

VERKENNING NAAR DRAAGVLAK REGIONALE WATERBERGING

Wonen in een badkuip

Er is meer ruimte nodig voor water, dat heeft Peter Timofeeff ons aardig ingepeperd. We kijken zelfs naar gebieden die al een woon-, landbouw- of natuurfunctie kennen. In verschillende delen van Nederland zijn projecten voor regionale waterberging opgestart. In het stadium van uitvoering blijken deze projecten vaak op flinke weerstand te stuiten, zowel bij de politiek als bij de bevolking. Hoe kan dit proces beter worden begeleid? Met het oog op de vele ruimtelijke projecten die nog in gang worden gezet om het waterhuishoudkundig systeem in Nederland weer op orde te krijgen, heeft Alterra gekeken hoe draagvlak binnen dergelijke processen verkregen kan worden.

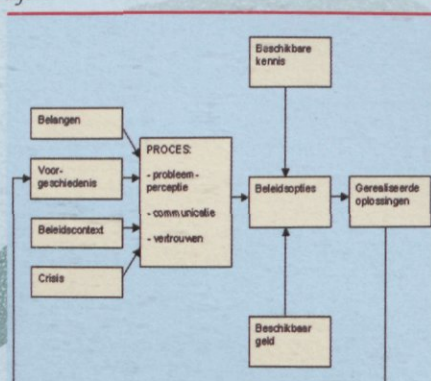
Gezocht is naar vaste patronen in het verloop van draagvlak voor regionale waterberging. Waardoor zijn sommige waterbergingsprojecten succesvol, terwijl andere vastlopen in protesten en tegenwerking van boeren of gemeenten?

Om hier meer zicht op te krijgen, hebben we gekeken welke factoren bepalend zijn geweest voor het succes of het falen van projecten. Actoren zijn geïnterviewd in drie projecten waar aan regionale waterberging gewerkt werd: de projecten Noord en Zuid Meene, Dinkeldal (beide in Overijssel) en Levende Berging (in Noord-Holland). De casussen staan beschreven in de kaders.

Het succes van waterbergingsprojecten

Hoewel de drie beschreven projecten grote verschillen laten zien, zijn toch enkele overeenkomsten zichtbaar in het proces die uiteindelijk tot het succes of het falen hebben geleid. Analyse van het projectverloop geeft aan dat verschillende factoren het draagvlakproces beïnvloeden. In afbeelding 1 staat dat weergegeven. De verschillende onderdelen van het model lichten we toe met voorbeelden uit de casussen.

Afb. 1.



Wat is draagvlak?

Van het begrip draagvlak bestaan veel verschillende definities. Hier wordt de volgende definitie gehanteerd: de passieve (houding) of actieve (gedrag) steun voor beleid, waarbij draagvlak een bewust proces is. Weerstand is de afwezigheid van draagvlak en kan passief (weezin) of actief (protest of beleidsondermijnend gedrag) zijn.

casussen dat de kwaliteit van het beleidsproces vaak niet doorslaggevend is. Externe factoren en toevallige gebeurtenissen zijn even belangrijk voor het uiteindelijke succes van het project. Een zorgvuldig proces kan niet altijd voorkomen dat belangen blijven botsen, terwijl een onzorgvuldig proces soms gered kan worden doordat een aantrekkelijke subsidiepot langskomt.

In de casus Noord en Zuid Meene ontstond door plotselinge hoogwaterdreiging

Onzorgvuldige processen blijken vaak nog te redden

Het is aannemelijk dat een zorgvuldig proces nodig is om dergelijke ingrijpende projecten te realiseren. Toch blijkt uit deze

Noord en Zuid Meene

Noord en Zuid Meene grenzen aan de Overijsselse Vecht. De polders hebben sinds de versmaling van het winterbed in 1966 de informele (en bij de bevolking onbekende) status van overloopegebied. In de herfst van 1998 dreigden de polders acuut ingezet te worden als noodberging voor de grote wateroverlast in het noorden van het land. Bewoners moesten rekening houden met evacuatie en het vee werd verplaatst.

Het dreigende water vormde voor het waterschap een reden om de polders in te richten als waterbergingsgebied met een dubbelbestemming voor agrarisch gebruik. Het project kwam in aanmerking voor Europese IRMA-subsidie, waarmee een belangrijk deel (30 procent) van de kosten (tien miljoen euro) gefinancierd werd. IRMA stelde als eis dat het project eind 2001 afgerond moest zijn. Die deadline heeft het hele project, dat in 1999 aanving, sterk onder druk gezet. Er is minder zorg besteed aan de communicatie met grondeigenaren en betrokkenen en er was onvoldoende tijd om de wettelijke planologische procedures zorgvuldig uit te voeren. Ook bleek het niet haalbaar om op tijd grond te verwerven voor natuurontwikkeling, waardoor het integrale aspect wegviel. Daarmee verdween een belangrijk provinciaal doel.

Zuid Meene.



een klimaat voor maatregelen. IRMA stelde subsidie beschikbaar, maar die moest wel binnen korte tijd benut worden. Geprobeerd is om in de beschikbare tijd het proces en de communicatie zo goed mogelijk vorm te geven. Achteraf geeft men aan dat door tijdgebrek te hoge prijzen zijn betaald voor aanpassingen: de natuurdoelstelling is losgelaten, omdat voor vrijwillige verwerving meer tijd nodig was en de gemeentelijke bestemmingsplanprocedures kwamen zeer onder druk te staan.

Communicatie als belangrijke factor

Communicatie speelt een beslissende rol in 'Levende Berging'. In het begin van het proces vond onvoldoende communicatie plaats, met als dramatisch dieptepunt dat de taxateurs van het waterschap op de dijk stonden zonder dat bewoners hiervan op de

hoogte waren gesteld. Dat schiep direct zoveel weerstand dat de bewoners zich organiseerden in de werkgroep 'Levende Berging Neel'. In een later stadium werd de communicatie uitbesteed aan een externe bemiddelaar die het grondig aanpakte, veel weerstand wist weg te nemen en het proces weer op gang kreeg. In het Dinkeldal werd eveneens veel zorg besteed aan de communicatie. Door langdurig opgebouwd contact wist het waterschap veel vertrouwen te winnen.

Dominante partij heeft sectoraal belang

De meeste processen hebben een dominante partij die het proces trekt. De partijen die een rol spelen in de diverse casussen, beogen verschillende doelen, die niet allemaal combineerbaar zijn. De waterschappen steken in op waterdoelen, de provincie streeft natuurdoelen na en de boeren gaan

voor hun eigen financiële of ondernemerssituatie. Uiteindelijk is vaak het waterschap de trekker van het proces. In alle gevallen blijkt dat de dominante partij de meeste kans heeft om zijn doelstellingen optimaal te bereiken. Dit wordt duidelijk gedemonstreerd in de projecten Dinkeldal en Noord en Zuid Meene; de waterschappen zijn het meest tevreden over de resultaten. Maar de uiteindelijke uitkomst is soms niet de meest optimale. Vaak kijkt de trekker vooral met een sectorale bril en de overige partijen kunnen dit onvoldoende verbreden. Dit leidt tot onvrede bij deze andere partijen, waardoor een toekomstig proces belemmerd kan worden.

Natuurorganisaties en provincies lijken als eerste de slag te verliezen bij een minder zorgvuldig proces. Natuurorganisaties, omdat ze zich afwachtend opstellen. In de casus Dinkeldal participeren ze niet en missen ze daarmee de kans op aankoop van gronden. In de casus Levende Berging is de natuurorganisatie aanvankelijk ook sceptisch en terughoudend, maar trekt later bij. Provincies verliezen de slag, omdat ze te volgend zijn en wellicht ook omdat ze intern verdeeld zijn. Bij 'Levende Berging' zegt de provincie een besluit in de zomer van 2002 toe, maar ze komt dit niet na. Haar natuurdoelen krijgt ze daarmee niet gerealiseerd. Waterschappen lijken slagvaardiger te zijn in hun interne besluitvorming.

In theorie biedt een trekker met een meer integrale benadering andere partijen meer kansen. Er wordt onderling vertrouwen opgebouwd. Dan ontstaan mogelijkheden om creatieve oplossingen te bedenken waar alle partijen tevreden over zijn. Zo'n proces kan de onderlinge verhoudingen versterken.

Voorgeschiedenis beïnvloedt proces

Sommige betrokkenen denken bij het begin van een nieuw project dat zij bij nul beginnen. Niets is minder waar. De eerdere ervaringen van alle betrokkenen met elkaar en met de onderwerpen spelen een duidelijke rol binnen het proces dat opgestart wordt. Bovendien komen tijdens het proces oude wensen weer op tafel. In het Dinkeldal heeft de projectleider van het waterschap een verleden in de landbouw, omdat hij lange tijd werkzaam is geweest als vertegenwoordiger van landbouwbelangen. Daarmee heeft hij veel vertrouwen opgebouwd bij de boeren. De polders Noord en Zuid Meene zijn al in 1966 voor waterretentie geschikt gemaakt door de boerderijen op terpen en hoogten te plaatsen. In 1994 is de polder Zuid Meene in het draaiboek Hoogwater aangewezen als

Dinkeldal

De bovenloop van De Dinkel is een kronkelend riviertje dat in de jaren zestig bewust niet is rechtgetrokken om natuur en landschap voorrang te geven. Met de ongeveer 70 boeren is in 1976 een convenant gesloten om de Dinkel alleen uit te diepen en dus periodiek overstromingen te accepteren. De boeren kregen een vergoeding uit de zogeheten Bergboerenregeling. De Dinkel werd uitgediept, maar verzandde in de decennia daarna. Daardoor kwamen er meer overstromingen, waarvan de boeren schade ondervonden. Na veel wateroverlast in 1993-1994 trokken de boeren als Werkgroep Dinkeldalboeren aan de bel. Hun doel was vervangende grond hogerop, maar aangezien die onvoldoende vrijkwam, kwam er een voorlopige regeling voor een hogere schadevergoeding.

Intussen kreeg het gebied de bestemming 'wateropvang in incidentele gevallen' en komt het in aanmerking voor agrarisch natuurbeheer in het kader van Programma Beheer. Uiteindelijk werd in 2000 een convenant gesloten (de Bestuursverklaring Dinkeldal), waarin de huidige inundatie wordt geaccepteerd en de boeren meer schadevergoeding krijgen. Doel op lange termijn (2018) is aankoop van de grond door het Ministerie van LNV en het waterschap om het een natuurbestemming te geven.

De Dinkel.



noodberging. Deze aspecten vormden een stok achter de deur die het waterschap kon gebruiken.

Crisis creëert mogelijkheden

In Noord en Zuid Meene is het proces op gang gekomen na een duidelijke crisis. De polders dreigden vol te lopen, waardoor de dieren uit het gebied zelfs enige dagen zijn geëvacueerd. Deze ervaringen leidden tot een gelijke probleemperceptie bij de meeste betrokkenen, uitgezonderd grondeigenaren die niet in de polders woonden. In het Dinkeldal vormde de frequente wateroverlast de reden voor boeren om de afvoerregeling te willen aanpakken. De crisis heeft samen met de voorgeschiedenis het proces in gang gezet. Bij 'Levende Berging' speelde geen crisis. Er was alleen de dreiging dat de Schermerboezem vol zou lopen. Dat is weinig overtuigend geweest voor vrijwel alle actoren; alleen het Hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen heeft het als een crisis ervaren.

Resultaat afhankelijk van beleidscontext

Het WB21-beleid blijkt een eensgezinde probleemperceptie te bevorderen. Dat geldt voor zowel het project Levende Berging als het project Noord en Zuid Meene. In de laatste casus was het aanvankelijke doel natuurrealisatie in het kader van Integraal Gebiedsgericht beleid. Dat zorgde voor draagvlak bij de provincie. Het natuurdoel is ingehaald door de wateroverlast, IRMA en WB21. De

wateroverlast leidde tot draagvlak bij het waterschap en de verwachting dat de natuurdoelen van de provincie sneller gerealiseerd zullen worden.

Factoren die van invloed zijn op de beleidsopties

Alle bovengenoemde factoren zijn van invloed op het beleidsproces. Zo'n beleidsproces leidt als het goed is tot concrete beleidsopties: hoe kunnen de gesignaleerde problemen opgelost worden? De creativiteit en haalbaarheid van de beleidsopties wordt sterk bepaald door de beschikbaarheid van kennis en geld.

- **beschikbare kennis**

De mate waarin kennis en technieken beschikbaar zijn, speelt een rol bij het ontstaan van draagvlak. Wanneer gepioneerd moet worden, leidt dit tot onzekerheid bij de partijen, zoals het geval was in 'Levende Berging'. Waterberging was destijds nog volledig nieuw. In het Dinkeldal was het feit dat men bekend was met schaderegelingen een positieve factor. In Noord en Zuid Meene zorgde de dubbelbestemming waterberging en landbouw in het bestemmingsplan voor onzekerheid bij de gemeente. Die had hiermee nog geen ervaring. Er waren ook geen voorbeelden;

- **beschikbaar geld**

Geld kan een belangrijke stimulerende of remmende factor zijn op het projectverloop. In 'Levende Berging' is geen van de partijen bereid om 4,5 miljoen euro op te bren-

gen. De IRMA-subsidie speelt in Noord en Zuid Meene een belangrijke rol in het proces. Geld functioneert hier als smeermiddel in de onderhandeling tussen bewoners en waterschap, waardoor een minder zorgvuldig communicatieproces toch nog gered kon worden. Ook in het Dinkeldal speelt geld een rol: het waterschap is voor het eerst in haar geschiedenis bereid geld uit te trekken om juist niet in te grijpen in het watersysteem. Hiermee betalen ze de getroffen boeren. De Europese Bergboerenregeling maakt het gemakkelijker om zaken in beweging te zetten. Dankzij dit geld zijn ook andere partijen bereid om te investeren.

Gerealiseerde oplossingen

Afhankelijk van de beschreven factoren zal een bepaalde oplossing uit het proces rollen. De waterproblematiek is immers een realiteit waarmee partijen vroeg of laat geconfronteerd worden. Afhankelijk van het verloop van het proces en het draagvlak in de diverse stadia, zullen deze oplossingen lang op zich laten wachten of snel gerealiseerd kunnen worden. Het draagvlak bij de verschillende partijen bepaalt ook of oplossingen de belangen van slechts één of juist meerdere partijen dienen.

Conclusies

Alhoewel het onderzoek gebaseerd is op slechts drie casussen, kunnen toch enkele voorzichtige conclusies getrokken worden. Het schema laat zien welke aspecten een rol spelen bij draagvlak voor waterberging. Dit kan projectleiders en andere betrokkenen helpen bij het plannen, sturen en beïnvloeden van zo'n beleidsproces. Een projectleider moet zich bijvoorbeeld realiseren dat analyse van het historische aspect interessant kan zijn: hij of zij kan kijken naar eerdere interacties van de actoren om gericht te kunnen investeren in verhoudingen en contacten.

Uit dit onderzoek blijkt verder dat een zorgvuldig proces sterk aan te raden is. Betrokken partijen moeten op tijd geïnformeerd worden (dat wil meestal zeggen: zo vroeg mogelijk) en zowel het stadium van de besluitvorming als de geplande procedures moeten steeds voor iedereen helder zijn. Een zorgvuldig proces lost echter niet alles op. Aan een gebrek aan draagvlak liggen vaak flinke belangentegenstellingen ten grondslag. Helaas is het dan wachten op een daadwerkelijke crisis voordat de percepties van het probleem bij iedereen gelijk worden. ☛

A. Blankena MSc., drs. A. Buijs en
dr. J. Klostermann (Alterra)

Levende Berging

In 1994 zet wateroverlast door langdurige regen een proces in gang van nadenken over het waterbeheer in het Hollands Noorderkwartier. De bewoonde boezemlanden worden in de jaren daarna omkaad. In 1997 publiceert de stuurgroep Evaluatie Waterhuishoudkundige Infrastructuur een rapport: de Schermerboezem is kwetsbaar en aanbevolen wordt de poldergemaalcapaciteit flink uit te breiden. Het Hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen heeft echter een voorkeur voor het vergroten van de bergingscapaciteit, in combinatie met natuur en recreatie. Het tweede onderzoek van de stuurgroep over 'Levende Berging' in 1998 werkt ideeën uit voor 200 hectare aan inlaatpolders. Eind 1998 staan ineens taxateurs van Uitwaterende Sluizen op de dijk in enkele beoogde polders van de gemeente Zeevang. Het leidt tot grote onrust bij de bewoners en tot oprichting van de werkgroep 'Levende Berging Neel'.

In november 1999 neemt de provincie Noord-Holland de trekkersrol over van het waterschap en start gesprekken. In de zomer van 2000 rekent een externe deskundige voor de provincie uit dat voor de berging 40 hectare genoeg is in plaats van 200 hectare. Hierdoor blijft alleen de onbebouwde polder Schardammerkoog (47 hectare) nog in beeld. Intussen krijgt Uitwaterende Sluizen steeds meer zin om toch gewoon een groot gemaal in Schardam te bouwen. De provincie vraagt het hoogheemraadschap dit uit te stellen en belooft het schap uiterlijk zomer 2002 uitsluitsel te geven. In 2001 zet de provincie een project uit bij een externe partij die met bewoners, boeren, Staatsbosbeheer en gemeente Zeevang overlegt over bergingsmogelijkheden in Schardammerkoog, in combinatie met andere functies (natuur en agrarisch gebruik). In juni 2002 kunnen Gedeputeerde Staten geen besluit nemen; ze willen de Stroomgebiedsvisie Noorderkwartier afwachten. Schardammerkoog komt wel als zoekgebied voor waterberging voor in de streek- en bestemmingsplannen. De geïnterviewde van de provincie verwacht dat de berging er uiteindelijk niet doorkomt.