

# GOVERNANCE VAN WATERBEHEERPROGRAMMA'S: *dilemma's voor het waterschap*

Geert Roovers, Madeline Winnubst en Victor Witter \*

■ This paper describes changes in the governance of watermanagement programmes in the Netherlands. Nowadays, such programmes are defined at a (supra)national level and are characterized by a mix of top-down and bottom-up governance. Local and regional tension may result when it comes to the regional implementation. Waterboards, responsible for regional water management in the Netherlands, can help resolve this tension by fully exploiting their intermediate position by participating actively in the stage in which these programmes are defined, involving actively the region they operate in. The Delta Programme which at present is being defined, is an example wherein the waterboards take such a position. A more clear, more non-technical, communication and specific attention for communication with partners and other stakeholders when implementing the projects are also important.

■ Het begrip governance duidt op de wijze van besturen, zoals de gehanteerde spelregels, de gedragscode en het toezicht op organisaties. Dit artikel heeft betrekking op de governance in het waterbeheer in Nederland en op veranderingen die daarin plaatsvinden sinds de jaren '80 van de vorige eeuw. Naast het hiërarchische sturingsmodel waarin de overheid de belangrijkste speler is, wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van andere sturingsmodellen, zoals die door de markt en door netwerken<sup>1</sup>. Het slim combineren van hiërarchische en netwerkstrategieën is een succesfactor in waterbeheerprogramma's<sup>2,3</sup>. De kans van slagen van deze programma's hangt onder andere af van de verbindingen die waterbeheerders leggen tussen de ruimtelijke schalen waarin de overheden opereren<sup>4,5,6</sup>. Deze nieuwe vormen van governance hebben invloed op de relatie tussen overheid en samenleving en op de relaties tussen overheden onderling. Het Rijk kijkt vaak meer naar de lange termijn en naar de (supra) nationale schaal en waterschappen focussen vooral op de korte en middenlange termijn en op regionale en lokale effecten. Daarbij valt op dat de grote Rijkskaders zoals Ruimte voor Rivier, de KaderRichtlijn

Water en de Richtlijn OverstromingsRisiko's als geografische schaal uitgaan van het stroomgebied. De uitdagingen liggen in het vinden van een balans tussen de verschillende perspectieven van overheden en de betrokkenheid van de samenleving waar het de regionale uitwerking betreft. Die uitdagingen hebben vooral betrekking op hoe om te gaan met participatie en communicatie met lokale en regionale stakeholders teneinde bij de regionale uitwerking een goede synergie tussen top-down en bottom-up planning te bewerkstelligen.

## Waterbeheerprogramma's op stroomgebiedsschaal

Twee programma's op stroomgebiedsschaal, Ruimte voor Rivier en de KaderRichtlijn Water, en de uitdagingen die deze programma's met zich meebrengen, staan in dit artikel centraal. Het programma Ruimte voor de Rivier<sup>7</sup> is een Planologische Kernbeslissing (PKB); sinds 2008 met de wijziging van de Wet Ruimtelijke ordening (Wro) een nationale structuurvisie. Besluitvorming vindt hierbij op nationaal niveau plaats. De uitvoering van Ruimte

\* **G. Roovers**, Adviseur bij Oranjewoud BV, Beneluxweg 7, 4904 SJ Oosterhout, geert.roovers@oranjewoud.nl  
**M. Winnubst**, Universiteit van Utrecht, Bestuurs- en Organisationswetenschap, Bijlhouwerstraat 6, 3511 ZC Utrecht, m.h.winnubst@uu.nl  
**V. Witter**, Beleidsmedewerker Waterschap Brabantse Delta, Bouvignelaan 5, 4836 AA Breda, j.witter@brabantsedelta.nl

voor de Rivierprojecten is grotendeels gedelegeerd naar lagere overheden. De taakverdeling tussen Rijk en lagere overheden werd pas duidelijk gedurende het planningsproces. Tot eind 2006 was de rijksoverheid vooral gericht op de taken die gedelegeerd zouden worden naar de verschillende overheden, waaronder de bepaling van het budget en de projectorganisatie. De PKB kan gezien worden als een 'package deal' waarbij op grond van een stroomgebiedgerichte aanpak op nationaal niveau doelen zijn geïdentificeerd. Die doelen zijn in het programma Ruimte voor Rivier vertaald in een pakket van 39 maatregelen of projecten die grotendeels binnen het stroomgebied lokaal of regionaal worden uitgewerkt en vervolgens worden geïmplementeerd.

In het geval van de KaderRichtlijn Water is sprake van besluitvorming op supranationaal niveau. Daarbij zijn de doelen op Europees niveau vastgelegd en deze zijn overgenomen in de nationale wetgeving met maatregelpakketten en tijdplannen, vastgelegd in beheerplannen. De beheerplannen zijn gebundeld in eerste generatie Stroomgebiedbeheerplannen, vastgesteld eind 2009. Nederland heeft gekozen voor een gefaseerde uitvoering van deze plannen. Uit de tweede generatie Stroomgebiedbeheerplannen, vast te stellen eind 2015, zal moeten blijken of aan het eind van de tweede periode (2016-2021) de doelen van de KaderRichtlijn Water gehaald kunnen worden. Zo niet, dan bestaat de mogelijkheid tot verlenging tot 2027. Nederland heeft ook gekozen voor een structuur van Regionale Bestuurlijke Overleggen en hanteert als ambitieniveau 'haalbaar en betaalbaar'. Het formuleren van concrete maatregelen of projecten is hier – anders dan bij Ruimte voor Rivier – aan de regio.

Ruimte voor Rivier én KaderRichtlijn Water zijn beide voorbeelden van governance door middel van hiërarchische sturing maar waarbij ook van netwerksturing gebruik is gemaakt. Bij Ruimte voor Rivier bestond de hiërarchische sturing vooral uit het formuleren van de doelen, van de 39 projecten die gezamenlijk tot die doelen moeten leiden en uit het vormgeven van de governance structuren. Bij de KaderRichtlijn Water bestond de hiërarchische sturing vooral uit het formuleren van de doelen en planning en uit het vormgeven van de governance structuren. De uitwerking en implementatie van de maatregelen werd

bij de KaderRichtlijn Water meer dan bij Ruimte voor Rivier aan de regio overgelaten, waarbij er ook meer ruimte was voor netwerksturing.

Lokale en regionale betrokkenheid is echter niet à priori te verwachten. In de eerste fase, van de besluitvorming op het niveau van een stroomgebied, is het betrekken van regionale en lokale actoren al lastig omdat er veel lokale en regionale stakeholders zijn, hun representatie moeilijk is en elk van hen verschillende referentiekaders kan hebben. Waterschappen, als regionale waterbeheerder, vragen veelal ook niet om deze stakeholders in dit stadium te betrekken. Zij onderschrijven wél de wenselijkheid van een stroomgebiedgerichte benadering vanuit de verwachting dat dat voor de effectiviteit van het regionale waterbeheer gunstig is. Maar zij zien veelal hun rol vooral verderop in het proces, bij de regionale of lokale uitwerking van de maatregelen. Dit was ook de kern van de reactie in 2006 van het waterschap Brabantse Delta op de Planologische Kern Beslissing (PKB) Ruimte voor Rivier: de stroomgebiedgerichte aanpak werd verwelkomd, randvoorwaarden voor de verdere uitwerking in de eigen regio werden meegegeven, maar een concreet en met regionale partijen afgestemd voorstel voor die uitwerking werd niet gevraagd of gegeven.

Als eenmaal gekozen is voor een top-down benadering door hiërarchische sturing, is er grote kans dat partijen in zo'n proces een conflict modus aannemen<sup>8</sup>. Dat kan zijn doordat regionale partijen zich verliezer voelen in de nationaal overeengekomen 'package deal' en/of doordat zij zich onvoldoende herkennen in de maatregelen die in hun regio geïmplementeerd zouden moeten worden. Los daarvan kan weerstand bij de implementatie van maatregelen in de regio overigens ook voortkomen uit de abstracte en vaak technocratische argumentaties die in dergelijke programma's gebruikelijk zijn.

Een voorbeeld van weerstand op lokaal niveau bij Ruimte voor Rivier is de hoogwatergeul Vessen-Wapenveld. De hoogwatergeul was lang 'een vlek op de kaart' en een optie voor de lange termijn. De gemeente Heerde was wel betrokken, maar in beperkte mate. Bewoners en boeren waren in het geheel niet betrokken. Pas nadat bleek dat de hydraulische effecten van de hoogwatergeul zodanig waren dat andere ingrijpende maatregelen, zoals

diverse dijkterugleggingen, achterwege konden blijven, kwam de hoogwatergeul prominent in beeld. De gemeente, en later de bewoners, konden deze 'package-deal' niet meer doorbreken: aanpassen zou nieuwe onderhandelingen vergen. Lokale partijen restte slechts de optie om weerstand te bieden. Dat resulteerde erin dat het project uitgevoerd werd in een gepolariseerde omgeving.

### **Dilemma's voor het waterschap: gevangen tussen stroomgebied en regio**

Uit het voorgaande volgt een spanning tussen het (supra)nationale niveau en het lokale en regionale niveau. Het waterschap neemt daarbij vanwege zijn taak als regionale waterbeheerder een tussenpositie in. Het is veelal een pleitbezorger van een nationale, programmatische aanpak. Dat is gebaseerd op het aloude besef dat het regionaal watersysteem altijd het hoofdsysteem nodig heeft: in tijden van wateroverschot voor berging en in tijden van watertekorten voor aanvoer. Het inzicht dat duurzaam beheer van de waterhulpbronnen alleen mogelijk is vanuit een stroomgebiedbenadering, heeft het waterschap een nog krachtiger pleitbezorger gemaakt van een (supra)nationale programmatische aanpak. Hoofdsysteem en regionale systemen hebben elkaar nodig om de waterveiligheids- en zoetwateropgaven vanwege klimaatverandering op te vangen én om ecologische en waterkwaliteitsdoelen te halen: inrichtingsmaatregelen in het hoofdsysteem versterken die in de regionale systemen en vice versa. Dat ligt voor de hand bij, bijvoorbeeld, de migratie van faunasoorten, maar is ook aan de orde bij het creëren van geschikte leefomgevingen van faunasoorten.

Aan de andere kant zal de uitvoering van de uit het programma voortvloeiende projecten in de regio veelal door een waterschap ter hand worden genomen en wil het waterschap als regionale waterbeheerder ook zijn verantwoordelijkheid nemen. Dat plaatst het waterschap in een positie waarin de genoemde spanning sterk wordt gevoeld.

Daarbij is het dilemma voor waterschappen om zich in een vroeg stadium, als het programma wordt bedacht en vorm krijgt, actief in het debat te mengen en de regio daarbij te betrekken. Daarbij gaat het om vragen als: hoe zal het programma vorm krijgen in de eigen

regio? Wat zullen de effecten ervan zijn op de regio? Hoe kan maximaal worden aangesloten op regionale mogelijkheden en ambities? Uiteindelijk doel daarbij is te voorkomen dat de eigen regio een 'verliezende regio' wordt. Dat betekent voor het waterschap dat zij een actieve rol vervullen in het verbinden van de programmadoelen met regionale ambities en het creëren van regionaal co-eigenaarschap. Het dilemma voor de waterschappen is er vooral in gelegen dat het voor waterschappen tot nu toe niet gebruikelijk was zich in dit stadium en met het doel de 'package deal' samen met de regio regionaal in te kleuren, in het debat te mengen. Het is ook lastig omdat hierdoor een heel nieuw debat met nieuwe spelers (alle waterschappen, alle regio's) ontstaat dat wél tot resultaat moet leiden en waarvoor de waterschappen ook verantwoordelijkheid (mede) dragen. Hoe wordt dan bijvoorbeeld het debat gevoerd met een buurwaterschap dat andere regionale belangen behartigt en hoe verloopt het besluitvormingsproces in zo'n geval?

Een tweede dilemma voor waterschappen is dat een actieve opstelling in de beginfase van het programma, vraagt om een dualistische houding waarbij aan de ene kant de programmadoelen worden onderschreven en aan de andere kant de effecten voor de regio worden geoptimaliseerd. Daarbij kan de uiteindelijke package deal ook voor de eigen regio compromissen bevatten. Met name het accepteren dat daarbij ook negatieve regionale neveneffecten kunnen optreden, is lastig omdat dit commitment van de regio vraagt en waterschappen bovendien vanouds gericht zijn op het behartigen van de regionale belangen. Niettemin kunnen waterschappen hier een belangrijke intermediaire rol vervullen door te wijzen op het bereiken van 'hogere' doelen op het niveau van het totale rivierstroomgebied.

In een volgend stadium, als de package deal en de oplossing op hoofdlijnen die daarin is opgenomen voor de eigen regio wordt geïmplementeerd, dient zich een derde dilemma aan voor het waterschap: hoe kan zodanig worden samen gewerkt met de regio, dat de regio zijn eigen oplossing op hoofdlijnen 'herkent'? Hoe krijgt de regio de ruimte om de eigen regionale invulling op dat moment nog verder in te vullen, hoeveel ruimte is daar nog voor?

Als het waterschap bovenstaande dilemma's oppakt, dienen zich veranderingsopgaven voor waterschappen

aan. Uitbreiding van hun relatienetwerken met vooral het Rijk is wenselijk om goed de intermediaire positie tussen Rijk en regio te kunnen vervullen. Ook zal het debat met gemeenten en Rijk over de regionale effecten vragen om een communicatiestijl die de technische argumenten vertaalt in niet-technische, begrijpelijke argumenten. En tenslotte betekent dit dat waterschappen zich niet alleen als regionale sectorale belangenbehartiger van het waterbeleid en veiligheid moeten opstellen, maar als volwaardige regionale bestuurlijke speler die korte termijn en regionale perspectieven combineert met lange termijn en (supra)nationale perspectieven.

### **Een nieuwe kans: het Deltaprogramma**

Op dit moment wordt het Deltaprogramma opgesteld. Het programma moet leiden tot een vijftal 'Deltabeslissingen' eind 2014 over onder andere nieuwe strategieën die Nederland deze eeuw moeten behoeden voor watertekorten en overstromingen en over de te hanteren normen voor de bescherming van Nederland tegen overstromingen. Het Deltaprogramma wordt vorm gegeven vanuit zes regionale Delta Stuurgroepen. Deze stuurgroepen zijn door de staatssecretaris en de Deltacommissaris gevraagd de eigen regio te consulteren over de waterveiligheidsstrategieën en over de te hanteren normen voor de bescherming tegen overstromingen. De provincies trekken deze regioconsultaties en benaderen daarbij – naast de waterschappen – vooral gemeenten en stakeholders. De waterschappen zijn nauw betrokken bij de regioconsultaties. Doordat de regio en de gemeenten al bij het begin van het proces betrokken zijn bij het opstellen van het Deltaprogramma kan er een 'package deal' tot stand komen waarbij de regio inbreng heeft kunnen leveren en waarvan de regio zich ook co-eigenaar voelt.

Dit jaar wordt de convergentieslag gemaakt van 'mogelijke waterveiligheidsstrategieën' naar 'kansrijke waterveiligheidsstrategieën' waarbij ook naar synergie wordt gezocht tussen de waterveiligheidsstrategieën en regionale (ruimtelijke) ambities. Ook beginnen de effecten van de in de ene regio gekozen waterveiligheidsstrategieën op andere

regio's duidelijk te worden. Daardoor kan duidelijk worden in welke mate waterschappen én regio's zich eigenaar zullen / kunnen voelen van de eind 2014 te kiezen voorkeursstrategie. Met andere woorden, of die voorkeursstrategie vertaald kan worden in een pakket regionale maatregelen dat past in de mogelijkheden en ambities van de eigen regio. Voor wat betreft de te hanteren normen voor bescherming tegen overstromingen, zijn de waterschappen nu vooral bezig met het in beeld brengen van de effecten van verschillende uitgangspunten voor het beschermingsniveau ('er niet op achteruit gaan' qua bescherming, een basisbeschermingsniveau met betrekking tot het individuele risico, het al of niet hanteren van een risicobenadering, en dergelijke) op de mate van bescherming en op de kosten die dat met zich meebrengt.

Het lijkt er dus op dat lessen zijn geleerd van het verleden. Waterschappen lijken een duidelijke keus gemaakt te hebben met betrekking tot het eerste dilemma door de eigen regio actief te betrekken in de fase dat het totaalprogramma (de 'package deal') wordt opgesteld. Daarbij worden effecten op de regio beoordeeld in het licht van de regionale doelen en ambities en wordt gezocht naar co-eigenaarschap. Dat wil nog niet zeggen dat daarmee een probleemloze implementatie van het programma in de regio's gegarandeerd is. Dat hangt van een aantal factoren af. In de eerste plaats van de intensiteit en effectiviteit van de benadering van de regio's. Maar ook van de 'governance' van het proces om te komen tot oplossingen op nationaal niveau zoals een voorkeursstrategie voor de waterveiligheid die voor alle partijen acceptabel is. Met andere woorden, in hoeverre zal de uiteindelijke 'package deal' voor alle partijen acceptabel zijn? Die governance is nog niet uitgekristalliseerd. Bovendien is de plaats van de zoetwaterstrategieën in de regioconsultatie nog niet duidelijk.

Het tweede dilemma – kunnen waterschappen de benodigde 'dualistische opstelling' opbrengen door zich én in te zetten voor de programmadoelen en aan de andere kant mét de regio in dit stadium te zoeken naar een optimale uitwerking in de regio? – vraagt om een open en pro-actieve opstelling van de

waterschappen in bovengenoemde regioconsultaties. De uitdaging voor waterschappen zal zijn om zich niet alleen als regionale sectorale belangenbehartiger van het waterbeleid en veiligheid op te stellen maar om korte termijn en regionale perspectieven te combineren met lange termijn en (supra)nationale perspectieven.

Het derde dilemma, herkenning door de regio van de gekozen oplossing en een probleemloze implementatie zal afhangen van de ruimte die er ten tijde van de implementatie is voor het actualiseren van de gekozen regionale oplossing. Ongetwijfeld zijn dan de omstandigheden anders dan ten tijde waarin de 'package deal' tot stand kwam. Dit vraagt om flexibiliteit, inventiviteit en een bestuurlijk klimaat waarin daarvoor ruimte is. Met de 'adaptieve aanpak' waarvoor in het Deltaprogramma is gekozen, lijken hiervoor de randvoorwaarden aanwezig. Dit stelt een veranderingsopgave voor de waterschappen, namelijk dat het vraagt om uitbreiding van hun relatienetwerken met vooral het Rijk én dat het gesprek met gemeenten en Rijk over de regionale effecten vraagt om een communicatiestijl die de technische argumenten vertaalt in niet-technische. Waterschappen – en Rijk – besteden daarom bij de uitvoering van de projecten steeds meer aandacht aan omgevingsmanagement. In het Integrale Projectmanagement Model dat waterschap Brabantse Delta hanteert voor alle grotere waterbeheerprojecten is één van de vijf rollen die van omgevingsmanager die de relaties met de regio én met hogere overheden behartigt.

### Conclusies en aanbevelingen

In de governance van het waterbeheer in Nederland is de nationale overheid niet langer de centrale speler, maar wordt in toenemende mate via netwerken gestuurd. Delegatie van verantwoordelijkheden naar lagere, regionale en lokale overheden kan alleen als deze lagere overheden ook de ruimte krijgen en de ruimte nemen voor een eigen inbreng. Uit het voorgaande blijkt dat een aanpak op de (supra)nationale schaal van het rivierstroomgebied kan leiden tot problemen in regio's en lokaal als deze niveaus niet bijtijds betrokken zijn in het besluitvormingsproces.

Vanuit de traditionele rol van het waterschap als uitvoerder van (supra)nationaal beleid opereren waterschappen in het spanningsveld tussen dit (supra)nationale niveau en regionale en lokale belangen. Voor het waterschap ontstaan daardoor dilemma's die oplosbaar zijn door een dualistische houding waarbij geschakeld wordt tussen doelen die op de schaal van het rivierstroomgebied zijn gedefinieerd en regionale belangen. Dit impliceert het vroegtijdig actief opereren in het stroomgebiedbrede debat. Daarbij zal de uitdaging voor waterschappen zijn om zich niet alleen als regionale sectorale belangenbehartiger van het waterbeleid en veiligheid op te stellen maar om korte termijn en regionale perspectieven te combineren met lange termijn en (supra)nationale perspectieven. In het Deltaprogramma lijken de waterschappen voor een dergelijke opstelling te kiezen. Door vroegtijdige betrokkenheid van de regio en een adequaat omgevingsmanagement kan weerstand van regionale en lokale partijen bij de uitwerking en implementatie van het Deltaprogramma voorkómen worden. ■

- 
- 1 Kjaer, A.M., 2004. *Governance*. Wiley, New York.
  - 2 Driessen, A.P.P.J. & A.J. de Gier, 1997. *Uit nood geboren. Een bestuurlijk-juridische evaluatie van de dijkversterkingen en kadanaanleg onder de Deltawet Grote Rivieren*. VUGA, Den Haag.
  - 3 Heuvelhof, E. ten, H. de Bruijn, M. de Wal, M. de Kort, M. van Vliet, M. Noordink & B. Böhm, 2007. *Procesevaluatie totstandkoming PKB Ruimte voor Rivier*. Berenschot, Utrecht.
  - 4 Karstens, S., 2009. *Bridging boundaries. Making scale choices in multi-actor policy analysis om water management*. IOS Press, Amsterdam.
  - 5 Stoker, G., 1998. *Governance as a theory: five propositions*. UNESCO. ISSJ 155, pp. 17-225.
  - 6 Vreugdenhil, H., J. Singer, E. Kater & W. Thissen, 2010. *The influence of scale preferences on the design of a water innovation: the Dutch case*. *Environmental Management* 46: 29-43.
  - 7 Roovers, G.J., 2012. *De systeembenadering van professionals als basis voor de besluitvorming in het waterbeheer*. PhD Thesis, University of Delft.
  - 8 Winnubst, M., 2011. *Turbulent Waters. Cross-Scale Conflict and Collaboration in River Landscape Planning*. PhD Thesis, Radboud University Nijmegen.