling. Dit biedt ook kansen voor beheerders omdat dit soort gebiedsontwikkeling vaak beter aansluit op het (bestaande) beheer van een gebied.

DLG, Rijkswaterstaat en waterschappen als uitvoeringsorganisaties en beheerders

DLG is vooral uitvoeringsorganisatie met jarenlange ervaring op het vlak van herinrichting van gebieden. Daarnaast heeft DLG een rol in het tijdelijk beheer van ongeveer 36.000 ha landbouwgrond voor verschillende overheden (vooral provincies). Bij waterschappen ligt over het algemeen meer nadruk op de beheerfunctie. Waterschappen hebben het beheer van in totaal 17.500 km waterkeringen (zoals dijkversterkingen), 225.000 km watergangen en 7.500 km wegen. Zelden krijgt dit beheer vorm vanuit gebiedsontwikkeling. Waterschappen spelen wel regelmatig een rol bij gebiedsontwikkeling, maar niet zelden ligt het initiatief voor de gebiedsontwikkeling dan bij provincies of gemeenten. Rijkswaterstaat heeft zowel een omvangrijke beheertaak als een uitvoeringstaak (nieuwe aanleg van natte- en droge infrastructuur in opdracht van het ministerie van IenM). De beheerfunctie omvat onder meer: 249 km waterkeringen, 2.137 km waterwegen, 3.042 km snelweg en 9 miljoen ha oppervlaktewater. In de uitvoeringstaak gaat het vooral om grote werken als Ruimte voor de Rivier, Maaswerken, de aanleg van weginfrastructuur en de vervanging van kunstwerken (bruggen, sluizen etc.).

2.3 Ontwikkelingen in de politieke omgeving

Een politieke ontwikkeling in het regeerakkoord van het kabinet Rutte 2 (2012) is een ambitie tot samenwerken omschreven voor Rijkswaterstaat, de Dienst Landelijk Gebied en de waterschappen toegespitst op efficiency (zie ook par. 1.4) Naast deze politieke ontwikkeling die alle drie de organisaties raken, doen zich ook ontwikkelingen in de politieke omgeving voor die Rijkswaterstaat, DLG en waterschappen afzonderlijk raken en gevolgen hebben voor hun rol in gebiedsontwikkeling. In

deze paragraaf schetsen we de belangrijkste ontwikkelingen bij de primaire opdrachtgevers. Voor Rijkswaterstaat is dat het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M), voor DLG zijn dat de provincies en het ministerie van Economische Zaken (EZ) en voor de waterschappen zijn dat de waterschapsbesturen. Voordat we hierop ingaan, schetsen we eerst een algemene ontwikkeling, die voor al deze organisaties relevant is, namelijk de decentralisatie van beleid.

Decentralisatie

Decentralisatie betreft het overdragen van taken en bevoegdheden aan lagere overheden. Dit is een trend die in het Nederlandse beleid al sinds het begin van de jaren tachtig is ingezet. In het regeerakkoord van het kabinet Rutte 1 is decentralisatie en het afbakenen van de taken van Rijk, provincies en gemeenten een belangrijk onderwerp. Onder het motto 'je gaat erover of je gaat er niet over', werd in dit Kabinet onder meer het natuurbeleid verder gedecentraliseerd naar de provincies. Deze decentralisatie is een onderdeel van het zogenaamde Bestuursakkoord 2011-2015, waarin ook de profielen van de verschillende overheidslagen scherper worden beschreven. Hierin worden gemeenten aangewezen als: *de eerste overheid; de bestuurslaag die meestal het dichtst bij de burger staat (...)* *gemeenten hebben taken in het sociale, economische en ruimtelijke domein (p. 3).* Het nieuwe profiel van de provincies: *draait om ruimte, economie en de wisselwerking tussen beide (p. 3-4).* Hieruit volgt dat zorgtaken van de provincies (o.a. jeugd- en ouderenzorg) naar de gemeenten worden gedecentraliseerd. Taken op het gebied van onder andere ruimtelijke ordening worden vervolgens gedecentraliseerd van de rijksoverheid naar provincies. Het rijk richt zich op dertien nationale belangen uit de SVIR. De rol van de provincie in het 'fysieke domein' (en dus in gebiedsontwikkeling) wordt dus versterkt, terwijl in andere domeinen de rol van de provincie juist afneemt. Het overdragen van een groot deel van menskracht van de DLG en het grondeigendom van BBL naar de provincies (in 2015), sluit aan op deze ontwikkeling.

Politieke omgeving Rijkswaterstaat: Het ministerie van Infrastructuur & Milieu

Op verzoek van de toenmalige regering heeft de Deltacommissie (2008) onder leiding van oud-minister Cees Veerman advies uitgebracht, hoe Nederland moet worden ingericht om ons te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering. Uitgangspunt was hoe we ons kunnen beschermen tegen overstromingen en tegelijkertijd een aantrekkelijke plaats blijven om te wonen, werken en recreëren. De regering vroeg daarom te kijken naar meer dan alleen (water)veiligheid. De commissie heeft gelet op de samenhang tussen water en wonen, werken, recreëren, landbouw, natuur, infrastructuur en ruimte. De Deltacommissie vindt dat het veiligheidsniveau aanzienlijk hoger moet liggen dan het huidige niveau dat dateert uit de jaren zestig. Met name bij de Noordzeekust, Waddengebied, Zuidwestelijke Delta, Rivierengebied, Rijnmond en IJsselmeergebied liggen grote opgaven. De toenmalige regering en ook de opvolgende regeringen vonden het advies waardevol. Inmiddels is er een Deltaprogramma, een Deltacommissaris en is er een concept Deltawet door de Tweede Kamer aangenomen en zal er na aanvaarding in de Eerste Kamer een Deltafonds zijn. Voor Rijkswaterstaat betekent deze politieke ontwikkeling dat zij de komende jaren voor grote opgaven staan om water en ruimte af te stemmen ook in toenemende mate met provincies, gemeenten en waterschappen.

Een andere politieke ontwikkeling voltrok zich in 2010 (Rutte I) toen het ministerie van V&W is samengegaan met het ministerie van VROM in het nieuwe ministerie van I&M. Daarmee wordt de samenhang tussen het infrastructuurbeleid en het ruimtelijke beleid verder versterkt. Dit was al ingezet door het werken met gebiedsagenda's, de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) en het Meerjarenprogramma Ruimte, Infrastructuur en Transport (MIRT – het vroegere MIT, aangevuld met de R van Ruimte) (Peek, 2013). Het kabinet ziet in de realisatie van het MIRT kansen om de samenwerking tussen rijkspartijen onderling en tussen het rijk en de decentrale overheden verder te verbeteren en de besluitvorming over (rijks)infrastructuur en ruimtelijke ontwikkelingen beter op elkaar af te stemmen. Het accent ligt daarbij op de gebiedsgerichte aanpak. Hiermee moeten niet alleen investeringen van verschillende ministeries op elkaar worden afgestemd maar moet ook een relatie worden gelegd tussen rijksprojecten en projecten van decentrale overheden (Ministerie van V&W, 2008). Dit betekent dus dat ook anderen dan het ministerie van I&M initiatiefnemer kunnen zijn van MIRT-projecten zoals de aanleg van weginfrastructuur door provincies (Peek, 2013).

Onder het kabinet Rutte 1 is eind 2010 een begin gemaakt met decentralisatie van veel rijksbeleid. Zo is het natuurbeleid grotendeels naar provincies gedecentraliseerd en is onder Rutte 1 begonnen met flinke bezuinigingen op het natuurbeleid. Deze bezuinigingen zijn door Rutte 2 deels weer teruggedraaid maar de decentralisatie naar provincies bleef overeind. Deze veranderingen konden voor een uitvoeringsorganisatie als DLG niet zonder gevolgen blijven. Door de decentralisatie nam de rol van het Ministerie van EZ als opdrachtgever voor DLG verder af. Provincies weigerden gezamenlijk de regie over een landelijke DLG op zich te nemen. Provincies gaan de taken van de DLG met betrekking tot grondverwerving, beheer en gebiedsontwikkeling nu grotendeels zelf oppakken. Na 1 januari 2015 houdt DLG in de huidige vorm op te bestaan. Waar de resterende taken die de DLG voor de rijksoverheid uitvoert, dan worden belegd, is op dit moment nog niet bekend.

Politieke omgeving waterschappen: Waterschapsbesturen

In het huidige regeerakkoord (kabinet Rutte 2, 2012) worden waterschappen opgedragen om te fuseren en daarna wil het kabinet ze uit de Grondwet schrappen en opheffen. De taken zouden dan door vijf nieuwe landsdelen moeten worden overgenomen, maar voor die tijd zouden de huidige 24 waterschappen al moeten opschalen tot er 10 tot 12 overblijven. Dit beleidsvoornemen is niet onomstreden. Een verdere opschaling van de waterschappen zou het lokaal werken kunnen bemoeilijken en de betrokkenheid van burgers bij de waterschappen kunnen verminderen (Groot, 2012).

2.4 Ontwikkelingen in organisaties

Ontwikkelingen in de organisatie beïnvloeden de mate en manier waarop de samenwerking met andere partijen opgezocht wordt. In deze paragraaf wordt in het kort een weergave gegeven van deze ontwikkelingen in de organisaties.

Rijkswaterstaat

Bij Rijkswaterstaat staat de laatste jaren efficiënt werken en verbinden centraal. Dit valt te lezen in het Ondernemingsplan 2015 (Rijkswaterstaat, 2011). Dit plan beschrijft dat Rijkswaterstaat de komende jaren kleiner en slagvaardiger moet worden. Hiertoe moet er efficiënter gewerkt worden en een betere aansluiting worden gezocht bij maatschappelijke taken. Een kernwaarde in het Ondernemingsplan is dan ook 'verbinden'. Verbinden houdt in dat Rijkswaterstaat beseft dat er een gezamenlijk resultaat behaald kan worden door samenwerking tussen Rijkswaterstaat, IenM en partners. Rijkswaterstaat moet op een open en zakelijke manier gaan samenwerken en over organisatiegrenzen heen kijken, maar naar de bijdrage die Rijkswaterstaat kan leveren aan het resultaat. Daarnaast moet Rijkswaterstaat zijn kennis en kunde proactief gaan delen.

Samenwerken met andere partijen staat overigens al langer centraal in de gebiedsagenda's die in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) worden opgesteld. Het MIRT gaat over de financiële investeringen in deze integrale gezamenlijke oplossingen (programma's en projecten). Om de interne procesgang bij het Rijk van de besluitvorming over de investeringen voor een ieder navolgbaar te maken, zijn de Spelregels van het MIRT afgesproken. Hierin staat beschreven wat de taken en rollen van partijen zijn en de eisen voor een eventuele financiële rijksbijdrage. De spelregels schetsen het proces dat een opgave dan wel project/programma doorloopt van verkenning, planuitwerking tot en met realisatie.

De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) is voor het Rijk het nieuwe kader dat de ruimtelijke, en mobiliteitsopgaven voor Nederland richting 2040 benoemt. Water komt vooral in het Nationaal Waterplan (Kabinet Balkenende IV, 2009) tot uitdrukking en in de stroomgebiedsbenaderingsplannen voor de KRW. In de SVIR wordt ook de focus bepaald voor de investeringen. Het Rijk investeert in projecten die bijdragen aan een betere bereikbaarheid van de gebieden met de grootste economische verdien capaciteit. Omdat ruimte en middelen schaars zijn, moet goed bekeken worden hoe deze ruimte het beste ingericht kan worden. Daartoe hebben het Rijk en de decentrale overheden de eerder genoemde gebiedsagenda's vastgesteld. Een gebiedsagenda bevat een gezamenlijke visie en de door Rijk en regio samen onderkende opgave(n) van een gebied.

Ook de positie van Rijkswaterstaat zal de komende jaren veranderen van aanbodgericht naar vraaggericht. Dit geldt vooral voor het hoofdwegennet. DG Bereikbaarheid beschouwt het hoofdwegennet als bijna compleet. Bereikbaarheidsissues komen steeds meer te liggen op de schaal van de (stedelijke) regio's. Hiermee veranderen ook de partners die nodig zijn om deze bereikbaarheidsissues op te lossen. Als Rijkswaterstaat hierin nog een rol wil spelen, dan moeten ze veranderen van een organisatie die wegen aanlegt en beheert (aanbodgericht), naar een organisatie die mobiliteit benadert vanuit de vraag en hierbij samenwerkt met lokale overheden en andere aanbieders. De achterliggende beweging is dat Rijkswaterstaat veel meer gericht is op wat in de samenleving gebeurt. Van 'buiten naar binnen' werken is een ontwikkeling die al aan de gang is, maar een versnelling kan krijgen door de grotere nadruk op bijvoorbeeld uitnodigingsplanologie en de energieke samenleving.

Rijkswaterstaat heeft van oudsher de 'ogen en oren' functie uitgeoefend voor IenM. Nadat deze functie eerder min of meer uit beeld was verdwenen, is deze nu binnen Rijkswaterstaat aan een revival bezig. Rijkswaterstaat krijgt ook een steeds bredere rol bij thema's als milieu en leefomgeving. Sinds 1 januari 2013 voert Rijkswaterstaat diverse kennis- en uitvoeringstaken uit op dit vlak, die voorheen door agentschap NL werden verricht. Gebiedsontwikkeling en samenwerking met anderen wordt door de toevoeging van deze taak van groter belang voor RWS. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) bundelt nu alle uitvoeringstaken op het gebied van milieu en leefomgeving. Hierdoor werkt Rijkswaterstaat ook voor andere opdrachtgevers dan IenM, zoals gemeenten en provincies. Op dit moment voert Rijkswaterstaat gesprekken met provincies, gemeenten, waterschappen en omgevingsdiensten om te verkennen waar hun wensen met betrekking tot de ondersteuning op het gebied van de fysieke leefomgeving liggen.

Een laatste ontwikkeling is het Deltaprogramma. Dit bevat een nieuw Deltaplan dat tot doel heeft ons land nu en in de toekomst te beschermen tegen hoogwater en de zoetwatervoorziening op orde te houden. Dit raakt thema's als ruimtelijke en stedelijke inrichting, zoetwatervoorziening, economie, land- en tuinbouw, scheepvaart, natuur en recreatie. Het Deltaprogramma is een nationaal programma waarin alle overheden samenwerken. Dit betekent ook dat Rijkswaterstaat niet meer automatisch de centrale uitvoerder van dit beleid zal zijn, maar moet gaan samenwerken met provincies, gemeenten en waterschappen. Deze partijen zullen ook meebetalen. De verwachting is dat het Deltaprogramma de motor voor nieuwe gebiedsontwikkeling kan zijn de komende jaren.

DLG

DLG verkeert sinds 2010, door de bezuinigingen op natuur en de decentralisatie, in onrustig vaarwater. De organisatie zit halverwege een krimpoperatie die moet leiden tot een bezetting van 750 fte in 2015 (van 1.250 fte in 2010). In oktober 2013 is besloten dat DLG per 1 januari 2015 als ongedeelde rijksdienst ophoudt te bestaan. 400 fte en een groot deel van het grondeigendom van BBL zal naar de provincie overgaan. Zoals het er nu uitziet laten provincies daarmee geen gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie van provincies ontstaan. Wat er met de overige fte's gaat gebeuren, zal zich in de nabije toekomst (in ieder geval voor 1 januari 2015) uitkristalliseren.

DLG stemt wensen en plannen voor natuur af met andere ontwikkelingen in de gebieden. DLG is de belangrijkste uitvoerder van het beleid van rijk en provincies voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). DLG koopt landbouwgronden aan die moeten worden omgezet in natuurgebied en draagt deze over aan een beheerorganisatie (of particuliere natuurbeheerders). Ook kan DLG met agrariërs of andere eigenaren een plan opstellen voor beheer door particulieren zelf. Ook voert DLG natuurcompensatie uit voor overheden en bedrijven die ruimtelijke ingrepen uitvoeren. DLG stelt in opdracht van provincies inrichtingsplannen voor nieuwe natuurgebieden op, vaak als onderdeel van een integrale gebiedsopgave. Vaak is ook herverkaveling of verplaatsing van landbouwbedrijven aan de orde. Met de politieke ontwikkeling om minder rijksgeld beschikbaar te stellen voor natuur zijn bovenstaande ontwikkelingen onder druk komen te staan.

Een aantal veranderingen in Europese en nationale beleidsinstrumenten leidt ook tot veranderingen van het werkveld bij DLG. Zo levert DLG een bijdrage aan de beleidsontwikkeling rond de aanpassing van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) vanaf 2014 waarin maatschappelijke prestaties van agrariërs centraal staan. DLG voert pilots uit omtrent contractvorming tussen overheid en collectieven, waarin ook minder regeldruk en minder bureaucratie tot uiting moet komen. Een andere wijziging betreft het betaalorgaan voor subsidies uit het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP). De

Europese Unie wees DLG tot 15 oktober 2013 hiervoor aan. Dat is sindsdien overgedragen aan de Dienst Regelingen.

Waterschappen

De sectorale insteek die waterschappen voorheen volgden, voldoet niet meer (Commissie Water en Ruimte, ingesteld door Unie van Waterschappen, 2010). Waterschappen willen vroegtijdig aanhaken bij processen van ruimtelijke ordening om waterdoelen effectiever en efficiënter te bereiken. Waterschappen zijn volgens de Commissie Water en Ruimte (2010) nog geen vanzelfsprekende partners in gebiedsontwikkeling. Waterschappen communiceerden voorheen in technische taal en randvoorwaarden en dienen nu veel meer uit te dragen waarom water belangrijk is. De deskundigheid binnen waterschappen over ruimtelijke processen groeit, ook omdat waterschappen opschalen en professionaliseren en hier capaciteit op inzetten. Waterschappen merken dat het moeilijk is om zich proactief, flexibel en creatief op te stellen. Omdat waterschappen vaak niet de initiatiefnemers zijn in gebiedsontwikkeling ontstaat vaak juist een situatie waarin waterschappen reactief zijn, te laat ingeschakeld worden en rigide vasthouden aan eigen sectorale kaders (zoals de Keur) en de eigen belangen. In de Waterschapspiegel 2012 van de Unie van Waterschappen (2013) worden de waterschappen onderling vergeleken. Waterschappen zetten in op: uitvoering van het Bestuursakkoord Water, het nakomen van eigen beleidsafspraken (waterveiligheid, voldoende water, waterkwaliteit en afvalwaterzuivering), innovatie en duurzaamheid, verbetering van dienstverlening door servicenormen. Relaties naar gebiedsontwikkeling worden hierbij niet expliciet gelegd. De waterschappen moeten ook uitvoering gaan geven aan het Deltaprogramma en moeten daarin verbindingen gaan leggen tussen de rijkswateren en het regionale watersysteem. De Unie van Waterschappen neemt voor het Deltaprogramma de volgende standpunten in, die zullen doorwerken in de organisaties van de waterschappen:

- De focus van het Deltaprogramma moet liggen op de realisatie van de wateropgaven voor veiligheid en zoetwatervoorziening. Hierbij moet ook naar mogelijkheden voor natuur, milieu en ruimtelijke kwaliteit worden gekeken.
- Het belang van regionaal waterbeheer moet, waar dit substantieel is, expliciet en volledig in het Deltaprogramma aan bod komen.
- Ook los van klimaatverandering is het noodzakelijk maatregelen te treffen, bijvoorbeeld voor sociaal-economische en ruimtelijke ontwikkelingen.
- Het Deltafonds moet voldoende financiële middelen bevatten voor het garanderen van de waterveiligheid en zoetwatervoorziening, ook voor de periode tot 2020.
- Besluitvorming moet gebeuren op basis van een objectieve afweging van regionale en nationale belangen.

Waterschappen en Rijkswaterstaat zijn daarnaast samen verantwoordelijk voor het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma (nHWBP). In het Bestuursakkoord Water is afgesproken dat Rijkswaterstaat en de waterschappen een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma opzetten. Deze programmaorganisatie is vanaf 1 januari 2014 operationeel.

2.5 Ontwikkelingen in samenwerkingsverbanden

In de voorgaande paragrafen zijn vooral de verschillen tussen de drie publieke uitvoeringsorganisaties en hun opdrachtgevers benadrukt. Deze paragraaf gaat over de samenwerking tussen de drie uitvoeringsorganisaties.

DLG beheert alleen tijdelijk landbouwgrond en richt zich vooral op gebiedsontwikkeling (en bijbehorende activiteiten als kavelruil en grondverwerving) in het landelijk gebied (landbouw en natuur). Bij Rijkswaterstaat gaat het vooral om het beheer en de ontwikkeling van de natte en droge infrastructuur en de nationale waterkeringen van Nederland. Waterschappen richten zich vooral op het beheer en de ontwikkeling van regionale wateren en regionale waterkeringen.

Ondanks de verschillen in taken en inhoudelijke velden zijn er genoeg punten waar deze organisaties elkaar tegen komen. Rijkswaterstaat en waterschappen komen elkaar tegen als regionale wateren en waterkeringen en nationale wateren en waterkeringen elkaar raken. DLG komt Rijkswaterstaat vooral tegen als de ontwikkeling van natte of droge infrastructuur de gebiedsontwikkeling in het landelijk

gebied raakt. Daarin spelen ook waterschappen vaak een rol vanwege de verwevenheid van landelijk gebied (natuur en landbouw) en regionale watersystemen.

Op grond van deze overlap in inhoud en taken zou men nu al veel samenwerking verwachten tussen deze drie organisaties. Ook omdat de verantwoordelijkheden van het Rijk, provincies en waterschappen elkaar steeds meer beginnen te raken. Toch zijn er bijvoorbeeld geen gemeenschappelijke tools voor gebiedsontwikkeling. Elke organisatie ontwikkelt deze kennis op eigen manieren. DLG heeft zijn kapstok gebiedsontwikkeling en meer specifieke instrumenten als de schetsschuitmethode en ontwerpateliers, Rijkswaterstaat heeft bijvoorbeeld MIRT-spelregels en IPM-rollen en waterschappen hebben het document 'Water en Ruimte' en wisselen ervaringen uit in programma's als 'Nederland Boven Water'.

In deze paragraaf brengen we, op grond van de desk study, de samenwerkingsverbanden op nationaal niveau in beeld. Hiertoe presenteren we eerst een Tabel 2.2 met kenmerken van Rijkswaterstaat, DLG en waterschappen in organisatievorm, inhoudelijke focus en omvang.

Tabel 2.2

Kenmerken van Rijkswaterstaat, DLG en waterschappen.

Kenmerken	Rijkswaterstaat	DLG	Waterschappen
Organisatievorm	Agentschap I&M Uitvoeringsorganisatie I&M	Agentschap EZ Uitvoeringsorganisatie voor Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen	24 onafhankelijke bestuursorganen Uitvoeringsorganisatie voor eigen beleid + Beleid van Rijk en provincies
Inhoudelijke focus: uitvoering en beheer?	Beheer en ontwikkeling rijks infrastructuur (nat en droog) + uitvoering aanlegtaken in opdracht van I&M	Ontwikkeling landelijk gebied (landinrichting, grondverwerving)	Beheer regionale wateren, waterveiligheid en waterkwaliteit
Relevante ontwikkelingen	- RWS wil uitvoeringsorganisatie voor heel I&M worden - Uitvoering Deltaprogramma	- Krimp organisatie van 1.250 fte (2010) naar 750 fte (2015) - Opheffen DLG in huidige vorm. 400 fte naar provincies (2015)	- Uitvoering Deltaprogramma. - Steeds minder waterschappen door fusies. - Algemene discussie voorbestaan waterschappen.
Omvang (fte)	Ongeveer 9.000 fte	1.040 fte	11.000 fte
Opdrachtgevers	Ministerie van I & M (100%), Provincies en gemeenten	Provincies (70%); Ministerie EZ (19%); Overig (11%) ¹	Waterschapsbesturen, Rijk en provincies
Omzet 2012	4,7 miljard (totaal investeringen 2012)	943.000 uren 48% uren besteed aan inrichting 73 miljoen euro investeringen in inrichting (provincies, EZ) - Omzet (2011): 129 miljoen.	2,3 miljard (2010, kosten regionaal waterbeheer)
Belangrijke instrumenten voor gebiedsontwikkeling	- Tracéwet - nWro en Chw - MIRT - Vergunningverlening - Onteigening	- WILG - Wet Agrarisch Grondverkeer - Wettelijke herinrichting - Kavelruil - POP (subsidies) - Groene diensten/agrarisch natuurbeheer	- Keur - Peilbesluit - Watergebiedsplan - Vergunningverlening - Watertoets - Blauwe diensten
Kader/methode gebiedsontwikkeling	- BPRW-kaders - MIRT-spelregels - Omgevingsmanagement +	Kapstok gebieds-ontwikkeling, schetsschuitmethode, ontwerpateliers	- Principes in actieprogramma Water & Ruimte - Platform Nederland Boven Water
Aantal verwijzingen in jaarverslag 2012/22	Waterschappen: 38 DLG: 3 Provincie: 24 Gemeente: 26 Rijk/ministerie: 18	Waterschappen: 0 Rijkswaterstaat: 3 Provincie: 14 Gemeente: 0 Rijk/ministerie: 11	Rijkswaterstaat: 12 DLG: 0 Provincie: 27 Gemeente: 52 Rijk/ministerie: 10
Beheerfunctie	249 km waterkeringen (dijken, dammen, duinen) 2.137 km kanaal en rivier 3.042 km snelweg 9 miljoen ha oppervlaktewater	+/- 36.500 ha (landbouw) grond tijdelijk in bezit BBL	17.500 km waterkeringen 225.000 km watergangen 7.500 km wegen

1 Op basis van Jaarrekening DLG 2011 blijkt dat Rijkswaterstaat ruim 2% (= 2,9 miljoen euro) van de omzet van DLG in dat jaar vormt. Waterschappen zitten op minder dan 0,2% van de totale omzet (0,2 miljoen Euro).

2 RWS, Jaarbericht RWS 2012 (68 pp); DLG, Feiten en Cijfers 2012 (10 pp); Unie van waterschappen, Waterspiegel 2012 (90 pp).

Veel afspraken tussen Rijkswaterstaat en waterschappen zijn formeel vastgelegd in beleidsdocumenten, zoals het Bestuursakkoord Water. In de jaarverslagen zien we de nauwe samenwerkingsrelaties tussen waterschappen en Rijkswaterstaat terug. Rijkswaterstaat verwijst in het Jaarbericht 2012 in totaal 38 keer naar (algemene en concrete samenwerking met) waterschappen. In de Waterschapspiegel 2012 verwijst de Unie van Waterschappen twaalf keer naar Rijkswaterstaat.

Tussen Rijkswaterstaat en DLG is in 2006 een samenwerkingsovereenkomst gesloten. Deze overeenkomst ging vooral over een gezamenlijke aanpak bij de inpassing en compensatie van natuur (bijvoorbeeld via grondverwerving) bij infrastructurele projecten. In 2007 verschijnt er ook een boekje met de titel 'Samen Werken' (DLG en RWS, 2007) waarin zes voorbeeldprojecten van de samenwerking worden gepresenteerd rond natte infrastructuur (Maaswerken, Ruimte voor de Rivier) en droge infrastructuur (A2, A37, A73, N61). Als belangrijkste resultaten van de samenwerking worden genoemd: (1) landschappelijke inpassing heeft meer kwaliteit; (2) de omgeving raakt beter en gemakkelijker bij een project betrokken (één loket); (3) het draagvlak voor ingrepen in de omgeving is groter; (4) samenwerken bespaart kosten; (5) beide organisaties leren van elkaar; (6) samen kun je resultaten boeken die ieder afzonderlijk niet zou halen; (7) bundeling van krachten biedt meer mogelijkheid om ook andere (bijvoorbeeld autonome) doelen mee te nemen. In 2012 komt er dan ook een bredere overeenkomst, waarin ook afspraken staan over water (onder andere Ruimte voor de Rivier, Kaderrichtlijn Water en Vegetatiebeheer), inpassing infrastructuur, geo-informatie en grond. Ook zetten DLG en Rijkswaterstaat in op kennisuitwisseling, gezamenlijk leren, opleiden en de uitwisseling van personeel. In beide overeenkomsten fungeert Rijkswaterstaat als opdrachtgever en DLG als opdrachtnemer. Voor DLG is Rijkswaterstaat een nieuwe opdrachtgever. In de totale omzet van DLG was de rol van Rijkswaterstaat in 2011 echter nog beperkt. Op basis van Jaarrekening DLG 2011 blijkt dat RWS ruim 2% (= 2,9 miljoen euro) van de omzet van DLG in dat jaar vormt.

De samenwerking tussen DLG en waterschappen lijkt beperkt. Opvallend is dat DLG in haar jaarverslag (2012) geen enkele keer verwijst naar waterschappen. Uit de jaarcijfers van 2011 van DLG blijkt dat de 24 Nederlandse waterschappen in dat jaar slechts voor 0,2 miljoen euro (0,2% van de omzet DLG) aan opdrachten hebben uitgezet bij DLG. Ook in de Waterschapspiegel 2012 (Unie van waterschappen, 2013) wordt DLG niet genoemd.

Ook nationale samenwerkingsverbanden tussen de drie uitvoeringsorganisaties zijn schaars. Dit laat natuurlijk onverlet dat de organisaties elkaar in concrete gebiedsprocessen wel tegenkomen en ook samenwerken.

2.6 Conclusies

Samenvattend uit de deskstudie:

- In gebiedsontwikkeling zijn drie hoofdvormen te onderscheiden: (1) toelatingsplanologie; (2) ontwikkelingsplanologie en (3) uitnodigingsplanologie. Deze drie vormen zijn allemaal terug te zien in gebiedsontwikkeling in Nederland. Publieke uitvoeringsorganisaties en beheerders hebben dus met al deze vormen te maken. Dit heeft verschillende gevolgen. Bij toelatingsplanologie zitten beheerders en uitvoeringsorganisaties in hun traditionele rol en kunnen ze een beroep doen op eigen wettelijk instrumentarium en positie als beheerder/uitvoerder van beleid. Bij ontwikkelingsplanologie is dit complexer, omdat ze te maken krijgen met andere overheden en private partijen die samen mee sturen in gebiedsontwikkeling. Hierbij kunnen uitvoeringsorganisaties en beheerder verschillende rollen innemen. Hetzelfde geldt voor uitnodigingsplanologie. Hier staat echter de (Rijks)overheid niet meer centraal als (mede)initiatiefnemer. Uitvoeringsorganisaties en beheerders krijgen hier te maken met de uitvoering of ondersteuning van private initiatieven van burgers en/of bedrijven. Dit kan op gespannen voet komen te staan met de rol als uitvoerder of beheerder namens een bepaalde overheid.
- De politieke omgeving van al de drie uitvoeringsorganisaties is sterk in beweging. Hierbij valt vooral de groeiende rol van provincies en andere lagere overheden op ten koste van de rol en positie van de Rijksoverheid. Bovendien bestaat er een sterke wens vanuit de nationale politiek tot samenwerking tussen en efficiency van verschillende overheden en overheidslagen.

-
- Ook de drie uitvoeringsorganisaties zelf zijn sterk in beweging. Rijkswaterstaat moet steeds efficiënter werken en wordt steeds meer de uitvoeringsorganisatie van het gehele ministerie van IenM: focus op beheertaken van Rijksnetwerken. Alles wat er niet onder valt mag Rijkswaterstaat niet doen. Daarnaast zal Rijkswaterstaat ook steeds meer de samenwerking moeten zoeken met andere overheden om de nationale opgaven op het gebied van water en mobiliteit te realiseren en te financieren. DLG is de laatste jaren steeds meer de uitvoeringsorganisatie van de provincies geworden. Per 2015 zal een groot deel van de DLG zelfs overgaan naar de provincies en de uitvoeringskracht van provincies in gebiedsontwikkeling verder versterken. Waterschappen fuseren steeds meer naar grote regionale waterbeheerders. Dit biedt enerzijds kansen voor gebiedsontwikkeling vanwege de toegenomen professionaliteit, maar ook bedreigingen vanwege bezuinigingen en de neiging van waterschappen om zich terug te trekken op kerntaken (het waterbeheer).
 - Het aantal nationale samenwerkingsverbanden tussen de drie uitvoeringsorganisaties is nog beperkt. Rijkswaterstaat en waterschappen hebben in beleidsstukken afspraken gemaakt over samenwerking (en afbakening van taken). DLG heeft een samenwerkingsovereenkomst met Rijkswaterstaat, waarin vooral afspraken staan over onderwerpen waarop Rijkswaterstaat DLG inhuurt. Samenwerkingen tussen DLG en waterschappen zijn schaars.

3 Geïnterviewden over veranderingen in gebiedsontwikkeling en organisatie

3.1 Definities van gebiedsontwikkeling

In deze paragraaf gaan we in op de definiëring van gebiedsontwikkeling door de geïnterviewden. De vraag naar definities is zeer open gesteld zonder vooraf de driedeling vanuit dit project in toelatingsplanologie, ontwikkelingsplanologie en uitnodigingsplanologie te schetsen.

3.1.1 Gebiedsontwikkeling volgens medewerkers van DLG

Medewerkers van DLG definiëren gebiedsontwikkeling bij voorkeur vanuit energie en vitaliteit in het gebied zelf: wie wil wat en hoe? De directeur gebiedsontwikkeling geeft de volgende omschrijving: *Gebiedsontwikkeling is alles waar de huidige bestemming en inrichting en het huidige gebruik niet overeenstemt met de wensen die we voor de toekomst hebben, en het veranderproces om de bestemming en het gebruik zodanig te maken dat het wel aan die wensen voldoet.* Daarnaast geeft een gebiedsmanager de volgende definitie: *Gebiedsontwikkeling is aanzienlijk meer dan een soort draagvlakmachine, vanuit het idee: we creëren wat participatie en betrokkenheid en zorgen daarmee voor wat minder weerstand, zoals bijvoorbeeld in de formele procedures voor rijkswegen.* DLG-medewerkers vinden alle variaties op gebiedsontwikkeling even noodzakelijk en nuttig. De DLG-praktijk vraagt echter in toenemende mate om een meer 3.0 gerichte aanpak (uitnodigingsplanologie). Niet zozeer omdat ze dat zelf willen, maar omdat dat simpelweg nodig is om in de context waarin DLG opereert tot resultaten te komen. Die context is als volgt te typeren: veel onderlinge relaties tussen ecologische, hydrologische, agrarische en recreatieve doelen en belangen, politiek-bestuurlijke beweging naar een meer participatieve aanpak, diffuse geldstromen en een aanpak gebaseerd op vrijwillige medewerking van grondeigenaren. Gebiedsontwikkeling 1.0 (toelatingsplanologie) valt wel binnen de brede opvatting over gebiedsontwikkeling, maar lijkt minder aan te sluiten bij de huidige context. Toch blijft gebiedsontwikkeling vanuit overheidsambities ook een mogelijkheid. Zo vult een procesbegeleider ook nadrukkelijk aan: *Of wil de overheid wat? Dat kan natuurlijk ook. Dat noemen wij gebiedsontwikkeling 1.0.*

3.1.2 Gebiedsontwikkeling volgens medewerkers van Rijkswaterstaat

Medewerkers van Rijkswaterstaat definiëren gebiedsontwikkeling vanuit projecten of beheer en onderhoudsactiviteiten en niet zo zeer vanuit een brede scope vanuit de gebieden zelf. Hierbinnen blijken bij de gesproken medewerkers nog wel wat verschillende perspectieven op gebiedsontwikkeling te bestaan. Hierbij staat, ondanks een open blik naar de omgeving, uiteindelijk toch vaak vooral de eigen opgave centraal. Toelatingsplanologie past het best in de cultuur van Rijkswaterstaat. Ontwikkelingsplanologie past daar soms in en uitnodigingsplanologie past het minst in deze cultuur.

Een projectmanager Ruimte voor de Rivier: We beginnen vaak vanuit een sectoraal belang en blijven daarin hangen. We gaan pas breder kijken als we daar niet mee uitkomen. (...) We beginnen te smal. Een belangrijke verklaring voor deze aanpak is volgens deze respondent dat ook Rijkswaterstaat gewend is dat er altijd genoeg geld was voor een dergelijke sectorale aanpak. Volgens deze projectmanager zit toelatingsplanologie in de genen, ontwikkelingsplanologie heel soms en uitnodigingsplanologie helemaal niet. Hij vult aan: Uitnodigingsplanologie doen we niet en gaat ook niet werken. Ik weet zeker dat als wij geen ideeën hebben en daarin sturen en pushen, dan komen onze projecten ook niet van de grond. Een andere medewerker sluit in feite op deze visie aan. Hij stelt: Er zijn ook mensen die zeggen we doen helemaal niet aan gebiedsontwikkeling. We hebben een opgave en die kunnen we zelf realiseren en onderweg komen we wat partijen tegen.

Overigens maken sommige respondenten nog wel een onderscheid tussen de praktijk van gebiedsontwikkeling binnen Rijkswaterstaat en wat ze (persoonlijk) graag zouden zien als gebiedsontwikkeling. De eerder genoemde projectmanager Ruimte voor de Rivier: *Gebiedsontwikkeling*

betekent niet sectoraal kijken naar bijvoorbeeld veiligheid of scheepvaart, maar alle aspecten erbij betrekken en zoveel mogelijk stakeholders erbij betrekken.

3.1.3 Gebiedsontwikkeling volgens medewerkers van waterschappen

Gebiedsontwikkeling wordt door medewerkers van waterschappen, net zoals bij Rijkswaterstaat, meestal gedefinieerd vanuit de eigen opgaven/projecten of vanuit beheer en onderhoudstaken. Een verschil met Rijkswaterstaat is dat waterschappen vaker participeren in gebiedsontwikkeling van andere overheden, zoals provincies of gemeenten. Mede hierdoor kan gebiedsontwikkeling door verschillende waterschapmedewerkers heel verschillend worden opgevat. Kleine ontwikkelingen binnen een gebied zijn voor de één dan vooral beheer, terwijl een ander dit ook gebiedsontwikkeling noemt. De definities liggen wel allemaal in het spectrum tussen toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie.

Gebiedsontwikkeling wordt enerzijds opgevat als een vorm van projectmanagement. Het leggen van inhoudelijke en organisatorische verbindingen is essentieel. Dat betekent voor mij de juiste personen vinden en een financieel arrangement dat daarbij hoort. Een ander ziet gebiedsontwikkeling weer veel breder: Het gaat om een specifiek gebied en daar zitten allerlei spelers met belangen die iets willen met dat gebied. Zodra een ontwikkeling niet door één partij gerealiseerd kan worden, zonder de belangen van anderen te raken, zit je in feite al in een soort van gebiedsontwikkeling. Dan heb je al anderen nodig om hetgeen jij wilt, te realiseren. En weer een ander legt bij gebiedsontwikkeling sterk de nadruk op 'grote werken': Gebiedsontwikkeling gaat nog uit van de groene weide volbouwen, iets ontwerpen, uitdenken, schetsen en investeerder zoeken, gebruiker zoeken en neer zetten. En trekt vervolgens de conclusie: De vastgoed gedreven investeringen zijn wel klaar in Nederland. Het gaat meer om gebiedsbeheer.

3.2 Veranderingen in gebiedsontwikkeling

In deze paragraaf wordt ingegaan op de veranderingen die ervaren worden in (de context van) gebiedsontwikkeling.

3.2.1 Veranderingen in gebiedsontwikkeling volgens medewerkers van DLG

Hoe ging het vroeger?

DLG komt uit een situatie van een gedomineerde, overheidsgestuurde gebiedsontwikkeling, zoals landinrichting. Een gebiedsmanager van DLG: *Een jaar of tien geleden was gebiedsontwikkeling nog voornamelijk overheidsgestuurd. (...) Overheidsprogramma's die dus of met overheidsgeld of met een enorme verdienopgave vanuit rood gefinancierd werden.* De directeur gebiedsontwikkeling schetst een soortgelijk beeld van het (recente) verleden: *Wij waren de oude Landinrichtingsdienst. Daar waren vaste procedures voor en als het niet ging dan onteigenden we of gooiden we er nog wat geld tegenaan. (...) We begonnen ook vaak met informatieavonden, vaak een soort verkapte voorlichting voor een bestand plan.*

Wat is er veranderd?

De laatste jaren gaat gebiedsontwikkeling van overheidsgestuurde activiteit naar een samenwerkingsgerichte activiteit met maatschappelijke partijen (ontwikkelingsplanologie). Deze werkwijze staat nu echter onder druk van bezuinigingen bij de overheid en de economische crisis waardoor private partijen getroffen worden: *De term gebiedsontwikkeling was vroeger gekoppeld aan de rode opgave. Die PPS-constructie is in elkaar gedonderd.* Tegen deze achtergrond is het fenomeen van uitnodigingsplanologie ontstaan. Dit sluit ook aan bij actuele maatschappelijke ontwikkelingen: *De laatste jaren is de mondige burger, mentaal eigenaarschap in opkomst. Mensen willen niet meer dat de overheid komt vertellen wat er moet gebeuren. Ze gaan het zelf doen.*

Voorals provincies (een belangrijke opdrachtgever van DLG) zijn meer opgeschoven richting uitnodigingsplanologie. Veel organisaties (Rijkswaterstaat, maar ook provincies) begonnen voorheen pas

als ze de procedurele macht en het geld hadden om het project ook uit te voeren. Dan wist iedereen ook, op het moment dat Rijkswaterstaat, de provincie of waterschappen een project starten dan moet het doorgaan en dan gaan ze het ook maken. Een andere medewerker vult aan: Nu streeft bijvoorbeeld provincie Brabant met de Agenda van Brabant echt naar een faciliterende rol. Zij willen het niet alleen met de mond belijden maar ook echt doorvoeren. Door de veranderende rol van opdrachtgevers moest DLG zijn eigen positie weer opnieuw definiëren en kiezen tussen een faciliterende rol of een actieve rol als aanjager van initiatieven uit de samenleving. De keuze is mede afhankelijk van de taakopvatting van de opdrachtgever zelf. Sommige provincies (en ook waterschappen) hebben ambities om gebiedsontwikkeling zelf op te pakken en maken daarbij beperkt gebruik van DLG. Een gebiedsmanager vraagt zich af wat DLG kan doen in de provinciale EHS in Noord-Brabant: Voor de provinciale EHS wil de provincie maar de helft betalen, als de andere helft uit het gebied komt. Dan moeten wij ons als DLG achter de oren krabben. Blijven wij wachten totdat de provincie zich meldt en gaan wij dan voor hen aan de slag of gaan wij zelf ook, vanuit een publiek belang, partners zoeken en samen met hen een bidbook maken voor een bepaald gebied?

Daarbij zien de DLG-ers ook dat de nieuwe ontwikkelingen niet automatisch meer werk voor DLG betekenen. Provincies voelen ook wel, wij worden de regisseur in het landelijk gebied. (...) Provincies (...) willen dat nu ook laten zien. Een aantal provincies zegt dan ook gebiedsprocessen kunnen wij prima zelf en daarbij hebben we geen DLG nodig. Volgens een gebiedsmanager speelt dit ook bij waterschappen: In landinrichtingsprojecten zijn de waterschappen ook steeds meer zelf gaan doen, omdat zij fuseren en steeds groter worden en dus het werk zelf kunnen doen.

Volgens enkele medewerkers leidt de ontwikkeling naar uitnodigingsplanologie (gebiedsontwikkeling 3.0) ook tot een zekere kleinschaligheid en minder grote projecten. Daarbij lijkt het traditionele onderscheid tussen ontwikkeling en beheer ook wat minder scherp te worden. *Bij gebiedsontwikkeling 1.0 is sprake van de keten aanleg-inrichting-beheer en onderhoud. Bij gebiedsontwikkeling 3.0 draai je die keten om, door meer vanuit de gebruiker en beheerder te kijken (...) Deze gebiedsontwikkelingen (...) zijn relatief wat kleinschaliger dan die grootschalige gebiedsontwikkelingen 1.0, maar vergen wel enorme investeringen in energie en capaciteit om al die kleinschalige dingen van de grond te trekken.*

3.2.2 Veranderingen in gebiedsontwikkeling volgens medewerkers van Rijkswaterstaat

Hoe ging het vroeger?

De werkwijze van Rijkswaterstaat in gebiedsontwikkeling was te typeren als technisch en inhoudelijk. Vroeger waren Rijkswaterstaat en andere rijkspartijen vaak de trekker van groene en blauwe gebiedsontwikkeling. Een projectleider Planstudies: *Anderen mochten alleen een beetje meetrekken. Rijkswaterstaat was vooral goed in het trekken van projecten.* Wanneer andere partijen initiatiefnemers waren van projecten opereerde RWS sterk vanuit toelatingsplanologie. De scope van Rijkswaterstaat bij gebiedsontwikkeling was vooral gericht op het realiseren van infrastructuur: water en wegen.

Wat is er veranderd?

Rijkswaterstaat is in het afgelopen decennium veranderd in een contractorganisatie. Er is ingezet op een sterke projectsturing met een duidelijk onderscheid tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Dominantie van 'opdrachten in de markt zetten' en 'contractvorming' is toegenomen. Het meer op de markt zetten en krimp op eigen personeel zorgen er voor dat ieder zijn eigen ding doet in plaats van te werken aan co-creatie. Voor de uitvoering contracteert Rijkswaterstaat (combinaties van) aannemers. Deze werkwijze kan getypeerd worden als 'sturen op afstand' en 'new public management'. Volgens een respondent is de slag om meer commitment te krijgen voor de activiteiten van Rijkswaterstaat daarmee blijven liggen. De provincie is nu bijna overal regisseur en trekker in gebiedsontwikkeling en is daarmee een sterkere partij dan voorheen geworden. Bovendien is het blikveld van Rijkswaterstaat aan het verbreden met thema's als gezondheid en leefbaarheid. Dit hangt samen met de overgang van het Agentschap NL van het ministerie van EZ naar Rijkswaterstaat.

Volgens een projectleider Planstudies is Rijkswaterstaat beter in projecten trekken dan de provincie, maar is de provincie beter in de bestuurlijke processen: *als Rijkswaterstaat horen wij ons in het laatste ook niet te veel te mengen*. Een planologisch medewerker signaleert de volgende veranderingen in gebiedsontwikkeling: *Vroeger hadden provincies geen cent te makken. Het wemelde van de vage verhalen en meekoppelen en aanhaken betekende dat provincies hun wensen in Rijkswaterstaat-projecten fietsten. Met het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) hebben provincies sinds 2001 veel ruimte gekregen om zelf geld op natuur in te zetten. Gelderland betaalt nu zo een paar honderd miljoen voor A15 doortrekking, die anders van het MIRT was afgegaan*. Een planologisch medewerker beschrijft hoe toelatingsplanologie plaats maakte voor ontwikkelingsplanologie: *Gemeenten en projectontwikkelaars willen bouwen in de uiterwaarden. Die lopen aan tegen ons 'niet bouwen' in de uiterwaarden beleid. Op een gegeven moment is dit gewijzigd in: je mag wel bouwen in de rivier als het maar netto beter wordt. (in feite: ja mits)*. De normale Rijkswaterstaat lijn van vroeger is heel technisch, alleen inhoudelijk. Rijkswaterstaat is opgeschoven richting meedenken met de regio. Een andere medewerker *We hadden nog een slag moeten maken: hoe krijgen we meer commitment voor onze doelen? Dat kun je niet aan omgevingsmanagers over laten. Het zit nog niet in onze genen om dat uit onszelf te doen*.

3.2.3 Veranderingen in gebiedsontwikkeling volgens medewerkers van waterschappen

Hoe ging het vroeger?

Waterschappen hebben een functionele watertaak, die vooral gericht was op droge voeten, waterkwaliteit en peilbeheer voor de landbouw. Waterschappen waren vaak reactief bij gebiedsontwikkeling betrokken. Andere partijen kwamen met een ontwikkelingsinitiatief en waterschappen gingen via toelatingsplanologie na of de waterfuncties voldoende ruimte kregen. Omdat waterschappen zich niet pro-actief opstelden ten aanzien van ruimtelijke planprocessen ontstonden vaak conflicten rond starre regionale waterhuishoudingsnormen. Ook intern boden waterschapsbesturen hun medewerkers vaak onvoldoende ruimte binnen hun functieprofiel om pro-actief de samenwerking aan te gaan.

Wat is er veranderd?

Waterschappen hebben naast hun oude taken ook taken bij gekregen voor natuur, recreatie en wonen. Ze zijn nog steeds relatief weinig zelf initiator van gebiedsontwikkelingsprocessen en werken meer vanuit de eigen waterschapsopgaven of gebiedsontwikkeling is daarmee afhankelijk van de vorm van gebiedsontwikkeling die anderen kiezen. Sommige waterschappen lijken op te schuiven naar ontwikkelingsplanologie, ook om politiek-strategische redenen. Een directeur bedrijfsvoering: *In onze organisatie is er nog een enorme drive om met gebiedsontwikkeling door te gaan. Bestuurders vinden dat je met samenwerkingsprojecten ook kunt laten zien dat je ertoe doet. Zeker in alle bestaansdiscussies die nu woeden. Dat is nog een politiek sentiment wat meespeelt*. Andere waterschappen besteden juist minder aandacht aan gebiedsontwikkeling door bezuinigingen en reorganisaties en fusies en door de keuze om terug te keren naar hun kerncompetenties. Een beleidsmedewerker: *We moeten ons nu iets meer focussen op de primaire taken. We kijken waar we een tijdje op kunnen bezuinigen*. En een adviseur waterveiligheid van een ander waterschap: *We versoberen vooral op natuurontwikkeling. We focussen ons primair op de dijkverhoging en het systeem. Dat moet aan de norm voldoen. Daarbij kijken we uiteraard wel naar meekoppel kansen*. Over het algemeen lijken de waterschapsbesturen voorzichtig ten aanzien van gebiedsontwikkeling. Een medewerker rivierengebied: *Als je de meerwaarde weet aan te tonen van gebiedsontwikkeling, bijvoorbeeld dat je dingen sneller, goedkoper of met meer draagvlak of met meer kwaliteit doet, dan is het nuttig om met gebiedsontwikkeling aan de slag te gaan. Als je dat niet voor elkaar krijgt, doe het dan maar op de traditionele manier*.

Uitnodigingsplanologie is volgens de meeste waterschappen nog echt een stap te ver: We nodigen nog niet echt partijen uit om iets in het waterbeheer te gaan doen, maar faciliteren wel bottom up initiatieven. Uitnodigingsplanologie doen we niet, dat is nog echt een stap verder (procesmanager waterschap). Sommige medewerkers zien de opkomst van uitnodigingsplanologie alleen als een tijdelijke noodzaak als gevolg van een tekort aan overheidsbudgetten. Een beleidsmedewerker: Over het algemeen zie ik dat uitnodigingsplanologie momenteel in trek is door geldgebrek bij de overheden.

(...) Maar in goede tijden trekken de overheden weer naar ontwikkelingsplanologie, want dan kunnen ze de show stelen met hun projecten.

3.3 Huidige veranderingen in de eigen organisaties

Deze paragraaf geeft de veranderingen weer die de medewerkers van de afzonderlijke uitvoeringsorganisaties ervaren binnen de eigen organisatie.

3.3.1 Veranderingen bij DLG

DLG houdt op te bestaan in huidige vorm

De grootste verandering is dat de Dienst Landelijk Gebied per 1 januari 2015 ophoudt te bestaan in de huidige vorm. DLG wordt per die datum opgesplitst waarbij 400 fte overgaan naar provincies. Dat maakte de Staatssecretaris van het ministerie van EZ, Sharon Dijksma bekend op vrijdag 11 oktober 2013 in een brief aan de Tweede Kamer. De Staatssecretaris wilde dat DLG een ongedeelde landelijke dienst zou blijven, maar de provincies hielden vast aan een eerdere toezegging van haar voorganger Bleker over verplaatsen van de zeggenschap naar de provincies, aansluitend bij de decentralisatie van het Rijksbeleid. DLG heeft momenteel een omvang van circa 950 fte. Het is nog niet bekend wat er met de overgebleven medewerkers en landelijke taken van de DLG gaat gebeuren. Het kan ook nog een rijksdienst blijven, bijvoorbeeld een specialistische dienst.

In deze paragraaf omschrijven we drie veranderingen die DLG'ers noemden nog voordat de opheffing of tenminste halvering van DLG een feit was: 1) omvorming tot een shared service centre, 2) flexibeler in rolinvulling voor provincies en 3) bezuinigingen leidend tot een andere organisatiestructuur.

Omvorming tot shared service centre

DLG had (tot september 2013) de ambitie om als landelijke dienst te blijven functioneren. Daarin wilde het zelf graag werken voor meerdere publieke opdrachtgevers, dus niet meer alleen het ministerie van EZ en de provincies, maar ook Rijkswaterstaat, gemeenten en waterschappen. Dit werd gevat onder de term 'shared service centre'. Om die rol te kunnen spelen moest DLG een breed scala aan mogelijke vormen van gebiedsontwikkeling kunnen aanbieden. Zodoende zou DLG flexibel kunnen inspelen op de wensen van opdrachtgevers, zoals provincies. Bovendien zou DLG zich daarmee ook onderscheiden van mogelijke concurrenten. Een gebiedsmanager zei het zo: *Kennen jullie de kapstok gebiedsontwikkeling? Ik heb de overtuiging dat bij ieder haakje wel een marktpartij is te vinden die het beter kan dan wij. Maar de integraliteit (...) dat is ons werk. (...) Ook het feit dat je in de verkenningsfase al notie hebt van wat er in de beheerfase wordt gevraagd en hoe je daar op kunt sturen.* Een andere gebiedsmanager vult hierop aan: *DLG heeft een meerwaarde in het verbinden van verschillende actoren.*

Een discussiepunt is nog de mate waarin DLG zich ook zou gaan richten op private opdrachtgevers. Een gebiedsmanager: De shared service dienst zal zich vooral concentreren op overheden. (...) Het is denkbaar dat we zaken met ondernemers doen, maar dat moet altijd een overheidsbelang dienen. In de praktijk lijkt de verbreding van DLG naar het werken met private partijen (zoals bij uitnodigingsplanologie) nog lastig, omdat DLG toch vooral als publieke uitvoeringsorganisatie wordt gezien. Een andere gebiedsmanager: We willen graag als grote strategische partner gezien worden, maar worden in de praktijk gezien als uitvoeringsorganisatie. Samenwerken met private partijen komt bij de DLG daardoor nog niet zo goed op gang.

Bezuinigingen leiden tot andere organisatiestructuur

Nog voordat de beslissing werd genomen om de DLG in de huidige vorm op te heffen, is de dienst al behoorlijk ingekrompen. Daarmee is al afbreuk gedaan aan de kernkwaliteit van DLG dat het in veel gebieden permanent aanwezig is. Een gebiedsmanager: *Bij ons werk is het belangrijk dat je het gebied van binnen en van buiten kent. Want het zijn niet zomaar losse projecten die je uitvoert. Het zijn projecten met een heel nadrukkelijke publieke component in het uitvoeringswerk. En dan moet je*

je stakeholders kennen, je moet de kansen en mogelijkheden kennen. De verschillende krimpoperaties en bijbehorende organisatieveranderingen hebben ertoe geleid dat DLG in verschillende gebieden niet meer permanent aanwezig is. In hoeverre de overgang naar provincies hierin verandering gaat brengen is vooralsnog niet bekend.

3.3.2 Veranderingen bij Rijkswaterstaat

Voor Rijkswaterstaat springen er twee veranderingen uit: de bezuinigingen en een prominentere rol van andere initiatiefnemers in gebiedsontwikkeling (vooral provincies). Tegelijkertijd wil Rijkswaterstaat meer omgevingsbewust te werken en andere partijen meer betrekken bij de projecten. Rijkswaterstaat denkt hierbij ook na over nieuwe verdienmodellen, maar heeft tegelijk minder geld en personeel om zelf inbreng te leveren in deze processen.

Scheiding nat en droog opheffen qua organisatiestructuur

Intern wordt geprobeerd om de scheiding tussen nat en droog op te heffen. Een projectleider heeft hier hoge verwachtingen van: *De uitwisseling tussen nat en droog zal een boost zijn voor de samenwerking met anderen en dus ook voor gebiedsontwikkeling en De scheiding van de financierings-systemen bestaat nog. De diversiteit in regels en potjes maakt dat het toch soms gescheiden blijft. Soms is schuiven met potjes mogelijk, soms niet. De fysieke verschillen blijven, maar de werk-processen groeien wel meer naar elkaar toe. Tegelijk is de scheiding tussen ontwikkeling en beheer juist verscherpt. Mede daardoor loopt de samenwerking tussen ontwikkeling en beheer intern niet altijd even lekker.*

Bezuinigingen

Er is door bezuinigingen minder tijd en geld om mee te draaien in gebiedsontwikkeling. Een medewerker: *Vroeger was er meer gebiedsontwikkeling. (...) Deze positie zijn we nu kwijt. Ook het contact met de omgeving zijn we kwijt, want daar is geen tijd voor. Vroeger kon je ook nog zaken initiëren. Dat kan nu niet meer. De bezuinigingen en de verminderde capaciteit leiden tot spanningen met de ambitie van Rijkswaterstaat om meer omgevingsgericht te werken en meer de signaalfunctie voor RWS te vervullen. We zitten ook een beetje in een dubbele houding. Enerzijds meegeven hoe posities versterkt kunnen worden en aanzetten tot contacten met de omgeving en anderzijds geen geld en middelen hiervoor beschikbaar hebben.*

Grotere rol provincies

Tegelijk heeft Rijkswaterstaat steeds meer te maken met provincies die zelf gebiedsontwikkeling (ook met de aanleg van natte en droge infrastructuur) gaan trekken. Hierdoor wordt Rijkswaterstaat als uitvoeringsorganisatie steeds vaker in processen gezogen met grote regionale politieke (tijds)druk. *Regionale gebiedsontwikkeling is namelijk nu meer politiek gestuurd door regionale politici en verkiezingen (bijvoorbeeld gemeenteraadsverkiezingen). Dit was vroeger wat verder van ons bed. De regionale politieke sores hebben steeds meer invloed.*

Omgevingsmanagement-plus

Het concept 'omgevingsmanagement plus' is nog niet voldoende op deze nieuwe situatie toegesneden. De pogingen om omgevingsmanagement breder op te zetten, blijven nog teveel hangen in interne discussies. Een consistente relatie met andere partijen (ofwel omgevingsmanagement) wordt door reorganisaties en interne ontwikkelingen ondermijnd. Het ondernemingsplan van Rijkswaterstaat 'OP2015' spreekt wel de ambitie uit om meer van buiten naar binnen te denken en meer te doen voor de maatschappij. De praktijk is, mede door organisatieveranderingen in de laatste twee jaar soms anders. Een projectmanager Ruimte voor de Rivier: *We praten nu al anderhalf jaar over wat dat dan betekent: opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol intern. Terwijl het bedoeld was om meer naar buiten te kijken en van buiten naar binnen te denken en daar komen we niet aan toe omdat we vreselijk druk zijn met elkaar. (...) We zijn voornamelijk intern aan het discussiëren.* Ook in het omgevingsmanagement bij projecten is er wel de ambitie om dit breder op te pakken, maar is de praktijk weerbarstig. Een medewerker: *De eerste opdracht van de omgevingsmanagers was ook: hoe kunnen wij ons project met zo min mogelijk weerstand van de bevolking er doorheen krijgen. En in de zijlijn kon er nog wel eens iets onderhandeld worden.* Het besef lijkt wel doorgedrongen dat dit anders moet. Dezelfde medewerker: *als je weg bent met het project heb je nog steeds die omgeving. (...) Je komt*

op een gegeven moment toch weer terug met een project in die omgeving. Moet je dan weer opnieuw beginnen of kan je voortbouwen op de contacten die je al hebt? Een projectmanager Ruimte voor de Rivier ziet een risico in het feit dat het omgevingsmanagement bij de regionale diensten is belegd. De omgevingsmanager zit niet in het directieteam als het over de aanleg van nieuwe projecten gaat, dat is een ander proces. Dan wordt de omgevingscomponent dus minder goed meegenomen.

MIRT-gebiedsagenda's

Daarnaast moet de introductie van de MIRT-gebiedsagenda's het mogelijk maken om ook samen (bijvoorbeeld met provincies) afspraken te maken over de financiering van gebiedsontwikkeling en beheer. Deze ambitie van Rijkswaterstaat wordt nog niet overal begrepen. Het beeld van het MIRT is dat het een beleidsinstrument is dat alleen voor Rijkswaterstaat is. Dat klopt niet, particulieren en gebiedspartijen, waaronder andere ministeries en regionale overheden kunnen ook hun inbreng hebben in het MIRT: denk hierbij bijvoorbeeld aan gebiedsagenda's MIRT. Volgens sommige medewerkers kent deze ruimte voor initiatieven van anderen in de praktijk wel zijn grenzen. *Met het ontstaan van IenM is er een soort competitie ontstaan tussen directies ontstaan waarbij DGB vasthield aan de harde infrastructuurlijn. Het meeste geld bleef natuurlijk ook gekoppeld aan infrastructuur.* Verschillen in ontwikkelingsfasen tussen directies werden hierbij zichtbaar. En een ander: *Wij komen als Rijkswaterstaat niet meer binnen met een zak geld. Het geld wat er is, is al belegd. Alles wat je er naast wil, dat moet op een heel andere manier gefinancierd worden.*

Veel hangt ook af van de instelling van de projectleiders. Daarin is de laatste jaren veel veranderd vanuit de gedachte dat er meer samengewerkt moet worden met de omgeving, maar er zijn nog steeds grote verschillen. Een eerder aangehaalde medewerker: *Er zijn nog steeds projectleiders die hun sectorale doel nastreven en ook de opdracht krijgen om het zo te doen. Er zijn ook projectleiders die het anders willen en dat bij de Hoofd Ingenieur Directeur (HID) aankaarten.* Redenen om het anders te doen zijn ook heel verschillend. *Ook het herkennen dat er initiatieven uit de samenleving komen met goede ideeën. Daar moet je niet alleen rekening mee houden, maar ze kunnen ook innovatief zijn. En je moet ze dus niet alleen als inspraak zien, maar ook als een start van gebiedsontwikkeling. (...) De rol van RWS is aan het veranderen, doordat je met minder of geen geld binnenkomt.*

Een spanningsveld is dat de MIRT-procedure gericht is op transparantie in financiering en besluitvorming daarover, met als gevolg dat alles van te voren wordt vastgelegd, wat het moeilijk maakt om tijdens de rit financieringsconstructies te wijzigen. *Er is niet een flexibel potje waarmee je als RWS kunt bijdragen aan wat anderen doen.* Een planologisch medewerker: *het zou fijn zijn voor initiatieven uit de regio die heel slim gecombineerd kunnen worden (...) als we daar een flexibel potje met geld voor kunnen inzetten. Dat hoeft niet veel te zijn.* Daarbij is het ook van belang dat beheer een plek krijgt in de gesprekken over MIRT. Een medewerker: *De beheerder wordt met een Beheer- en Onderhoudsvisie eerder betrokken bij projecten, al voor de aanleg. Bij de MIRT-agenda werden beheerders ook wel betrokken, maar hadden ze een reactieve en passieve rol. Zo van: we hebben daar een sluis en die willen we houden. Dat moet gaan veranderen.*

3.3.3 Veranderingen bij waterschappen

Waterschappen zien zich met drie grote veranderingen geconfronteerd: 1) de ontwikkeling naar grotere waterschappen inclusief bezuinigingen en professionalisering; 2) nieuwe verhoudingen ten aanzien van belangrijke spelers in gebiedsontwikkeling en 3) verruiming van taken. Voor het ene waterschap vormen deze veranderingen een aanleiding om minder aandacht te besteden aan gebiedsontwikkeling, terwijl een ander waterschap juist nieuwe mogelijkheden voor gebiedsontwikkeling ziet.

Fusies

Op dit moment speelt de ontwikkeling naar grotere waterschappen via fusies. Enerzijds biedt dit kansen voor professionalisering, anderzijds is er het risico van een sterke gerichtheid op internet aangelegenheden, ten koste van externe projecten zoals gebiedsontwikkeling. Een beleidsmedewerker: *Wij zijn aan het fuseren. Directeuren worden erop afgerekend of ze binnen het budget zitten of niet. Ze hebben dan sterk de neiging te sturen op onze primaire taken. (...) Dat maakt het ook dat*

we een beetje voorzichtig zijn. Ook bij een ander waterschap gaat aanpassing van de organisatie-structuur gepaard met een sterkere focus op de primaire taken: met die focus is het voor gebiedsontwikkeling wat moeizamer ideeën van de grond te krijgen. Tegelijk zien we wel grote verschillen tussen waterschappen. Sommige waterschappen zijn financieel sterk (of hebben te maken met een financieel sterke provincie). Deze waterschappen gaan gewoon door met gebiedsontwikkeling. Waterschappen die zelf financieel minder sterk staan of waarvan hun provincies financieel zwakker zijn, lijken gebiedsontwikkeling eerder op een 'laag pitje' te zetten.

Nieuwe verhoudingen met andere overheden

Daarnaast hebben waterschappen te maken met nieuwe verhoudingen ten aanzien van partijen in gebiedsontwikkeling. Zo nemen waterschappen taken over van Rijkswaterstaat volgens het Bestuursakkoord Water. Een directeur bedrijfsvoering: *Het Rijk heeft aangekondigd dat wij een aantal kosten voor onze rekening moeten nemen, die voorheen door het rijk betaald werden en dat die kostenverhoging niet doorberekend mocht worden in de tarieven naar de burger. (...) Wij vangen die op middels de efficiency- winst door de fusie.* Ook ontstaat er soms taak-concurrentie met provincies. Dezelfde directeur: *Je ziet wel op bestuurlijk vlak dat gebiedsontwikkeling een onderwerp is waar provincies zich sterk op willen profileren en dat onderwerp ook wel dicht bij zich willen houden, als zijnde de trekker, regisseur van gebiedsontwikkeling. (...) Hierbij denken wij als waterschappen soms wel dat wij het misschien net zo goed kunnen en misschien wel beter. Maar goed hier kom je op het raakvlak van de autonomie van provincies.*

Ook werken gemeenten vaker nauw samen met waterschappen of fungeren als opdrachtgever. Zo doen waterschappen zoals bijvoorbeeld Vallei & Veluwe en Rivierenland steeds meer projecten in opdracht van gemeenten. Daarmee lijken ze overeenkomsten te gaan vertonen met het shared service model van DLG. Voor sommige waterschapsmedewerkers is ook gebiedsontwikkeling met private partijen een optie: *een ontwikkeling van behouden, naar ontwikkeling door overheden, naar ontwikkeling met private partijen.*

Taak- en blikverruiming

Tenslotte is bij een aantal waterschappen taak- en blikverruiming aan de orde: naar een bredere blik op thema's als natuur en wonen en meer gericht op andere inwoners van het gebied. Een aantal medewerkers benadrukt ook dat waterschappen steeds meer open gaan staan voor veranderingen in de maatschappij. Een illustratie van een procesmanager: *We kijken van buiten naar binnen. We stellen onze regelgeving niet meer centraal. De maatschappij is aan het veranderen en daar willen we een rol in spelen. (...) Het is ook onbetaalbaar om alles zelf te doen. (...) We moeten dus strategische allianties aangaan.* De watersector was volgens enkele medewerkers lange tijd in zichzelf gekeerd, vond water het belangrijkste. Een afdelingshoofd watersysteembeheer: *Het is belangrijk te kijken hoe je water onderdeel kunt laten zijn van het grotere geheel en hoe je waarde kunt creëren. Dan heb je een goed gesprek en ben je een goede partner aan tafel (...) Voor de belangen van anderen waren we in het verleden in feite doof, want met de Keur in de hand kom je door het hele land.* Die veranderingen hebben ook te maken met veranderingen in de samenstelling van het waterschapsbestuur. Deze medewerker vervolgt: *De fractie ingezetenen (en die wonen vooral in de stad) is nu het grootst en krijgt het steeds meer voor het zeggen. Zij zijn veel meer gericht op samenwerking. Waarom zouden wij dat allemaal doen terwijl anderen dat veel beter kunnen? Laten we eerst kijken samen met anderen wat we willen in een gebied, voordat je als waterschap in een gebied je eigen doelen gaat realiseren.* Daarbij hij wel grote verschillen tussen waterschappen: *De polderwaterschappen zijn traditioneler op dit punt dan de zandwaterschappen. (...) De zandwaterschappen komen ook uit een situatie zonder klassieke verhoudingen en veranderen gemakkelijker. Ook de grootte van een waterschap en de nabijheid van grote steden bepalen vaak hoe een waterschap zich opstelt in gebiedsontwikkeling.*

3.4 Conclusies

De verschillen tussen de definities van gebiedsontwikkeling zijn het meest duidelijk tussen DLG aan de ene kant en Rijkswaterstaat/waterschappen aan de andere kant. Medewerkers van DLG definiëren gebiedsontwikkeling bij voorkeur breed vanuit energie en vitaliteit in het gebied zelf: wie wil wat en

hoe? Medewerkers van Rijkswaterstaat en waterschappen definiëren gebiedsontwikkeling smaller en vooral vanuit projecten of beheer en onderhoudsactiviteiten (de eigen opgaven). Een verschil tussen waterschappen en RWS is daarbij dat Rijkswaterstaat vaker opereert in eigen projecten en waterschappen vaak in projecten van andere overheden participeren.

In gebiedsontwikkeling verandert veel de laatste jaren. In het verleden was er vooral sprake van toelatingsplanologie. Daarin waren DLG en Rijkswaterstaat meestal initiatiefnemer van gebiedsontwikkeling namens de Rijksoverheid. DLG voor Landinrichting en Rijkswaterstaat voor de aanleg van grijze en blauwe infrastructuur. Waterschappen hadden van oudsher niet zo'n actieve rol in deze gebiedsontwikkeling.

De tijd dat de rijksoverheid gebiedsontwikkeling in Nederland domineert is voorbij. Er zijn nog projecten van gebiedsontwikkeling waarin het Rijk initiator is, maar in het algemeen zijn provincies, gemeenten en waterschappen een actievare rol gaan spelen in gebiedsontwikkeling. Bovendien is ontwikkelingsplanologie opgekomen waarin publieke en private partijen samenwerken. Daarnaast is door bezuinigingen en ontwikkelingen in de samenleving het concept uitnodigingsplanologie, vooral in het groene domein, opgekomen. Hierin speelt de overheid (en zijn uitvoeringsorganisaties) meer een faciliterende rol.

Als gevolg van de veranderde omgeving zijn ook DLG, Rijkswaterstaat en waterschappen sterk veranderd (en nog steeds in verandering). Vooral de rol van DLG in gebiedsontwikkeling is door decentralisaties en bezuinigingen enorm onder druk komen te staan. DLG werd daarbij steeds meer afhankelijk van provincies en wordt per 2015 zelfs voor de helft ondergebracht bij de provincies. Rijkswaterstaat blijft een uitvoeringsorganisatie van de rijksoverheid, maar heeft wel steeds meer te maken met initiatieven van andere overheden, vooral provincies. Rijkswaterstaat heeft de ambitie om de wensen van andere partijen mee te nemen in de uitvoering van projecten, maar worstelt nog met de vraag over hoe ze dit kan meenemen in haar omgevingsmanagement en MIRT-systematiek. Bovendien heeft Rijkswaterstaat ook te maken met bezuinigingen en personeelskrimp.

Waterschappen zien zich geconfronteerd met: (1) de ontwikkeling naar grotere waterschappen inclusief bezuinigingen en professionalisering; 2) nieuwe verhoudingen ten aanzien van belangrijke spelers in gebiedsontwikkeling en 3) verruiming van taken. Voor het ene waterschap vormen deze veranderingen een aanleiding om (voorlopig) minder aandacht te besteden aan gebiedsontwikkeling terwijl een ander waterschap juist kansen ziet in de samenwerking die bij gebiedsontwikkeling hoort.

4 Geïnterviewden over toekomstige rollen, ambities en opties voor samenwerking

4.1 Toekomstige rollen, ambities en opties voor samenwerking

In de hoofdstuk laten we de medewerkers van DLG, Rijkswaterstaat en waterschappen aan het woord over de toekomst: welke ambities hebben de drie organisaties rond gebiedsontwikkeling (4.1) en hoe stellen ze zich voor dat ze in de toekomst zullen samenwerken? (4.2).

4.1.1 DLG over toekomstige rollen, ambities en opties voor samenwerking

Veranderende rol

DLG wordt 2015 opgesplitst en voor de helft bij de provincies gevoegd. Daarmee wordt de, door sommige DLG-medewerkers zo gewenste, scheiding tussen beleid en uitvoering minder scherp. Scheiding tussen beleid en uitvoering heeft duidelijk voordelen, aldus een gebiedsmanager: *Het leidt ook tot innovatie, omdat je altijd die opdrachtgever van dienst wil zijn. Nu houden provincie en DLG elkaar scherp. (...) Je kan uitvoeringsorganisaties in elkaar schuiven, maar niet met beleidsmakers.*

Ambitie

DLG had de komende jaren willen werken als een shared service organisatie voor verschillende overheden (zie ook par 3.3.1). Daarbij had DLG zich ook duidelijk kunnen profileren als publieke uitvoeringsorganisatie, omdat het zelf geen beleid ontwikkelt (zoals waterschappen) of een uitgebreide beheertaak heeft (zoals Rijkswaterstaat en waterschappen). Hierdoor was het voor de DLG wel moeilijk om ambities rond gebiedsontwikkeling op de lange termijn te formuleren, omdat DLG geen bevoegd gezag was of eigen doelstellingen had. Deze positie zal veranderen als de helft van DLG in 2015 onderdeel gaat uitmaken van de provincies.

Hoe samenwerken

Voor de lange termijn (bijvoorbeeld tien0 jaar) zien sommige DLG-ers wel degelijk mogelijkheden voor verdergaande samenwerking tussen de verschillende publieke uitvoeringsorganisaties. Daarbij denkt men bijvoorbeeld aan het bundelen van de uitvoeringstaken van DLG, Rijkswaterstaat en waterschappen in bijvoorbeeld één omgevingsdienst. Een gebiedsmanager zegt daarover: *Ik denk dat wij in elkaar schuiven. (...) Als je het lief hebt om vanuit de opgave te redeneren en als overheid te bedenken wat je met elkaar wil bereiken en krachten bundelt, kun je er veel in betekenen.* Dit heeft vooral grote gevolgen voor Rijkswaterstaat en waterschappen: *Rijkswaterstaat (en waterschappen) hebben ook reguliere onderhouds- en beheertaken. Er zijn taken waar het woord gebiedsontwikkeling nauwelijks in voor komt. (...) Ik denk aan een uitvoeringsdienst, waarbij delen van de DLG, Waterschappen en Rijkswaterstaat zich afsplitsen tot een sterke kernachtige uitvoeringsdienst.'*

De medewerkers van DLG zien duidelijke meerwaarde in hechtere samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties. Daarbij kunnen deze organisaties elkaar goed aanvullen, ieder vanuit de eigen kracht, positie en expertise. Een gebiedsmanager: *In essentie is sprake van een enorme aanvullendheid, vooral als organisaties terug gaan naar kerntaken.* Dezelfde medewerker ziet grote nadelen in een daadwerkelijke fusie van bijvoorbeeld Rijkswaterstaat en DLG voor gebiedsontwikkeling in het landelijk gebied. Hij zegt het zo: *Als ik binnen kom met een visitekaartje van Rijkswaterstaat dan denken alle lokale wethouders dat er een schip met geld aankomt.*

Ook op de kortere termijn zien de DLG-ers mogelijkheden tot samenwerking, vooral op gebiedsniveau. Daarbij is het volgens een gebiedsmanager van DLG belangrijk dat *iedere partij vanuit de core-business gaat kijken wat ze voor de ander kan doen.* De directeur gebiedsontwikkeling wil in de

toekomst meer in gezamenlijke projectteams opereren als DLG/provincies, waterschappen en Rijkswaterstaat. Hier zou nog veel winst te halen zijn: *Ik ken weinig regionale projecten waarin we met de drie partijen één projectteam hebben gevormd.*

De recente ontwikkeling in beleid naar uitnodigingsplanologie kan een kans vormen voor betere samenwerking tussen overheden en hun uitvoeringsorganisaties. Uitvoeringsorganisaties en beheerders moeten volgens de directeur gebiedsontwikkeling leren om over hun eigen schaduw heen te stappen: *Uitnodigingsplanologie gaat niet lukken als we als overheid altijd maar blijven steggelen over wie betaalt er nu, wie heeft nu de leiding? Als wij het nu georganiseerd krijgen willen andere partijen ook meedoen. We kunnen ons helemaal verliezen in machtsstrijd, maar dat levert niets op.* Ook de toekomstige rol van DLG ligt net als de huidige rol in het bij elkaar brengen van partijen, het verbinden, om ervoor te zorgen dat al die beleidswensen tot uitvoering worden gebracht: *Daarin willen we faciliterend zijn. Dat is vooral nodig als er meerdere belangen spelen, meerdere bevoegd gezagen.*

4.1.2 Rijkswaterstaat over toekomstige rollen, ambities en opties voor samenwerking

Veranderende rol

Rijkswaterstaat zal in de toekomst vanuit de eigen rol en positie, meer moeten gaan samenwerken met decentrale partijen. Tegelijkertijd moet Rijkswaterstaat ook bezuinigen en nadenken over nieuwe verdienmodellen en beheer. Het beheer zal in de toekomst binnen Rijkswaterstaat een veel nadrukkelijker rol spelen in gebiedsontwikkeling. Dit betekent dat de geldstromen voor realisatie (die vaak via het MIRT lopen) en voor beheer (via Service Level Agreements: SLA), in de toekomst minder gescheiden moeten zijn. Met nieuwe manieren van realisatie met andere partijen kan het beheer goedkoper worden en beheer zal steeds vaker de aanleiding vormen voor gebiedsontwikkeling.

Dit alles betekent dat Rijkswaterstaat in de toekomst de organisatie veel meer zal gaan aansturen op mensen die gericht zijn op communicatie en op naar buiten treden en flexibel denken. Voor het bevorderen van samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties gaat het om persoonlijke contacten. Volgens twee planologische medewerkers gaat Rijkswaterstaat bij gebiedsontwikkeling meer te maken krijgen met verschillen in regionale rollen, waarbij een andere verhouding tussen de districten en tussen de regionale diensten zal ontstaan: het uit elkaar groeien van de rollen van de regionale dienst en de onderlinge districten. Een planologisch medewerker: Toekomstige bevolkingskrimp betekent minder woningen, minder wegen. Als wegen minder belangrijk gaan worden, dan gaat Rijkswaterstaat ook capaciteit en slagkracht verliezen. Een andere planologisch medewerker vult aan: Vroeger was sprake van eindeloze groei en moest RWS zorgen dat binnen die eindeloze groei alles moest blijven stromen. In de toekomst/straks gaan er allerlei verschillen ontstaan. Meer mensen naar de stad, maar ook krimpgebieden.

Ambitie

Rijkswaterstaat-medewerkers hebben de ambitie om stakeholders beter te betrekken bij hun projecten, willen meer zichtbaar zijn en willen ook eerder betrokken worden bij initiatieven van anderen. Volgens een projectmanager Ruimte voor de Rivier heeft Rijkswaterstaat als organisatie niet echt een ambitie op het gebied van gebiedsontwikkeling. *We hebben niet echt een ambitie. Iedere gebiedsontwikkeling is maatwerk. We kunnen het wel op hoger niveau brengen, maar daar ligt nog niks structureels aan ten grondslag. We kunnen het op een hoger niveau brengen als we in alle lagen van de organisatie beseffen dat we stakeholders erbij moeten betrekken.* Op de vraag waarom Rijkswaterstaat het dan niet doet antwoordt hij: *Ik vind niet dat wij als organisatie echt gericht zijn op andere organisaties een rol te geven. Wel op papier en in theorie. Ik hoor vaak: we willen wel samen werken maar wel op onze manier, terwijl de provincie er wel voor 1/3 risicodragend inzit.* Een medewerker: *wij hebben als Rijkswaterstaat verschillende ambitieniveaus geformuleerd. Wij zijn al heel blij met realisatie van het laagste niveau: als gemeenten weten wat zij aan ons hebben, waar wij van zijn en wat wij doen. (...) Een wat hogere ambitie is om gezamenlijk een gebiedsopgave te formuleren voor de lange termijn. Dat kan betekenen dat de grote MIRT-projecten nog meer gekoppeld gaan worden aan de kleine projecten in de regio.* Een planologisch medewerker: *Rijkswaterstaat moet actiever worden om ruimtelijke plannen van anderen vroegtijdig te beïnvloeden.*

Als het ontwerpplan ter inzage gaat dan is het echt te laat (...). In het informele circuit moet je eigenlijk je ei dan al gelegd hebben.

Hoe samenwerken

Medewerkers zien mogelijkheden tot meer en betere samenwerking met DLG en waterschappen omtrent: 1) kennisbenutting, 2) het samen optrekken in contacten met de omgeving en 3) invulling van beheertaken. Een medewerker hierover: *het helpt niet om zomaar klakkeloos meer taken bij anderen te beleggen. Dat is geen samenwerking en leidt in mijn ogen alleen maar tot versnippering en inefficiëntie.* Rijkswaterstaat moet stakeholders, waaronder DLG en waterschappen vroegtijdig betrekken. Een projectmanager Ruimte voor de Rivier hierover: *Rijkswaterstaat heeft nog niet helemaal door dat een project pas een succes is als stakeholders het een succes vinden. Stakeholders willen niet op het laatste moment verrast worden, die moet RWS dus vroegtijdig meenemen in het proces.* Dit vergt volgens hem een andere houding: *Besef dat je als Rijkswaterstaat uitvoerder en beheerder ook andere belangen mee moet nemen, dat helpt om dingen beter en mooier te maken. Aandacht voor andere stakeholders en ander financiële bronnen buiten onze standaard padjes of procedures. Dat vraagt om structureel stakeholdermanagement op alle niveaus binnen Rijkswaterstaat.* Ook een projectleider Planstudies beaamt dit: *Rijkswaterstaat zal minder over andermans rollen moeten walsen (...) en één van de partners moeten worden.*

Deze veranderingen kunnen niet worden gerealiseerd door alleen procedures te volgen of aan te passen. Een projectmanager Ruimte voor de Rivier hierover: *Rijkswaterstaat kan niet alles dicht-timmeren met een scope, er verandert nog van alles. Onze projecten lopen vaak minstens vijf jaar. Je moet goed afspreken hoe je daar mee omgaat, ook als de scope vastligt. Als projectmanager moet je daar goed op sturen en dat niet allemaal over laten aan de omgevingsmanager.* Rijkswaterstaat moet bij samenwerking ook leren om niet standaard de eigen kaders en procedures aan de andere partijen op te leggen: *Rijkswaterstaat heeft op allerlei vlakken kaders. Daar kan je elkaar flink in dwars zitten. Enerzijds huur je een partij in, anderzijds eis je dat ze helemaal volgens jouw stramien werken.* Een projectleider Planstudies pleit tot slot voor samenwerking in gezamenlijke projectbureaus en het houden van gezamenlijke bijeenkomsten met DLG en waterschappen om te leren van casussen.

4.1.3 Waterschappen over toekomstige rollen, ambities en opties voor samenwerking

Veranderende rol

Waterschappen leggen bij gebiedsontwikkeling sterk de nadruk op het realiseren van hun water-opgaven. Daarbij verwachten zij veel van het Hoogwaterbeschermingsprogramma en het Delta-programma voor gebiedsontwikkeling. Zij verwachten dat beiden in de vorm van gebiedsontwikkeling gaan plaatsvinden. Waterschappen lijken in sommige gevallen ook bereid om op lokaal niveau als trekker van gebiedsontwikkeling te gaan fungeren, vooral in gebieden waar de provincie niet meer als trekker wil optreden. Daarbij willen zij in toenemende mate optrekken samen met of zelfs als uitvoeringsorganisatie van gemeenten.

Volgens sommige waterschappers zal de rol van private partijen in gebiedsontwikkeling toenemen. Een hoofd afdeling Watersysteembeheer hierover: *Ik denk niet dat het een hoofdmoot gaat worden, maar het initiatief van private partijen gaat in belang toenemen. (...) Daar is nog relatief weinig ervaring mee bij waterschappen'. Volgens dezelfde medewerker betekent dit dat het waterschap wel flink moet opschuiven op de participatieladder. Hij stelt: *Als je anderen laat meebetalen, moet je ze ook laten meebeslissen. Daar heeft het waterschap een hele aardige traditie in via de koppeling van belang, betaling en zeggenschap.* Overigens zijn anderen van mening dat de verwachtingen van privaat geld bij ontwikkelings- en uitnodigingsplanologie niet te hoog moeten zijn. Een medewerker rivierengebied zegt: *Ik denk dat voor ons soort projecten toch zeker de helft tot twee-derde van publieke partijen zal moeten blijven komen.**

Waterschappen kunnen meer dan in het verleden, de rol van aanjager en trekker van gebiedsontwikkeling gaan oppakken. Dit komt onder meer doordat provincies minder geld hebben en dus ook niet meer in alle gebieden de regie (van gebiedsontwikkeling) kunnen oppakken. Een afdelingshoofd watersysteembeheer ziet vooral in die gebieden een actievere rol voor het waterschap waar deze ook

beheertaken heeft. Hij stelt: *Wij komen veel rechtstreekser met een gebied in gesprek. Vroeger kwamen we een beetje achter de provincie aan een gebied in. (...) Dan deed de provincie het ingewikkelde voorwerk. Nu moeten we dat steeds meer zelf doen. Ons bestuur is nog wel huiverig voor die rol als trekker van gebiedsontwikkeling.* Een andere factor is de opschaling van waterschappen en de veranderende relatie met provincies. *Waterschappen zijn aan het groeien, nemen er steeds meer taken bij. Ze staan bekend als organisaties met goede connecties in het gebied, die heel direct in een gebied kunnen opereren. De taken van de provincie op watergebied worden steeds verder uitgekleed.*

Ambities

De ambities van veel waterschappen liggen vooral op het vlak van het efficiënt bereiken van wateropgaven. Gebiedsontwikkeling kan daarvoor een middel zijn. Een medewerker rivierengebied geeft aan dat hij hoopt dat over tien jaar gebiedsontwikkeling als kreet niet meer bestaat maar dat het een manier van werken is: *We gaan veel handiger en natuurlijker samenwerken tussen de verschillende overheden. (...) Wat we nu netwerken noemen zal dan de normale manier van werken worden. De facebook-generatie is dan dus aan het roer en die doet al niet anders.*

Samenwerking

Waterschappen zien vooral kansen in de samenwerking met andere waterschappen en met Rijkswaterstaat. De kansen voor samenwerking met DLG brengen zij minder naar voren.

Als er in de huidige praktijk samenwerking met DLG is, gaat het meestal over grondverwerving van DLG voor het waterschap. Een aantal medewerkers zegt vooral veel te kunnen leren van de aanpak van grote projecten door Rijkswaterstaat. Een enthousiaste directeur bedrijfsvoering vertelt: *Ik kan niet nalaten om Rijkswaterstaat lof toe te zwaaien hoe zij het programma Ruimte voor de Rivier hebben neergezet en hoe zij waterschappen hebben gefaciliteerd om te leren van grote projecten. Met name bij het introduceren van de IPM-rollen, risicobeheersing, contractbeheersing.*

Van de noodzaak van samenwerking zijn de meeste geïnterviewde waterschapsmedewerkers wel overtuigd. Daarbij wordt de meeste nadruk gelegd op de samenwerking tussen waterschappen onderling en op samenwerking met provincies en gemeenten. Een trekker zoetwaterregio rivierengebied: *We moeten als overheden gezamenlijk aan de bak. Dat betekent niet dat de organisaties zich afzonderlijk breed moeten gaan maken. Juist niet. Dan maken we ons alleen maar zwakker. Het gezamenlijk optrekken dient het liefst al in de pre-verkenningfase te gebeuren.* En een beleidsmedewerker samenwerking Duits-Nederlandse betrekkingen: *We moeten bij elkaar gaan zitten, ver aan de voorkant, om te kijken wat elkaars plannen zijn, om te kijken waar we kunnen samenwerken.* Een strategische alliantie is volgens een procesmanager en strategisch adviseur gewenst. *We moeten strategisch en meerjarig, meer dan vijf jaar vooruit kijken. Wat gebeurt er in onze eigen portefeuille en hoe kunnen we dat matchen met de andere organisaties?*

Het Deltaprogramma bevat volgens een trekker zoetwaterregio rivierengebied ook een duidelijke stimulans voor samenwerking (tussen waterschappen en Rijkswaterstaat). Hij stelt hierover: *Het regionale watersysteem en het hoofdwatersysteem zullen met het Deltaprogramma meer gekoppeld zijn. Daar zijn dan geen waterakkoorden meer voor nodig. De lead neemt degene die vindt dat die de lead moet nemen.*

Daarmee hangt samen dat waterschappen in de toekomst ook meer voor gemeenten zouden kunnen werken. Een directeur bedrijfsvoering: *Wij voeren voor gemeenten projecten uit als uitvoeringsorganisatie (...) Als je die kennis hebt, waarom zou je die niet benutten? Een hoofd afdeling Watersysteembeheer ziet ook dat sommige waterschappen alleen nog maar integrale plannen willen maken (samen met gemeenten) en geen sectorale waterplannen meer. Het voordeel is: Je vermindert het aantal contactmomenten met de streek omdat je als gemeente en waterschap gezamenlijk optrekt. We willen ook echt meeschakelen met wat er in de streek leeft.*

4.2 Overeenkomsten en verschillen in ambities

In deze paragraaf worden de opties voor afstemming en samenwerking tussen DLG, Rijkswaterstaat en de waterschappen nader verkend. Hierbij wordt ook nagegaan welk beeld de organisaties van elkaar hebben.

4.2.1 Beelden van DLG over: Rijkswaterstaat en waterschappen

DLG over Rijkswaterstaat

DLG-medewerkers hebben het beeld dat Rijkswaterstaat meer sectoraal gericht is op de eigen projecten en beheertaken en dat DLG integraler naar gebiedsprocessen kijkt. Een proces- en projectleider: *Rijkswaterstaat is vaak meer gericht op de eigen functie (water, veiligheid, beheer en onderhoud), terwijl DLG van oudsher ook de omgeving en andere functies (cultuurhistorie, recreatie, natuur en landschap) betreft in het gebiedsproces. (...) De kracht van Rijkswaterstaat is hun sectorale kennis. Onze kunst is wel om te laten zien dat door gezamenlijkheid er ook kansen benut en geld bespaard kan worden.*

Daarnaast is Rijkswaterstaat erg goed in het projectmanagement van grote projecten, terwijl DLG juist goed is in kleine gebiedsprocessen. De directeur gebiedsontwikkeling: *Rijkswaterstaat is heel goed in projectmanagement. (...) daar ligt de kern van hun expertise. Rijkswaterstaat doet al jaren grote projecten. Wij zijn al jarenlang in het buitengebied aan de praat met die partijen. Wij kennen de streek en weten wat dat vraagt. Daaruit vloeit wel een groot verschil in schaalniveau van werken voort: Bij Rijkswaterstaat ben je een hele jongen als je projecten vanaf 200 miljoen uitvoert. Die lachen om projecten van DLG. Dat bedrag van 200 miljoen zetten wij nog niet in tien jaar om.*

Vanuit deze gedachte zouden Rijkswaterstaat en DLG meer aanvullend kunnen werken, elk vanuit de eigen expertise. DLG doet vaak natuurcompensatie voor Rijkswaterstaat omdat Rijkswaterstaat dit niet kan. DLG kan geen grote opdrachten wegzetten zoals Rijkswaterstaat dat doet. Rijkswaterstaat is goed in onteigening, DLG is goed in verbinden en in instrumenten als kavelruil. Daarbij moet ook DLG ervoor zorgen dat zij RWS eerder in gebiedsontwikkeling betreft. meer aan de voorkant kijken naar elkaars belangen en belangen van Rijkswaterstaat meekoppelen in al ons werk. en Van Rijkswaterstaat hebben wij nodig dat zij er vroeg bij zitten.

De DLG-ers zien ook wel kansen in samenwerking bij weginfrastructuur. Rijkswaterstaat trekt dit en de meerwaarde van DLG kan zijn om rijksinfrastructuur ook leidend te laten zijn voor gebiedsontwikkeling. Dit vraagt wel om een andere benadering: *Niet in de vorm van een draagvlakmachine zodat ze aan het eind wat minder procedurekosten hebben, maar hoe kan een investering van honderden miljoenen in deze regio in meer renderen dan alleen mobiliteit? Ik denk dat dan ook een hele handige combinatie is te leggen naar dat hele netwerk van DLG in het landelijk gebied.*

DLG over waterschappen

DLG-ers zien waterschappen vooral als waterbeheerders, die (net zoals Rijkswaterstaat, vooral gericht zijn op de eigen projecten en beheertaken. Daartegenover stellen ze dat de DLG een bredere scope heeft. Twee citaten illustreren dit: *Waterschappen zijn in de kern waterbeheerders. Als de waterproblematiek in de kern het belangrijkste in het gebied is, dan komen zij in beeld.* en *De waterschappen zijn op hun beurt goed in waterbeheer, waterpeilen en watertoetsen.*

Kansen voor samenwerking met waterschappen zijn er volgens de respondenten (op gebiedsniveau) voldoende. Een gebiedsmanager: *Het is het van belang dat je van elkaar weet waar je goed in bent. Een open houding is erg belangrijk. Daar wordt er winst gehaald. We moeten op gebiedsniveau kijken: waar liggen onze opgaven, raken ze elkaar en waar en hoe kunnen we dit samen oplossen? (...) Het is nodig om op alle niveaus in samenwerking te investeren.*

4.2.2 Beelden van Rijkswaterstaat over: DLG en waterschappen

Rijkswaterstaat over DLG

Medewerkers van Rijkswaterstaat roemen medewerkers van DLG vooral om hun gebiedscontacten en ten dele ook om hun inhoudelijke kennis van natuur en landschap. Een projectleider planstudies: *DLG is goed in de groensector (ondergrond, vegetatie, landinrichting, EHS, ecologie, natuur, groenonderhoud). Ze zijn niet specifiek goed in omgevingsmanagement. De DLG als instituut is niet per sé heel interessant. Drie jaar geleden was de DLG wel goed in de netwerkstructuur. DLG'ers hebben wel veel meer contacten in het gebied dan Rijkswaterstaat. Zij zitten er veel dichter tegenaan. Deze kennis is nodig bij gebiedsontwikkeling, maar hoeft niet per se bij de DLG vandaan te komen.* Volgens een projectmanager Ruimte voor de Rivier kan DLG voornamelijk iets toevoegen in kleinschalige contacten en kennis van het gebied. *Daar zijn ze heel erg goed in.* Weer een andere medewerker: *In het kader van de KRW zijn er heel veel gebiedsontwikkelingen vanuit Rijkswaterstaat bij DLG neergelegd. Daar is de samenwerking dus veel organischer. Niet dat het daar dan allemaal vlekkeloos gaat. Wat ik wel eens hoor is dat Rijkswaterstaat wil dat DLG met de kaders van Rijkswaterstaat werkt. Dat is dan eigenlijk een obstakel in goede samenwerking.*

DLG en Rijkswaterstaat zijn allebei uitvoeringsorganisaties. Het verschil is dat Rijkswaterstaat van één partij een opdracht krijgt en DLG kan van meerdere partijen een opdracht krijgen. Een ander verschil is dat Rijkswaterstaat via een contractaanpak werkt, wat ten koste kan gaan van de inventiviteit en creativiteit. DLG probeert vaker financiële middelen van betrokken partijen te koppelen. Een medewerker: *DLG is goed in projecten met natuur en grond, maar niet met bouwen en grondexploitatie. Ze kunnen goed met gebiedsprocessen en boeren uit de voeten.* Een andere medewerker vult aan: *Wat ik begrijp is dat DLG beter ligt in de regio dan Rijkswaterstaat. Ze zijn ook vaker minder boeman dan Rijkswaterstaat.* Een reactie van de andere Rijkswaterstaat-medewerker hierop: *Er is ook een bewuste rolverdeling. Als het DLG niet lukt gaan onze onteigenaars op stap.* Een andere medewerker: *DLG is vooral een uitvoerende dienst: kennis aandragen (links leggen naar hydrologie, toegang tot grondwatermodel van provincie, veel kennis van de gebruikers van land en schakel naar landbouw- en natuurorganisaties).*

Rijkswaterstaat over waterschappen

Medewerkers van Rijkswaterstaat zijn zeer positief over vooral de kennis van het regionale watersysteem bij waterschappen. Een projectleider planstudies: *Het waterschap kan goed dijken bouwen. Ook heeft zij kennis van regionale wateren.* Een projectmanager Ruimte voor de Rivier: *Waterschappen zijn goed in technisch inhoudelijke aspecten van dijken en hebben gebiedskennis. Daar kan Rijkswaterstaat veel van leren. Over contractmanagement willen waterschappen andersom juist van Rijkswaterstaat leren. Maar voor gebiedsontwikkeling weet ik het niet of waterschappen daar goed in zijn, ook zij hebben voornamelijk technische mensen in dienst.* Een planologisch medewerker: *Waterschappen zijn in principe bezig met een slootje hier en een stuwtje daar om het even cru te zeggen. (...) Waterschappen hebben eigenlijk een heel duidelijke taak. Ik zie ze niet zo snel bredere taken krijgen. Ze hebben daar een heel technische, pragmatische cultuur. Het is voor hen makkelijk om aan te schuiven.* Diezelfde medewerker: *Een aantal mensen bij de waterschappen is (de laatste jaren) ook door Rijkswaterstaat opgeleid. Er is getraind met IPM-rollen.* Een andere medewerker: *Waterschappen hebben veel praktijkkennis over waterveiligheid. Rijkswaterstaat zit op hoog abstractieniveau. Wij gebruiken ingewikkelde tools waar een waterschapsmedewerker met zijn ogen dezelfde diagnose stelt.*

4.2.3 Beeld van waterschappen over: DLG en Rijkswaterstaat

Waterschappen over DLG

Over het algemeen zijn de geïnterviewde waterschapsmedewerkers vrij kritisch over de DLG. Een hoofd afdeling Watersysteembeheer zegt het zo: *De meerwaarde van DLG zie ik niet zo. De contacten die DLG heeft in de gebieden, hebben wij ook. In sommige gebieden heb je wel dat het soms uit de bocht vliegt door optreden van medewerkers of bestuurders. (...) Dan is het soms beter dat een DLG'er het voortouw neemt.* Een directeur bedrijfsvoering is nog kritischer: *Eerlijk gezegd vinden we het een heel ambtelijke club, die zo star in de regels zit dat het heel moeilijk samenwerken is. (...) Als waterschap zitten wij veel meer op innovatie en vernieuwing. (...) Het is net of je de noordpool en de*

zuidpool met elkaar wil verbinden. Het is bijna onmogelijk. En een beleidsmedewerker zoekt het vooral in cultuurverschillen: Ze zijn minder goed als projectleider voor het waterschap, want de cultuur is anders. Wij zijn flexibel en hebben niet zoveel procedures. Zij zijn meer gestructureerd.

Tegelijk hebben de geïnterviewden ook wel positieve ervaringen in de samenwerking met DLG. Deze liggen vooral op het gebied van grondverwerving. De eerder genoemde beleidsmedewerker: *Ik heb afstemming gehad met DLG over strategische grondaankoop en heb gemerkt dat je heel goed zaken met ze kunt doen. Ze kunnen heel goed grond aankopen zonder dat het veel te duur wordt. We kunnen dus heel veel aan elkaar hebben, maar het is heel erg afhankelijk van personen.* Een hoofd afdeling Watersysteembeheer is ook positief over de samenwerking bij grondverwerving en huurt zelfs DLG-ers in: *Wij hebben een deal over personeel met DLG. Er lopen hier veel DLG-ers rond, maar dat zijn eigenlijk waterschappers. Die mensen die huren wij in van DLG. Maar ze werken rechtstreeks voor ons bestuur.*

Waterschappen over Rijkswaterstaat

De geïnterviewde waterschappers spreken over het algemeen vrij positief over Rijkswaterstaat. Over de aanpak van grote projecten door Rijkswaterstaat is soms zelfs sprake van grote bewondering. Een hoofd afdeling Watersysteembeheer: *Rijkswaterstaat is een erg efficiënte uitvoeringsmachine van grote projecten. Dat is hun core expertise. Hoe doe je nu een echt groot infrastructuurproject met je omgeving? En ook het efficiënt naar de markt brengen van dit soort concepten. Slimme contracten sluiten met uitvoerders. Daar is Rijkswaterstaat goed in en daar maken we ook steeds meer gebruik van hun expertise.*

Toch betekent dit niet dat de samenwerking met Rijkswaterstaat altijd goed verloopt. Rijkswaterstaat staat open voor samenwerking in gebiedsontwikkeling, maar je moet je als waterschap wel op het juiste moment melden. Je wordt niet automatisch vroeg betrokken. Dat is jammer, want juist dan zijn de kaders nog rekbaar en kun je nog meekoppelen.

Een belangrijke oorzaak is dat de taken van waterschappen en Rijkswaterstaat vaak juist zo sterk gescheiden zijn. Een beleidsmedewerker vertelt: *De samenwerking met Rijkswaterstaat is niet heel gangbaar in mijn gebied. De verhoudingen zijn over het algemeen heel goed, maar we zien elkaar gewoon niet zoveel, omdat wij niet benedenstrooms zitten.* En een hoofd afdeling Watersysteembeheer: *Het is niet zo dat er met Rijkswaterstaat een structurele samenwerking is. Rijkswaterstaat en het waterschap zijn toch grotendeels losse partijen.* En tenslotte een directeur bedrijfsvoering: *Rijkswaterstaat en waterschappen zijn keurig gescheiden van elkaar met heel veel uitwisselingspunten met elkaar, zogenaamde waterakkoorden.*

Opnieuw wordt het Deltaprogramma gezien als mogelijke opstap voor nieuwe samenwerking. Ook vanuit zoetwater kan er nog iets aankomen. *De oplossing lijkt daar te liggen in de kleinschalige wateraanvoer. Dat is ook een groot infrastructureel project, want daar is het gebied nu absoluut niet op ingericht.*

4.3 Conclusies

Uit de interviews met de drie organisaties blijkt dat ze verwachten over het algemeen méér naar elkaar toe te groeien. Een gemeenschappelijke noemer is de decentralisaties van het rijksbeleid naar de provincies (en gemeenten) in combinatie met slinkende overheidsbudgetten en de toenemende rol van private/maatschappelijke partijen. Deze drie ontwikkelingen maken dat gebiedsontwikkeling in de regio er echt anders uit gaat zien en ook de drie uitvoerende, beherende overheidsorganisaties elkaar méér nodig zullen hebben. Onze hypothese is dat zij dan wel meer bereid zullen moeten zijn hun kaders lossers te laten (flexibeler omgaan met organisatiedoelen, instrumenten, werkwijzen).

De respondenten deden de volgende suggesties voor toekomstige samenwerking op gebiedsniveau:

- Afstemming en samenwerking in de tijd: zo vroeg mogelijk (pre-verkenningsfase).

-
- Organisatorische afstemming en samenwerking: samen een projectteam of projectbureau vormen en mogelijkheden tot koppeling van afzonderlijke projecten (opschalen) nagaan als dit meerwaarde biedt.
 - Afstemming en samenwerking in een programma of met gezamenlijke beleidsinstrumenten: de MIRT-gebiedsagenda's in combinatie met de beheervisie netwerken bieden hiertoe bijvoorbeeld mogelijkheden.

De aanstaande uitvoering van het Deltaprogramma wordt gezien als een belangrijke katalysator om deze samenwerking ook echt op te gaan zetten.

5 Samenwerking in projecten

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden twee cases beschreven: de herinrichting van de Hurwenense uiterwaard in Gelderland en de Reconstructie van de N61 in Zeeuwsch Vlaanderen. In de cases is vooral gelet op de rollen die Rijkswaterstaat, DLG en het waterschap hierin vervullen op de invulling van de samenwerking. Wat hebben de betrokkenen geleerd van de samenwerking? In 5.4 worden de cases vergeleken en conclusies getrokken.

5.2 Herinrichting van de Hurwenense uiterwaard

5.2.1 Omschrijving project en gebied

De Hurwenense uiterwaard ligt tussen het dorp Hurwenen en de brug bij Zaltbommel in de gemeente Maasdriel aan de zuidoever van de Waal.



Figuur 1 Ligging van de Hurwenense uiterwaard en andere uiterwaarden langs de Waal.

(Bron: www.dutleysheritagefoundation.nl)



Figuur 2 De Hurwenense uiterwaard vanuit de lucht gezien.

(Bron: www.bommelerwaardgids.nl).

Het gevarieerde gebied geeft ruimte aan landbouw, natuur en waterberging. Bewoners uit de omgeving recreëren in dit gebied: fietsen, zwemmen en wandelen. De hele uiterwaard is Natura 2000-gebied. In natuurgebied de Kil, dat deel uitmaakt van de uiterwaard, is sprake van een achteruitgang van de natuurkwaliteit door verdroging en vermessing (eutrofiëring). Agrariërs ervaren een deel van het gebied als te nat.

Rijkswaterstaat wil de waterkwaliteit en de leefomgeving van stroming minnende planten- en diersoorten van de Waal verbeteren door aanleg van een meestromende nevengeul in de Hurwenense uiterwaard. De provincie Gelderland wil de natuurkwaliteit in het nabijgelegen natuurgebied 'de Kil' verbeteren door het creëren van een betere waterhuishouding (anti-verdroging), een waterstaatkundige scheiding tussen landbouw en natuur, meer dynamiek (langer vasthouden rivierwater voorjaar en eventuele verhoging) en verbetering van milieucondities (verjonging riet, uiterwaardverlaging). Om deze doelen te realiseren hebben in eerste instantie Rijkswaterstaat, het toenmalig ministerie van LNV, DLG, het waterschap en Staatsbosbeheer de volgende maatregelen bedacht:

- Aanleg van een meestromende nevengeul van circa 2,7 km lengte langs de Waal;
- Verondiepen van de zandwinplas;
- Verleggen van de zomerkade;
- 48 hectare verlagen van de uiterwaard met onder andere natuurvriendelijke oevers;
- Revitalisering van natuurgebied de Kil door herstel en uitbreiding;

- Aanleg van natte en kruidenrijke graslanden, inrichten van een aantal hectaren voor de ontwikkeling van ooibossen (totaal 31 hectare) en
- Graven van een nieuwe watergang en gemaal voor de landbouwpercelen.

5.2.2 Procesverloop

1992-2008: NURG en de doelstellingen voor de Hurwenense uiterwaard

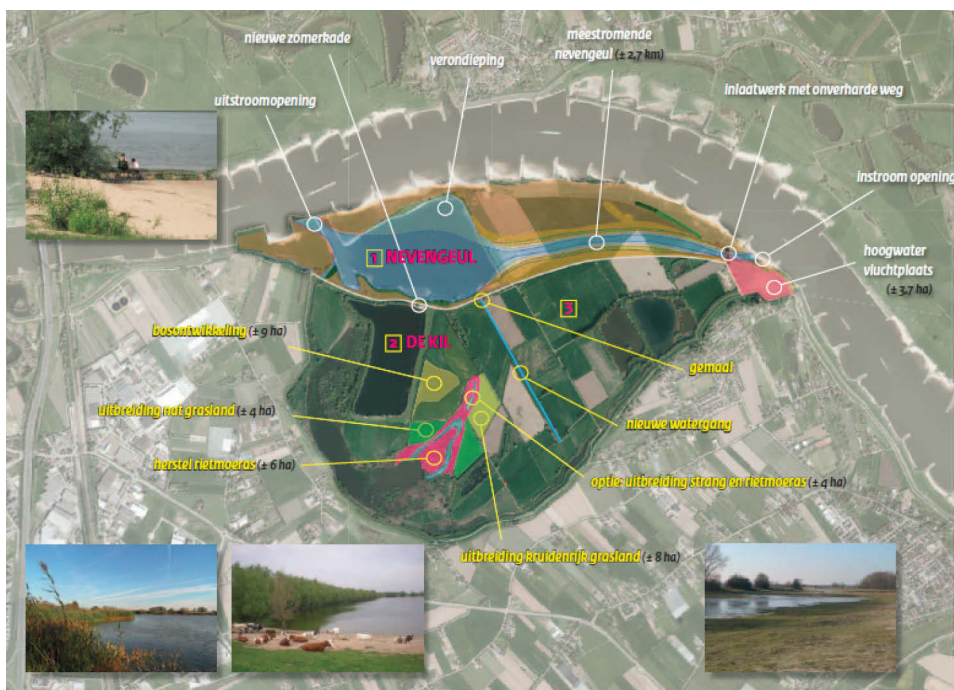
Al sinds 1992, bij het nader invullen van de Nadere Uitwerking Rivieren Gebied (NURG, een beleids-categorie uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening) bestaan plannen voor herinrichting van de Hurwenense uiterwaard met als doel een natuurlijker en gevarieerder rivierlandschap te verkrijgen. Die plannen leiden in 1993 tot een visie Fort Sint Andries (gebied tussen Zaltbommel en Tiel), waar ook de Hurwenense uiterwaard onder valt. Binnen NURG willen de toenmalige ministeries van LNV en V&W gezamenlijk optrekken. DLG krijgt van het voormalig ministerie van LNV de opdracht om een ontwerp voor de herinrichting van de Hurwenense uiterwaard uit te werken. Rijkswaterstaat en DLG starten als gelijkwaardige partners en niet vanuit een relatie opdrachtgever en opdrachtnemer met daarbij behorende afspraken. Het beeld dat de organisaties dan van elkaar hebben is dat beide organisaties professioneel zijn. Omdat DLG al bezig is in het gebied, wil Rijkswaterstaat niet daarnaast solo in het gebied acteren, maar liever samen met DLG. De eindtermijn voor realisatie van het project wordt afgesproken en ook hoeveel Rijkswaterstaat zal meebetalen.

2005-2008: Inrichtingsplan, mer-procedure en voorkeursalternatief

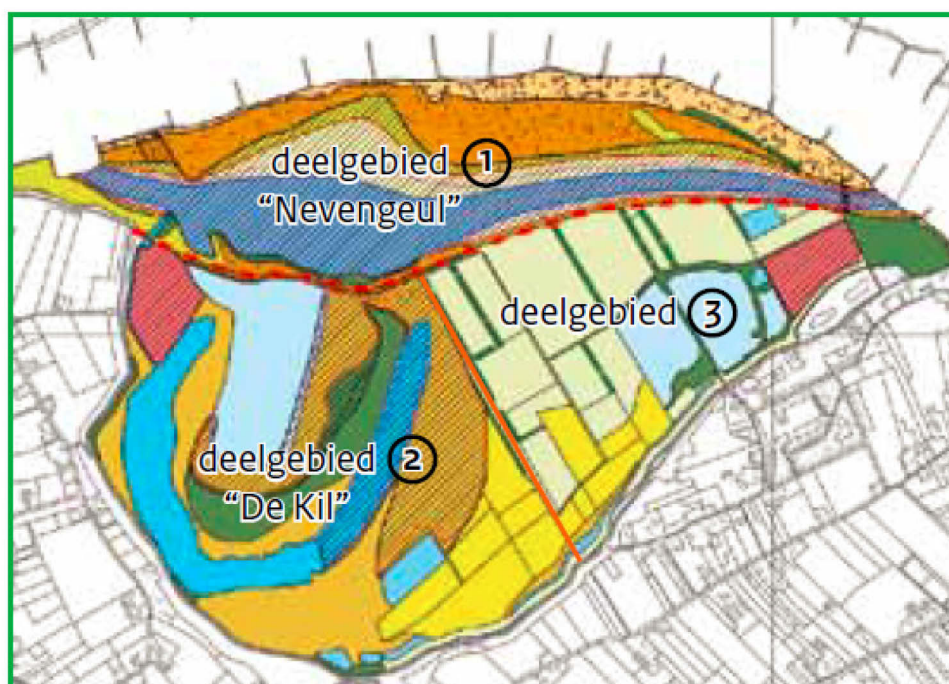
In de periode van 2005 tot en met 2008 werkt DLG in een projectgroep met Rijkswaterstaat, provincie Gelderland, gemeente Maasdriel, Staatsbosbeheer Regio Oost en het waterschap Rivierenland aan de uitwerking van plannen voor de hele Hurwenense uiterwaard, inclusief het bijzondere natuurgebied De Kil. Grondeigenaren, pachters, verenigingen, bewoners en Vereniging Agrarisch Natuurbeheer Capreton nemen deel in een adviesgroep. In de periode 2006-2007 ontstaan tussen Rijkswaterstaat en DLG allerlei discussies en knelpunten, die op hoog niveau opgelost moeten worden. *Er ontstaat een gebrek aan vertrouwen dat hoofdzakelijk voortkomt uit het onbekend zijn met elkaars werkwijzen en cultuur*, aldus een medewerker van Rijkswaterstaat, dienst Water, Verkeer en Leefomgeving. Een voorbeeld hiervan is het mandaat om een beslissing te nemen over het voorkeursalternatief. DLG denkt dat de eigen DLG-directeur in de regio over het voorkeursalternatief mag beslissen. Maar de DLG-directeur is hiertoe helemaal niet bevoegd. In het gelijkwaardig partnerschap zijn hiertoe ook geen bevoegdheden overgedragen. De minister van Verkeer en Waterstaat beslist over het voorkeursalternatief, vaak op voorspraak van de hoofdingenieur directeur (HID) van een regionale eenheid van Rijkswaterstaat. Uiteindelijk leiden de discussies tussen Rijkswaterstaat en DLG tot een jaar vertraging.

Het plan voor de Hurwenense uiterwaard doorloopt de mer-procedure, waarin de mer-commissie drie alternatieven toetst en eind 2008 positief adviseert over het voorkeursalternatief. Dit alternatief omvat drie verschillende deelgebieden met eigen doelen en eigen vormen van beheer:

- Deelgebied 1 (De Nevengeul) heeft als doel de ontwikkeling van dynamisch, riviergebonden natuur door het aanleggen van een meestromende nevengeul.
- Deelgebied 2 (De Kil) heeft als doel natuur en wordt beheerd door Staatsbosbeheer.
- Deelgebied 3 heeft als doel behoud van cultuurhistorische en landschappelijke waarden door inzet van een bijpassend agrarisch natuurbeheer.



Figuur 3 Maatregelen herinrichting Hurwenense uiterwaard (bron:DLG, 2011).



Figuur 4 Opdeling in drie deelgebieden (bron: DLG, 2011).

De deelgebieden bieden letterlijk en figuurlijk een polderoplossing door waterpeilen te variëren. Deelgebied 1 is vooral gericht op het verbeteren van de waterkwaliteit en de leefomgeving van stroming minnende planten- en diersoorten, door aanleg van een nevengeul, in deelgebied 2 wordt het water in het voorjaar langer vast en iets hoger gehouden en daardoor natter ten gunste van de natuur en in deelgebied 3 wordt de waterbeheersing gescheiden van het natuurgebied de Kil en meer afgestemd op het landbouwkundig gebruik in dit gebied. Om natuur en landbouw qua watersysteem meer te kunnen scheiden is aanleg van een watergang en een nieuw gemaal nodig. Het project Hurwenense uiterwaard heeft hiermee tot 2010 een integraal karakter.

2010: KRW als vliegwiel voor alle deelgebieden

Tot 2010 ontbreekt geld om het voorkeursalternatief uit te voeren en ligt het project feitelijk stil. Maar in 2010 komt vanuit het Europese programma Kader Richtlijn Water (KRW), gericht op verbetering van de (ecologische) waterkwaliteit, geld beschikbaar voor de aanleg van de meestromende nevengeul in deelgebied 1. Omdat RWS zelf te weinig mensen heeft en DLG al betrokken is in het gebied, start DLG als gedelegeerd opdrachtgever in opdracht van Rijkswaterstaat met de voorbereiding van aanleg van de nevengeul. Rijkswaterstaat stuurt daarmee aan op een versmalde opdracht, waarbij herinrichting van de andere deelgebieden vooralsnog blijft liggen. DLG gaat met de versmalde opdracht aan de gang maar ontdekt al binnen enkele maanden dat realisatie van de versmalde opdracht onmogelijk is. Het geld is beschikbaar, maar grond en gedragenheid ontbreken.

De gemeente Maasdriel en agrariërs bezitten grond in deelgebied 1 van de Nevengeul. De gemeente is bereid om die grond af te staan op voorwaarde dat twee eisen worden ingewilligd: deelgebied 2 'natuurgebied De Kil' wordt opgeknapt. Daarnaast is voor de agrariërs dat de waterhuishouding voor deelgebied 3 worden verbeterd door aanleg van een watergang en een gemaal en deelgebied 3 ondanks de natuurfunctie ook als agrarisch gebied gebruikt kan worden. Met deze eisen van de gemeente Maasdriel en de agrariërs blijft het voorkeursalternatief uitgangspunt voor de hele uiterwaard. In maart 2011 verschijnt een DLG nieuwsbrief Hurwenense uiterwaard, waarin dan de volgende uitspraak van de toenmalige DLG-projectleider voor Hurwenen zegt: *De aanleg van de nevengeul is wat mij betreft het vliegwiel om tot een (deel)uitvoering van de Kil te komen. Ik maak me sterk om met de betrokken partijen ook de rest van het plan voor de uiterwaard voor elkaar te krijgen, met name de Kil. Voor beide deelgebieden geldt dat er eerst extra geld moet komen voordat met uitvoering kan worden begonnen. Dat is er nu nog niet, maar wij zien hiervoor wel kansen.* DLG heeft een adviesnota opgesteld met varianten voor de Kil en deze voorgelegd aan de gemeente Maasdriel, provincie Gelderland, Staatsbosbeheer en Waterschap Rivierenland. Het is uiteindelijk aan de bestuurders van deze organisaties in hoeverre zij de voorstellen willen financieren.

Consultatierondes

DLG wil bewoners niet alleen informeren, maar ook graag horen wat zij belangrijk vinden. Hiertoe houdt DLG in 2011, 2012 en 2013 consultatierondes, die bij de werkwijze van DLG horen. Een omgevingsmanager van DLG hierover: *Want op die manier betrek je de omgeving, de mensen. En niet op het moment dat er een tervisieligging is en ze dan voor verrassingen geplaatst worden.* De consultatierondes maken geen deel uit van de kapstok gebiedsontwikkeling, maar het zit in het DNA van de DLG'ers om zo te werken: *Hoe eerder je de omgeving betreft hoe beter je weet wat er leeft. Maar ook valt het beter te managen als je ze aan de voorkant betreft. Als je aangeeft wat je wel en niet kunt, dan beginnen ze bij te draaien,* aldus een projectleider van DLG.

Op 13 april 2011 vindt er een consultatiebijeenkomst plaats over de Nevengeul met elf vertegenwoordigers uit het gebied, variërend van particuliere bewoners tot vertegenwoordigers van de agrarische natuurvereniging en de hengelsportvereniging. Binnen de grenzen van het voorlopig ontwerp kunnen deelnemers wensen en aandachtspunten inbrengen voor thema's als: toegankelijkheid en openstelling, toekomstig gebruik en toekomstig beheer in het gebied. Aangekondigd is dat ingebrachte punten zo mogelijk worden meegenomen in de verdere uitwerking. DLG geeft wel aan dat in sommige gevallen niet kan, bijvoorbeeld omdat de techniek, de wetgeving of het beheer bepaalde grenzen stellen. Vanuit recreatief belang is het grote nadeel voor de bewoners dat zij 'hun recreatief rondje' niet meer kunnen doen. Dit is op te lossen door het bouwen van een brug, maar Rijkswaterstaat wil dit niet betalen. Dat is weer een kunstwerk dat onderhoud vergt en het creëert weerstand in technische zin: opstuwning.

Er volgen nog drie consultatierondes in juni 2011, maart 2012 en maart 2013 waarin grondeigenaren, grondgebruikers, bewoners en belangenorganisaties suggesties doen voor verbeteringen van het ontwerp van de herinrichting van de hele uiterwaard (in april 2011 alleen de Nevengeul) en vooral voor de toegankelijkheid van het gebied.

November 2011-maart 2012: werken aan commitment gemeente en waterschap

In november 2011 verwerpt een meerderheid van de gemeenteraad van Maasdriel het raadsvoorstel voor de Hurwenense uiterwaard omwille van het vereiste investeringsbedrag van circa twee ton van de gemeente Maasdriel. De reden dat de gemeenteraad niet akkoord gaat, is niet puur financieel volgens de wethouder van Maasdriel, maar ook door een gebrek aan draagvlak bij de agrarische sector. Een deel van de grond die verworven moet worden voor de KRW-geul is in handen van de gemeente Maasdriel. De gemeente wil niet meewerken met grondbreng als het project niet integraal wordt aangepakt. De gemeente Maasdriel wil eigenlijk die hele KRW-geul niet en verwijst hierbij naar de slechte ecologische toestand van het nabijgelegen natuurgebied De Kil. Een provinciaal programmaleider Waalweelde-west begrijpt dit van de gemeente en zegt hierover: *Er wordt een geul aangelegd voor ecologische doeleinden terwijl een bestaand natuurgebied, de Kil van Hurwenen, staat te verpieteren. Terwijl het overal staat aangeschreven als zeer waardevol, laten we de kwaliteit achteruit gaan.*

Het waterschap dient het gemaal en de hoofdwatgang te realiseren. Daar is eigenlijk nog de meeste discussie over. Het waterschap heeft in zijn peilbesluit opgenomen dat er een verbetering moet komen van het natuurpeil en het landbouwpeil binnen de zomerpolder, met een zogenaamde zomerkade die de scheiding vormt tussen deelgebied 1 aan de ene kant en deelgebieden 2 en 3 aan de andere kant. Dat is nog gebaseerd op NURG. Het waterschap zou meeliften en afwachten hoe dat zich allemaal zou ontwikkelen bij Rijkswaterstaat. Als in 2008 deze optie als voorkeursalternatief wordt gekozen, heeft het waterschap niets begroot. Daarom is het waterschap terughoudend met haar rol. Het enige waar het waterschap verantwoordelijk voor is, is de waterhuishouding in de zomerpolder. Vooral in het voortraject is sprake van veel meedenken en meepraten door het waterschap. Door hun toedoen is de nevengeul nog wat verlegd, zodat deze niet te dicht langs de dijk loopt. Door de nevengeul ontstaat snellere stroming, maar ook opstuwing. Eerst krijgt het water heel veel ruimte en dan moet het ineens allemaal door dezelfde smalle flessenhals. Over die opstuwing is heel wat gecommuniceerd tussen vergunningverleners van het waterschap, Rijkswaterstaat en DLG. De interactie tussen Rijkswaterstaat en het waterschap was verder volgens een medewerker van het waterschap eigenlijk niet zo intensief. *Het ging eigenlijk alleen over de invloed van de inrichting van de nevengeul op de waterkering. Dat was in zoverre minimaal dat het vooral ging over de Keurvoorschriften. Dat werd snel doorgeschoven naar de technici van Rijkswaterstaat en de vergunningverleners hier bij het waterschap. Daar ben ik alleen doorgeefluik geweest.*

Volgens het waterschap zijn de watgang en het gemaal vooral voor het Natura 2000-gebied, de hoofdverantwoordelijkheid hiervoor ligt niet bij het waterschap maar bij de provincie. Het waterschap is dan ook niet van plan om deze (natuur)maatregelen volledig zelf te betalen. Ondertussen bleek ook dat de gemeente Maasdriel financieel niet meer wilde bijdragen. Een medewerker van het waterschap hierover: *Het waterschapsbestuur was not amused. Het bestuur heeft altijd gezegd: we willen meedoen als andere besturen zich ook committeren. Toen zij hoorden dat de gemeente Maasdriel niet mee wilde betalen, vroegen zij zich af of dit wel conform de afspraken was die gemaakt waren.*

Een voormalig projectleider van DLG voelt aan dat hij de nevengeul niet kan realiseren als hij het project niet verbreedt en groter maakt. De provincie is voor DLG een natuurlijke partner, omdat de provincie vanuit Waalweelde, een provinciaal programma voor realisatie van projecten langs de Waal, steeds verkondigd heeft dat zij het 'in één keer goed' wil doen: 'integraal oppakken'. Een andere reden om de provincie er bij te vragen is omdat de provincie de verantwoordelijkheid over het natuurbeleid heeft. De provincie Gelderland lost de ontstane problemen uiteindelijk op. De toenmalig gedeputeerde Co Verdaas van de provincie Gelderland: *ik laat het niet stranden. Als het nu om die euro's bij het waterschap fout dreigt te gaan, dan passen wij dat bij.* De provincie Gelderland biedt de gemeente Maasdriel en het waterschap aan om mee te financieren en de Commissaris van de Koningin oefent politieke druk uit op de gemeenteraad van Maasdriel om akkoord te gaan. De provincie Gelderland besluit 1,9 miljoen in de Hurwenense uiterwaard te investeren. Op 1 maart 2012 stemt de gemeenteraad van Maasdriel in met het raadsvoorstel voor de Hurwenense uiterwaard. Een meerderheid van de raad is akkoord gegaan met de inbreng van de gemeentelijke gronden, nadat wethouder Huizinga in onderhandeling met Rijk en provincie de toezegging heeft gekregen dat deze partijen het investeringsbedrag van circa twee ton van de gemeente Maasdriel overnemen. Voorwaarde hierbij was wel dat de gemeente haar gronden op basis van vrijwilligheid, tegen de normale verkeerswaarde zou

inbrengen (verkopen aan BBL). Een provinciaal medewerker Waalweelde west hierover: *Toen kreeg je de situatie dat wij in één keer mede-opdrachtgever werden van een project dat eigenlijk natuurlijk een Rijkswaterstaat-project was.* Op aanraden en met hulp van DLG vraagt het waterschap een PlattelandsOntwikkelingsProgramma-subsidie aan, die gehonoreerd wordt en door de provincie Gelderland en het waterschap van co-financiering wordt voorzien.

DLG krijgt van de provincie Gelderland de opdracht om het integrale plan te realiseren.

DLG wordt hiermee gedelegeerd opdrachtgever voor twee projecten en twee gescheiden opdrachtgevers: de Nevengeul van Rijkswaterstaat en de Kil en het agrarisch gebied van de provincie Gelderland. Tussen rijk en provincie bestond overigens wel een oude samenwerkingsafpraak dat ieder 30 miljoen in Waalweelde zou investeren. Rijkswaterstaat investeerde 30 miljoen in een afgekaderd gebied: in Hurwenen en Heesselt. De provincie was vrij om zelf te bepalen waar ze 30 miljoen in stopte. Dit leidde tot discussie. De programmaleider van Waalweelde: *Statenleden dachten dat de Hurwenense uiterwaard werd gedaan omwille van de KRW. Dat is toch een Rijksdoel. Dan moesten we uitleggen dat in Heesselt ook provinciale doelen werden gerealiseerd met rijksgeld. Wat ik een misser vind is dat de samenwerking niet verder is gegaan dan die nu gegaan is.*

Samenwerkingsovereenkomst De Kil en aanbesteding

In de zomer van 2012 komt er duidelijkheid over draagvlak, grond en geld. Ook het aanbesteden wordt dan helder: contractvorm, eisen en openbaar. De uitkomst is dat aannemer 'De Vries & Van de Wiel' de aanbesteding krijgt. Op 22 september 2012 wordt de samenwerkingsovereenkomst 'Kil van Hurwenen' ondertekend in een tent in de Hurwenense uiterwaard door de gemeente Maasdriel, DLG, de provincie Gelderland, Staatsbosbeheer en waterschap Rivierenland. In oktober 2012 wordt de opdracht gegund. Op 15 januari 2013 dient de aannemer bij verschillende overheden alle documenten in om de benodigde ontheffingen en vergunningen voor zowel de nevengeul als voor de Kil te verkrijgen. Er zijn ongeveer tien vergunningen, ontheffingen en meldingen ingediend bij vijf verschillende bevoegde gezagen. Op 18 april 2013 vraagt de aannemer de vergunningen aan die nodig zijn om de werkzaamheden voor de Kil en de aanleg van de nevengeul uit te voeren. Het zijn verschillende vergunningen die op verschillende momenten in procedure gaan.

5.2.3 Rollen van organisaties

De rollen van de afzonderlijke organisaties zijn als volgt.

Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat is initiatiefnemer vanuit de Kaderrichtlijn Water voor realisatie van de Nevengeul (deelgebied 1). Vervolgens heeft Rijkswaterstaat de realisatie van dit project integraal bij DLG weggezet in een specifieke opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie, waarbij DLG alle ruimte krijgt om het plan en financieringsconstructies te bedenken voor de hele uiterwaard. Volgens een provinciaal programmaleider Waalweelde west was Rijkswaterstaat tot dan toe eenzijdig met de geul bezig en heeft DLG die scope verbreed tot gebiedsontwikkeling. Behalve opdrachtgever is Rijkswaterstaat ook toetser voor een aantal wetten en regels. Een programmaleider van Waalweelde, provincie Gelderland ziet bij Rijkswaterstaat spanning op die dubbelrol: *Rijkswaterstaat geeft een partij geld om voor 1 januari 2015 een project te realiseren en anderzijds geven ze aan dat ze het niet voor 1 januari redden om een vergunning te verlenen.* Volgens een projectleider van de provincie heeft Rijkswaterstaat nog een derde rol: uitvoerder. Aan de overkant van de Hurwenense uiterwaard, bij de Heesseltsche uiterwaard, wordt ook gegraven: *Een echt integrale aanpak van de twee uiterwaarden tegelijkertijd leidt tot aanzienlijke aanbestedingsvoordelen. DLG ontkent dit, maar aannemers bevestigen dit. Als twee projecten tegelijk in uitvoering gaan, zoals bij de Heesseltsche uiterwaard en de Hurwenense uiterwaard, dan is het slimmer om het als één project aan te besteden.* Een Rijkswaterstaat-medewerker van de directie Netwerkmanagement Oost Nederland geeft aan dat de Heesseltsche uiterwaard niet gelijktijdig in uitvoering is met Hurwenen. In de Heesseltsche uiterwaard is de planstudie gereed, het projectbesluit genomen en gaan ze nu aan de vraagspecificatie werken. Dezelfde medewerker geeft aan dat ze zijn teruggekomen van het opschalen van projecten: *We zijn teruggefloten door Europa. Het moet allemaal wat handzamer zijn, waarbij de hele markt de kans heeft om mee te doen. Ook voor de prestatiecontracten van Rijkswaterstaat zou te veel*

samengenomen moeten worden. Daarmee schakel je eigenlijk al driekwart van de markt uit. Volgens een projectleider van DLG zijn er in dit verhaal twee waarheden, want er liggen twee belangen: Hoe groter je gaat opschalen, des te lastiger de beheersing en dat komt de aannemer weer ten goede (veel meerwerk).

Provincie Gelderland

De provincie Gelderland is opdrachtgever voor DLG voor realisatie van de Kil. Het geldt dat de provincie investeert in de Kil is afkomstig van het programma Waalweelde, een samenwerkingsconstructie tussen alle gemeentes aan de Waal en provincie Gelderland met als doel de Waal en haar omgeving mooier, veiliger, natuurlijker en economisch sterker te maken. Het project krijgt daarmee een meer integraal karakter. Een provinciaal medewerker vindt dat veel organisaties toch wel erg met hun eigen ding bezig zijn, vooral het waterschap en Rijkswaterstaat: *Voor de integrale benadering kijkt men naar de provincie Gelderland: lossen jullie het dan maar op. Die houding hebben wij ook wel. Het gevolg is dan wel dat wij degene zijn die daarvoor betalen. Voormalig gedeputeerde, Co Verdaas is vervolgens iemand die er dan voor gaat staan.* De financiële positie van de provincie Gelderland en de klik in de persoonlijke relaties tussen de gedeputeerde en andere bestuurders is doorslaggevend geweest voor het slagen van het project.

Dienst Landelijk Gebied

De Dienst Landelijk Gebied (DLG) heeft te maken met twee verschillende opdrachtgevers. Voor de nevengeul is het Rijkswaterstaat. Voor de Kil en voor het agrarisch gebied is het de provincie Gelderland. De DLG is verantwoordelijk voor de planuitwerking en voor de coördinatie van de uitvoering. Adviesbureau Royal Haskoning ondersteunt de DLG bij de uitvoering van het project. DLG stuurt de aannemer voor alle deelgebieden tegelijk aan en niet gesplitst in deelgebieden. De DLG hanteert tijdens het project van de Hurwenense uiterwaard het Integraal Project Management (IPM)-model van Rijkswaterstaat met een contractmanager, technisch manager, omgevingsmanager, procesbeheerder en projectleider. Daarbij hebben de technisch manager en de contractmanager contact met de aannemer en de projectleider heeft dat ook en de omgevingsmanager zit er ook regelmatig bij. Het IPM-team bestaat alleen uit DLG'ers. Het projectmanagement bestaat uit taken, die worden uitgevoerd door vijf bovengenoemde rollen te hanteren (waarbij meerdere rollen/ taken in één persoon vertegenwoordigd kunnen zijn bij kleinere projecten). Een omgevingsmanager van DLG vindt het overdreven om alles in procesmodellen vast te leggen. Een medewerker van Rijkswaterstaat, dienst Water, Verkeer en Leefomgeving wijst erop dat uitwisselingen vanuit hetzelfde format als voordeel heeft dat er veel minder misverstanden in de communicatie zijn. Op dit vlak speelden er in het verleden onduidelijkheden tussen beide organisaties. Het IPM-model 'opleggen of voorschrijven' aan DLG kent dan ook een voorgeschiedenis van misverstanden en miscommunicaties tussen Rijkswaterstaat en DLG (zie vorige paragraaf).

Waterschap Rivierenland

De rol van het waterschap is om de waterhuishouding te verbeteren: aanleg van een watergang, een paar duikers en een watergemaal. *Daarnaast zijn we vanuit de Keur, als meedenkende toetser ook betrokken bij het hele verhaal, dus de nevengeul en de opstuwing*, aldus een medewerker van het waterschap. Voor de watergang en het gemaal wordt gebruik gemaakt van POP (Plattelandsontwikkelingsprogramma)-geld. Daarvoor is co-financiering nodig van het waterschap. Een provinciaal programmaleider Waalweelde-west vindt dat het waterschap bij een bredere taakopvatting meer kansen kan benutten om andere belangen zoals natuur mee te koppelen.

Gemeente Maasdriel

De gemeente Maasdriel toont in eerste instantie veel verzet tegen de Nevengeul omdat de Nevengeul de ecologische kwaliteit van de Waal moet verbeteren terwijl de natuurkwaliteit in het dichtbij gelegen natuurerrein de Kil geen aandacht krijgt. Ook wil de gemeente zekerheid over de waterhuishouding en het kunnen voortzetten van landbouw in deelgebied 3. De gemeente speelt vooral een belangrijke rol door het inbrengen van grond en in het benodigde commitment voor het doorlopen van de Wro-procedure: structuurvisie Waalweelde-west, bestemmingsplan etc.

Ook tijdens uitvoering aandacht voor bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak

Volgens de wethouder is het typisch de houding van autonome uitvoeringsorganisaties als Rijkswaterstaat en DLG om, zodra voor hen de uitvoering start, te denken dat het een gelopen race is en achterover te leunen: *'Het is in uitvoering en aanbesteed. Klaar. Maar nee. Je moet constant achterom kijken voor het draagvlak. Want ze kunnen het je in de toekomst ook nog heel moeilijk maken.*

Een projectleider van DLG staat niet achter deze quote en is het oneens met de wethouder: *Ik heb dit nota bene zelf ingebracht vanuit de traditionele gedachte en ervaring die DLG heeft in dit soort trajecten!* Er ligt een samenwerkingsovereenkomst. Maar daarmee is het nog niet helemaal honderd procent in kunnen en kruiken. *Nee. Echt niet. In een samenwerkingsovereenkomst spreek je allerlei intenties uit. Die probeer je daarna zo goed en kwaad als het kan uit te voeren. Blijf oog hebben voor de samenleving, waarin constant allerlei zaken veranderen. Die dynamiek leg je niet vast in een samenwerkingsovereenkomst.* Volgens de wethouder van Maasdriel komt de opstelling van uitvoeringsorganisaties vaak voort uit wat van hogerhand is beslist: *Toch zal je dit soort ontwikkelingen in de uitvoering moeten inbouwen. Je zult nieuwe ijkmomenten met elkaar moeten vaststellen. Ik heb behoefte aan één keer in het half jaar de stand van zaken met elkaar door te nemen.* Dat gebeurt volgens de wethouder niet. De projectleider van DLG snapt deze reactie niet: Er is periodiek afhankelijk van de behoefte van de partners ambtelijk overleg (projectgroep) en twee keer per jaar een bestuurlijke afstemming (ook in 2013!). De wethouder wijst erop dat in maart 2014 de gemeenteraadverkiezingen zijn. *Het kan dan best dat dit weer onderdeel is van politieke discussie. Heb daar even erg in als uitvoeringsorganisaties Rijkswaterstaat en DLG. Nog even overleggen met de verantwoordelijke wethouder. Stel dat die straks weg is en er komt een andere wethouder die er heel anders over denkt. Dan heb je een probleempje.* Op de vraag of het dan nog niet is ingebed en geïnstitutionaliseerd in plannen antwoordt de wethouder: *We hebben nu de structuurvisie. Die gaat naar buiten toe. Daar kunnen zienswijzen op worden ingediend. We hebben met de provincie afgesproken dat we de structuurvisies nog door de oude gemeenteraden laten vaststellen. Dan heb je een zekere juridische basis. Dan ben je er nog niet, maar dan heb je wel meer houvast.* De programmaleider Waalweelde beaamt dat de bestuurlijke aandacht verslapt op het moment dat het in de uitvoering komt. *Dat vraagt om omgevingsmanagement. Een goede omgevingsmanager is goud waard en signaleert dit soort dingen, pakt het op en regelt het. Desnoods betekent dat terug aan de bestuurlijke tafel.*

Onduidelijkheden in samenwerking tussen Rijkswaterstaat en DLG bij stappen in de MIRT-procedure

DLG werkt in de casus Hurwenen niet alleen met het IPM-model van Rijkswaterstaat, maar ook met de stappen uit de MIRT-procedure. Als het projectbesluit genomen is en er bestaat overeenstemming over het voorlopig ontwerp dan gaat de gedelegeerd opdrachtgever, DLG in dit geval, verder met de vraagspecificaties. Daar heeft Rijkswaterstaat-regio als toekomstig beheerder ook weer inbreng in. Soms ontstaat discussie tussen Rijkswaterstaat en DLG hierover. De gedelegeerd opdrachtgever wil ook deels vrijheden houden. Een Rijkswaterstaat-medewerker van de directie Netwerkmanagement Oost Nederland: *Wij zijn eigenlijk geneigd om zaken heel strak voor te schrijven. Een functionele omschrijving is toch wat ruimer. Daar hebben we nu overleg over.* Diezelfde medewerker geeft aan dat de meningen verschillen over wat vervolgens tijdens de uitvoering de inbreng van Rijkswaterstaat moet zijn. *Sommige Rijkswaterstaat-medewerkers vinden: we komen wel kijken als het klaar is. Of het conform de vraagspecificatie is aangelegd. Of het allemaal voldoet aan de eisen. De andere helft zegt: we moeten wel goed mee blijven lopen en het Definitief Ontwerp beoordelen, want als de aannemer straks iets ontwerpt en we zitten er niet in de beoordelingsronde bij, dan krijg je misschien dingen die je eigenlijk helemaal niet wil en die je heel moeilijk kunt terugdraaien. Of dat gaat heel veel geld kosten.* Volgens deze medewerker is het in de opdracht van Rijkswaterstaat aan DLG niet duidelijk geformuleerd. Tijdens de vraagspecificatie denkt Rijkswaterstaat-netwerkmanagement mee om alles op papier te krijgen. Als de vraagspecificatie desondanks veel vrijheid geeft aan de opdrachtnemer wil Rijkswaterstaat het Definitief Ontwerp mee toetsen. In de procedure van het contract staat daar een bepaalde termijn voor. Omdat Rijkswaterstaat bij de vraagspecificatie bij Hurwenen om tafel zat en daar ook discussie bij was ontstaan, verwachtte Rijkswaterstaat

netwerkmanagement ook betrokken te worden bij de Definitief-Ontwerpnota. DLG betrok hen niet en gaf aan nog steeds aan de opdracht te voldoen van het Rijkswaterstaat-KRW team. Naar aanleiding hiervan besloot Rijkswaterstaat dat zij voortaan graag betrokken wil zijn bij het opstellen van de vraagspecificaties, het Definitief Ontwerp en het beheer- en onderhoudsplan. Dat is voor Rijkswaterstaat belangrijk omdat daar hun Beheer en Onderhoudskosten uit voort komen. Een RWS-medewerker van de directie Netwerkmanagement Oost Nederland: *Voor Hurwenen was het niet duidelijk geregeld.*

Wijzigingen tijdens uitvoeringsfase

Nadat het werk al is aanbesteed aan een aannemer om de Hurwenense uiterwaard in te richten, ontstaan discussies van de aannemer en DLG met respectievelijk Rijkswaterstaat over basaltblokken en respectievelijk met het waterschap over een vrije uitlaat.

a. Basaltblokken

De omgevingsmanager van DLG geeft aan dat een discussie met Rijkswaterstaat over basaltblokken tot vertraging leidt: *'Vertraging betekent voor de aannemer allerlei straffkortingen. Wie gaat dat betalen als het daardoor misloopt?'* DLG is coöperatief en meldt de opmerkingen van Rijkswaterstaat terug aan de opdrachtnemer. De opdrachtnemer gaat bij Rijkswaterstaat langs en dient een alternatief in. Dat kost 700.000 euro. *'De opdrachtnemer schiet door,, aldus een Rijkswaterstaat-medewerker van de directie Netwerkmanagement Oost Nederland. Vervolgens stelt Rijkswaterstaat het ontwerp bij en komt op 300.000 euro uit. DLG vindt het raar dat het op zo'n moment moet luisteren naar het Rijkswaterstaat-district, terwijl DLG gedelegeerd opdrachtgever is. In de samenwerkingsovereenkomst staat hier niets over en DLG heeft niets met het Rijkswaterstaat district afgesproken. Uiteindelijk wordt toch besloten dat DLG met het ontwerp van de opdrachtnemer doorgaat en er een risicoreservering komt van zeven ton. Mocht blijken binnen de termijn dat het district toch gelijk krijgt en oevers versneld wegspoelen, dan kan DLG die risicoreservering aanspreken. Een RWS-medewerker van de directie Netwerkmanagement Oost Nederland: *Dat was op zich wel een aardige oplossing: dan krijgt toch iedereen een beetje gelijk. Maar vervolgens heeft de opdrachtnemer het ontwerp toch van tafel gehaald. Daar waren we allemaal verrast door. Dus kan de toetsing weer opnieuw beginnen.'* Rijkswaterstaat en DLG maakten toen meteen goede afspraken. Dezelfde medewerker: *Het heeft ons wel duidelijk gemaakt, ook voor andere projecten, dat we een toetsprocedure van Vraag Specificatie en Definitief Ontwerp goed moeten afspreken. Dat is gewenst op het moment dat projecten en organisaties op afstand worden gezet – buiten de Rijkswaterstaat-organisatie.**

b. Vrije uitlaat

Bij het gemaal wil het waterschap op het laatste moment nog een wijziging doorvoeren: een vrije uitlaat. De omgevingsmanager van DLG hierover: *'Terwijl de aannemer met de uitvoering bezig is, verandert het nog. Dat zien wij als DLG liever niet. In de praktijk kan je toch tegenkomen dat zaken net iets anders moeten dan van te voren gepland. Soms kan het ook in het voordeel zijn van de aannemer.'* De projectleider van DLG staat hier anders in: *'Sterker afwijken kan mits een afwijking voldoet aan de voorwaarden: veroorzaker van de afwijking regelt dat geld, grond en gedragenheid tijdig is geregeld en een wijziging kan worden doorgevoerd. Contract is hierbij altijd het vertrekpunt!*

Volgens een medewerker van het waterschap viel de vrije uitlaat tussen de wal en het schip. Het waterschap ging er vanuit dat die bij de opdracht zat. Een medewerker van het waterschap hierover: *'Maar de gemaalspecificaties kwamen veel later, namelijk toen de opdracht al gegeven was aan de aannemer. We zagen dat een vrije uitlaat ontbrak.'* Het gevolg is dat zonder uitlaat de pomp vaker aangezet moet worden. Meer draaiuren kosten meer energie en dat is minder duurzaam.

Onduidelijkheden omtrent samenwerking bij beheer en onderhoud

Samenwerking vraagt ook om vroegtijdig afspraken over beheer. Rijkswaterstaat wil graag een stem blijven houden bij zaken die Rijkswaterstaat zelf in beheer en onderhoud neemt. Voor het beheer bij de Nevengeul is Rijkswaterstaat financieel verantwoordelijk. Rijkswaterstaat wil graag dat Staatsbos-beheer het beheer van de hele uiterwaard doet, inclusief het onderhoud van de geul. Er ligt een

afpraak dat bij oplevering van het project de aannemer een beheer- en onderhoudsplan schrijft of de actualisatie daarvan. Dan kunnen daarin alle laatste ontwikkelingen worden meegenomen. Pas op dat moment weet Rijkswaterstaat wat zij in beheer en onderhoud gaat nemen en waar zij financieel verantwoordelijk voor is en kan zij het ook in de programmering opnemen.

Bij Hurwenen zijn er meerdere partijen die het beheer en onderhoud gaan uitvoeren. Rijkswaterstaat wil graag op tijd met Staatsbosbeheer, Waterschap Rivierenland en DLG rond de tafel om, afhankelijk van hoe het besluit wordt, één op één afspraken over het beheer en onderhoud te maken met de terreineigenaar die het in de toekomst gaat worden. Dat is bij Hurwenen nog niet gelukt en is nog geen aandacht voor. Eerst kost de planstudie heel veel energie, dan de vraagspecificatie en dan de relatie met de opdrachtnemer.

Alle maatregelen bij elkaar leveren 1,7 cm waterstandsverlaging op. De geul heeft geen taakstelling voor hoogwater, maar anderzijds mag sedimentatie of vegetatie niet het waterniveau doen stijgen. Rijkswaterstaat wil met Staatsbosbeheer afspreken hoe zij dit invult. Een Rijkswaterstaat-medewerker van de directie Netwerkmanagement Oost Nederland: *'Als we het niet op tijd in onze vingers krijgen en alles begint meteen te groeien, dan hebben we een probleem. En dan? Wie is er dan verantwoordelijk voor het vegetatiebeheer in het kader van veiligheid? Volgens de Waterwet zijn wij dat zelf. Dan kunnen wij dat zelf gaan betalen. Je moet het dus aan de voorkant helemaal dicht timmeren. En er moet financiering zijn. Iedereen moet weten waar die aan toe is bij oplevering van het project.'* Tegelijkertijd constateert diezelfde medewerker: *'Iedereen snapt dat op het moment dat je nog niet uitge-engineerd bent, er nog heel veel onduidelijkheid is in de opdrachtgeversrol. Dan ontkom je er niet aan om na afloop die afspraken nog een keer op papier te zetten. We zijn er dus wel op tijd bij betrokken, maar pas op het eind van het project ben je in staat om zaken goed vast te leggen.'* Dat doe je dus in een definitief Beheer en Onderhoudsplan.

5.2.5 Succes- en faalfactoren

Persoonlijk contact en vertrouwen

Het persoonlijk contact, enthousiasme en vertrouwen is in deze casus zowel een succes- als een faalfactor. Enerzijds ontstaan in de casus meermalen meningsverschillen tussen bijvoorbeeld DLG en RWS, tussen gemeente en waterschap, tussen DLG en waterschap door verschillen in verwachtingen en het ontbreken van persoonlijk contact. Anderzijds halen deze partijen juist het persoonlijk contact met de toenmalig gedeputeerde van de provincie Gelderland aan als positieve factor: iemand die in oplossingen denkt en vertrouwen schenkt. Ook treden tijdens de laatste vier jaar van de drieëntwintig jaar durende voorbereidingsprocedure veel personele wisselingen op, waarmee het vertrouwen steeds opnieuw moet groeien.

Opschaling van het initiatief, scopeverbreiding en het betrekken van de provincie: van traditionele naar ontwikkelingsgerichte uitvoering

Een leerpunt is dat bij een opdracht (bijvoorbeeld aanleg van een Nevengeul) eerst naar een gebied wordt gekeken en naar de opgaven voor dit gebied. Vervolgens wordt aan de hand van de grond, geld en gedragenheid (de terminologie is van een projectleider van DLG) bepaald hoe de scope het beste invulling kan worden verwezenlijkt. Het opschalen van een gebied voordelen kan bieden (de drie deelgebieden), maar dat het opschalen ook grenzen kent (niet Heeseltsche uiterwaard betrekken). Het procesverloop van het project is te typeren als een zandloper. Het project is in de periode van 1992 tot 2010 integraal van karakter. Het project hangt vervolgens in de lucht door geldgebrek. Met de financiële dekking vanuit KRW dreigt het project te 'verengen of versmallen' tot deelgebied 1 'de Nevengeul'. Rijkswaterstaat zet de smalle opdracht uit bij DLG, omdat Rijkswaterstaat te weinig capaciteit heeft en DLG al in het gebied actief is. De EU-subsidie voor KRW blijkt uiteindelijk een vliegwiel voor alle deelgebieden. Om draagvlak en grond voor deelgebied 1 te krijgen merkt DLG dat scopeverbreiding tot de deelgebieden 2 en 3 noodzaak is en schakelt hiertoe de provincie Gelderland, het waterschap Rivierenland en de gemeente Maasdriel in. Met andere woorden: Rijkswaterstaat hanteert bij de opdrachtverlening niet de brede scope, DLG bij het opereren als gedelegeerd opdrachtgever wel. DLG krijgt hiertoe ook de ruimte van Rijkswaterstaat. Betrokkenen geven aan dat het project zonder opschaling niet was gelukt. DLG heeft grond, geld en gedragenheid weten te organiseren door de drie deelgebieden te verbinden.

Het opschalen van een gebied en het indelen in deelgebieden heeft enerzijds het voordeel om zaken te versnellen en behapbaar te maken (geld, grond, gedragenheid), maar anderzijds betekent het voor DLG als uitvoeringsorganisatie en opdrachtnemer wel dat er twee opdrachtgevers zijn met eigen kaders waar DLG mee om moet gaan. DLG kan er mee omgaan, omdat ze een goede, ervaren projectleider hebben.

Een andere les is dat de deelgebieden niet opvolgend in de tijd gerealiseerd worden maar tegelijkertijd. Het is goedkoper, efficiënter en het geeft minder overlast. De aannemer kan voor de uitvoering in de twee de deelgebieden aan het werk gaan. Er vinden bijvoorbeeld grondtransacties plaats tussen de deelgebieden. De afgeplagde gronden worden bijna allemaal gebruikt voor de verontdieping van de plas. Voor de aannemer is het dus één gebied. Hij hoeft geen grond af- en aan te vervoeren. De omgeving heeft minder last van machines die door het dorp moeten. Het opdelen in deelgebieden leidt ertoe dat er verschillende opdrachtgevers en verschillende vormen van toekomstig beheer en onderhoud zijn. Op geld, grond en gedragenheid zijn de drie deelgebieden steeds met elkaar verbonden. Ook zijn er steeds eisen op deze drie aspecten vanuit een deelgebied aan de andere deelgebieden gesteld. Als betrokkenen gebiedsontwikkeling echt goed organiseren ontstaan er ook tijdens de uitvoering nog kansen en ruimte voor optimalisatie! Zie projectideeën die onlangs nog zijn gehonoreerd.

Mix van gangbare werkwijzen: veel interpretatieverschillen

DLG heeft als gedelegeerd opdrachtgever zowel met de stappen uit de MIRT-procedure te maken als met het IPM-model van Rijkswaterstaat. Daarnaast heeft DLG ook gebruik gemaakt van eigen consultatierondes onder de bevolking. Zo is een mix van instrumentarium van Rijkswaterstaat en DLG ontstaan in de casus Hurwenen. Ook de ervaringen van DLG met, en kennis van POP(Plattelandsonwikkelingsprogramma)-subsidies, heeft geholpen in de relaties met andere partijen. Rijkswaterstaat lijkt een lange tijd uit beeld, maar via Waalweelde blijft zij op de hoogte via overleg over uiterwaarden langs de Waal. Daarnaast is Rijkswaterstaat vanuit eigen rollen bij de MIRT procedure ook aan zet. Hier blijkt veel onduidelijkheid wat aan DLG als gedelegeerd opdrachtgever is en wat aan Rijkswaterstaat is. Uit deze casus trekt Rijkswaterstaat de belangrijke les om bij de opdrachtverlening duidelijker aan te geven wanneer en hoe Rijkswaterstaat tijdens de procedure betrokken wil worden.

In de planstudie en ontwerpfase is Rijkswaterstaat op zoek geweest naar een KRW-coördinator vanuit Rijkswaterstaat die sturing zet op de inbreng vanuit de verschillende Rijkswaterstaat-vakgebieden.

Deze coördinator is er wel voor Ruimte voor de Rivier-projecten. De rol van de riviertakcoördinatoren Ruimte voor de Rivier is om aanspreekpunt, voorpost van het Bevoegd Gezag (BG), coördinator en verbinder te zijn voor de inbreng van Rijkswaterstaat Oost-Nederland in initiatieven van derden in de rivieren die in beheer zijn bij Rijkswaterstaat Oost-Nederland. Er is dus binnen de Rijkswaterstaat-Regio ook gepleit voor een KRW-coördinator. Het Rijkswaterstaat management wilde dit echter niet en had vertrouwen in de samenwerkingsovereenkomst en de rol van DLG hierin. Bij projecten op afstand is het gewenst om zo'n coördinator of verbinder vanuit de Rijkswaterstaat-organisatie aan te wijzen voor alle MIRT-fasen. In de plaats hiervan ontstaat nu de wens bij Rijkswaterstaat-procedures aan te scherpen.

Samenwerking in twee afzonderlijke overeenkomsten

Opvallend in deze casus is dat de samenwerking tussen partijen in twee afzonderlijke overeenkomsten vorm krijgt. Hier is het beschikbaar komen van geld via de KRW de hoofdoorzaak van. Hierdoor kon niet langer worden gewacht tot één samenwerkingsovereenkomst zou ontstaan vanuit de brede scope en brede financiering. De planningshorizon van de KRW was hier leidend. Doordat DLG voor beide overeenkomsten gedelegeerd opdrachtgever is, komen de opgaven toch bij elkaar met DLG als een soort projectbureau. Het project als geheel heeft overigens vooral doorgang kunnen vinden doordat a) de provincie zowel financieel als bestuurlijk is bijgesprongen en het waterschap en de gemeente, die beiden in de casus aan de zijlijn bleven staan, wist te betrekken; b) DLG zich is gaan opstellen als uitvoeringsorganisatie voor de provincie Gelderland.

5.3 Reconstructie van de N61 in West Zeeuwsch-Vlaanderen

5.3.1 Omschrijving project en gebied

De N61 is een 23 kilometer lange weg in Zeeuws-Vlaanderen. Het is de belangrijkste verbinding tussen het oosten en westen van Zeeuws-Vlaanderen en loopt van Hoek naar Schoondijke. De rijksweg N61 sluit aan op de N62. In deze provinciale weg is de Westerscheldetunnel aangelegd. Dit is de directe verbinding van Zeeuws-Vlaanderen met de rest van Zeeland. De N61 doorsnijdt twee gemeenten: de gemeente Sluis (25.000 inwoners) en het westelijke deel van de gemeente Terneuzen (55.000 inwoners). Belangrijke economische dragers van het gebied zijn de landbouw en de recreatie.



Figuur 5 West-Zeeuws-Vlaanderen.

De N61 is een onveilige weg waarop veel verkeersslachtoffers zijn gevallen. De reconstructie van de weg maakt onderdeel uit van het programma 'Duurzaam Veilig West Zeeuwsch-Vlaanderen' uit 1995 waarin alle wegbeheerders (provincie, gemeenten, waterschap en Rijkswaterstaat) samen werken aan de verbetering van de verkeersveiligheid in het gebied. Voor de onveiligheid van deze weg ziet men drie oorzaken:

- De smalle rijbaan met naast geleden fietspad op korte afstand;
- Veel landbouwverkeer op de weg (met veel slib) en
- Veel directe aansluitingen op (landbouw)bedrijven en woningen.

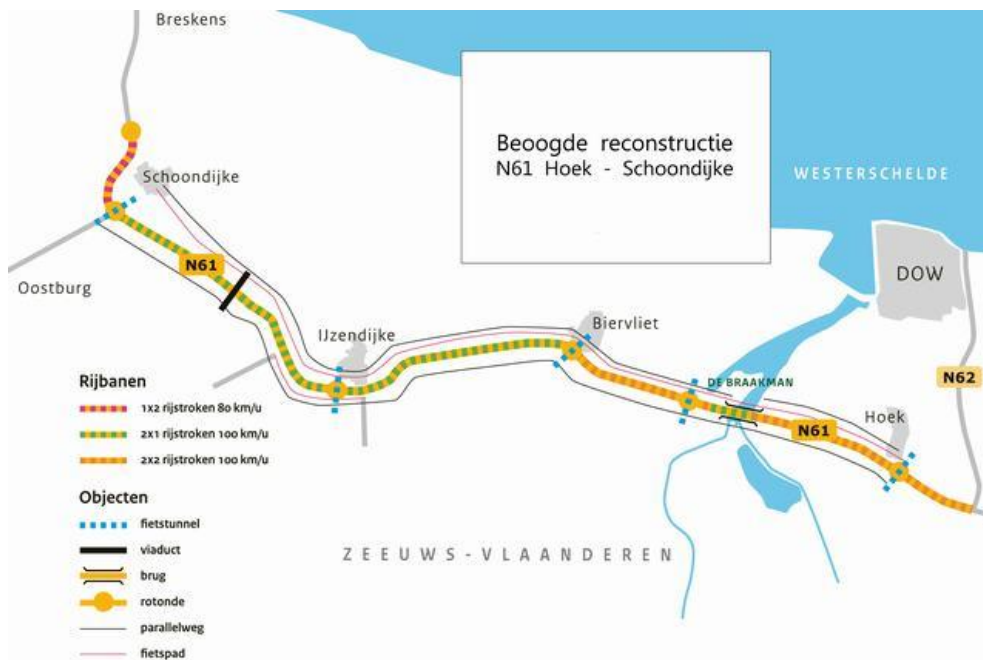
Door het scheiden van rijstroken, het aanleggen van parallelwegen voor landbouwvoertuigen en fietspaden en het terugbrengen van het aantal directe aansluitingen op de weg moet dit probleem worden opgelost.

Naast het MIRT-project N61 loopt er sinds 2004 het gebiedsproces West Zeeuws-Vlaanderen dat een kwaliteitsimpuls wil geven aan de economische ontwikkeling, toegespitst op de recreatie en de landbouwstructuur. Daarnaast komen ook natuurontwikkeling, wateropgaven en versterking van de kustverdediging aan bod. Dit integrale gebiedsproces is mede opgestart vanwege de verwachte negatieve sociaaleconomische effecten van het schrappen van de veerdienst (voor auto's) tussen Breskens en Vlissingen.

5.3.2 Procesverloop

Planprocedure N61

Na een lange voorbereidingsperiode (1996-2011) is het Tracébesluit in 2011 voor de N61 tussen Hoek en Schoondijke uiteindelijk vastgesteld. Na de startnotitie (1996) volgde de m.e.r. (2000) en het Tracébesluit. Over het Tracébesluit is bestuurlijk overleg geweest met de provincie, het waterschap en de gemeenten. Daarna heeft de Minister een besluit genomen over het gewenste alternatief. In 2009 volgde pas het ontwerp Tracébesluit. In de tussentijd heeft het project enkele malen stilgelegen door landelijke discussies over geluid en luchtkwaliteit. Bovendien dreigde steeds het gevaar dat het project door landelijke bezuinigingen zou worden geschrapt. Dat is niet gebeurd, mede dankzij het feit dat het project vooral gericht was op verkeersveiligheid en niet op verkeersdoorstroming. In 2011 is het definitieve Tracébesluit vastgesteld en kon het project de realisatiefase in. De aangepaste weg wordt in 2014 geheel open gesteld.



Figuur 6 Beoogde reconstructie van de N61 (Bron: RWS).

Grondbank N61

Al in 2000, en dus voordat het besluit over het Tracé van de N61 definitief werd genomen, heeft Rijkswaterstaat een overeenkomst gesloten met DLG over de aankoop van grond voor de N61. Daarvoor heeft DLG op verzoek van Rijkswaterstaat al een analyse gemaakt van de grondmarkt in het gebied en vooral van agrarische grondposities aan weersijden van de weg en de mate waarin de weg hierdoor moest worden overgestoken. Voor de opbouw van een grondbank is 10 miljoen gulden (euro??) beschikbaar gesteld. Dit bedrag is door toevallige omstandigheden beschikbaar. De Omgevingsmanager van Rijkswaterstaat: *'Er was dat jaar sprake van een flinke onderuitputting bij Rijkswaterstaat. Daardoor was er ruimte voor dit soort slimme dingen. (...) Maar als we dit nú zouden voorstellen, zouden we daar intern heel veel kritische vragen over krijgen.'* DLG ging met dit geld grond kopen (en ruilen) in een brede zone rondom de N61. De betrokken medewerker van DLG: *'We wilden eerst 1,5 km rond de weg kopen, maar dat werd al snel meer omdat er ook boeren waren met grond dat veel verder lag'.* De belangrijkste doelen van deze grondbank waren: (1) verwerven van Tracégronden op minnelijke basis en (2) het agrarisch gebruik aan beide zijden van de weg te beperken. Dit laatste doel heeft als voordeel dat de verkeersveiligheid (al voor de aanleg van de N61) toeneemt en dat Rijkswaterstaat minder planschade (omrijtschade) hoeft te betalen aan de betrokken boeren.



Figuur 7 Reconstructie N61 en het omliggende landbouwgebied (bron: www.jeras.nl).

Het aankopen en ruilen van grond door DLG (voor de N61) verliep relatief geruisloos: DLG en Rijkswaterstaat hebben er geen grote ruchtbaarheid aan gegeven. Dat was ook niet noodzakelijk omdat DLG ook voor andere functies (bijvoorbeeld natuur) en andere opdrachtgevers (vooral de provincie) al grond kocht in het gebied. Hierdoor waren er al contacten tussen grondaankopers en de boeren in het gebied. Bovendien kon DLG de ruilgronden die voor andere opdrachtgevers en functies waren gekocht, soms ook inzetten in de kavelruil voor de N61 (en andersom).

Bestuurlijke samenwerking N61

Ondertussen ging de planvoorbereiding voor de N61 in de periode 2000 tot 2010 gewoon door. Hierbij is overlegd met het waterschap, de gemeenten en de provincie. De gemeenten waren betrokken als vergunningverlener. Het waterschap was naast vergunningverlener ook betrokken als water- en wegbeheerder in het gebied en de provincie richtte zich op realisatie van de natuurdoelstellingen (EHS) in het gebied. Met deze partijen is ook een convenant gesloten. De strekking daarvan is: *Wij helpen Rijkswaterstaat bij het realiseren van dit project tegen de laagst maatschappelijke kosten* (medewerker waterschap Scheldestromen). In de praktijk loopt dit goed en kan het werk doorgaan met tijdelijke vergunningen en ontheffingen. Toch kunnen de convenantpartners altijd nog aanvullende eisen stellen waardoor uitgevoerde werken moeten worden aangepast. In de praktijk heeft dit niet tot problemen geleid. De reconstructie levert het waterschap ook voordelen op. De Rijkswaterstaat-omgevingsmanager: *De huidige N61 is lastig te onderhouden voor het waterschap met veel hout en dammetjes. (...) Er ligt daar straks een puik stukje simpel te beheren infrastructuur voor het waterschap. (...) Dat doen we helemaal voor niets.*

Publieksvoorlichting N61

Rijkswaterstaat heeft verschillende voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd voor de bewoners van de kernen rondom de weg. In de periode 2000-2007 zijn er mondesmaat bijeenkomsten geweest over alternatieven. Na 2009 (ontwerp Tracébesluit) is dat geïntensiveerd. Deze drukbezochte bijeenkomsten hadden vooral het karakter van voorlichtingsbijeenkomsten. De Omgevingsmanager: *Toen was het wel zo van: dit is het plan en we gaan daar niets meer aan veranderen. Als je dat wel doet kan je project zomaar aan de verkeerde kant van de streep komen te staan . Aanpassingen aan het plan zouden tot extra kosten en vertraging leiden en het risico vergroten dat het project alsnog zou worden geschrapt.*

Integraal gebiedsproces West Zeeuws-Vlaanderen

In 2004 is ook het gebiedsplan 'natuurlijk vitaal' vastgesteld. In de gebiedscommissie zijn vertegenwoordigd: de provincie Zeeland, de gemeente Sluis, het Waterschap Scheldestromen, de gezamenlijke natuurorganisaties, Recron, en de Kamer van Koophandel (dus niet Rijkswaterstaat en DLG alleen via de provincie). In het kustgebied staan vooral de ontwikkeling van de verblijfsrecreatie in combinatie met natuurontwikkeling en kustversterking centraal. In het 'binnenland' is agrarische

structuurversterking en het realiseren van waterdoelen (bijvoorbeeld natuurvriendelijke oevers) en natuur (EHS) erg belangrijk. De gebiedsontwikkeling wordt aangestuurd door de hierboven genoemde bestuurlijke gebiedscommissie en een ambtelijk projectbureau. De gebiedscommissie adviseert zowel de provincie, de gemeente als het waterschap. In het projectbureau werken ambtenaren van genoemde organisaties samen. In de gebiedsbijeenkomsten over de mogelijkheden voor kavelruil voor de boeren in het gebied vallen de doelstellingen van de grondbank van DLG/Rijkswaterstaat en de doelen van het gebiedsproces deels samen. De DLG-medewerker: *Er zijn toen zittingen met boeren geweest, waarin ze konden laten weten wat ze wilden. Daar hebben de boeren die voor Rijkswaterstaat hebben geruild ook aan mee kunnen doen. Op een gegeven moment zijn die processen een beetje in elkaar gedaald.* Daarnaast is mede dankzij de grondbank N61, als een soort bijvangst, ook zo'n 80 hectare EHS gerealiseerd. Overigens wordt de aanleg van de N61 niet echt als een project in de context van dit gebiedsproces gezien en daardoor ook niet besproken in de gebiedscommissie. Andere gebiedsgerichte projecten, vooral rond natuur, water, recreatie en kustverdediging, worden wel regelmatig in de gebiedscommissie besproken.

Natuurcompensatie

De realisatie van de (12-13 ha) natuurcompensatie voor de N61 wordt afgestemd met al bestaande natuurprojecten van de provincie. In één geval heeft de provincie, via DLG, al grond gekocht in het gebied en is de grond op kosten van Rijkswaterstaat door de provincie/DLG ingericht als nieuwe natuur. In een ander geval kocht DLG in opdracht van Rijkswaterstaat grond en betaalde de provincie een bedrag aan Rijkswaterstaat om naast de compensatienatuur ook nog een stukje provinciale EHS te realiseren. Ook dit project is uitgevoerd door DLG. Voor de provincie heeft dit meeliften op de natuurcompensatie van Rijkswaterstaat een belangrijk voordeel. Een provincie-medewerker: *'Voor ons heeft dat betekend dat we geen directievoering en bestektekeningen hoefden te betalen, hierdoor hebben we EHS kunnen realiseren tegen 65% van de kosten die we anders kwijt waren geweest'.*

Provinciaal kavelruilbureau

In 2012 heeft de provincie Zeeland, mede naar aanleiding van de positieve ervaringen met de aanleg van de N61, besloten om een provinciaal kavelruilbureau op te richten. Ook DLG participeert in dit bureau. Als de provincie, het waterschap, een gemeente of Rijkswaterstaat publieke doelen in Zeeland heeft waarvoor kavelruil kan worden ingezet, kunnen ze dit bureau inschakelen. Een medewerker van het kavelruilbureau: *'Meestal gaan organisaties vanuit hun opgave nadenken over wat ze nodig hebben om die opgave te realiseren. (...) Wij werken vanuit de grondmarkt en proberen zo alle opgaven te realiseren'.* Het grote voordeel is dat grond hierdoor gemakkelijker kan worden geruild ook tussen verschillende doelen. Een provincieambtenaar: *'Met 100 ha grond kan je vijf doelen realiseren, met 200 ha 15 doelen.'*

Kavelruil N61 en gebiedsproces

Toen begin 2011 het uiteindelijke Tracébesluit definitief kon worden vastgesteld, bleek dat DLG al ongeveer 45% van de benodigde tracégronden in handen had. Bovendien was door kavelruil bijna een miljoen euro aan omrijnschade voorkomen, die anders door Rijkswaterstaat aan de boeren in het gebied had moeten worden uitbetaald. Het grondeigendom aan weerszijden van de weg (door agrariërs met landbouwpercelen aan de verkeerde kant van de weg) is met 48% afgenomen. Vervolgens kon Rijkswaterstaat via minnelijke verwerving (met onteigening achter de hand) de rest van het Tracé verwerven. Daar was Rijkswaterstaat overigens parallel aan DLG al in 2003 mee begonnen. In 2010 liep de overeenkomst tussen DLG en Rijkswaterstaat over de grondbank af. Rijkswaterstaat wilde de grondbank daarop afbouwen door DLG de resterende grond snel te laten verkopen. De provincie Zeeland stak daar echter een stokje voor, omdat het graag wilde dat de grondbank langzaam werd afgebouwd. Zodoende kon via kavelruil en overbedeling van de boeren in het gebied, worden voorkomen dat boeren weer grond zouden kopen aan de overzijde van de weg. Bovendien kon hiermee een bijdrage worden geleverd aan een verbeterde structuur van de landbouw in het gebied, een belangrijk doel uit het gebiedsplan. Rijkswaterstaat stemde in met deze langzame afbouw van de grondbank en heeft daarop de overeenkomst met DLG verlengd tot 2015. Gezien de stijgende grondprijzen in het gebied is de verwachting dat de opbrengst van de grond daardoor ook zal toenemen.

Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de realisatie van het MIRT-project N61. Daarbij ligt de scope sterk op de realiseren van de weg en minder op andere functies in het gebied. De (meeste) publieks-bijeenkomsten vinden vrij laat in het planproces plaats waardoor wijzigingen in het plan eigenlijk niet meer mogelijk zijn. Wel heeft Rijkswaterstaat, en dat is vrij ongebruikelijk vanuit de formele MIRT-procedures, voordat er formeel sprake was van een project, DLG al opdracht gegeven om grond te kopen en te ruilen. Daarnaast heeft Rijkswaterstaat een aantal jaren deelgenomen aan de gebiedscommissie West-Zeeuws-Vlaanderen. Hierin kwamen de opgaven/projecten van Rijkswaterstaat (N61) echter nauwelijks nog aan bod (de kustverdediging was aan het Waterschap gedelegeerd). Hierdoor heeft Rijkswaterstaat zich uiteindelijk teruggetrokken uit deze commissie. Rijkswaterstaat was nog wel betrokken bij het project Zwakke Schakels, hoewel het beheer van de zeekeringen in dit gebied is gedelegeerd aan het waterschap. Rijkswaterstaat is aanspreekpunt voor de Rijksfinanciering van het project.

Waterschap Scheldestromen

Het waterschap is bij de N61 vooral betrokken vanuit zijn rol als beheerder van het watersysteem en de lokale wegen. Formeel is het waterschap tegelijk ook vergunningverlener voor enkele ingrepen in het watersysteem. Het waterschap is over het algemeen tevreden over de manier waarop Rijkswaterstaat hen in de planfase heeft betrokken bij de N61. Een waterschapsmedewerker: *Wij zijn er automatisch bij betrokken vanwege onze taak als water- en wegbeheerder. Voor bijvoorbeeld DLG geldt dat niet; die zijn alleen maar adviesbureau*. Rijkswaterstaat is gewend om dergelijke aspecten mee te nemen in de planvorming en daarover te overleggen met het waterschap. Het waterschap is zelf trekker van enkele water gerelateerde projecten in het gebied. Hierbij gaat het vooral om het project Zwakke Schakels (kustverdediging) en het aanleggen van natuurvriendelijke oevers. Volgens een medewerker van de provincie staat het waterschap er om bekend dat: *het heel erg vanuit de koker denkt*. Toch zien we, vooral bij de kustverdedigingsprojecten, juist de invloed van de samenwerking in de gebiedscommissie. Mede hierdoor zijn niet alleen de duinen verbreed maar zijn deze werkzaamheden gekoppeld aan het realiseren van natuur- en recreatieopgaven. Hier lijkt meer sprake te zijn van ontwikkelingsplanologie, waarin het waterschap nadrukkelijk heeft samengewerkt met de gemeente, provincies en ook met lokale ondernemers. Een voorbeeld is het project Waterdunen waar versterking van de kustverdediging is gecombineerd met verblijfsrecreatie en natuurontwikkeling.

DLG

DLG heeft in het project N61 een belangrijke rol gespeeld in de kavelruil en vrijwillige grondverwerving, zowel voor de N61 zelf als voor de natuurcompensatie. In het bredere gebiedsproces West Zeeuwsch-Vlaanderen heeft DLG geen prominente rol gespeeld. Een van de redenen was dat de provincie het project zo belangrijk vond dat het zelf het projectmanagement (en ook de secretarisrol) heeft vervuld. DLG had wel ambities om deze rol, net zoals in andere gebiedsprocessen in Zeeland, te vervullen maar daar is het nooit van gekomen. In dit proces werd DLG vooral ingezet bij grondverwerving en kavelruil en bij de inrichting van natuurgebieden. Inmiddels heeft de provincie de grondverwervingstaken en kavelruil belegd bij een provinciaal kavelruilbureau, dat DLG uitvoert onder regie van de provincie.

Provincie Zeeland

Zoals al aangegeven speelt de provincie Zeeland een prominente rol in het gebiedsproces West Zeeuwsch-Vlaanderen. De gedeputeerde zit ook zelf in de gebiedscommissie. De provincie heeft veel menskracht en financiële middelen in dit project gestoken. Daarentegen is de rol van de provincie bij de reconstructie van de N61 beperkt. De provincie heeft in de beginfase samen met de gemeenten wel een belangrijke rol gespeeld in de lobby naar het Rijk voor de reconstructie van de weg, maar daarna is de rol minder. De provincie is vooral betrokken als verantwoordelijke voor de realisatie van natuurbeleid en dus van natuurcompensatie. Daarnaast heeft de provincie in 2010 ervoor gezorgd dat de grondbank N61 langzamer werd afgebouwd zodat de resterende grond optimaal kan worden ingezet voor doelen uit het gebiedsproces (zoals kavelruil).

5.3.4 Afstemming en samenwerking tussen organisaties

Grondbank N61

De afstemming tussen DLG en Rijkswaterstaat rond de grondbank/kavelruil N61 is vrij beperkt geweest. Dat was volgens de betrokkenen ook niet nodig omdat de opdracht van Rijkswaterstaat aan DLG vrij duidelijk was en bovendien was het vertrouwen tussen de betrokken personen groot. De DLG-medewerker: *'We hebben een hele goede vertrouwensrelatie opgebouwd met elkaar. (...) Ik denk dat we dan ook maximaal vier keer per jaar met elkaar tafel zaten om alles door te spreken. Er waren ook jaren dat we elkaar maar één keer zagen'*. De Rijkswaterstaat Omgevingsmanager: *We hebben er niet bovenop gezeten en vertrouwd op de expertise van DLG en dat ze daar slimme dingen doen'*.

Afstemming waterschap en gemeenten rond N61

De samenwerking tussen Rijkswaterstaat en waterschap rond de N61 was grotendeels formeel ingebouwd in de planprocedure van Rijkswaterstaat (onderdelen waterhuishoudingsmaatregelen en mitigerende maatregelen). Bovendien hebben het waterschap en de gemeenten een positie in het proces als vergunningverlenende instantie voor ingrepen die het watersysteem beïnvloeden inclusief ruimtelijke ingrepen.

Afstemming integrale gebiedsproces

Daarnaast hebben vooral provincie, gemeente en waterschap veel beleid zowel bestuurlijk (in de gebiedscommissie) als ambtelijk (via een gemeenschappelijk programmabureau) op elkaar afgestemd. Het voordeel van een ambtelijk programmabureau is volgens de provincie: *'Medewerkers van het waterschap, de gemeente en de provincie zitten tegen over elkaar. Dan loop je even bij elkaar binnen en wordt het gewoon geregeld'*. DLG speelde meestal pas een actieve rol in de grondverwerving en inrichting, dus nadat de visievorming al had plaatsgevonden. Rijkswaterstaat zat aanvankelijk wel in de gebiedscommissie. Toch heeft dit niet tot veel synergie geleid tussen het proces rond de N61 en het bredere gebiedsproces. Uiteindelijk is Rijkswaterstaat ook als actief lid uit de gebiedscommissie opgestapt. Een provinciale medewerker: *'In het gebiedsgerichte project ging het over agrarische structuurversterking en kwaliteitsverbetering van campings. Toen hebben ze op gegeven moment gezegd: we hebben niets bij te dragen en er is niets hier dat we kunnen halen'*.

Afstemming grondverwerving/kavelruil Zeeland

Tenslotte is er nog de afstemming op het gebied van grondverwerving en kavelruil. In feite vervulde DLG deze functie ad-hoc tot 2012. Daarna is deze functie overgenomen door het provinciale Kavelruilbureau Zeeland dat wordt uitgevoerd door DLG. De afstemming rond grond, die in West-Zeeuws Vlaanderen in feite al door DLG werd vervuld, vindt nu plaats op het niveau van heel Zeeland in dit bureau. Grondverwervers van provincie, DLG, gemeenten, waterschap en Rijkswaterstaat stemmen hier hun activiteiten op elkaar af. Een provinciaal medewerker vertelt: *'We hebben alle opgaven op één kaart gezet. Zo kan een kavelruil coördinator die ergens bij een boer langs gaat, ook meteen zien dat daar en daar ook nog iets moet gebeuren'*.

5.3.5 Succesfactoren en leerpunten

Persoonlijk contact en vertrouwen

Een belangrijke succesfactor voor de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en DLG rond de N61 is het persoonlijke contact en het vertrouwen tussen de betrokken medewerkers van Rijkswaterstaat en DLG. Zonder deze vertrouwensrelatie was dit experiment met vroegtijdig grond aankopen nooit van de grond gekomen. Bovendien zorgde het vertrouwen tussen Rijkswaterstaat en DLG ervoor dat de afstemming tussen beide organisaties ook weinig tijd en energie vroeg. Een belangrijke factor hierbij is dat in de provincie Zeeland de lijntjes over het algemeen vrij kort zijn en de mensen elkaar meestal goed kennen door jarenlange samenwerking. In grotere provincies (met meer bestuurlijke drukte) zal dit waarschijnlijk moeilijker zijn.

Afwijken van gangbare werkwijze

Een andere succesfactor was dat Rijkswaterstaat in het geval van de N61 bereid en in staat was om de gangbare manier van werken te doorbreken en al geld te investeren in een grondbank vóórdat de N61 een formeel project was. Daarbij was het voor Rijkswaterstaat handig om voor de uitvoering van deze

grondbank DLG in te schakelen. DLG was immers al actief op de grondmarkt in dit gebied en heeft ervaring met kavelruil. Indien Rijkswaterstaat deze rol zelf had opgepakt was dit lastiger geworden omdat agrariërs van Rijkswaterstaat hogere prijzen (en onteigening) verwachten. Op dit punt heeft Rijkswaterstaat dus handig gebruik gemaakt van de positie en het imago van DLG in het gebied. Uiteindelijk zal Rijkswaterstaat de investeringskosten van dit project hoogstwaarschijnlijk weer terugverdienen en zijn met deze aanpak meerdere maatschappelijke doelen gediend (agrarische structuurversterking, realisatie EHS).

Samenwerking in projectbureau

Een leerpunt dat indirect uit de N61 voortkomt, is dat samenwerking tussen overheden en uitvoeringsorganisaties heel concreet kan worden gestimuleerd door samenwerking in een gemeenschappelijk projectbureau. Dat zien we terug in de samenwerking tussen gemeente, provincie en waterschap in het projectbureau Natuur Vitaal in Breskens en ook in de samenwerking in het kavelruilbureau.

Ontwikkelingsgerichte uitvoering in traditionele planvorming

Tenslotte leert de casus N61 ons dat ook vrij traditionele publieke gebiedsontwikkeling in de planvorming (toelatingsplanologie), zoals bij de N61, best samen kan gaan met een meer ontwikkelingsgerichte uitvoering. Dit was vooral te danken aan het feit dat DLG de grondverwerving/kavelruil voor Rijkswaterstaat in het gebied combineerde met grondverwerving/kavelruil voor andere overheden en doelen. Hierdoor hebben, onbedoeld toch ook de realisatie van andere maatschappelijke doelen (zoals natuur) geprofiteerd van de grondverwerving voor de N61. Waarschijnlijk waren deze synergie-effecten groter geweest als het proces van de N61 en de gebiedsontwikkeling beter (en in een veel eerder stadium) op elkaar waren afgestemd. Mogelijk hadden dan met de aanleg van de N61 nog meer functies kunnen worden gerealiseerd dan nu al is gebeurd via de grondbank.

Opschaling initiatief?

De belangrijkste les van deze casus is misschien wel dat specifieke omstandigheden in een gebied ook kansen kunnen bieden voor Rijkswaterstaat-projecten. Dit vraagt echter om een brede blik en de durf om bestaande werkwijzen en procedures soms aan de kant te zetten om zodoende meer maatschappelijke effecten te realiseren. Daarbij moet dan niet alleen worden gedacht vanuit de belangen van Rijkswaterstaat. Het voorbeeld van de grondbank N61 is op zichzelf waarschijnlijk niet zomaar overal in Nederland toepasbaar. Dit voorbeeld paste vooral goed in de typisch Zeeuwse omstandigheden (veel agrarisch gebruik, weinig druk op de grond vanwege andere functies etc.). Andere projecten vragen wellicht om andere slimme oplossingen. Het is alleen zaak om hier oog voor te hebben en deze vervolgens ook mogelijk te maken.

5.4 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben we twee cases beschreven, waarin zowel Rijkswaterstaat, DLG als een waterschap betrokken zijn en die kenmerken van gebiedsontwikkeling vertonen. Opmerkelijk is dat de samenwerking tussen deze uitvoeringsorganisaties in beide cases niet gelijkwaardig is. In beide gevallen is Rijkswaterstaat de initiatiefnemer en is DLG ingehuurd als uitvoerder van het project (of een deel van het project). Ook lijkt de inzet van DLG in beide cases door min of meer toevallige omstandigheden tot stand gekomen. Bij de N61 is er geld over vanuit een ander dossier en is besloten om DLG hiermee een grondbank te laten starten en bij de Hurwenense Uiterwaard is te weinig mankracht bij Rijkswaterstaat een reden om DLG in te huren. Het waterschap is in beide cases vooral betrokken als beheerder en zit dus ook vooral in de rol van toelatingsplanologie.

In de cases komen we twee vormen van gebiedsontwikkeling tegen: toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie. Rijkswaterstaat wil droge en natte infrastructuur realiseren en zet DLG in de ontwikkelingsrol. Rijkswaterstaat vervult een rol van toelatingsplanologie: als toetser van procedures en vergunningverlener en 'vertraagt' vanuit die rol de door Rijkswaterstaat uitbestede ontwikkelingsrol aan DLG. Dit moet niet negatief te worden benaderd: het is ook een soort 'counter vailing power', of 'checks and balances' rol die wordt vervuld. Uitvoeringsorganisaties trachten consequent in rol of strategie te zijn en laten zich daarbij vooral leiden door interne organisatorische ontwikkelingen. Er zijn daarbij verschillen binnen organisaties in 'willen, mogen en kunnen' in gebiedsontwikkeling.

Interne organisatieontwikkelingen, zoals krimp van personeel (Rijkswaterstaat) of het niet intern begroot hebben van bijdragen aan gebiedsontwikkeling (waterschap), overrulen daarbij nog vaak de gewenste rollen voor gebiedsontwikkeling. De cases leren dat de communicatie tussen de drie uitvoeringsorganisaties en het anticiperen op elkaar kan worden verbeterd en gebiedsontwikkeling ten goede zouden komen.

DLG heeft in beide projecten een dubbelrol: zij fungeert tegelijk als uitvoerder van provinciale gebiedsprojecten. Deze projecten zijn integraler van opzet en DLG slaagt er in beide cases in om de doelen van de provincie en Rijkswaterstaat (min of meer) met elkaar te verbinden. Dat blijkt een succesfactor voor deze cases te zijn. Hierdoor ontstaan er namelijk meer mogelijkheden voor uitruil van doelen en inbreng van de doelen/belangen van anderen.

De inzet van DLG lijkt vanuit het perspectief van ontwikkelingsplanologie in beide cases een succes te zijn. Bij de N61 slaagt DLG er niet alleen in om op vrijwillige basis grond te verwerven voor de N61, maar ook om een bijdrage te leveren aan andere maatschappelijke doelen (agrarische structuurversterking en natuur). Bij de Hurwenense Uiterwaard is het aan DLG (en de provincie) te danken dat de beperkte opgave van Rijkswaterstaat (Nevengeul realiseren) wordt gekoppeld met natuurontwikkeling en de wensen van de bewoners en agrariërs. DLG is als gebiedsontwikkelaar veel meer bedreven dan Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat is als weg- of rivierbeheerder veel meer bedreven dan DLG. Om deze twee werelden te verbinden heb je alleen spelregels nodig en een verbinder.

Het doorbreken van standaard werkwijzen en procedures (door DLG) lijkt een belangrijke succesfactor voor gebiedsontwikkeling in beide cases. Dit kan echter niet overal. Rijkswaterstaat blijft groot belang hechten aan deze standaarden in de samenwerking.

6 Conclusies en discussiepunten

Doel van deze ambitieverkenning is inzicht geven in de ontwikkeling van de rol van Rijkswaterstaat, Dienst Landelijk Gebied en de waterschappen in gebiedsprocessen en te onderzoeken of op basis van gezamenlijke ambities de samenwerking tussen de organisaties in de praktijk kan verbeteren.

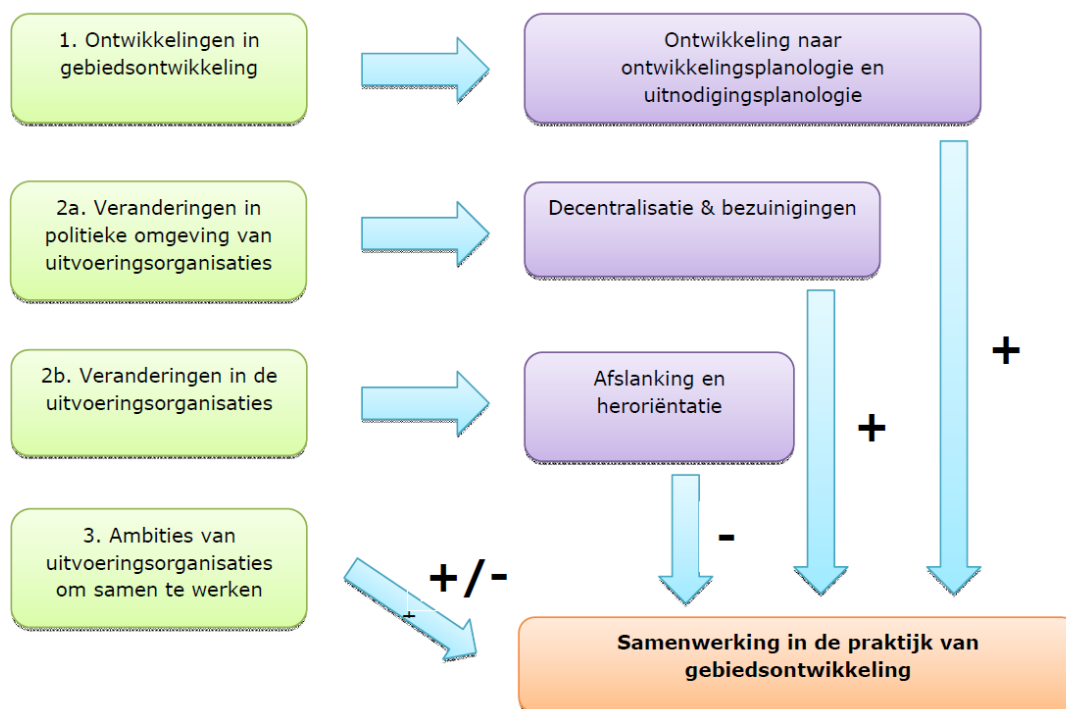
In dit rapport stonden de volgende hoofdvragen centraal:

1. Welke ontwikkelingen zijn er te identificeren binnen gebiedsontwikkeling?
2. Wat zijn de belangrijkste veranderingen gerelateerd aan gebiedsontwikkeling in
 - a. De politieke omgeving en
 - b. De organisatie van Rijkswaterstaat, DLG en waterschappen?
3. Wat zijn de mogelijkheden voor samenwerking tussen Rijkswaterstaat, DLG en waterschappen in gebiedsontwikkeling?

De beantwoording van bovenstaande hoofdvragen geeft inzicht in een drie verschuivingen die invloed hebben op de samenwerking in gebiedsontwikkeling:

1. Een beweging naar ontwikkelingsplanologie en uitnodigingsplanologie.
2. Decentralisatie en bezuiniging.
3. Afslanking en heroriëntatie.

In onderstaande afbeelding staat schematisch weergegeven hoe de bovenstaande hoofdvragen en verschuivingen samenhangen met de samenwerking in gebiedsontwikkeling. De + en - geeft aan of de beïnvloeding van de verschuiving voornamelijk positief of negatief kan worden geïnterpreteerd.



Figuur 8 Samenhang tussen de hoofdvragen, drie verschuivingen en de manier waarop deze de samenwerking in de praktijk van gebiedsontwikkeling beïnvloeden.

De hoofdconclusies zijn:

Mogelijkheden voor gebiedsontwikkeling

Medewerkers van DLG, Rijkswaterstaat en de waterschappen kunnen de verschuivingen in gebiedsontwikkeling, in de politiek en in de rol van de eigen organisatie in gebiedsontwikkeling goed duiden vanuit hun praktijk.

Door deze ontwikkelingen wordt het steeds moeilijker om gebiedsontwikkeling vanuit één overheid en bijbehorende uitvoeringsorganisatie te organiseren. Er zijn steeds meer afhankelijkheden tussen overheden onderling en tussen publieke en private organisaties. Dit vraagt ook om meer samenwerking tussen deze publieke uitvoeringsorganisaties en beheerders.

Benut elkaars kwaliteiten

Samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties en beheerders gebeurt in de praktijk nog zeer beperkt. Dit ondanks het feit dat de drie organisaties volgens de medewerkers elk over verschillende en deels aanvullende eigenschappen en competenties beschikken. Deze medewerkers onderkennen dat ze in de praktijk vaak niet of onvoldoende gebruik maken van elkaars aanvullende kwaliteiten en nog (te) weinig echt samenwerken in gebiedsontwikkeling.

Structure follows strategy

De organisaties proberen wel op de genoemde ontwikkelingen in gebiedsontwikkeling en in de politiek in te spelen, maar de focus van het management is daarbij sterk gericht op de eigen organisatiedoelen en -structuren. Deze interne gerichtheid doet geen recht aan de groeiende onderlinge afhankelijkheden tussen uitvoeringsorganisaties, hun opdrachtgevers en de private partijen in de gebieden.

De focus op de eigen organisatie kan samenwerking in de praktijk van gebiedsontwikkeling in de weg staan. Een gevolg is dat elk van deze organisaties zijn eigen strategie kiest voor gebiedsontwikkeling. Veelal staat de eigen werkstructuur centraal en moet de strategie in een gebiedsproces daaruit volgen (*strategy follows structure*). Geredeneerd vanuit de problematiek van het gebied en vanuit effectiviteit en efficiency zou een aanpak waarin de werk- of organisatiestructuur de gebiedsurgenties en -partijen volgt veel beter werken (*structure follows strategy*).

Deze hoofdconclusies zijn nader te onderbouwen aan de hand van de drie hoofdvragen.

1. Verschuiving in gebiedsontwikkeling

1a. Naar ontwikkelingsplanologie en uitnodigingsplanologie

Volgens de literatuur zijn er drie vormen van gebiedsontwikkeling te onderscheiden, die verschillend van invloed zijn op de rollen van de uitvoeringsorganisaties en beheerders. Dit zijn:

- Toelatingsplanologie. Hierin staan wetten en regels centraal die formuleren wat mag en kan. Er is een duidelijke scheiding tussen beleid maken en uitvoeren. Uitvoeringsorganisaties en beheerders zitten hier in de klassieke rol van het uitvoeren van het formele overheidsbeleid, vergunningverlening en handhaving.
- Ontwikkelingsplanologie. Hierin werken overheden van verschillende lagen met elkaar en met private partijen samen. Voor uitvoeringsorganisaties en beheerders zijn overheidsdoelen niet meer het startpunt van de uitvoering, maar het startpunt van nieuwe onderhandelingen met publieke en private partijen op gebiedsniveau. Uitvoeringsorganisaties en beheerders komen tussen beleidsmakende overheid en partners bij gebiedsontwikkeling in te staan.
- Uitnodigingsplanologie. Hierin staat privaat initiatief centraal. Overheden zijn minder als deelnemer betrokken bij gebiedsontwikkeling. Overheden stellen randvoorwaarden op hoofdlijnen en ondersteunen private initiatieven (bijvoorbeeld met kennis). Uitvoeringsorganisaties kunnen private initiatieven ondersteunen of er zelfs in opdracht van private partijen gaan werken. In de literatuur wordt een beweging verondersteld van toelatingsplanologie naar

ontwikkelingsplanologie en uitnodigingsplanologie. Deze beweging is niet absoluut: alle vormen komen nog steeds voor. Toch is de verwachting dat ontwikkelingsplanologie en uitnodigingsplanologie in de toekomst belangrijker zullen worden.

1b. Definities van gebiedsontwikkeling

In de definities van gebiedsontwikkeling verschillen Rijkswaterstaat, Dienst Landelijk Gebied en de waterschappen qua scope. Medewerkers van DLG definiëren gebiedsontwikkeling bij voorkeur breed vanuit energie en vitaliteit in het gebied zelf: wie wil wat en hoe?

Medewerkers van Rijkswaterstaat en waterschappen definiëren gebiedsontwikkeling smaller en vooral vanuit projecten of beheer- en onderhoudsactiviteiten (de eigen opgaven). Daarmee sluiten de definities van de DLG'ers relatief beter aan bij ontwikkelingsplanologie en uitnodigingsplanologie dan de definities van de Rijkswaterstaat- en waterschapsmedewerkers.

1c. Gebiedsontwikkeling in de praktijk

De medewerkers van deze uitvoeringsorganisaties zien de veranderingen in gebiedsontwikkeling ook in de praktijk optreden. Vooral de beweging van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie is voor hen heel duidelijk merkbaar. Uitnodigingsplanologie komen zij in de praktijk nog minder tegen. Alleen DLG ziet deze ontwikkeling wel (in provinciale projecten). Tenslotte: voor sommige waterschappen lijkt te gelden dat ze zich (onder druk van bezuinigingen) meer terugtrekken uit gebiedsontwikkeling en weer meer in de traditionele toetsingsrol (toelatingsplanologie) gaan zitten.

2. Veranderingen in de politieke omgeving en in uitvoeringsorganisaties

2a. Decentralisatie, afslanking en heroriëntatie

Een gemeenschappelijke relevante politieke ontwikkeling is de ambitie in het regeerakkoord van het kabinet Rutte 2 (2012) om (vanuit efficiëntie overwegingen) Rijkswaterstaat, DLG en waterschappen meer te laten samenwerken.

Voor Rijkswaterstaat is daarnaast het samenvoegen van de ministeries van VROM en VenW in het nieuwe ministerie van IenM relevant, omdat de politiek hiermee ook de samenhang tussen de natte en droge infrastructuur en het beleid voor de leefomgeving (ruimte en milieu) wil versterken. Hierbij past ook dat de MIT-systematiek al enige jaren geleden is opgerekt tot MIRT-systematiek, waarbij de R staat voor Ruimte.

Voor DLG zijn de bezuinigingen op het natuurbeleid en de verdere decentralisatie van dit beleid naar provincies van groot belang. Dit zal in 2015 zelfs leiden tot het overhevelen van een groot deel van de DLG naar provincies.

Waterschappen worden in het huidige regeerakkoord opgedragen om te fuseren. Uiteindelijk zouden waterschappen vervolgens zelfs (samen met provincies) op moeten gaan in landsdelen. Hierover is echter nog veel discussie.

2b. Efficiënt werken

Zowel Rijkswaterstaat, DLG als waterschappen hebben de laatste jaren te maken met bezuinigingen, decentralisatie, reorganisaties en organisatieveranderingen. Binnen Rijkswaterstaat staat de laatste jaren efficiënt werken en verbinden centraal. RWS dient een kleinere en meer slagvaardige organisatie te worden. Daardoor ontstaat een sterke focus op de eigen beheertaken. Daarnaast is er toch ook een sterke wens tot samenwerken bijvoorbeeld via de MIRT-projecten en het Deltaprogramma. Voor DLG is de toekomst ongewis. Wel is duidelijk dat een groot deel van de organisatie in 2015 zal overgaan naar de provincies. Waterschappen fuseren (zoals eerder aangegeven) tot grotere regionale waterbeheerders. Ook krijgen ze te maken met nieuwe opgaven vanuit het Deltaprogramma en het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma.

2c. Organisatorische oriëntatie bemoeilijkt samenwerking

Medewerkers van Rijkswaterstaat zien dat de eigen organisatie grote ambities heeft in samenwerking, maar ervaren dat dit in de praktijk moeilijk is door bezuinigingen en reorganisaties. RWS gaat van 13000 medewerkers (2002) naar 7500 medewerkers (in 2018). Dat betekent in zestien jaar tijd bijna een halvering (40% reductie op personeel). Als uitvoerdersorganisatie wordt Rijkswaterstaat daarmee minder hands-on. Het is de vraag hoe dit zich verhoudt tot de wens om meer samen te werken in gebiedsontwikkeling? De DLG-ers zagen grote mogelijkheden in het functioneren als 'shared service centre' voor verschillende overheden. Door het overhevelen van (een groot deel van) de DLG naar provincies valt deze ambitie echter nu weg. Ook medewerkers van waterschappen hebben te maken met fusies en organisatieveranderingen. Enerzijds biedt schaalvergroting, professionalisering in combinatie met decentralisatie van beleid naar provincies en waterschappen kansen voor een actievere rol voor hen in gebiedsontwikkeling. Anderzijds ervaren de medewerkers dat waterschappen bij bezuinigingen soms juist de neiging hebben om zich terug te trekken uit gebiedsontwikkeling.

3. Samenwerking in gebiedsontwikkeling: kansen genoeg!

3a. Beperkte en ongelijkwaardige samenwerking

Het aantal nationale samenwerkingsverbanden tussen de drie uitvoeringsorganisaties is nog beperkt. Rijkswaterstaat en waterschappen hebben vooral in het Bestuursakkoord Water afspraken gemaakt over samenwerking en afbakening. Rijkswaterstaat en DLG hebben een samenwerkingsovereenkomst, waarin vooral staat op welke onderwerpen Rijkswaterstaat (als opdrachtgever) DLG inhuurt. Het is meer een uitvoeringscontract dan een gelijkwaardige samenwerking. Samenwerking tussen DLG en waterschappen is zeer beperkt. In dit onderzoek zijn geen samenwerkingsovereenkomsten tussen deze twee organisaties gevonden, en DLG blijkt ook nauwelijks opdrachten voor waterschappen uit te voeren.

De medewerkers van de drie organisaties verwachten voor de toekomst meer met elkaar te zullen (moeten gaan) samenwerken in gebiedsontwikkeling. Stimulerende factoren daarvoor zijn:

- a. Doorzettende decentralisatie gecombineerd met
- b. Bezuinigingen
- c. Een toenemende rol voor private en maatschappelijke partijen.

Op grond van deze drie ontwikkelingen verwachten de medewerkers dat gebiedsontwikkeling gaat veranderen en dat de drie organisaties elkaar daarbij meer nodig zullen hebben.

3b. Samenwerking in twee praktijken

In twee gebiedsontwikkelingsprojecten met Rijkswaterstaat als initiatiefnemer (N61 en Hurwenense Uiterwaard) is gekeken naar de samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties in de praktijk.

In beide projecten speelde Rijkswaterstaat de rol als opdrachtgever en DLG als opdrachtnemer van Rijkswaterstaat. De waterschappen speelden een minder actieve rol en waren vooral betrokken als vergunningverlener.

De uitvoeringsorganisaties waren dus geen gelijkwaardige partners en de samenwerking werd sterk gedomineerd door overeenkomsten/contracten en de interne regels en werkwijzen van Rijkswaterstaat. Dit beperkte de mogelijkheden voor co-creatie. Juist op momenten dat dit werd losgelaten, kwam er ruimte voor nieuwe dingen.

Een voorbeeld is de vrijwillige kavelruil rond de N61 in Zeeland, die alleen maar mogelijk was omdat Rijkswaterstaat een extra geldpotje (nog voordat het Tracébesluit was genomen) kon vrijmaken voor kavelruil door DLG. De casestudies leren dan ook dat juist het flexibeler omgaan met spelregels en procedures tot meerwaarde in gebiedsontwikkeling kan leiden.

3c. Samenwerken op gebiedsniveau

Medewerkers van Rijkswaterstaat, DLG en de waterschappen zien vooral mogelijkheden in onderlinge samenwerking op gebiedsniveau. Hun ervaring is dat de grootste meerwaarde bij samenwerking wordt geboekt als flexibel wordt omgegaan met de doelen van de afzonderlijke organisaties, procedures en werkwijzen. De medewerkers hebben verder vooral praktische suggesties om samenwerking op gebiedsniveau te verzilveren.

Voorbeelden zijn bijvoorbeeld de samenwerking in een provinciaal kavelruilbureau (zoals in Zeeland) als katalysator voor samenwerking in gebiedsontwikkeling stimuleren en het vormen van een gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie voor een gebiedsproces.

Discussiepunten

Samen vanaf de beginfase

Uit de conclusies vloeit de aanbeveling voort om als uitvoeringsorganisaties de verbetering van samenwerking vooral op het gebiedsniveau zelf te zoeken en niet zozeer op organisatieniveau. Hierbij is het belangrijk dat uitvoeringsorganisaties elkaar meer vanuit gelijkwaardigheid en meer in de beginfase van gebiedsprocessen opzoeken. Samenwerking vergt een pro-actieve houding richting omgeving met een blik naar voren (zet een stip op de horizon) en een blik naar buiten.

Uitvoeringsorganisaties en beheerders kunnen het gesprek met de omgeving aangaan vanuit één gezamenlijk helder loket. Het formuleren van dubbeldoelstellingen vanuit de eigen organisatie kan bijdragen om elkaar te vinden (denk aan Ruimte voor de rivier omtrent veiligheid en ruimtelijke kwaliteit).

Samenwerking betekent:

- In tunen: elkaar leren kennen.
- Fine tunen: dan de inhoud in.
- Niet meer aan joint fact finding doen.
- Maar aan joint story finding.

Eerdere verkenningen omtrent samenwerking waren heel vrijblijvend, zoals in de community 'Nederland boven water'.

Bestaande modellen

Vervolgens is de vraag welke aanpak en structuur het beste bij de voorliggende opgave past. Hierbij kunnen bestaande modellen en werkwijzen van de drie organisaties behulpzaam zijn. Gebiedsontwikkeling van DLG, het IPM-rollenmodel van RWS en de tools uit Nederland Boven Water die samen met de waterschappen zijn ontwikkeld, vullen elkaar aan. Daarnaast kan gewerkt worden aan een gemeenschappelijke gereedschapskist/toolbox. Het kan bijvoorbeeld handig zijn om alle beheerplannen in één database onder te brengen.

Leren in de praktijk

Belangrijk is de gemeenschappelijke overtuiging dat deze tot een effectieve gezamenlijke aanpak leiden. Aanbevolen wordt om twee pilots uit te voeren waarin deze nieuwe vorm van samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties/beheerders vanaf de start het uitgangspunt is.

Literatuur

- Boonstra, F.G., 2004. Laveren tussen regio's en regels. Verankering van beleidsarrangementen rond plattelandsontwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap, en Zuidwest Salland, Assen: Koninklijke Van Gorcum BV
- Boonstra F.G., W. Kuindersma, H. Bleumink, S. de Boer en A.M.E. de Groot, 2007. Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling. Evaluatie van de reconstructie zandgebieden. Wageningen: Alterra rapport 1441
- Boonstra, F.G. en W. Kuindersma, 2008. 'Governance' in geïntegreerd gebiedsgericht beleid. In: *Bestuurswetenschappen* 62 (5), pp. 51 - 71.
- Commissie Water en Ruimte, in gesteld door Unie van Waterschappen, 2010. Waterschappen; krachtige spelers in gebiedsontwikkeling. Opmeer drukkerij, maart 2010.
- Deltacommissie, 2008. Samen werken met water.
- DLG en RWS, 2007. Samen werken. Zes voorbeeldprojecten van samenwerking tussen Rijkswaterstaat en Dienst Landelijk Gebied. Den Haag: BCP/VormVijf, November 2007.
- DLG, 2013. Feiten en Cijfers 2012 Dienst Landelijk Gebied. Utrecht; Dienst Landelijk Gebied, juli 2013.
- Glasbergen, P.&P.P.J. Driessen, 1993. Innovatie in het gebiedsgericht beleid, Analyse en beoordeling van het ROM-gebiedenbeleid, Den Haag: SDU.
- Groot, Marten de, 2012. Waterschappen eerst opgeschaald dan opgeheven. In: Binnenlands Bestuur, 31 oktober 2012.
- Hoogerwerf, A. (red.), 1989. Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Kabinet Balkenende IV, 2009. Nationaal Waterplan 2009-2015. 22 december 2009.
- Kabinet Rutte 2, 2012. Bruggen Slaan. Regeerakkoord VVD - PvdA. Den Haag, 29 oktober 2012.
- Leroy, P., 2000. Natuurbeleid en beleidswetenschappen. In: P.P.J. Driessen & P. Glasbergen (Eds.), Milieu, samenleving en beleid. Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008. Mirtprojectenboek 2008.
<http://mirt2008.mirtprojectenboek.nl/documenten/h1.pdf>
- Peek, G-J, 2013. 'Ontschotten als kern van duurzame gebiedsontwikkeling', 17 mei 2013.
- Pleijte, M., R.P. Kranendonk, Y. Hoogveen en F. Langers, 2000. WCL's ingekleurd. Monitoring en evaluatie van het beleid voor waardevolle cultuurlandschappen. Wageningen: Alterra.
- Rijkswaterstaat, 2011. Ondernemingsplan 2015. Eén Rijkswaterstaat, elke dag beter. Den Haag.
- Rijkswaterstaat, 2013, Jaarbericht Rijkswaterstaat 2012, Den Haag.
- Rooy, P. van, A. van Luin en E. Dil, 2006. NederlandBovenWater. Praktijkboek gebiedsontwikkeling I. Gouda: Habiforum.
- Rooy, P. van, 2009. NederlandBovenWater. Praktijkboek gebiedsontwikkeling II. Amsterdam: Calff&Meischke.
- RWS, 2012. Jaarbericht Rijkswaterstaat 2012. Den Haag: Rijkswaterstaat.
- RWS en DLG, 2012, Samen werken. Zes voorbeeldprojecten van samenwerking tussen Rijkswaterstaat en Dienst Landelijk Gebied.
- Schelwald-van der Kley, L. 2010. Opheffen waterschappen zet geen zoden aan de dijk. . Waterschap Zuiderzeeland. Zie: <http://www.zuiderzeeland.nl/actueel/nieuws/@178600/opheffen/>
- Unie van Waterschappen, IPO, Vewin, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, VNG, 2011. Bestuursakkoord Water. Den Haag.
- Unie van Waterschappen, 2012. Waterspiegel. Den Haag.
- Wolting, B., M. Bekke en Akroconsult, 2006. PPS en gebiedsontwikkeling. Den Haag: SDU Uitgevers.

Bijlage 1 Vragenlijst voor strategische interviews

0. Wat is uw huidige functie?
(Hoe) Heeft u vanuit uw functie te maken met gebiedsontwikkeling?

I. Huidige rol in gebiedsontwikkeling en veranderingen die de drie groepen respondenten ervaren

1. Hoe zou u zelf gebiedsontwikkeling omschrijven?
2. Wat zijn volgens u momenteel de belangrijkste veranderingen rond gebiedsontwikkeling?
3. Hoe zou u zelf de huidige rol(len) van uw organisatie als uitvoerder/beheerder in gebiedsontwikkeling willen omschrijven?
4. Kijkt u eens rustig naar deze tabel. Herkent u de indelingen die hier in staan? Welke zou u eventueel anders willen omschrijven en waarom?

	Toelatingsplanologie	Ontwikkelingsplanologie	Uitnodigingsplanologie
Principe	Ongewenste ontwikkelingen weren	Doelen van actoren bijeen brengen voor ontwikkeling van gebied	Samenleving faciliteren
Dominante actor	Publieke actoren	Publieke + private actoren	Private actoren
Sturingsmechanismen	Dwang: [wettelijke planfiguren, juridische instrumenten]	Leren en onderhandelen: [joint storyfinding, gezamenlijke visieontwikkeling, package deals, conventanten/contracten, financiering onrendabele top]	Communicatieve sturing: [aanmoedigen, faciliteren]
Rol uitvoerende overheid	Uitvoeren van besluiten tot aanleg	Adviseren van beleid, trekken van onderdelen, uitvoeren van onderdelen	Faciliteren en adviseren
Rol beherende overheid	Bewaken randvoorwaarden voor beheer (bijvoorbeeld Percentage open water)	Inbrengen lange termijn visie op beheer, inbrengen kosten beheer en onderhoud vanaf visiefase	Synergie zoeken (meer kwaliteit van bestaande netwerken door koppelen met initiatieven)

5. In hoeverre zou u die rol(len) van uw organisatie als uitvoerder/beheerder kunnen rangschikken onder de termen:
 - Toelatingsplanologie?
 - Ontwikkelingsplanologie?
 - Uitnodigingsplanologie?
6. Wat is volgens u nu een goed actueel voorbeeld van gebiedsontwikkeling door uw organisatie? Waarom?

II. Huidige en toekomstige veranderingen in eigen organisatie en beeld van andere organisaties

7. Als u drie belangrijke veranderingen zou moeten noemen die uw organisatie de laatste ca. 2 jaar doormaakt, welke zijn dat dan?
8. Wat zijn de belangrijkste redenen voor deze veranderingen?
9. Welke ambities van uw organisatie in gebiedsontwikkeling passen hier goed bij, en welke misschien minder goed? [het gaat om ambities en niet om haalbaarheid]
10. Hoe ziet u dat voor de andere uitvoeringsorganisaties en beheerders (Rijkswaterstaat/DLG/waterschappen)? (vraag 1 t/m 3)
11. Mogelijke doorvragen om paraat te houden: Wat is volgens u de belangrijkste rol van andere uitvoeringsorganisaties/beheerders (Rijkswaterstaat/DLG/waterschappen) in gebiedsontwikkeling?

-
12. Wat is de kracht van deze uitvoeringsorganisaties/beheerders? Wat doen zij anders t.o.v. gebiedsontwikkeling door uw eigen organisatie? Wat doen ze beter? Wat doet uw organisatie beter? (doorvragen op argumenten en eventueel voorbeelden)]

III. Opties voor afstemming, samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties/beheerders

13. Wat zouden nu, na onze gezamenlijke analyse in dit gesprek van de drie organisaties, en van de veranderingen in gebiedsontwikkeling die voor de deur staan, slimme vormen van samenwerking in gebiedsontwikkeling kunnen zijn?
14. Kent u goede voorbeelden van samenwerking van Rijkswaterstaat, DLG en waterschappen in gebiedsontwikkeling? Zo ja, welke? Waardoor verliep dit zo goed of waren er knelpunten? [idem voorbeelden van moeizame samenwerking]
15. Wat voor advies zou u geven aan het bestuur van uw eigen organisatie als het gaat om samenwerking met de andere organisaties? (let op: het gaat niet om haalbaarheid maar om ambities)?

Bijlage 2 Respondenten strategische interviews

De volgende medewerkers van de Dienst Landelijk Gebied, Rijkswaterstaat en de waterschappen zijn geïnterviewd:

Dienst Landelijk Gebied (4 personen)

- Dijkman, Edo, DLG, directeur gebiedsontwikkeling, 14/05/2013.
- Frumau, Hans, DLG, procesmanager en projectleider, 13/05/2013.
- Kusters, Henk, DLG, gebiedsmanager voor provincie Groningen, 13/05/2013.
- Roelofsma, Kees, DLG, gebiedsmanager Noord-Brabant-Midden, 15/05/2013.

Rijkswaterstaat (9 personen)

- Dyksheul, Dorrieth, RWS Noordwest Nederland, netwerkontwikkeling en visie, planologisch medewerker, 05/11/2013.
- Hart, Inez van 't, RWS, senior adviseur gebiedsontwikkeling en ruimte, afdeling waterkwaliteit en ruimte WVL, 05/11/2013.
- Hof, Leo van het, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, DG Ruimte en Water, afdeling MIRT, oud medewerker van RWS (11 jaar), 25/04/2013.
- Jong, Marit de, RWS, senior adviseur bestuursstaf, meerdere gesprekken in 2013.
- Konings, Paul, RWS Zuid-Nederland, projectleider Planstudies, 17/10/13.
- Lofvers, Ernst, RWS Noord-Nederland, netwerkontwikkeling en visie, 16/05/2013.
- Noten, Adriaan van, RWS Oost Nederland, netwerkontwikkeling en visie, planologisch medewerker 05/11/2013.
- Slager, Jan-Willem, RWS Delta en Zee, opdrachtgever MER, 25/09/2013.
- Zwemer, Jacco, RWS, projectmanager van 2 Ruimte voor de Rivier projecten, 16/10/2013.

Waterschappen (6 personen)

- Bronda, Roel, Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden, hoofd afdeling Strategie en Innovatie (tot 01/05/2013) en hoofd afdeling Watersysteembeheer (vanaf 01/05/2013) 17/05/2013.
- Bijl, Joop de, Waterschap Aa en Maas, adviseur waterveiligheid, 14/05/2013.
- Claassen, Maarten, Waternet Amsterdam, procesmanager en strategisch adviseur, 30/05/2013.
- Drost, Ton, Waterschap Rivierenland, trekker zoetwaterregio rivierengebied, 23/04/2013.
- Molen, Jan van der, Waterschap Velt & Vecht, beleidsmedewerker samenwerking Duits-Nederlandse betrekkingen, 23/09/2013.
- Spaan, Paul, Waterschap Vallei en Veluwe, directeur bedrijfsvoering, 29/05/2013.

Bijlage 3 Interviewprotocol Alterra

Voor interviews houdt Alterra er een kwaliteitsprotocol op na. Dit betekent onder meer dat:

- Respondenten op de hoogte gebracht dienen te worden van de achtergrond van het onderzoek en van de procedure bij interviews.
- Ook dient de duur van het interview ingeschat te worden en vermeld te worden aan de respondenten (1-1,5 uur).
- De interviewverslagen zullen ervaringen, waarnemingen, belevingen, visies, ambities en verwachtingen van medewerkers van de waterschappen, DLG en RWS bevatten. Aan de respondenten zal duidelijk gemaakt worden dat de onderzoekers in het verslag zo goed mogelijk zullen aangeven welke van deze aspecten aan de orde zijn.
- De interviews worden in principe opgenomen, tenzij de geïnterviewde dit niet wil. De opnames dienen ter ondersteuning van de uitwerking van de interviewverslagen en worden beheerd door Alterra. Zij worden niet verspreid en ook niet gebruikt voor ander onderzoek. Uit verslagen kan geciteerd worden voor de rapportage, maar de respondenten dienen dan wel in te stemmen met de context waarin zij worden geciteerd.
- De interviewverslagen worden naderhand binnen een redelijke termijn voorgelegd aan de respondenten opdat deze de gelegenheid krijgen om de verslagen zo nodig te corrigeren dan wel aan te vullen. Er dient een reactietijd vermeld te worden (bijvoorbeeld 1 week of 2 weken) waarmee de verslagen definitief vastgesteld kunnen worden.
- Verhelderd wordt dat de analyse van de interviewverslagen voor rekening komt van het projectteam.

Bijlage 4 Vragenlijst voor case studies

I. Gebiedsontwikkeling

1. Hoe is de gebiedsopgave ontstaan en door wie is die geformuleerd?
2. Heeft de formulering van de gebiedsopgave invloed op de grootte van het gebied?
3. Wie zijn bij de gebiedsopgave betrokken (en in hoeverre is dit afhankelijk van de formulering van de opgave?)
4. Wat zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokkenen bij de gebiedsopgave? Zijn dit formele rollen? In hoeverre zijn tijdens het proces ook rollen ontstaan?
5. Welke beleidsinstrumenten (hard en zacht) worden in de casus toegepast?
6. Hoe zijn burgers in de casus betrokken?
7. Wat voor type gebiedsontwikkeling is de casus? Ligt het accent op al dan niet toelaten, ontwikkelen of uitnodigen (bezien vanuit DLG, Rijkswaterstaat of waterschappen)?
8. Is uitvoering en beheer al bij de start van gebiedsontwikkeling een item?

II. Procesverloop

1. Hoe is het procesverloop van de casus geweest?
2. Wanneer zijn Rijkswaterstaat, DLG en de waterschappen betrokken geraakt en vanuit welke rollen?
3. Hoe worden momenten en manieren van betrokkenheid beoordeeld?

III. Organisaties

1. Welke kennis of expertise hebben DLG, Rijkswaterstaat of de waterschappen bij de casussen ingezet?
2. Hoe is het project verankerd/ingebod binnen de eigen organisatie?
3. Zijn er naast de meer formele rollen en verantwoordelijkheden ook informele rollen vervuld?

IV. Opties voor afstemming/samenwerking

1. Is sprake van afstemming of samenwerking omtrent (planning van) uitvoering of beheer van Rijkswaterstaat/waterschappen/DLG of verricht ieder een afgebakende taak? In hoeverre worden hierdoor kansen gemist?
2. Wat had beter gekund in de afstemming of samenwerking tussen Rijkswaterstaat, DLG en de waterschappen en hoe had dit gebiedsontwikkeling kunnen verbeteren?

Bijlage 5 Respondenten case studies

Casus Hurwenense uiterwaard (7 personen)

- Anneveldt, Marjolein, Dienst Landelijk Gebied, omgevingsmanager Hurwenense uiterwaard, 04/07/2013.
- Frumau, Hans, Dienst Landelijk Gebied, projectleider Hurwenense uiterwaard, 13/05/2013.
- Huizinga, Jos, wethouder Ruimtelijke Ordening, gemeente Maasdriel, 24/07/2013.
- Klerkx, Erwin, programmaleider WaalWeelde West, provincie Gelderland, 09/09/2013.
- Kreeke, Peter van der, programmaleider WaalWeelde, provincie Gelderland, 09/09/2013.
- Lieskamp, Rob, Rijkswaterstaat, district Oost Nederland Zuid, Directie Netwerkmanagement Rijkswaterstaat, adviseur groen en milieu (vooral ecologie), 15/10/2013.
- Ring, Pascal, beleidsmedewerker plannen Waterschap Rivierenland, 23/09/2013.

Casus N61 (5 personen)

- Geffen, Gijs van der, provincie Zeeland, beleidsmedewerker afdeling Ruimte, 31/10/2013.
- Goudzwaard, Wilco, DLG, projectleider grondzaken, 23/09/2013.
- Heijden, Peter van der, beleidsmedewerker waterschap Scheldestromen, 31/10/2013.
- Wedts de Swart, Johan, provincie Zeeland, beleidsmedewerker afdeling Ruimte, 31/10/2013.
- Wisse, Robin, RWS, omgevingsmanager N61, 12/11/2013.

Alterra Wageningen UR
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 0317 48 07 00
www.wageningenUR.nl/alterra

Alterra-rapport 2527
ISSN 1566-7197



Alterra Wageningen UR is hét kennisinstituut voor de groene leefomgeving en bundelt een grote hoeveelheid expertise op het gebied van de groene ruimte en het duurzaam maatschappelijk gebruik ervan: kennis van water, natuur, bos, milieu, bodem, landschap, klimaat, landgebruik, recreatie etc.

De missie van Wageningen UR (University & Research centre) is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.000 medewerkers en 9.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

To explore
the potential
of nature to
improve the
quality of life



Alterra Wageningen UR
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 317 48 07 00
www.wageningenUR.nl/alterra

Alterra-rapport 2527
ISSN 1566-7197

Alterra Wageningen UR is hét kennisinstituut voor de groene leefomgeving en bundelt een grote hoeveelheid expertise op het gebied van de groene ruimte en het duurzaam maatschappelijk gebruik ervan: kennis van water, natuur, bos, milieu, bodem, landschap, klimaat, landgebruik, recreatie etc.

De missie van Wageningen UR (University & Research centre) is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.000 medewerkers en 9.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

