

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is an author's version which may differ from the publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/78456>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

12 Nieuwe beleidsarrangementen voor waterbeheer en ruimtelijke ordening?

Mark Wiering en Irene Immink¹

12.1 Inleiding

In vorige hoofdstukken is gebleken dat beleidspraktijken op het grensvlak van het beleid voor water en ruimte sterk in beweging zijn; dat geldt zowel voor de inhoud als de organisatie daarvan. In dit hoofdstuk gaan we na wat deze nieuwe praktijken betekenen voor het waterbeheer en de ruimtelijke ordening als geheel. Zie we nu fundamentele wijzigingen in de afzonderlijke beleidsdomeinen of zien we ingrijpende verschuivingen tussen deze domeinen? ‘Verruimt’ het waterbeheer of ‘verwatert’ de ruimtelijke ordening? Deze vragen zullen we trachten te beantwoorden vanuit het perspectief van ‘beleidsarrangementen’. Deze institutionele benadering is ontwikkeld om veranderingen in inhoudelijke en organisatorische kenmerken van beleidsdomeinen samenhangend te kunnen beschrijven (Van Tatenhove et al., 2000; Arts en Leroy, 2006). De kenmerken van beleidsdomeinen worden daarin verbonden met bepaalde veranderingen in de samenleving en de sturing daarvan (paragraaf 2). We zijn vooral geïnteresseerd in de stabiliteit en dynamiek van het waterbeheer en de ruimtelijke ordening. Als gevolg van nieuwe opvattingen en regels, en ook als gevolg van Europese ontwikkelingen, zullen nieuwe beleidspraktijken ontstaan. De bestaande beleidspraktijken voor water en ruimte zullen echter niet zomaar overboord worden gegooid. ‘Oud’ en ‘nieuw’, stabiele patronen en dynamiek in opvattingen en spelregels voor het beleid, zullen vermoedelijk naast elkaar blijven bestaan. Om dit te beschrijven, behandelen we eerst de heersende visies en voornaamste instituties van respectievelijk het waterbeheer en de ruimtelijke ordening (paragraaf 3). Daarna gaan we na wat de invloed is van veranderingsimpulsen op deze bestaande beleidsarrangementen. In paragraaf 4 bespreken we de rol van ‘shock events’, de beleidsinterne veranderingen en de verhouding tussen beleidsdomeinen, met aandacht voor de obstakels voor wijzigingen van het beleid. In de slotparagraaf kijken we naar de invloed van maatschappelijke veranderingen op de langere termijn die van invloed zijn op de arrangementen voor water en ruimte.

¹ Mark Wiering is werkzaam bij de leerstoelgroep Milieu en Beleid van de Radboud Universiteit Nijmegen; Irene Immink bij de Business Unit Innovatie en Ruimte van TNO.

12.2 Beleidsarrangementen

Met de term ‘beleidsarrangement’ doelen we op een zekere mate van stabiliteit in de inhoud en organisatie van een beleidsdomein in een bepaalde periode en op een bepaald niveau van beleidsvoering (Van Tatenhove et al., 2000). Ook in de beleidspraktijk van het waterbeheer en de ruimtelijke ordening zijn in de loop der jaren min of meer stabiele patronen gevormd. Organisaties (zoals overheden, maatschappelijke organisaties of bedrijven) veroveren een positie, ontwikkelen kenmerkende omgangsvormen en gedragsregels en dragen visies en opvattingen aan elkaar over. Bepaalde werkwijzen, gewoonten, visies en opvattingen binnen een beleidsdomein zijn ‘geïnstitutionaliseerd’, dat wil zeggen ‘patroonmatig geworden’ en ‘ingesleten’ in de alledaagse beleidspraktijk. Soms zijn deze patronen en visies neergelegd in formele regels (procedures, inhoudelijke normen, bevoegdheden etc.), soms gaat het eerder om informele regels, interactieregels of politieke ‘rules of the game’. Tegelijkertijd is een beleidsdomein voortdurend in beweging (dynamisch). Bestaande beleidsarrangementen zijn te typeren volgens de sectorale indeling van beleidsdomeinen (water, ruimte, landbouw, milieu, natuur). Hier spelen de traditionele, sterk ingesleten patronen in denken en doen vaak een invloedrijke rol. Er kunnen ook andere, meer themaspecifieke of gebiedsspecifieke beleidsarrangementen ontstaan, zoals het beleid voor de reconstructiegebieden en de Reconstructiewetgeving. Wat voor beleidsarrangementen er ontstaan, staat op voorhand niet vast.

Een beleidsarrangement is samengesteld uit vier dimensies, die in samenhang moeten worden beschouwd. Voor de inhoud van het beleidsdomein gebruiken we de term ‘discours’, voor de organisatie de dimensies ‘actoren en coalities’, ‘macht en hulpbronnen’ en ‘spelregels’ (figuur 12.1).

[Figuur 12.1]

Met de term ‘discours’ duiden we de inhoud van het beleid aan, en de wijze waarop actoren betekenis geven aan die inhoud. Wij onderscheiden drie soorten: discoursen waarin uitspraken worden gedaan over de werkelijkheid (ontologisch), discoursen die uitspraken

reflecteren over wenselijkheden (normatief) en discoursen die mogelijkheden aangeven om van werkelijkheid naar wenselijkheid te komen (de strategie of de route).² Wat de organisatie betreft zijn in het model drie dimensies onderscheiden: actoren en coalities, hulpbronnen, macht en spelregels. Coalities zijn dikwijls clusters van actoren die zich groeperen rond een bepaald standpunt of een visie op het beleid.³ Met hulpbronnen worden die zaken bedoeld waarmee een actor of een coalitie van actoren invloed kan uitoefenen, zoals financiële middelen, geweldsmiddelen, kennis, mobiliserend vermogen of achterban. Een voorbeeld van een hulpbron is specialistische kennis, waarmee een bepaalde claim gelegitimeerd wordt en kracht kan worden bijgezet, bijvoorbeeld risico's van hoogwater. Met spelregels (*rules of the game*) wordt gedoeld op de formele en informele afspraken en interactieregels tussen de actoren, die de beleidsvoering mede bepalen.

Stabiliteit en dynamiek van beleidsarrangementen

Waarom veranderen beleidsarrangementen? Een algemeen antwoord zou kunnen zijn dat institutionalisering, in de lijn van de socioloog Anthony Giddens (1984), een doorgaand proces is waarin het handelen van actoren (*agency*) en de werking van structuren (*structure*) elkaar voortdurend beïnvloeden. Wij spitsen het antwoord nog wat nader toe en onderscheiden vier belangrijke veranderingsimpulsen:

- Shock events: door fysieke of politieke gebeurtenissen die een maatschappelijk schokeffect teweeg brengen, kan er plots veel dynamiek ontstaan in institutionele patronen;
- Veranderingen van binnenuit: het bestaande beleidsarrangement functioneert niet meer naar 'behoren'. Bijvoorbeeld, doordat de regelstructuur binnen het beleidsdomein almaar complexer is geworden (gestapelde instituties) lijkt het steeds minder functioneel en samenhangend te zijn. Het beleidsarrangement 'valt' bij wijze van spreken 'om' onder de druk van die stapeling. Men gaat op zoek naar nieuwe patronen om uit deze complexiteit te raken.

² Een variatie op een onderscheid van Therborn 1982, p. 31. In zijn ideologiestudie maakt Therborn onderscheid in drie fundamentele manieren waarop ideologische interpellatie functioneert, door middel van uitspraken over 1) wat bestaat en niet bestaat, 2) wat goed is en mooi, juist, rechtvaardig etc. en 3) wat mogelijk en onmogelijk is.

³ De term (beleids-)coalitie wordt als centraal begrip gebruikt door onder meer Sabatier en Hajer, die respectievelijk spreken van *advocacy coalitions* en *discours coalitions*. Sabatier, et al 1993 en Hajer, 1995 p. 65-72.

- Verandering als gevolg van de verhouding *tussen* beleidsdomeinen, waarbij ontwikkelingen binnen het ene beleidsdomein van invloed kunnen zijn op het andere domein.
- Beleidsarrangementen veranderen als gevolg van langetermijn ontwikkelingen in de samenleving. Hier gaat het met name om veranderingen in:
 - het schaalniveau van samenleven en beleid;
 - de samenleving zelf;
 - de sturing van de samenleving;
 - de omgang met de fysieke omgeving.

12.3 **Typering van de beleidsdomeinen waterbeheer en ruimtelijke ordening**

In deze paragraaf behandelen we - in een notendop - de heersende visies en voornaamste instituties van respectievelijk het waterbeheer en de ruimtelijke ordening.

Ruimtelijke ordening

Het traditionele beleidsarrangement ‘ruimtelijke ordening’ heeft als principieel uitgangspunt, of als *discours*, het streven naar ‘een goede ruimtelijke ordening’. Hiermee wordt aangenomen dat er in beginsel een optimale benutting van de ruimte bestaat, dat er verschillende maatschappelijke claims worden gelegd op die ruimte en dat door een onafhankelijke en zorgvuldige afweging van ruimteclaims deze wenselijke situatie benaderd kan worden. Het werkelijkheidsdiscours is in de laatste decennia wel opgeschoven. Er is sprake van een afname in het geloof in de maakbaarheid door de overheid en een toename van betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en private actoren. Desondanks blijft de ruimtelijke ordening een arrangement waar de claims op de ruimte van alle andere beleidsterreinen (door de overheid) worden afgewogen. Er is, in beginsel, geen ruimtelijke claim preferent. De route (het ‘route discours’) naar de optimale ruimtelijke ordening gaat enerzijds via overtuiging, overleg en dialoog en anderzijds via de legitimering door middel van publieke en ambtelijke procedures. Naast procedures wordt vooral gewerkt met planconcepten en ideeën, zoals knooppunten, stromen en netwerken.

Over de afgelopen jaren is er een verschuiving te zien in de verhouding tussen ‘toelaten’ en ‘ontwikkelen’ in de planologie. Was er voorheen sprake van een nadruk op bestemmen,

zoneren en contouren aangeven, nu is er meer ruimte voor gebiedsspecifieke en lokale oplossingen en een directere verbinding tussen planning en uitvoering. Dat neemt niet weg dat ‘toelatingspraktijken’ een onmisbaar element in de ruimtelijke ordening blijven (Needham, 2003).

Uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening vloeien de meeste ruimtelijk relevante planvormen en beleidsdocumenten voort. Andere ruimtelijk relevante spelregels met een eigen wettelijke basis (zoals de Tracéwet of de Reconstructiewet) zijn daaraan gerelateerd. Het zwaartepunt van de ruimtelijke ordening ligt (nog altijd) bij het gemeentelijk bestemmingsplan, het enige bindende ruimtelijke plan voor bestuur en burgers. De *actoren* in de ruimtelijke ordening zijn de overheden en in mindere mate ondersteunende organisaties zoals adviesbureaus. Ook marktpartijen spelen een niet onaanzienlijke rol, zoals projectontwikkelaars en bijvoorbeeld de NV het Havenbedrijf Rotterdam, maar de beslissingsbevoegdheid bij de toedeling van ruimte blijft een aangelegenheid van de overheid. Het ambtelijke apparaat van de ruimtelijke ordening oefent formele regulerende bevoegdheden uit via het nationaal - en provinciale structuurplan en het gemeentelijk bestemmingsplan, volgens de traditionele planologische grondslag van eerst bestemmen, daarna inrichten en tenslotte beheren. Hoewel de formele publiekrechtelijke lijnen in de ruimtelijke ordening nog steeds gefundeerd zijn op deze traditionele grondslag, loopt in de praktijk van ruimtelijke ordening de rolverdeling tussen publieke en private actoren door elkaar. Ruimtelijke plannen van verschillende actoren voor eenzelfde regio buitelen regelmatig over elkaar heen. Ruimtelijke plannen fungeren steeds minder als uitvoeringskader. Vanuit het traditionele perspectief van toelatingsplanologie kan deze ontwikkeling geïnterpreteerd worden als een verzwakking van ruimtelijke planinstrumenten. Echter, vanuit het perspectief van beleidsvernieuwing kan het eveneens beschouwd worden als een nieuwe fase in de ontwikkeling van ruimtelijke planvorming (Hajer en Sijmons, 2006)

De *hulpbronnen* van de ruimtelijke ordening, ten slotte, bestaan voornamelijk uit de bevoegdheden om de ruimte toe te delen in het bestemmingsplan (en afwegingen door te laten klinken in andere plannen) en verder uit het inzetten van specialistische kennis en ervaring op het gebied van de ruimtelijke inrichting. Ook de contacten met het lokale bedrijfsleven, maatschappelijke groepen, inwoners van de gemeente of projectbureaus kunnen als potentiële hulpbronnen worden gezien, met andere woorden, het draagvlak en

de kennis van de lokale bevolking en de lokale economie gelden als hulpbronnen voor gemeenten en regio's. Het rijk heeft daarnaast ook de mogelijkheid om met gerichte financiering investeringen in infrastructuur, wonen en werken te sturen.

Waterbeheer

Het waterbeheer houdt zich niet primair bezig met het afwegen van claims van andere beleidsvelden, maar kijkt in beginsel vanuit een domeinspecifiek en (vaak) technisch perspectief naar het eigen watersysteem. De *discoursen* in het waterbeheer hebben de laatste decennia belangrijke ontwikkelingen doorgemaakt, waarbij het waterbeheer meer in beweging lijkt te zijn dan de ruimtelijke ordening. Tot aan de jaren '80 was het waterbeheer sterk gericht op het realiseren van de wensen die voortkwamen uit de ruimtelijke ordening, waaronder de ruimtelijke scheiding van functies. Het werkelijkheidsdiscours werd beheerst door 'maakbaarheid', waarbij de mens en haar ruimtelijke en economische behoeften centraal stonden. Het waterbeheer droeg zorg voor 'droge voeten' en goede condities voor het landgebruik. De introductie van het begrip 'integraal waterbeheer' in 1985 brengt hierin geleidelijk verandering. De huidige ontwikkelingen op het gebied van 'WB21' (Commissie Waterbeheer, 2000) en Ruimte voor de Rivier zijn met name versneld door de bijna-overstromingen in 1993 en 1995 en regelmatig optredende wateroverlast. Er is echter al langer sprake van een 'vermaatschappelijking' en ook een 'ecologisering' van het waterbeheer.⁴ Er zijn twee discoursen die domineren en om voorrang vechten: het bestaande discours 'water keren' en een nieuw discours 'water accommoderen'. Dit zien we terug in zowel het kustzonebeleid als het waterbeheer. Voor de kustzone is het uitgangspunt 'dynamisch handhaven', en voor het waterbeheer is 'ruimte voor water' ontwikkeld. Voor de rivieren is dit laatste principe uitgewerkt in 'ruimte voor de rivier' (zie hoofdstuk 4).

Het waterbeheer kent *actoren* die een eigen, relatief autonome, functionele bestuurslaag vormen en elk een eigen bevoegdheid hebben. De bevoegdheden van de waterschappen zijn toegespitst op het waterkwantiteits- en waterkwaliteitsbeheer, van de provincie op het grondwaterbeheer en de hoofdlijnen van de regionale waterhuishouding, van Rijkswaterstaat op het hoofdwatersysteem van rivieren en kanalen, en van gemeenten op stedelijk water en riolen. Het waterbeheer kende van oudsher een gedifferentieerd geheel

⁴ Over vermaatschappelijking van het waterbeheer: zie Van Leussen, 2002. Over de ecologisering van het waterbeheer: zie Saeijs et al 1999 en Disco 2000.

aan *spelregels* voor de eigen sector, onder meer vastgelegd in de Wet op de Waterhuishouding, de Waterstaatswet, de Grondwaterwet, de Wet op de waterkering en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Daaraan zijn gaandeweg vele EU-regels over (met name) ecologie en waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water) en overstromingsbeheer (Hoogwaterrichtlijn) toegevoegd. Op Europees niveau wordt overigens geen ruimtelijke beleid gevoerd. Europese water richtlijnen zoals de KRW en de Hoogwaterrichtlijn, zoals ook natuurbeschermingsrichtlijnen en milieurichtlijnen, hebben echter wel ruimtelijke implicaties die in de nationale ruimtelijke structuurvisie dienen te worden opgenomen. Het bestaande geheel van actoren en sectorale richtlijnen voor waterkwaliteit en kwantiteit (spelregels) is onoverzichtelijk en voor buitenstaanders moeilijk te overzien. De onoverzichtelijkheid van het nationale waterbeleid is met de nieuwe Waterwet overigens aanzienlijk afgenomen.

Als *hulpbronnen* in het waterbeheer kunnen worden genoemd de specialistische technische kennis, de beslissingsbevoegdheden en de eigen financiële hulpbronnen van het waterbeheer. De waterschappen hebben de mogelijkheid eigen heffingen op te leggen. Daarmee is in het algemeen veel verantwoordelijkheid en vertrouwen aan de functionele overheidslaag van ‘waterstaat’ gegeven. Het waterbeheer is een beleidsdomein waarin de kosten algemeen gedragen worden en de baten voor vrijwel iedereen gelden. Immers, bescherming tegen wateroverlast en schoon water is voor iedereen van belang. Kosten worden bijvoorbeeld gedragen door alle ingezetenen in de beheersgebieden van de waterschappen, ook al zijn er verschillen aan te geven in belang, betaling en zeggenschap. In het verleden was er sprake van een grote invloed van land- en tuinbouw op, met name, het regionale waterbeheer (*client politics*), maar steeds meer kent het waterbeheer over het geheel gezien een politieke omgeving die te typeren is als ‘majoritarian politics’ (Wilson 1989)⁵. Anderzijds functioneert het waterbeheer van oudsher vrij autonoom en geïsoleerd, met nauwelijks rechtstreekse brede ondersteuning (maar ook nauwelijks breed verzet) van maatschappelijke groepen, het publiek of bedrijfsleven. De waterschapsverkiezingen en het werken met kieslijsten zouden er toe bij kunnen dragen dat deze groepen nauwer bij het

⁵ Wilson schreef een overzichtswerk over de werking van uitvoeringsinstanties. Daarin onderscheidt hij vier typen politieke omgeving van dergelijke instanties, op basis van variatie in de dominantie van belangenconstellaties en de spreiding van kosten en baten van het beleid (1989, p. 76-78): *client-politics* bijvoorbeeld is een omgeving waarin een dominante belangengroep aanwezig is die veel voordelen ondervindt van het regulerende programma, terwijl de kosten verspreid zijn. Hier is het gevaar van inkapseling van de instantie erg groot. Bij *majoritarian politics* is er geen sterk dominante belangengroep (meer) die eenzijdig voor- of nadelen ondervindt. Zowel de kosten als de baten van het regulerende programma zijn sterk gespreid.

waterschapswerk worden betrokken. Of deze veranderingen ook een dergelijk effect zullen hebben moet nog worden afgewacht.

12.4 Stabiliteit en dynamiek in beleidsarrangementen

In het voorgaande zijn de bestaande instituties en heersende visies van de ruimtelijke ordening en het waterbeheer besproken. Hoe kunnen we nu de veranderingen in het waterbeheer en de ruimtelijke ordening duiden? Eerder hebben we een viertal veranderingsimpulsen onderscheiden. We zullen deze impulsen hieronder bespreken, waarbij we de invloed op de dimensies van beleidsarrangementen systematisch nagaan.

De rol van shock events

In het waterbeheer zijn sprekende voorbeelden te vinden van institutionele verandering als gevolg van fysieke gebeurtenissen. De meest dramatische daarvan is de stormvloed in 1953 die het kustzonebeleid ingrijpend heeft veranderd en waaruit de Deltawerken zijn voortgekomen. Maar ook al veel eerder in de geschiedenis zien we telkens institutionele reacties op (dreiging van) overstromingen. Zo is feitelijk ook de functionele bestuurslaag van de waterschappen ontstaan.

De stormvloed in 1953 en de hoogwaterstanden van december 1993 en - met name - januari 1995 kunnen als 'shock event' worden beschouwd. We zien dan een plotselinge versnelling - of een verandering van het karakter - van het beleidsarrangement rondom het hoogwaterbeheer optreden (zie box 11.1).

Box 12.1

De dijkversterkingen langs de grote rivieren in Nederland kennen al een lange geschiedenis. Na de stormvloedramp in 1953 wordt niet alleen besloten om de Deltawerken aan te leggen, maar ook om de rivierdijken te versterken. De uitvoering van de dijkversterking leidde vanaf het midden van de jaren zeventig van de 20-ste eeuw tot steeds meer maatschappelijke onrust. Er ontstaan twee discourscoalities. Aan de ene kant Rijkswaterstaat en de waterschappen die de veiligheid voorop stellen, redenerend vanuit puur watersysteem-inhoudelijke argumenten. Aan de andere kant zijn er de milieu- en natuurbeschermingsorganisaties, samen met bewoners van het rivierlandschap, die het unieke rivierlandschap, de cultuurhistorie en de natuurwaarden willen beschermen. De dijkversterking verliep in de periode 1975 - 1995 uitermate traag, onder meer vanwege een patstelling tussen deze twee heersende coalities, waar Rijkswaterstaat werd gezien als een arrogante macht en de rivierbewoners hoogwaternormen ter discussie stelden en de voorkeur gaven aan natuur-, cultuur- en landschapswaarden.

Na de bijna-ramp van januari 1995, toen de hoogste waterstanden van de Rijn sinds 1926 werden gemeten en 250.000 bewoners uit het rivierengebied werden geëvacueerd, werd de overheid gedwongen om snel te handelen. Al onmiddellijk in het voorjaar van 1995 presenteerde de rijksoverheid een plan om de dijkversterking langs de grote rivieren versneld uit te voeren (*Deltaplan Grote Rivieren*). Door concentratie van besluitvorming, verkorte inspraak- en rechtsbeschermingsprocedures en de mogelijkheid tot onverwijld inbezitneming van onroerende zaken, werd de operatie in korte tijd uitgevoerd (*Deltawet grote rivieren*) (Driessen en de Gier, 1997). De tweede fase van de dijkversterking werd onder het regime van de, wederom tijdelijke, *Wet op de waterkering* (Wwk) uitgevoerd (Driessen, de Gier en Wiering, 1999).

In termen van de beleidsarrangementen zien we dat het 'shock event' in 1995 de patstelling tussen Rijkswaterstaat en waterschappen en de beschermers van het rivierlandschap doorbreekt. De gebeurtenis verandert allereerst de discursieve ruimte. Het discours 'veiligheid voorop' krijgt meer politieke en maatschappelijke ondersteuning, maar wordt verweven met de belangen van de 'tegencoalitie', namelijk het belang van landschap, cultuurhistorie en natuurbescherming. Zo ontstaat een geïntegreerd discours, maar binnen de hoofdgedachte van 'water keren'. De oude, tegenover elkaar staande *discourscoalities* verdwijnen, partijen moeten meer samenwerken. Doordat adviezen over het beleidsproces rondom dijkversterking reeds klaar liggen (Commissie Boertien I) kunnen *spelregels* snel worden gewijzigd. Noodwetgeving wordt van kracht, met voorgeschreven, 'bevoren' veiligheidsnormen en het vastleggen van de bevoegdheden van overheden. Het geheel gaat gepaard met centrale indirecte sturing door *hulpbronnen* (een pot geld) en wetgeving, gecombineerd met een integrale en interactieve beleidsuitvoering (uitvoeren van een milieueffectrapportage, adviezen Commissie Boertien in acht nemen, eisen aan beleidsproces). Zo ontstaat een nieuw, tijdelijk beleidsarrangement. Op langere termijn heeft het 'shock event' invloed gehad op de discussie over het gewenste risicobeheer in Nederland.

Wanneer we nu terugkijken zijn de hoogwaterstanden in eerste instantie aanleiding geweest voor versnelde uitvoering van dijkversterking binnen het 'oude' discours. Zij zijn echter eveneens belangrijk geweest voor een versnelde introductie van vernieuwende verhaallijnen. Door de hoogwaters en wateroverlast ontstonden twijfels of het traditionele discours 'water keren' nog voldeed.

Voor wat betreft het beleidsdomein van de ruimtelijke ordening zijn er geen duidelijke *shock events* te benoemen. Wel zijn er zogenaamde *focusing projects*, waarin uitkristalliseert dat de verhoudingen in de ruimtelijke ordening ter discussie worden gesteld en waarin een strijd wordt uitgevochten door de belangrijkste spelers. Een voorbeeld van een *focusing project* is de Betuweroute, waarin de aanvankelijke 'top down' –benadering van de rijksoverheid, met name het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Rijkswaterstaat steeds sterker onder druk komt te staan en waarin decentrale actoren aan invloed winnen. Het procesverloop bij de Betuweroute kent overeenkomsten met die bij de

beslissing tot noodoverloopgebieden ten behoeve van extreme hoogwaterrisico's: eerst een top-down afkondiging en daarna regionaal protest. In het geval van de noodoverloopgebieden in Gelderland (de gebieden Rijnstrangen en de Ooipolder) is uiteindelijk gekozen om de beslissing voor bepaalde tijd uit te stellen.

Interne veranderingen in het waterbeheer

In de loop van de jaren negentig is steeds meer twijfel ontstaan over het *discours* 'water keren'. Dit is ook wel als de 'beheersingsparadox' getypeerd (Rommelzwaal & Vroon, 2000). De beheersingsstrategie van water keren kan leiden tot een vicieuze cirkel: Doordat de traditionele maatregelen van dijkversterking en -verhoging in feite extra risico's creëren, bevorderen ze juist een intensiever landgebruik achter de dijken. Wanneer er vervolgens een incident optreedt zijn de gevolgen ingrijpender; een toename in slachtoffers en economische schade, leidend tot een toename in het gevoel van onveiligheid. Regels worden herzien en aangescherpt en de wens tot dijkverhoging en -versterking komt opnieuw aan de orde (zie figuur 12.2).

Figuur 12.2 De beheersingsparadox

[Invoegen figuur 12.2]

Bron: Rommelzwaal en Vroon 2000

De twijfel aan het discours 'water keren' heeft geleid tot de introductie van het discours 'water accommoderen'. Met dit discours wordt een nieuwe aanpak van het waterbeheer voorgesteld. Metaforen die in het kader van dit discours zijn geïntroduceerd zijn onder andere 'ruimte voor water' en 'gezonde en veerkrachtige watersystemen waarmee een duurzaam gebruik blijft gegarandeerd'. Nederland moet veilig en bewoonbaar blijven, de watersystemen gezond en veerkrachtig en het gebruik ervan duurzaam. Het discours 'water accommoderen' is omvattender dan 'water keren'. Ten eerste is er geen sprake van een 'strijd' tegen het water, maar een uitgangspunt van 'leven met water'. Water heeft een veelzijdige betekenis en kan meerdere maatschappelijke functies vervullen in combinatie met milieu en natuur, recreatie, landbouw (verdroging), verkeer en vervoer of wonen. Centraal staat het meewerken met natuurlijke processen, denk aan 'dynamisch handhaven

van de kustlijn', en omgaan met onzekerheid door anticiperen in plaats van reageren. Dit is tegelijkertijd geen vrijblijvende afweging. In 'water accommoderen' krijgt water als een ordenend principe een sturende rol toegekend. Beheer van veerkrachtige watersystemen gebeurt op basis van het concept van de stroomgebiedsbenadering. Omdat landgebruik en waterbeheer in samenhang worden beschouwd, vervaagt in deze benadering de scheiding tussen land en water (zie hoofdstuk 3).

Een tweede dominante ontwikkeling is die van het integrale waterbeheer, die gelijktijdig met bovenstaande discussie over de wijze van risicobeheer plaatsvindt en wijzigingen oplevert. Integraal waterbeheer wordt in toenemende mate uitgangspunt van beleid wat zich vertaalt in de stroomgebiedsbenadering die leidend is in de voornaamste Europese richtlijn in het waterdomein: de EU- kaderrichtlijn Water en in het proces van integratie van de voornaamste Nederlandse waterwetten in een integrale waterwet.

Het waterbeheer verandert aldus van een relatief gesloten en onafhankelijk, sectoraal beleidsterrein naar een breed beleidsterrein dat afhankelijker wordt van de actoren en hun problematiek in de belendende beleidsterreinen, waaronder de ruimtelijke ordening. Dit betekent een verdergaande vermaatschappelijking van het waterbeheer en de mogelijkheid van nieuwe *beleidscoalities* met bijvoorbeeld organisaties ter bescherming van milieu, natuur en landschap of met recreatieontwikkeling. Het waterbeheer als maatschappelijk vraagstuk heeft meer wetenschappelijke verankering nodig. Verdere kennisontwikkeling - als belangrijke hulpbron die het nieuwe discours begeleidt - is een belangrijke voorwaarde voor het proces van beleidsontwikkeling. De laatste jaren wordt de kennisontwikkeling, behalve over concepten zoals een ander risicobeheer, stroomgebiedsbenadering en integraal waterbeheer, in toenemende mate toegespitst op het thema klimaatverandering. Er zijn veel omvangrijke kennisprogramma's uitgezet waarvan het Bsik Klimaat voor ruimte de bekendste is en een nieuw programma: kennis voor klimaat, is aangekondigd. Een tweede, gerelateerd onderzoekskader is het Nationaal Programma Adaptatie Ruimte en Klimaat (ARK). Met dit onderzoeksprogramma investeren VROM, V&W, LNV, EZ, AZ en de koepelorganisaties VNG, IPO en UvW gezamenlijk in ontwikkeling van kennis over een klimaatbestendige inrichting van Nederland. Het programma stelt de vraag hoe kan worden omgegaan met (de effecten) van klimaatverandering en moet resulteren in een uitvoeringsagenda 'ruimtelijke adaptatie'. Deze programma's zijn dikwijls nog aangelegenheden tussen ambtenaren, universiteiten en kennisinstituten (Vromraad, 2007).

Om daarin een meerwaarde te creëren voor water en ruimte is er tevens aandacht nodig voor lokale praktische kennis die bijvoorbeeld waterschappen, agrariërs, projectontwikkelaars, natuur- en landschapsbeheerders bezitten. Deze kennis is nodig om verbinding te maken tussen het beheer van watersystemen enerzijds en lokale belangen en wensen ten aanzien van de leefomgeving anderzijds (Vromraad 2007; Geldof 2008). Dit betekent dat niet alleen verbinding tussen onderzoek en beleidsontwikkeling gewenst is, maar ook tussen onderzoek, beleid en samenleving (Van Hall 2007).

Verhouding tussen beleidsdomeinen

De derde veranderingsimpuls die van invloed is op beleidsarrangementen betreft veranderingen in de verhouding *tussen* beleidsdomeinen. Hier gaat het enerzijds om een andere plaats van het waterbeheer in de samenleving (meer ruimte voor water) en anderzijds de invloed van andere beleidsdomeinen op het functioneren van het waterbeheer (vermaatschappelijking). In de meeste gevallen zijn ruimtelijke ontwikkelingen impliciet ook waterkeuzen en andersom. Kortom: Waterbeheer en ruimtelijk ordening liggen in elkaars verlengde. In de praktijk blijkt onder meer dat water bepalend is voor problemen die mensen in een gebied ervaren (van Rooy 2007). Twee voorbeelden waar dat het geval is, zijn de Essche Stroom en de Zuidplaspolder.

Box 11.2 De Essche Stroom

De Essche Stroom ontstaat uit de samenkomst van de Achterste en Voorste Stroom bij Oisterwijk en mondt bij Halder uit in de Dommel. Waterschap De Dommel wil, samen met de omgeving, de Essche Stroom en het omliggende gebied herinrichten zodat de Essche Stroom weer zichtbaar wordt gemaakt (www.esschestroom.nl). Uitgangspunt is een balans te creëren tussen de belangen van omwonenden, recreanten en diverse natuurfuncties. **Met behulp van** lokale kennis over het ontstaan en functioneren van de Essche Stroom is gekeken hoe deze functies in de toekomst ingevuld kunnen worden. Er is in dit project uitdrukkelijk aansluiting gezocht met de belevingswereld van mensen uit de streek om een gezamenlijk gebiedsproces te laten ontstaan. Uitgangspunten voor dit gebiedsproces zijn:

- Herstel van natuurlijke beeklopen en aanleg van natte natuur, waterberging en ecologische verbindingzones;
- Met oog voor het verleden kijken naar de toekomst. De geschiedenis van het gebied vormt een belangrijk uitgangspunt om samen met belanghebbenden in de streek te bepalen in welke richting ontwikkeling gewenst is. Onder andere zijn inzichten over het historisch beheer van landerijen en de

werking van historische vloedweiden betrokken in de ruimtelijke opgaven ter versterking van identiteit en de belevingswaarde van het gebied.

Box 11.3 De Zuidplaspolder

De Zuidplaspolder is een bijzonder gebied omdat het op een van de laagste punten van Nederland ligt. Deze polder is in de Nota Ruimte aangewezen als verstedelijkingslocatie voor de Zuidvleugel van de Randstad voor de periode na 2010. De ruimtelijke opgave behelst een transformatie van een nu nog agrarische polder tot een nieuw stedelijk gebied van de Zuidvleugel (van Pelt *et al.* 2006). Kwantitatief gaat het om zo'n 15.000 woningen, 150 tot 300 ha bedrijventerrein, 200 ha nieuw glas en 80 ha voor de hervestiging van bestaand glas. Vanaf 2003 is er onder regie van provincie Zuid Holland door betrokken partijen gewerkt aan de ruimtelijke opgave. Inmiddels liggen er een Interregionale Structuurvisie, een intergemeentelijk Structuurplan en een Streekplanherziening. In dit planproces vormt de lagenbenadering een belangrijke bouwsteen in verband met de noodzakelijke aandacht voor het waterbeheer. Deze benadering is namelijk gericht op analyse van bodem, water en ecologie (de ondergrond) in relatie tot landgebruik. De kennis die deze analyse heeft opgeleverd, is gebruikt voor het aanwijzen van locaties voor wonen, bedrijvigheid, glas natuurontwikkeling en waterberging. Op deze manier is een klimaatbestendig plan vastgesteld waarin rekening is gehouden met de aanwezige watergerelateerde risico's in de Zuidplaspolder zoals overstroming, verzilting, wateroverlast en opbarsting .

Bij de planfase zijn meestal alleen bestuurders en ambtenaren betrokken, terwijl bij de uitvoering van dat plan weer andere partijen aan zet zijn, voornamelijk projectontwikkelaars. Door de samenwerking tussen overheid en projectontwikkelaars al vroeg in het proces te organiseren kan er optimaal gebruik worden gemaakt van elkaars kennis en kunde met betrekking tot het ontwikkelen van ontwerpmethodieken voor het klimaatbestendig bouwen van woningen en infrastructuur (Hajer *et al.* 2006; Reijs *et al.* 2008)

Een belangrijke exponent van de veranderende verhouding tussen ruimte en water is de ontwikkeling van het procesinstrument de watertoets (zie ook hoofdstuk 7) als gevolg waarvan het waterbeheer in een andere verhouding tot de ruimtelijke ordening komt te staan. We beschouwen de Nieuwe Wro en de Waterwet als nieuwe *spelregels* die van invloed worden op zowel het waterbeheer zelf als de praktijk van ruimtelijke planvorming en planuitvoering.

Box 11.4 Formele dwarsverbanden tussen ruimte en water

De inwerkingtreding van de Nieuwe Wro (per 1 juli 2008) en de Integrale Waterwet (medio 2009) brengen veranderingen met zich mee in het ruimtelijke - en waterbeleid. Bijvoorbeeld, het nationale waterplan dat in

2009 wordt verwacht krijgt een verankering in zowel de Waterwet als de Wro. Over de relatie tussen het nationale waterplan en de Wro-structuurvisie wordt in de waterwet het volgende gezegd (in artikel 4.1.): *“Onze Ministers leggen in een nationaal waterplan de hoofdlijnen vast van het nationale waterbeleid en daartoe behorende aspecten van het nationale ruimtelijke beleid. Het plan is voor ruimtelijke aspecten tevens een structuurvisie als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, van de WRO”*. Daarmee gaat het waterbeleid formeel onderdeel uitmaken van het ruimtelijke beleid. In artikel 2.3, 2^e lid van de Wro wordt gesteld: *“De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling. De structuurvisie gaat tevens in op de wijze waarop de voorgenomen aanpak verwezenlijkt kan worden”*.

We kunnen concluderen dat de rol van waterbeheerders (de *actoren*-dimensie) wijzigt: van een traditionele ‘toetsende’ functie in een late fase naar een ‘proactieve’ rol in een vroege fase van ruimtelijke planning.

Ook voor wat betreft de heersende discoursen van het waterbeheer en de ruimtelijke ordening zijn er obstakels; in de ruimtelijke ordening wordt een goede waterhuishouding doorgaans gezien als een van de voorwaarden voor een goede ruimtelijke ordening. Aan het aspect ‘water’ wordt echter niet principieel méér belang gehecht dan aan andere relevante aspecten zoals milieukwaliteit, leefbaarheid of economie. Water is hoogstens een ‘medeordenend principe’. In het waterbeheer heerst daarentegen een discours waarin ‘water als sturend principe’ moet worden beschouwd. Dit wil zeggen dat ruimte voor water niet één van de op gelijke voet af te wegen claims is, maar dat het voorafgaand aan de andere claims, als *noodzakelijke* voorwaarde voor een goede ruimtelijke ordening zou moeten worden beschouwd. Ook de stijl van beleidsvoering verschilt. Het denken in de ruimtelijke ordening is, zoals eerder is vermeld, enerzijds sterk gericht op procedures en anderzijds op het gebruik van open, vaak in metaforen verpakte concepten. In het waterbeheer wordt geredeneerd vanuit vastgelegde en ‘meetbare’ civieltechnische normen en standaarden. Dit is al eens getypeerd als ‘houtskool’ versus ‘rekenliniaal’.⁶ Kortom, zowel het normatieve als het werkelijkheidsdiscours verschilt tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening. Ten slotte is het de vraag of het waterbeheer over voldoende *hulpbronnen* (personele capaciteit, geldmiddelen en draagvlak) beschikt om haar nieuwe proactieve en ‘vermaatschappelijkte’ rol waar te maken (zie ook Wiering and Immink, 2006).

12.5 Lange termijn maatschappelijke veranderingen

De laatste veranderingsimpuls die van invloed is op beleidsarrangementen is in paragraaf 12.2 samengevat als het proces van maatschappelijke ontwikkeling op de lange termijn. Dit is zeker geen eenduidig proces. Het gaat om een complex geheel van veranderingen in schaalniveau, sturing, sociale verbanden en de omgang met de fysieke omgeving. We vertalen dit opnieuw naar de ontwikkelingen in het waterbeheer en de ruimtelijke ordening. In het voorgaande is een *discoursverandering* in het waterbeheer besproken. De vraag is of het zal gaan om een volledige wisseling van discours of om afstemming tussen ‘water keren’ en ‘water accommoderen’. In eerdere kabinetsstandpunten wordt het nieuwe discours ‘water accommoderen’ geïntroduceerd *naast* het traditionele discours ‘water keren’. De aangekondigde beleidsnotitie Waterveiligheid 21^e Eeuw (verwacht eind 2008) is een mooi voorbeeld waarin het gedachtegoed van beide discourses naar voren komt. In deze beleidsnotitie wordt een nieuw concept uitgewerkt, genaamd ‘meerlaagsveiligheid’ (DG Water, 2008). Meerlaagsveiligheid staat voor de volgende aaneengesloten strategieën:

1. In de eerste ‘veiligheidslaag’ staat het voorkomen van overstromingen centraal. Dit is en blijft de primaire pijler in het waterveiligheidsbeleid (water keren, reductie van de kans op overstromingen door middel van goede waterkeringen). Een belangrijke vraag die hier speelt, is of het huidige veiligheidsconcept nog voldoet. Het traditionele veiligheidsconcept benadrukt overschrijdingskansen, terwijl de nieuwe risicobenadering zowel overstromingskansen als mogelijke gevolgen van overstromingen benadrukt.
2. In de tweede ‘veiligheidslaag’ gaat het om waterveiligheid en ruimtelijke adaptatie: wat houdt een waterbestendige, klimaatbestendige ruimtelijke ordening in?

De derde veiligheidslaag gaat aandacht schenken aan restrisico’s. Omdat risico’s nooit volledig zijn uit te sluiten dient de rampenbestrijding op orde te zijn.

In de beleidsontwikkeling van het waterbeheer worden de volgende kernelementen zichtbaar:

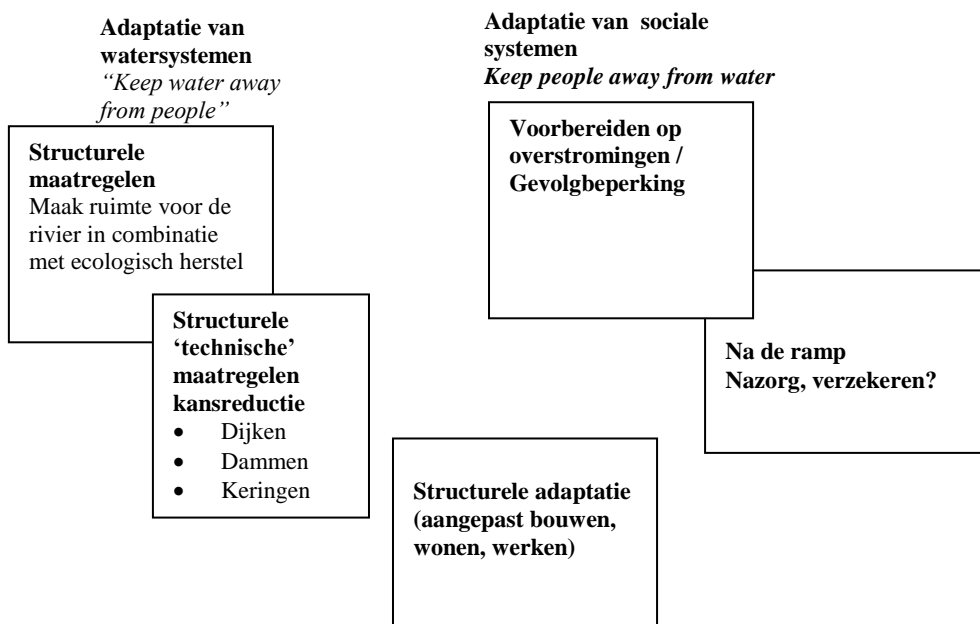
1. Adaptatie van watersystemen (structurele maatregelen). Water keren wordt niet meer enkel ingezet om watersystemen te beheersen maar wordt steeds meer gezien

⁶ Van Rooy, 1997 spreekt hier van ‘moraal’, wij spreken liever van een discourselement, in dit geval een combinatie van een werkelijkheidsdiscours en een routediscours.

vanuit ecologisch herstel van watersystemen. Voorbeelden hiervan zijn Ruimte voor de Rivier en de Planstudie Volkerak Zoommeer.

2. Waterveiligheid ontwikkelt zich van een traditioneel *government*-thema naar een vernieuwd *governance*-beleidsthema met taken en verantwoordelijkheden voor zowel het waterbeheer als ruimtelijke ordening. Het reeds genoemde voornemen om de watertoets en de nieuwe Wro in te zetten als wettelijk instrumentarium bij waterveiligheidsvraagstukken zijn hiervoor illustratief (DG Water 2008).
3. Adaptatie van sociale systemen. Naast structurele maatregelen krijgen niet-structurele maatregelen steeds meer aandacht. Het Nationaal Waterplan en het Adaptatieprogramma Ruimte en Klimaat zijn de kaders waarmee de inzet voor het verbeteren van de veiligheid in binnendijks gebied wordt opgepakt (DG Water 2008). (zie Figuur 12.4).
- 4.

Figuur 12.4 Verruiming van het denken over water veiligheid aan de hand van de veiligheidsketen



Voor wat betreft veranderingen in schaalniveau zien we enerzijds een verdergaande tendens in het beleid voor de fysieke leefomgeving naar een gebiedsgerichte of gebiedsspecifieke aanpak (Van der Vlist 1998, De Roo & Schwartz 2001) en anderzijds een aanhoudende internationalisering van het beleid. Dit laatste komt tot uiting in de inhoud en de uitvoering van de Europese Kaderrichtlijn Water, maar ook in de (toenemende aandacht voor) regelingen voor natuurbehoud, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn. Op basis van de Kaderrichtlijn Water wordt het waterkwaliteitsbeleid voor de grote rivieren in Europees verband ingevuld en gemonitord. De Kaderrichtlijn Water heeft geen grote invloed op de organisatie van het waterbeheer noch op dat van de ruimtelijke ordening. Er zijn geen nieuwe grensoverschrijdende stroomgebiedautoriteiten opgericht en de verplichtingen worden grotendeels beantwoord door de bestaande organisatiestructuren binnen bestaande planvormen. Wel heeft de Kaderrichtlijn Water invloed op andere dimensies van het beleidsarrangement, met name op de discourses (belang van stroomgebieden, ecologisering van het waterbeheer) en de spelregels (aanpassingen waterwetgeving, afgeleide besluiten op nationaal en Europees niveau) .

We hebben hiervoor gezien dat er beleidsveranderingen optreden die het schaalniveau en de sturingsopvattingen betreffen; dit laatste wordt vaak geduid als een overgang van *government* naar *governance*. Voor de ruimtelijke ordening betekent dit dat het traditionele facetkader waarbij getracht wordt de verschillende sectorale ruimteclaims op nationaal niveau op een verantwoorde wijze af te wegen onder druk staat. Een van de antwoorden is de praktijk van de ontwikkelingsplanologie als aanvulling op het van hogerhand bestemmen. Problemen worden niet meer vooral generiek gedefinieerd, maar als een gebiedsspecifiek vraagstuk dat gezamenlijk door een netwerk van actoren wordt gedefinieerd en aangepakt. De ruimtelijke ordening lijkt te bewegen van proceduregestuurde ‘bestemmer’ naar procesbegeleidende ‘netwerkmanager’. Vindt het waterbeheer aansluiting bij dit proces en kan het van invloed worden op de vorming van nieuwe gebiedsgerichte beleidsarrangementen voor het rivierengebied en de kustzone? We verwachten dat er inderdaad gaandeweg een verschuiving zal optreden van nationaal-sectoraal beleid naar regionaal, gebiedsgericht en gebiedsspecifiek beleid. Door de aandacht voor deelstroomgebieden zal er ook meer aandacht zijn voor per gebied verschillende arrangementen. Daarnaast zal echter een groot deel van het door het rijk

gedomineerde sectorale beleidsarrangement ‘water keren’ blijven bestaan. De interacties tussen deze ‘nieuwe’ en ‘oude’ beleidsarrangementen worden daarom belangrijke aandachtspunten. Er zal bijvoorbeeld een spanning blijven bestaan tussen de speciale verantwoordelijkheid van de (rijks)overheid, namelijk de bescherming van veiligheid en schoon water als collectieve goederen, en een werkwijze waarin beleid wordt ingevuld door netwerken van actoren met verschillende belangen (landbouw, natuur, recreatie, wonen en werken) (zie voor een voorbeeld hoofdstuk 13). Toch zullen meer open en meerzijdige vormen van interactie nodig zijn omdat de actoren in het gebied over uitlopende kennis, bevoegdheden en andere hulpbronnen beschikken. Kortom, conform de ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening (een sterker accent op governance en op ontwikkelingsplanologie) en het waterbeheer (vermaatschappelijking) worden de relaties en interacties tussen de beleidsactoren in gebiedsspecifieke arrangementen naar verwachting meer horizontaal, in plaats van hiërarchisch. De coalities die hierbij ontstaan kunnen variëren van regio tot regio. In het rivierengebied zullen bestaande samenwerkingsverbanden tussen waterbeheer en natuurbescherming en recreatie verder kunnen worden uitgebreid, afhankelijk ook van de kennisinbreng van private actoren (bedrijven, natuurbescherming, recreatie, burgerinitiatieven). Bij een verdergaande overgang naar het discours ‘water accommoderen’ zal gebiedsspecifieke samenwerking temeer noodzakelijk zijn omdat nieuwe handelingsroutines en nieuwe kennis dienen te worden ontwikkeld.

De effecten van maatschappelijke veranderingen op de organisatie van het waterbeheer en de ruimtelijke ordening zijn hiermee, noodzakelijkerwijs kort, geschetst. We sluiten af met een belangrijk element van nieuwe beleidsarrangementen, namelijk de hulpbron ‘kennisontwikkeling’. Er zal in de toekomst nieuwe kennis nodig zijn over samenhangen tussen land en water in stroomgebieden, zeker in een context van de verwachte klimaatverandering. Kennisontwikkeling voor het nieuwe discours ‘water accommoderen’ dient voorbij te gaan aan de ‘culturele grens’ tussen water en land.

12.6 Literatuur

Arts, B & Pieter Leroy, (Eds.) (2006). *Institutional Dynamics in Environmental Governance* Springer, Environment and Policy series Volume 47, pp. 93-114

Commissie Waterbeheer 21-ste eeuw (2000). *Waterbeleid voor de 21-ste eeuw*, Ministerie van V & W, Den Haag, 2000

Driessen, P.P.J. en A.A.J. de Gier (1997). *Uit nood geboren; een bestuurlijk-juridische evaluatie van de dijkversterkingen en kadenaanleg onder de Deltawet grote rivieren*, VUGA, Den Haag

Disco, C. (2000). Remaking Nature: The ecological turn in Dutch Water Management, In: *Science, Technology and Human Values*, Vol 27, No.2 Spring 2002 206-235.

Driessen, P.P.J., A.A.J. de Gier en M.A. Wiering (1999). *Versterking van rivierdijken; een bestuurlijk-juridische evaluatie van de plan- en besluitvormingsprocedures zoals opgenomen in de Wet op de waterkering*, Ministerie van V&W, Den Haag

DG Water (2008). *Discussienota ter voorbereiding op WV21 conferentie 19 juni 2008 te Rotterdam*: Den Haag

Geldof, G. (2008). *De waterwig*, online artikel geraadpleegd op: http://www.geldofcs.com/pdf/Essays/De_Waterwig_28_april_2008.pdf

Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*, Polity Press, Cambridge

Hajer, Maarten. A. (1995). *The Politics of Environmental Discourse, Ecological Modernization and the Policy Process*, Clarendon Press, Oxford

Hajer, M en D. Sijmons (2006). *Een plan dat werkt. Ontwerp en politiek in regionale planvorming*. NAI Uitgevers: Rotterdam

Hall, van, A. (2007). *Water is meer dan een technisch ruimtelijke opgave*. Essay in: *Ruimte in Debat 2007: RPD*. Den Haag

Leussen, W. van (2002). *‘Leven met water, vermaatschappelijking van het waterbeheer – consequenties voor de civiel ingenieur en voor waterbeheerorganisaties’* (oratie), Universiteit Twente, Enschede

Needham, B. (2003). Onmisbare toelatingsplanologie, *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening* 84 (2): 39-43

Pelt, F., van, W. de Vries, H. Thoele in samenwerking met M. De Hoog (2006). *Ontwerpen aan de Zuidplaspolder 2003 – 2006*, Driehoek RZG Zuidplas: Den Haag

Reijs, Th., J. Van Brussel, M. Brouwer, E. Rietveld (2008). *Klimaatbestendig ontwerpen Nieuwerkerk Noord*. Gezamenlijke publicatie TNO – Provincie Zuid-Holland /Xplorelab in opdracht van Rijkswaterstaat WaterINNOvatiebron: Delft – Den Haag.

Remmelzwaal, A. en J. Vroon (2000). *Werken met water, veerkracht als strategie*, RIZA, Lelystad: rapport nr. 2000.021, 2000.

Roo, G. de, en M. Schwartz (red) (2001). *Omgevingsplanning, een innovatief proces. Over integratie, participatie, omgevingsplannen en de gebiedsgerichte aanpak*. Sdu uitgevers, Den Haag

Rooy, P.T.J.C. van (1997). *‘Interactieve Planvorming gericht op Effectiviteit en Acceptatie’*

Rooy, P.T.C.C. van. (2007). *Van waternarcisme naar duurzame gebiedsontwikkeling*. Essay in: Ruimte in Debat 2007: RPD. Den Haag

Sabatier, Paul A. en Jenkins Smith, Hank C. (ed.) (1993). *Policy Change and Learning, an Advocacy Coalition Approach*, West View Press Inc., Boulder, Colorado

Saeijs, H.L.F., I.A. Flameling en L.A. Adriaanse (1999). ‘Eco-pragmatisme’ in: Van Hall, Drupsteen en Havekes, *De Staat van Water*, Koninklijke Vermande, Lelystad

Tatenhove, J. van, B. Arts and P. Leroy (eds.) (2000). *Political Modernisation and the Environment. The Renewal of Environmental Policy Arrangements*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

Therborn, G. (1982). *Ideologie en macht*, SUA, Amsterdam, 1982.

Vlist, M.J. van der. (1998). *Duurzaamheid als planningsopgave. Gebiedsgerichte afstemming tussen de ruimtelijke ordening, het milieubeleid en het waterhuishoudkundig beleid voor het landelijk gebied* (dissertatie), Wageningen

Vromraad (2007). De hype voorbij. Klimaatverandering als structureel ruimtelijk vraagstuk. Advies 060: Den Haag

Wilson, James, Q. (1989). *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*, Basic-Books, New York

Wiering, M.A. & I. Immink (2006). When water management meets spatial planning: a policy-arrangements perspective, *Environment and Planning C: Government and Policy* Volume 24, pages 423-438

Figuur 12.1. De tetraeder symboliseert de onderlinge verwevenheid van de vier dimensies van een beleidsarrangement

Naar: Liefferink (2006) The dynamics of policy arrangements: turning round the tetrahedron. In: Arts, B and Pieter Leroy (eds.) *Institutional Dynamics in environmental governance*, Springer, Dordrecht, pp. 45-68.

