

Funcities combineren met water

Dave Huitema, Hasse Goosen, Patricia van Hemert (IVM), Leontien Bos
en Rob Hoekstra (CLM)

R-03/11

24 december 2003

Onderzoek verricht in opdracht van het Directoraat Generaal Ruimte van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in samenwerking met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit.

Begeleidingscommissie: M. van Buuren (RIZA/DG Water), H. van der Honing (IPO), P. Jasperse (IPO), K. Hansma (VROM – secretaris begeleidingscommissie), M. Hilders (VNG), H. Kamphuis (VROM, voorzitter begeleidingscommissie), W. Ligtoet (RIVM), M. Koesoemo Joedo (VROM), A. van Luin (Habiforum), A. Nijenhuis (DG Water), S. Vleeshouwers (VROM), L. van Vliet (LNV), P. de Vries (Unie van Waterschappen).

Externe beoordelaars: C. Kwakernaak (Alterra) en L. Tummers (Grontmij)
Interne reviewer: dr. R. Janssen (IVM)
Projectleiding en inlichtingen: dr. D. Huitema (IVM)

IVM

Instituut voor Milieuvraagstukken
Vrije Universiteit
De Boelelaan 1087
1081 HV Amsterdam
Tel. 020-4449 555
Fax. 020-4449 553
E-mail: info@ivm.falw.vu.nl

ISBN 90 5383 9046

Copyright © 2003, Instituut voor Milieuvraagstukken

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

Inhoud

1. Probleemstelling	1
2. De beleidsopgave van het combineren van functies	3
2.1 Functies combineren: de opgave volgens het Rijksbeleid	3
2.2 Functiecombinaties, meervoudig ruimtegebruik en ruimtelijke kwaliteit	5
2.2.1 Functie combinaties en meervoudig ruimtegebruik	5
2.2.2 De volgens de Vijfde Nota gewenste functiecombinaties	6
2.3 Ruimtelijke uitwerking van het waterbeleid	7
3. De realisatie van functiecombinaties: analyse en aangrijpingspunten	11
3.1 Het optreden van functiecombinaties	11
3.2 De voor functiecombinaties relevante beleidsprocessen	14
3.2.1 Vooruitblik op de rest van het hoofdstuk	16
3.3 Een top-down perspectief op functie combinaties: uitvoering	17
3.3.1 Basale succes- en faalfactoren	17
3.3.2 Het top-down perspectief op beleidsnetwerken	18
3.4 Een bottom-up perspectief op functiecombinaties: agendavorming	20
3.4.1 Inleiding	20
3.4.2 Het stromenmodel: algemene uitleg	20
3.4.3 De werking van de probleemstroom, onder andere bij functiecombinaties	21
3.4.4 De oplossingenstroom: overtuigen en argumenteren	23
3.4.5 De politieke stroom: ruilen	24
3.4.6 Policy windows: de stromen komen samen, een te managen proces?	26
3.5 Samenvattende analyse	29
3.5.1 Inleiding	29
3.5.2 Startpunt van de analyse	29
3.5.3 Aangrijpingspunten voor verbetering	30
4. De praktijk van functies combineren: een theoretisch geïnspireerde analyse van de cases	33
4.1 Inleiding	33
4.1.1 Onderzoeksvragen	34
4.2 De objectieve kenmerken van de cases	37
4.3 Betrokken actoren en rollen	39
4.4 Succes- en faalfactoren	42
4.5 Sturing	47
4.6 Samenvattende analyse	49
5. Handelingsalternatieven	53
5.1 Inleiding	53
5.2 Richtingen voor toekomstig beleid ten aanzien van het realiseren van functiecombinaties	53

5.3	Prioritering problemen en handelingsperspectieven	56
5.3.1	Inleiding: problemen, instrumenten en sturingstrategieën.	56
5.3.2	Wettelijke regelingen: flexibiliteit belangrijk maar onder druk	57
5.3.3	Probleemurgentie: zit er wel iemand te wachten op functiecombinaties?	58
5.3.4	Subsidies: afstemming gevraagd	59
5.3.5	Kennis: expertise in procesmanagement en van het watersysteem gevraagd	59
5.3.6	Organisatie: een gefaseerd spel opzetten	60
5.3.7	Grondverwerving: lont in het politieke kruitvat	61
5.3.8	Concluderend	62
	Literatuur	65
Appendix I.	Geïnterviewden	67
Appendix II.	Uitgebreide caseverslagen	69
Appendix III.	Vragenlijst interviews	127
Appendix IV.	De rolverdeling tussen bestuurslagen en beleidsterreinen in het omgevingsbeleid	135

1. Probleemstelling

Voor u ligt een rapport dat geschreven is in opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Directoraat-Generaal Ruimte), in samenwerking met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Voedselkwaliteit. Het belangrijkste doel van dit rapport is het formuleren van aanbevelingen om zogenaamde ‘functiecombinaties met water’ daadwerkelijk gerealiseerd te krijgen.

Het combineren van functies met water houdt in dat ruimte in Nederland, naast het al bestaande of voorziene gebruik, ook geschikt maakt wordt voor waterfuncties zoals de opslag van overtollig water. Functiecombinaties worden in diverse rijksnota’s, waaronder de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en ‘Anders omgaan met water’ als een aantrekkelijke manier gezien om de ruimte die voor het moderne waterbeheer nodig is te realiseren. Deze gedachte lijkt breed te worden aanvaard, maar de realisatie van functiecombinaties blijft voorlopig nog achter bij de hoge verwachtingen.

De offerteaanvraag verduidelijkt de probleemstelling als volgt: *‘In de Vijfde Nota is gekozen voor de strategie van functiecombinaties met water. Ook in het SGR2 en de nota “Anders omgaan met water” is deze strategie neergelegd. Uit de reacties op deze nota’s blijkt dat daar een brede steun voor bestaat. Daarom wordt ingeschat dat deze strategie robuust is. Tot nu toe is nog niet uitgewerkt welke rollen het rijk zou moeten spelen om deze strategie ook daadwerkelijk te effectueren. (. . .) Het hoofddoel van dit onderzoek is te komen tot voorstellen voor handelingsalternatieven van het rijk die ertoe bijdragen dat functiecombinaties in de praktijk kunnen worden gebracht’.*

In dit rapport kijken we naar een negental cases, evalueren de besluitvorming en gaan op die manier op zoek naar de succes- en faalfactoren. Ligt in eerste instantie de prioriteit van dit onderzoek bij het formuleren van handelingsalternatieven voor het rijk, ook andere bestuurslagen en actoren kunnen mogelijk hun voordeel doen met dit rapport. De offerteaanvraag erkent de gedeelde verantwoordelijkheid voor de realisering van dit thema en anticipeert op voor anderen bruikbare uitkomsten:

‘Het blijft uiteraard de bedoeling dat alle relevante actoren hun verantwoordelijkheid nemen op dit gebied. Daarom is het neven doel van deze studie het bieden van een handreiking aan deze actoren’.

De gevraagde handreikingen aan het rijk en de andere betrokkenen dienen te worden bereikt door een aantal stappen te zetten:

- Het leveren van een overzicht van de verschillende typen functiecombinaties met water. Dit overzicht geeft de relatie aan tussen de verschillende maatregelen om de waterhuishouding op orde te houden en te brengen en de mogelijkheden om dit te combineren met landbouw, recreatie/cultuurhistorie, natuur, wonen (“watervriendelijk bouwen”) en grondstofwinning.
- Een daar op toegespitst overzicht van de relevante beleidsprocessen, de actoren en de rollen die zij (kunnen) spelen. Het is hierbij belangrijk om zicht te krijgen op de manier waarop de wateropgaven ingebed kunnen worden in de onderscheiden lopende beleidsprocessen.

- Een overzicht van de slaag- en faalfactoren, en waar nuttig en mogelijk, per type functiecombinatie. Inzicht in de op rijksniveau bestaande beleidsmatige of bestuurlijke factoren die in de praktijk werken als faalfactor voor functiecombinaties met water is hierbij gewenst.
- Een overzicht van de handelingsalternatieven die er toe bij kunnen dragen dat de functiecombinaties met water in de praktijk worden gebracht.

Elk van deze stappen vraagt om een bepaalde aanpak. Bij het schrijven van dit rapport hebben we voor de volgende benadering gekozen:

- Het overzicht van de verschillende typen functiecombinaties met water wordt vooral gekeken naar de in de rijksnota's geformuleerde ambities. Die worden in hoofdstuk 2 nader geanalyseerd en verhelderd door een aantal kernpunten uit deze nota's naar voren te halen; daarbij gebruiken we ook – voor zover relevant - een aantal 'stroomgebiedvisies' die momenteel opgesteld worden in het kader van de Europese Kaderrichtlijn Water en het Bestuursakkoord Water.
- In hoofdstuk 3 geven we een overzicht van slaag- en faalfactoren die het realiseren van functiecombinaties in de praktijk blijken te beïnvloeden (probleemanalyse). Dit overzicht is grotendeels gebaseerd op bestaand onderzoek verricht door het IVM, maar wordt aangevuld met observaties uit enkele andere onderzoeken. Dit onderzoek bevestigt het vermoeden dat de organisatie van de besluitvorming over - en het verloop van beleidsprocessen met betrekking tot de ruimte een belangrijke sleutel vormen tot de realisatie van functiecombinaties. Deze besluitvorming vindt plaats in een aantal beleidsprocessen die geschetst worden.
- Hoofdstuk 3 vervolgt met een op twee bestuurskundige benaderingen geïnspireerde verdieping van de probleemanalyse. Daarbij wordt duidelijk dat een zestal succes en faalfactoren (te weten de grondproblematiek, overheidssubsidies, kennis, organisatie, probleemurgentie en wettelijke regelingen) op sterk verschillende wijzen te duiden zijn. In lijn daarvan zijn ook sterk verschillende handelingsperspectieven voor het realiseren van functiecombinaties aan te geven, waarvan de relevantie in praktijkcases onderzocht wordt.
- De op bestaande inzichten en theorie geënte ideeën zijn vervolgens gehanteerd bij de analyse van een negental cases uit de praktijk. Deze cases zijn bestudeerd om zowel de (op basis van bestaand onderzoek en theorie) gemaakte probleemanalyse en door bestuurskundige theorie aangereikte handelingsperspectieven nader te beschouwen op hun realiteitsgehalte. Hoofdstuk 4 geeft een samenvattende analyse van de uitkomsten, appendix II bij dit rapport bevat de uitgebreide caseverslagen.
- Hoofdstuk 5 tenslotte vat de bevindingen van deze studie samen in een aantal conclusies en somt een aantal aanbevelingen op die vanuit bestaande inzichten als vanuit de bestudeerde cases afkomstig kunnen zijn.

2. De beleidsopgave van het combineren van functies

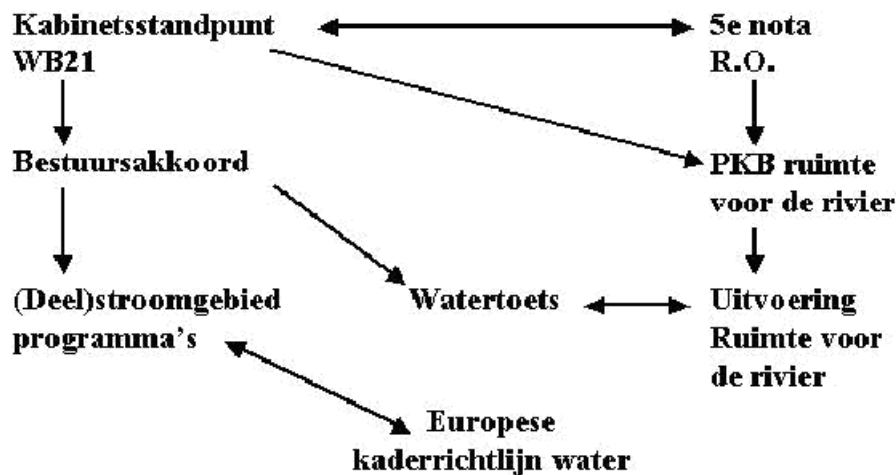
2.1 Functies combineren: de opgave volgens het Rijksbeleid

In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening staat vooral de schaarste van de ruimte in Nederland centraal. In doorkijkjes van soms wel vijftig jaar wordt geschat wat de ruimtebehoefte van verschillende maatschappelijke sectoren zal zijn. De optelsom hiervan levert een tamelijk onthutsend beeld in die zin dat het voorspelde toekomstige ruimtelijke beslag van wonen, werken, infrastructuur, etc. het beschikbare oppervlak van Nederland zal overtreffen. Het waterbeheer is daarbij één van de sectoren die de meeste ruimte claimen. De extra ruimtevrage wordt in de Vijfde Nota geschat op (Ministerie van VROM, 2000: 123):

- Voor vergroting van de veiligheid tegen overstromingen e.d.: 90.000 hectare (in 50 jaar).
- Voor het creëren van extra ‘open water’ (onder andere om de voorraad zoet water op peil te houden) in de periode tot 2030: 25.000 hectare.
- Voor ruimtelijke maatregelen (onder andere aanpassing van landbouwpraktijken) tot 2030: 375.000 hectare.

Deze ruimtevrage is vooral ontstaan door belangrijke veranderingen in het waterbeheer sinds de jaren tachtig. De Vijfde Nota vat deze verandering samen als één van reageren naar anticiperen. ‘Oude’ oplossingen als dijkverzwaringen en het versnellen van de waterafvoer lopen tegen de grenzen aan van wat financieel, technisch en maatschappelijk nog haalbaar is. Gedreven door trends als klimaatverandering, zeespiegelstijging en bodemdaling is het besef gegroeid dat het waterbeheer niet zonder meer op deze voet door kon blijven gaan. ‘Nieuwe oplossingen’ houden onder andere in dat water langer vastgehouden moet worden, dat er noodoverloopgebieden komen en dat water een sterker sturend principe moet worden bij de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland dan voorheen het geval was.

Onderstaand figuur, overgenomen van Van Slobbe, geeft een overzicht van de manier waarop de Vijfde Nota zich verhoudt tot een aantal andere belangrijke onderdelen van het beleidsproces rondom het waterbeheer. Duidelijk wordt dat het gedachtegoed van de Commissie Waterbeheer in de 21^{ste} eeuw een belangrijke impuls is geweest voor de Vijfde Nota. Het kabinet heeft daarnaast ook rekening gehouden met drie andere adviezen: ‘Provincies maken ruimte voor water’ van de commissie Leemhuis, ‘Het blauwe goud verzilveren’ van het Rathenau Instituut en ‘Over stromen’ van NRLO, RMNO en AWT. Daarnaast is er een bestuursakkoord gesloten met de lagere overheden. Uitvloeisel daarvan zijn de stroomgebiedprogramma’s en de zogenaamde watertoets op ruimtelijke plannen. Ook de Europese Kaderrichtlijn Water verplicht tot het opstellen van stroomgebiedsvisionen.



Figuur 2.1 Het beleidsproces rondom waterbeheer (Van Slobbe, 2001: p. 30).

Niet in het figuur gemeld, maar wel zeer relevant, is het tweede Structuurschema Groene Ruimte (SGR2) dat meer recent is (2002) dan de Vijfde Nota en samen met o.a. die Vijfde Nota straks moet gaan leiden tot de 'Nota Ruimte'. In het SGR 2 worden functiecombinaties eveneens naar voren geschoven als een belangrijke waterstrategie voor het landelijk gebied "De ruimteclaims voor water vergroten de uitdaging om te komen tot functiecombinaties. Functiecombinaties, waarbij gestreefd moet worden naar duurzaam waterbeheer en landgebruik en naar een optimale combinatie van ruimte voor water, landbouw, natuur en recreatie. (. . .) In hoofdlijnen onderschrijft het kabinet de conclusie van de Raad [voor het Landelijk Gebied] dat waterberging niet altijd en overal optimaal gecombineerd kan worden met andere functies. Het kabinet is echter van mening dat er aanzienlijk meer kansen voor functiecombinaties zijn dan tot op heden zijn benut. Gezien de ruimtedruk in Nederland is het nodig deze kansen te benutten. Voor het landelijk gebied streeft het kabinet dan ook naar het slim combineren van verschillende functies. Daarbij hebben structurele aanpassingen de voorkeur. Aanpassing van de inrichting van het watersysteem, zonodig gecombineerd met de reallocatie van functies, moet er toe leiden dat de beheerskosten worden geminimaliseerd. Kansen liggen vooral op het vlak van natuur, recreatie, extensieve landbouw, groen in en om de stad en waardevolle landschappen, maar ook op het vlak van vernieuwende architectuur. Provincies, Kaderwetgebieden, gemeenten en waterschappen zetten zich hier ook voor in." (SGR 2, p. 43)¹.

Zoals gezegd is de 'waterclaim' op ruimte te beschouwen in een context waarin veel meer claims aanwezig zijn. De Vijfde Nota (Ministerie van VROM, 2000: 120) geeft een aantal 'interventiestrategieën' om hiermee om te gaan, waaronder het prioriteren van

¹ Ook in SGR2 is een nadere onderverdeling gemaakt van de benodigde hectares voor water en wel per landschapstype. Voor elk landschapstype is dit weer onderverdeeld in inschattingen van de benodigde oppervlaktes voor functieaanpassing en functieverandering, zowel in het hoofdsysteem als in het regionale systeem. De concrete uitwerking hiervan vindt plaats in de deelstroomgebiedsvisies. Als de deelstroomgebiedsvisies zijn getoetst op bepaalde randvoorwaarden, worden de consequenties en afspraken opgenomen in het Nationaal Bestuursakkoord Water (zie paragraaf 3.2). Vervolgens worden deze in deel 3 van SGR2 opgenomen.

claims en het exporteren van die claims. Gekozen is echter om ‘slimme’ manieren van omgaan met het grote aantal claims centraal te stellen. Deze manieren zijn: het intensiveren van het ruimtegebruik, het combineren van functies, en het transformeren van ruimte op zo’n wijze dat het nieuwe gebruik beter bij nieuwe maatschappelijke realiteiten aansluit.

In de nota wordt zeer globaal aangegeven welke strategie waar van toepassing zal zijn (ibid. 120): *‘Combineren van functies kan er vooral in het landelijk gebied voor zorgen dat alle ruimtebehoeften zo goed mogelijk worden geaccommodeerd’*. Leidt dat in eerste instantie wellicht tot het idee dat functiecombinaties met water in stedelijke gebieden dus niet voorzien worden door de Nota, dan wordt dat beeld elders bijgesteld. Er wordt gesuggereerd dat functies combineren voor alle waterclaims (op het land én in de stad) de beste strategie is. *‘Combineren is de strategie die bij uitstek past bij de ruimtebehoefte voor water. Er zijn maar weinig functies denkbaar die niet met water te combineren zijn. Er bestaat dus geen monofunctionele ruimte voor water’* (ibid.: 128). In SGR2 wordt in aanvulling het volgende gesteld: *”In sommige gevallen kunnen maatregelen voor het nieuwe waterbeheer ten koste gaan van de mogelijkheden van andere functies in het gebied. In dat geval worden aanvullende ruimtelijke voorzieningen getroffen of wordt dit financieel gecompenseerd, bijvoorbeeld via een systeem van groene diensten.”* (SGR 2, p. 43)².

2.2 Functiecombinaties, meervoudig ruimtegebruik en ruimtelijke kwaliteit

2.2.1 Functie combinaties en meervoudig ruimtegebruik

Het accent op functiecombinaties kan worden gezien als een paradigmaverandering in de ruimtelijke ordening: een fundamentele wisseling in het denken over welke functies op welke manier ruimtelijk dienen te worden ingebed (RMNO, 1999). Het concept staat daarmee in tegenstelling tot de strikte functiescheiding. Ook in het waterbeheer heeft functiescheiding decennia lang het denken gedomineerd.

Het idee van functies combineren is nauw verwant aan het thema ‘meervoudig ruimtegebruik’. Bij meervoudig ruimtegebruik gaat het echter expliciet om ruimtegebruikfuncties. Het begrip functiecombinatie is in die zin breder doordat ook niet-ruimtegebonden functies kunnen worden bedoeld. Meervoudig ruimtegebruik is een verzamelbegrip en er zijn maar weinig vormen van gebruik die strikt genomen monofunctioneel zijn. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven heeft het thema functiecombinatie een prominente plaats in de Vijfde Nota en wel om twee redenen. Ten eerste zou het op betrekkelijk makkelijke en goedkope wijze mogelijk moeten zijn om ruimte te vinden die voor de realisatie van de nieuwe wateragenda nodig is (de gebruikswaarde en toekomstwaarde van de grond neemt toe). Ten tweede zullen functiecombinaties met water wanneer ze gerealiseerd zijn fungeren als wapen tegen de ‘monofunctionaliteit’ van de ruimte. Meervoudig ruimtegebruik impliceert in deze redeneerlijn ruimtelijke diversiteit en daarmee een mogelijk hogere belevingswaarde.

² Zie ook paragraaf 3.4.2.

In dit verband wordt ook wel gesproken van meervoudigheid als doel of als middel. Vanuit het ‘ruimte voor water’ perspectief is meervoudig ruimtegebruik een *middel* om op relatief efficiënte en goedkope wijze de benodigde ruimte te vinden. Meervoudig ruimtegebruik als een middel hangt samen met het gegeven dat het in ons intensief gebruikte en dichtbevolkte land geen sinecure is om de voor het nieuwe, ‘ruimtelijke’ waterbeleid de benodigde en omvangrijke arealen te vinden. Het idee is dat door het zoeken naar combinaties van gebruik - in welke aard of welk type dan ook - het gemakkelijker wordt om die ruimte ook daadwerkelijk voor de watersystemen te vinden. In deze gevallen wordt de functionaliteit van gebieden vergroot doordat er waterfuncties worden toegevoegd aan het bestaande gebruik.

Vanuit het ruimtelijk perspectief wordt meervoudigheid vooral in verband gebracht met ‘ruimtelijke kwaliteit’ en wordt meervoudigheid gezien als een mogelijk *doel*. Meervoudig ruimtegebruik als *doel op zich* houdt verband met vergroting van de ruimtelijke kwaliteit, kan daarom mogelijk een economische meerwaarde hebben, en wordt dan een ontwerpogave. In deze gevallen zijn combinaties met water vanuit kwalitatief oogpunt aantrekkelijk. In de Vijfde Nota wordt genoemd dat water de identiteit en herkenbaarheid van landschappen kan versterken. Daarnaast kan water het contrast vergroten tussen stedelijke netwerken en rustige gebieden.

Meervoudigheid kan dus zowel de functionaliteit als de kwaliteit van de ruimte vergroten. Maar dat is niet altijd mogelijk en ook zeker geen vanzelfsprekendheid. De introductie van nieuwe functies kan ook ten koste gaan van bestaande functies en waarden: de functies kunnen conflicteren met het bestaande gebruik en inpassing van nieuwe functies in bestaande patronen leidt niet automatisch tot een kwalitatief hoogwaardig landschap. In deze gevallen moet een afweging worden gemaakt tussen oude en nieuwe functies en waarden.

2.2.2 De volgens de Vijfde Nota gewenste functiecombinaties

De bovenstaande beschouwing over ruimtelijke kwaliteit is één van de belangrijkste achtergronden bij de bepaling van de uiteindelijk door de Vijfde Nota voorziene functiecombinaties (Ministerie van VROM, 2000: 191 – 194). In zijn algemeenheid wordt aangegeven dat combinaties met landbouw, natuur, delfstoffenwinning, wonen, werken, sport, recreatie en transport mogelijk moeten zijn. De mate waarin dat kan verschilt echter naar gelang de zwaarte van de wateropgave:

- Sommige gronden dienen permanent beschikbaar te zijn voor water, bijvoorbeeld wanneer nieuwe nevengeulen, groene rivieren, dijkverlegging en -verbreding en grotere boezems gecreëerd dienen te worden (totaal 45.000 hectare). In dergelijke gevallen zijn combinaties met recreatie en natuur mogelijk. Voor wat betreft groene rivieren nabij de steden is een combinatie met wonen mogelijk volgens de Vijfde Nota.
- Sommige gronden bieden al goede mogelijkheden om water op te vangen of voor een grondwaterbeheer in combinaties met voortgezet gebruik door landbouw, natuur en (aangepast) wonen (25.000 hectare). Mogelijk zijn hier herinrichtingmaatregelen en schadevergoedingen nodig.

- Sommige gronden in het hoofdsysteem en regionale wateren zijn nodig voor gecontroleerde overstromingen in noodsituaties (100.000 hectare in het hoofdwatersysteem)³. Hier hoeft het huidige gebruik niet te veranderen, maar verdere majeure investeringen dienen voorkomen te worden. Daarnaast zijn in de regionale watersystemen op 320.000 hectare kleinschalige verbeteringen nodig met het oog op de aanpak van overlast, verdroging, waterkwaliteit en zoetwatervoorziening. Ook hier worden combinaties met landbouw, natuur, recreatie en aangepaste woonvormen voorzien⁴.
- Reserveringen voor de langere termijn, o.a. de verbreding van de zee- en IJsselmeerdijken. Hier worden functiecombinaties met landbouw, natuur en recreatie voorzien (geen schatting aantal hectares gegeven)⁵.

In algemene zin lijkt het accent te liggen op combinaties met landbouw, natuur en recreatie en in minder mate wonen. Ook in de praktijk (Goosen e.a., 2002) bleek dat de functiecombinatie water en natuur, recreatie en landbouw het meest frequent zijn waar te nemen.

2.3 Ruimtelijke uitwerking van het waterbeleid

De Vijfde Nota geeft op hoofdlijnen aan op welke locaties bepaalde functiecombinaties gewenst worden (Ministerie van VROM, 2001: 70-71). Onderstaande kaart, overgenomen uit de Vijfde Nota (deel 2-3), geeft een overzicht.

In het kort duidt de kaart de onderstaande – selectief weergegeven - opgaven aan. Tevoren merken we op dat een aantal van deze opgaven momenteel in andere beleidsprocessen (bijvoorbeeld in de PKB Ruimte voor de Rivier) uitgewerkt worden en mogelijk voorwerp van vernieuwde beleidsvorming in het kader van de Nota Ruimte zijn⁶.

In het *rivierengebied* dient het water meer ruimte te krijgen, waarbij het natuurlijke karakter van het gebied versterkt wordt en de waterfronten worden verbeterd. De Waal houdt de functie van hoofdtransportas, de IJssel krijgt een natuurlijker karakter door ruimte voor meandering en de aanleg van oobossen. Op diverse locaties dienen gronden permanent beschikbaar gesteld te worden voor water. Voor zover het daarbij gaat om rentiegebieden ('Ruimte voor de Rivier') gelden daarbij als toetsingscriteria dat er goede perspectieven voor functiecombinaties zijn met landbouw, recreatie, natuur en cultuurhistorie en dat er mogelijkheden voor aangepaste woonvormen worden gecreëerd.

³ De Commissie Luteijn noemde in haar advies over noodoverloopgebieden de volgende concrete gebieden: Rijnstrangen (2300 hectare), Ooij en Millingen (3300 hectare), Beerse Overlaat (17000 hectare).

⁴ Volgens onze informatie (schriftelijke opmerkingen dr. C. Kwakernaak) is de meeste ruimte hierbij nodig i.v.m het vasthouden van water.

⁵ In het SGR 2 worden volgende cijfers genoemd: 90.000 hectare voor veiligheid in het kust- en rivierengebied; 25.000 hectare voor extra open water voor overlast in regionale systemen; 375.000 hectare voor functieaanpassingen en ruimtelijke maatregelen. Opgeteld is dit evenveel als in de opsomming van de Vijfde Nota, alleen de verdeling over gebieden is enigszins anders.

⁶ We baseren ons hier op de tekst uit de Vijfde Nota. De Wadden zijn hier weggelaten. Ook zijn voor de wél meegenomen gebieden niet alle opgaven hier weergegeven.



Figuur 2.2 Ontwikkelingsbeeld Water Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening.

In de *delta* (Zuid-Holland/Zeeland) dient het contrast met de omringende stedelijke zones te worden versterkt. Er dient te worden geïnvesteerd in natte natuur, maar de functie als hoofdtransportas dient bewaard te blijven, terwijl recreatieve en toeristische ontwikkelingen worden ingepast. In de Hoeksche Waard wordt gestreefd naar een combinatie

van water, landbouw, natuur en recreatie. In de Zeeuwse delta wordt ingezet op het herstellen van zoet-zout overgangen (natuur) in combinatie met ruimte voor veiligheid.

Kustzone: Zandsuppletie zorgt ervoor dat de huidige basiskustlijn in stand blijft, harde kustverdediging is pas aan de orde als de kustverdediging langs deze weg niet volstaat. Op termijn zijn bredere en sterkere kustweringen nodig, waarvoor ruimte zee- of landinwaarts gevonden moet worden. Berekeningen over risiconiveaus zullen deels bepalend zijn voor de locaties waar steden en dorpen langs de kust alleen onder strenge voorwaarden kunnen uitbreiden (nee, tenzij) dan wel onder bepaalde voorwaarden (ja, mits). De waterwinning dient te worden afgebouwd en/of gaat over in diepinfiltratie. Vochtige duinvalleien en duinmeren dienen weer meer algemeen te worden. In de zone aan de duinvoet wordt het peil opgezet. Voor de activiteiten die hiermee strijdig zijn (bollen-teelt) worden alternatieven ontwikkeld.

IJsselmeer: In het IJsselmeergebied wordt ingezet op het behoud van de grootschalige open ruimte en de natuur- en cultuurwaarden. Het IJsselmeer dient uit het oogpunt van veiligheid haar bergingscapaciteit te behouden. De Vijfde Nota voorziet in het binnenhalen van water in de IJsselmeerpolders om wonen aan het water mogelijk te maken. Eventuele buitendijkse investeringen dienen beperkt te blijven tot watergebonden recreatie en de herstructurering van bebouwd gebied. Deze ontwikkelingen dienen te worden getoetst aan de Vogelrichtlijn en nog te bepalen veiligheidsnormen. Investeringen mogen in geen geval een toekomstige stijging van het IJsselmeer peil in de weg staan. Eventuele dijkversterking dient bij voorkeur te geschieden door het creëren van vooroevers. In het Zuiden van het IJsselmeer wordt een dynamischer en intensiever gebruik toegestaan dan in het Noorden. De aanleg van nieuwe randmeren wordt onderzocht en er wordt ruimte voor gereserveerd bij de Noordoostpolder en Wieringen.

Hoog Nederland: de hoofdpoging betreft hier het herstel van het bekensysteem. Doel is water vast en schoon te houden. Dit strookt goed met het beschermen en herstellen van (kwelafhankelijke) natte natuur. Herstel van verdroogde natuur kan worden gerealiseerd door het reserveren van natte buffergebieden. De drinkwatervoorziening is een belangrijke functie, vooral in de zandgebieden, waar mogelijk functiecombinaties mee kunnen worden gerealiseerd.

Laag Nederland: in het Groene Hart en de gebieden met een dik veenpakket wordt gekozen voor vernatting en een flexibel peilbeheer. De landbouw dient hierop afgestemd te worden en de verwachting is dat hierdoor water, bebouwing, natuur, recreatie en landbouw beter met elkaar vervlochten kunnen raken. In diepe droogmakerijen wordt ruimte gereserveerd voor waterberging. Als de cultuurhistorische waarde van de droogmakerijen groot is wordt ingezet op tijdelijk berging, met behoud van de agrarische functie. Als de cultuurhistorische waarde gering is wordt gekozen voor permanente berging in combinatie met recreatie. De zeekleigebieden bieden volgens de Vijfde Nota zeer goede kansen voor grondgebonden landbouwsectoren die op zoek zijn naar ruimte (daaronder de boomteelt en de bloembollen). Om extra opvang van water mogelijk te maken is vergroting van de boezemcapaciteit en de creatie van tijdelijke overloopgebieden noodzakelijk.

3. De realisatie van functiecombinaties: analyse en aangrijpingspunten

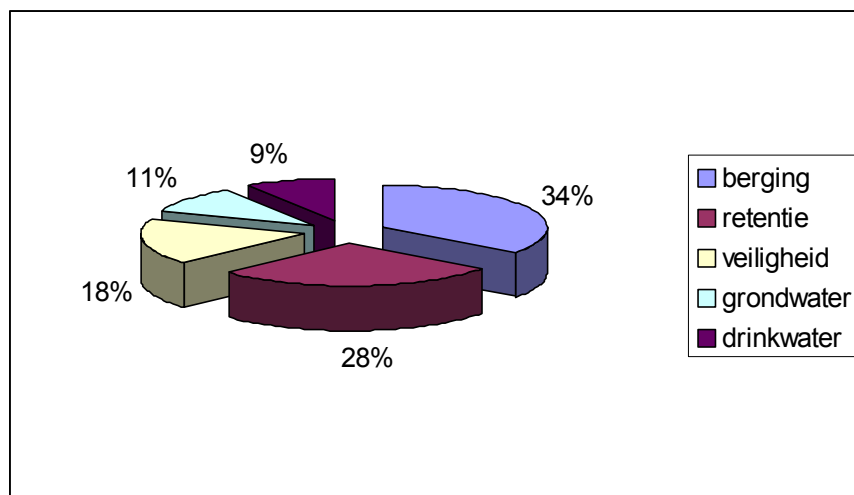
3.1 Het optreden van functiecombinaties

In een studie naar de praktijk van functiecombinaties door het IVM (Goosen, e.a., 2002) werden ongeveer 100 projecten opgespoord die onder de vlag meervoudig ruimtegebruik/functiecombinaties voeren. Onderstaand overzicht geeft aan welke soorten combinaties werden aangetroffen.

Tabel 3.1 *Functiecombinaties in de praktijk.*

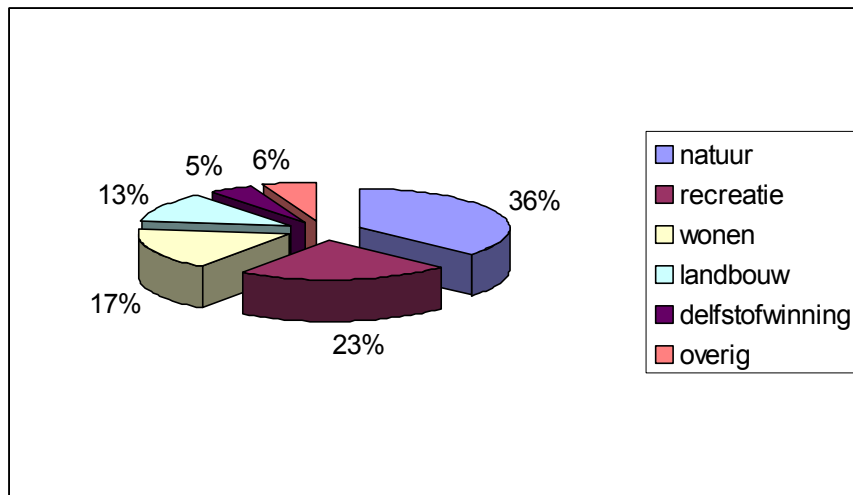
	Berging	Retentie	Veiligheid	Grondwater	Drinkwater
Natuur	19	8	8	2	5
Recreatie	11	4	3	-	3
Wonen	10	3	-	3	-
Landbouw	5	5	-	-	2
Delfstoffenwinning	3	-	3	-	-

Wanneer we deze combinaties uitsplitsen naar ‘waterthema’s’ ontstaat de onderstaande figuur, waaruit af te leiden is dat waterberging, retentie en het vergroten van de veiligheid het meest gecombineerd worden met andere functies.



Figuur 3.1 *Functiecombinaties naar waterthema's.*

Gekeken vanuit de overige gebruiksfuncties (figuur onder) blijken vooral natuur en recreatie vaak met waterdoelen gecombineerd te worden.



Figuur 3.2 Functiecombinaties naar gebruiksfuncties.

De IVM-studie verschafte naast een kwantitatief overzicht ook een kwalitatieve analyse van een zevental cases waarin meervoudig ruimtegebruik al dan niet werd gerealiseerd. Daarbij richtte de aandacht zich vooral op de projecten die al in de uitvoeringsfase aangeland waren. De volgende factoren bleken van belang:

- De grondproblematiek. Ruimte voor water moet over het algemeen gezocht worden in gebieden waar de waterbeheerder geen eigenaar is van de grond.
- Overheidssubsidies. Hierbij is het een succesfactor wanneer verschillende beleidsdoelen gekoppeld kunnen worden aan het project. Een probleem hierbij is dat de subsidiestructuur zeer verkokerd is⁷.
- Kennis ten aanzien van het watersysteem. Aannames ten aanzien van scenario's voor rivierafvoer bleken soms niet juist, soms bleek veel meer grond te moeten worden gesaneerd dan aanvankelijk was verondersteld en weer in andere gevallen kon kennis de bevolking niet overtuigen van het nut en de noodzaak van projecten.
- Organisatie. Door de combinatie van verschillende beleidsterreinen, overheidslagen (die elk vanaf hun eigen schaalniveau kijken) en actoren is een goede organisatie bij meervoudig ruimtegebruikprojecten noodzakelijk. In sommige gevallen, vooral bij de grotere projecten, is deze organisatie een belangrijke faalfactor. Voor elk project geldt dat voldoende aandacht moet worden gegeven aan het proces van planvorming (participatie; communicatie; inspraak), de bestuurlijke samenwerking, goede regie, duidelijke afspraken en planning etc.
- Probleemurgentie. Als er een gemeenschappelijk aanvaarde probleemurgentie is ('we hebben een probleem') zal er eerder bereidheid tot verandering zijn. Wanneer er bij verschillende overheden en/of maatschappelijke groeperingen een gedeelde behoefte is aan bepaalde veranderingen ontstaat een zogenaamd 'policy window' (zie ook verderop) waardoor plannen in een stroomversnelling kunnen raken. Daarbij geldt wel dat de voorgestelde oplossingen bij het probleem moeten passen.

⁷ Te verwachten valt dat deze situatie sinds het uitbrengen van het IVM rapport verbeterd is door het recentelijk gesloten Bestuursakkoord Water (zie ook het vorige hoofdstuk).

- Wettelijke regelingen. Mestregelingen en melkquota gelden op hectare basis. Hiermee vermindert de bereidwilligheid van boeren om hun marginale gronden op te geven of te verkopen, immers, hoe meer grond in eigendom hoe meer mest er mag worden uitgereden en hoe meer melk er mag worden geproduceerd.

Overigens zij nog opgemerkt dat door bijna al deze factoren ook de financiering van projecten heen speelt. Zo bepaalt de schade ten gevolge van waterproblemen, maar ook de te behalen winsten met projecten voor een deel de probleemurgentie.

De slotconclusie uit het IVM-rapport was als volgt: *‘Een inventarisatie van de stand van zaken van meervoudig ruimtegebruik binnen het waterbeheer levert een nogal somber beeld op. Er zijn op lokale schaal wel talrijke voorbeelden van ‘win-win’ projecten waarbij het vooral gaat om combinaties van natuur en recreatie (en landbouw, wonen en delfstoffenwinning in mindere mate). Vermenging van functies die met elkaar conflicteren komen weinig voor en de indruk is daarbij dat problemen ontstaan door verkokerde financieringsstructuren, gebrekkige organisatie bij grote complexe projecten en soms door ontoereikende technische kennis. ... Voor de toenemende vraag naar ruimte voor water lijkt vooral het vermengen van functies op dit moment relevant. Daarbij kan, maar lang niet altijd, sprake zijn van wederzijds voordeel. Hoe dan ook: meervoudigheid kost geld en vergt een goede organisatie en samenwerking’.*

Ter nuancering op deze conclusie kan vermeld worden dat een aanzienlijk deel van de door het IVM bestudeerde projecten zijn gestart in een periode waarin het rijksbeleid ten aanzien van functiecombinaties nog niet zo helder geformuleerd en vastgelegd was als in 2003. Zeker is er ook niet mee gezegd dat meervoudig ruimtegebruik geen potenties heeft voor het waterbeheer. Door innovatieve manieren van aanpak en door creatief te zoeken naar nieuwe koppelingsmogelijkheden kan wel degelijk winst worden behaald. Toch geeft het voorgaande een aardige schets van het speelveld waarin het nu wel geformuleerde rijksbeleid komt te opereren. Het realiseren van functiecombinaties is niet eenvoudig en vergt een goede organisatie. Zoals Teisman (2001: 2) het formuleert: *‘Een aanzienlijk deel van de belemmeringen voor meervoudig ruimtegebruik is te vinden in de organisatie en het verloop van de besluitvorming over ruimte. Tegelijkertijd kunnen deze processen ook de sleutel zijn tot meervoudig ruimtegebruik’.*

Maar wat betekent een dergelijke goede organisatie en hoe realiseer je die? Aanhakend bij de zojuist beschreven faalfactoren gaan we in de rest van dit hoofdstuk in op een aantal bestuurskundige inzichten die de probleemanalyse in de eerste plaats kunnen uitdiepen en in de tweede plaats handreikingen voor verbetering geven. We gaan daarbij uit van de volgende basisassumpties:

- De combineerbaarheid van functies komt tot stand in een proces waarin meerdere factoren een rol spelen. De relevante factoren zijn technisch, economisch, politiek bestuurlijk en maatschappelijk van karakter; ze zijn bovendien onderling sterk gerelateerd. De mate waarin dergelijke ontwikkelingen te beïnvloeden zijn door de overheid verschilt sterk, maar zal in de meeste gevallen relatief gering zijn. Dat heeft onder andere te maken met het feit dat elke factor ook weer op verschillende niveaus werkt waarvan een aantal buiten het bereik van de Nederlandse overheid. Economische factoren spelen bijvoorbeeld op het macroniveau (de internationale en nationale economie) op het mesoniveau (van een bepaalde bedrijfstak) en op het microniveau

(op het niveau van een individueel bedrijf). De ontwikkelingen op het macroniveau zijn zeker in de Nederlandse situatie moeilijk beïnvloedbaar.

- De genoemde factoren maken dat de verenigbaarheid van functies naast een zekere objectieve kant ('zijn functies van nature combineerbaar of niet?') ook een sterke subjectieve trek hebben. Objectieve ruimtelijke kenmerken bepalen niet de combineerbaarheid, maar er is sprake van een complex samenspel tussen objectieve ruimtelijke kenmerken en de maatschappelijke perceptie en duiding daarvan (zie ook Asbeek Brusse e.a., 2002). Voor het combineren van functies betekent dit dat sommige combinaties zeer wel technisch en economisch combineerbaar kunnen zijn, maar dat ze bijvoorbeeld vanwege bestuurlijke factoren nooit zullen optreden. Zo wijst Habiforum in een recente publicatie op de sterke traditie van het denken in scheidingen tussen functies in het Nederlandse bestuur, die zich ook juridisch verankerd heeft⁸.

De werking en het relatieve belang van deze factoren zijn uiteraard ook ingeschat en meegewogen bij het opstellen van de Vijfde Nota. Toch is de vraag naar de daadwerkelijke realisering van functiecombinaties nog steeds relevant, al was het maar omdat er wellicht aangrijpingspunten te bedenken zijn voor de versnelling van de realisatie van functiecombinaties.

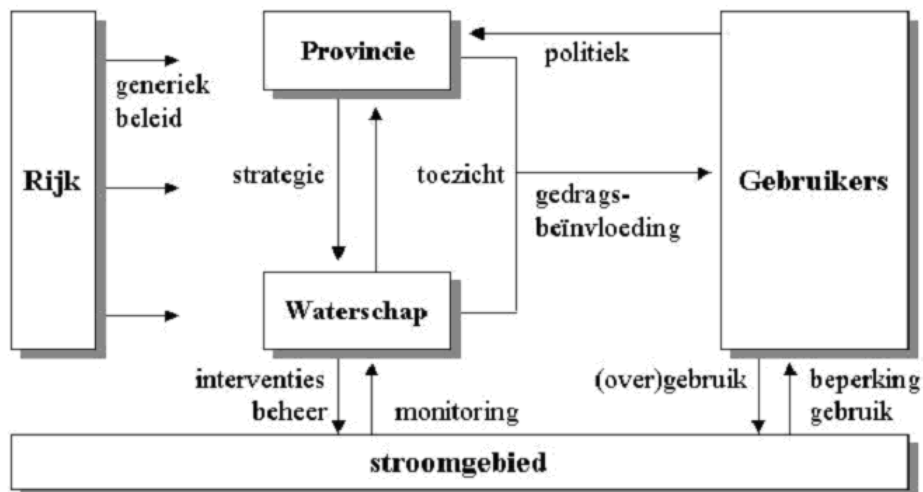
In het vervolg van dit hoofdstuk bespreken we een aantal bestuurskundige theorieën over beleidsprocessen die licht kunnen werpen op succes- en faalfactoren van functiecombinaties en op de manier waarop dit doel bereikt kan worden. Daarbij hanteren we een basisindeling in meer top-down georiënteerde modellen (het bereiken van functiecombinaties dient vooral door één bepaalde actor geregeld te worden) en meer 'bottom-up' georiënteerde modellen (beleid ontstaat door activiteiten van meerdere actoren tegelijk). Deze modellen geven sterk tegenstrijdige adviezen over hoe de relevante beleidsprocessen beschouwd en aangepakt dienen te worden. Alvorens we op deze modellen ingaan schetsen we eerst in hoofdlijnen de voor het realiseren van functiecombinaties relevante beleidsprocessen. Daarbij leggen we het accent op het zogenaamde omgevingsbeleid.

3.2 De voor functiecombinaties relevante beleidsprocessen

Onderstaande figuur geeft specifiek voor het waterbeheer aan welke partijen betrokken zijn en hoe zij zich tot elkaar verhouden.

In aanvulling op dit figuur kan nog gewezen worden op de rol van de gemeenten en de Europese Unie. Gemeenten spelen in de formele organisatie van het waterbeheer nauwelijks een rol. Toch zijn gemeenten zeer belangrijke actoren, onder andere door hun cruciale rol in de ruimtelijke ordening, riolering en de woningbouw. Vele gemeenten pakken ook hun taken in het stedelijk waterbeheer voortvarend en op innovatieve wijze op. Op Europees niveau zal de Kaderrichtlijn Water een toenemende rol van betekenis gaan spelen in het waterbeheer. Op meervoudig ruimtegebruik echter zal de richtlijn op korte termijn geen directe invloed gaan uitoefenen. Op lange termijn kan de richtlijn invloed hebben op de locatie van waterkwaliteitsbeïnvloedend grondgebruik binnen watersystemen.

⁸ 'Meervoudig ruimtegebruik: kansen en belemmeringen', te verkrijgen via internet: (http://www.habiforum.nl/data/publications/1101_synthese.pdf).



Figuur 3.3 Formele organisatie Nederlands waterbeheer (Van Slobbe, 2002).

In het kader van de discussie over het zogenaamde integrale omgevingsbeleid is gepoogd aan te geven welke aspecten van het grondgebruik in Nederland vanuit welke beleidsterrein zijn geregeld (zie Hidding en Van der Vlist, 1996). Met een aantal aanvullingen voor recente ontwikkelingen zijn de meest in het oog springende beleidsprocessen voor meervoudig ruimtegebruik de volgende:

- In de ruimtelijke ordening: het opstellen van een gemeentelijk bestemmingsplan. Hieraan ligt altijd een streekplan van de provincie ten grondslag, en vaak een gemeentelijk structuurplan. Op basis van bestemmingsplannen worden o.a. bouw- en aanlegvergunningen verleend.
- In het milieubeleid o.a. de verlening van (gemeentelijke) milieuvergunningen en (provinciale) milieuverordeningen.
- In het waterbeleid: het opstellen van een provinciaal waterhuishoudingsplan; het opstellen van waterbeheersplannen (waterschap), het vaststellen van de keur, waterkanalenkaarten en peilbesluiten (waterschap). Tegenwoordig wordt door provincies, waterschappen en gemeenten in toenemende mate samengewerkt aan het opstellen van waterbergingskaarten, integrale beheersvisies en deelstroomgebiedsvisies voor oppervlaktewater en grondwater. De Kaderrichtlijn Water stelt dergelijke visies verplicht. Ook op deelterreinen van het waterbeheer vindt toenemende samenwerking plaats (drinkwaterwinning, veiligheidsbeleid). In toenemende mate wordt op gemeentelijk niveau met waterplannen gewerkt en wordt gebruik gemaakt van de verplichte watertoets.
- In het natuurbeleid: het aanwijzen van te beschermen natuurgebieden en het regelen van natuurdoelen (natuurdoeltypen).
- In het landbouwbeleid: mestbeleid, gewasbeschermingsmiddelen, landinrichting en de reconstructiewet. Deze geven sturing aan ruimtegebruik en inrichting van het landelijk gebied op regionale schaal.
- In het economische beleid: het opstellen van plannen voor de ontwikkeling van recreatie, toerisme en bedrijventerreinen.

Het bovenstaande geeft al aan dat er zeer veel partijen betrokken zullen zijn bij de uitvoering van het beleid uit de Vijfde Nota en het kabinetsstandpunt over Waterbeheer in de 21^{ste} eeuw. Daarom is het belangrijk om de onderlinge verantwoordelijkheden goed af te stemmen. Afspraken over de daadwerkelijk uitvoering en financiering van het waterbeheer 21e eeuw zijn inmiddels vastgelegd in het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW). Hierin wordt duidelijk gemaakt welke partij verantwoordelijk is voor uitvoering en/of financiering van de benodigde waterbeheersmaatregelen. Het NBW werd afgesloten tussen het rijk, de provincies, gemeenten en waterschappen. Een stuurgroep werd in het leven geroepen om het NBW op te stellen. In deze stuurgroep zitten naast de staatssecretaris van het ministerie van Verkeer en Waterstaat vertegenwoordigers van IPO, UvW, VNG, en de ministeries van LNV, VROM, Binnenlandse Zaken en Financiën. Het doel van NBW is het waarborgen van veiligheid tegen overstromingen, wateroverlast voorkomen en daar waar mogelijk maatregelen combineren met een verbetering van de leefomgeving en het milieu. Voorafgaand het NBW zijn naar aanleiding van een start-overeenkomst reeds concrete stappen genomen. Per deelstroomgebied heeft de provincie de regie van de uitwerking. De waterschappen moeten aangeven hoe het regionale watersysteem in hydrologische zin afgestemd moet worden op veranderende omstandigheden en waar mogelijkheden zijn voor meervoudig ruimtegebruik in deelstroomgebiedsvisies. In deze deelstroomgebiedsvisies moeten de waterschappen voor de regionale systemen de wateropgaaf in beeld brengen, de ruimteclaims concretiseren.

De deelstroomgebiedsvisies vormen de input voor het uiteindelijke NBW en worden vooraf beoordeeld op: de randvoorwaarden voor duurzaam waterbeheer zoals aangegeven in de Vierde Nota waterhuishouding en de Vijfde Nota ruimtelijke ordening, de onderlinge samenhang tussen de deelstroomgebiedsvisies en de relatie met het hoofdwatersysteem en op meervoudig ruimtegebruik en het benutten van functiecombinaties. Vervolgens zijn de waterschappen primair verantwoordelijk voor de realisatie hiervan en dienen ze de kosten te dragen. De Unie van Waterschappen geeft aan dat waar mogelijk samenloop met andere functies plaats moet vinden, onder andere voor cofinanciering. Als bovenwaterschappelijke belangen spelen zal de provincie of het rijk in de kosten moeten bijdragen. De staatssecretaris van Waterstaat heeft echter reeds aangegeven dat er nauwelijks rijksbijdrage aan de uitvoering van NBW zal zijn. Alleen bij incidentele, grote knelpunten in de waterhuishouding kan een uitzondering gemaakt worden. De financiering zal dus grotendeels bij de waterschappen liggen. De consequenties hiervan voor de uiteindelijke uitvoering zijn nog niet te overzien.

3.2.1 Vooruitblik op de rest van het hoofdstuk

Gezien de veelheid en diversiteit aan beleidsprocessen ontstaat de vraag in hoeverre we het doel van functies combineren op de in de rijksnota's aangegeven plaatsen in deze studie centraal kunnen stellen. Er zijn vele actoren bij de inrichting van de ruimte betrokken en velen van hen koesteren andere ideeën en verwachtingen dan het rijk. Daarnaast zit er nog een grote mate van keuzevrijheid in de Vijfde Nota, onder meer in de vertaling van de doelstelling naar de regionale schaal.

Bij de analyse van relevante beleidsprocessen hanteren we de bestuurskundige theorieën die relevant zijn voor het thema meervoudig ruimtegebruik. Bij het centraal stellen van de rijksambities past het zogenaamde top-down perspectief. Vanuit dit perspectief is het

realiseren van functiecombinaties (veelal door andere partijen dan het rijk) te beschouwen als het *uitvoeren* van rijksbeleid (zie paragraaf 3.3). Het thema is ook vanuit een bottom-up perspectief te benaderen (paragraaf 3.4). Beide perspectieven werken we hieronder uit.

In paragraaf 3.5 gaan we in op de betekenis van beide perspectieven voor de factoren die het al dan niet tot stand komen van functiecombinaties bleken te beïnvloeden. Een voorbeeld kan het idee wellicht verduidelijken. Uit de IVM-analyse bleek de factor ‘probleemurgentie’ een rol te spelen als faalfactor. Vanuit een top-down perspectief is dit op te vatten als een gebrek aan probleembesef bij anderen dan de centrale actor. Het zou opgelost kunnen worden door de communicatie te verbeteren en anderen te doordringen van de ernst van de situatie. Mocht dit niet helpen, blijkt uit bijvoorbeeld een doorgaand verzet tegen voorgestelde oplossingen, dan moeten de afwijkende meningen beter genegeerd worden. Vanuit een bottom-up perspectief duidt het probleem ‘probleemurgentie’ eerder op het feit dat te weinig rekening gehouden is met de probleempercepties van anderen. Misschien hebben anderen dan de centrale actor (‘bottom-uppers’ verzetten zich tegen het beeld van een centrale actor) wel een hele andere visie op het probleem en staan zij andere oplossingen voor. Beter daarmee rekening houden en komen tot een plan dat ook de problemen van anderen oplost is dan een betere oplossing dan het terzijde schuiven van afwijkende meningen.

3.3 Een top-down perspectief op functie combinaties: uitvoering

3.3.1 Basale succes- en faalfactoren

Binnen het ‘top-down perspectief’ op beleid wordt beleid door een centrale actor⁹ gemaakt waarna de activiteiten van anderen te kenmerken zijn als uitvoering of niet uitvoering. De realisatie van functiecombinaties is vanuit dit perspectief afhankelijk van de volgende zaken (zie Smits, 1995; Glasbergen, 1984; Mazmanian en Sabatier, 1981):

- De aanwezigheid van een heldere, voldoende gespecificeerde taakstelling (geen vage opdrachten, niet meerdere opdrachten tegelijk) en een kloppende ‘beleidstheorie’ (bijvoorbeeld: dat functiecombinaties ook echt mogelijk zijn).
- De aanwezigheid van een duidelijke gezagsstructuur (wie is de baas).
- Een taakverdeling in hanteerbare brokken, waarbij diegenen die een taak moeten uitvoeren voldoende middelen hebben daartoe.
- De aanwezigheid van een communicatiesysteem dat conflicten voorkomt door prioriteiten duidelijk te communiceren en een monitoringsysteem op basis van de doelstellingen dat de uitvoering effectief monitort.
- Een zelflerende centrale organisatie die de eigen activiteiten controleert en desgewenst verandert.
- Een voldoende acceptatie van het beleid door uitvoerende organisaties en ‘doelgroepen’. Zij moeten van het probleem doordrongen raken.

⁹ Let op: dit hoeft niet in alle gevallen de rijksoverheid te zijn. Ook een provincie of een gemeente kan op een top-down wijze sturen.

3.3.2 Het top-down perspectief op beleidsnetwerken

Inleiding

Het top-down perspectief houdt altijd in dat de doelen van een specifieke actor centraal staan. Dat betekent echter niet dat ontkend wordt dat andere actoren ook relevant zijn voor de realisering van die doelen. De set van actoren rondom een bepaald beleidsissue heet het beleidsnetwerk. Beleidsnetwerken zijn op uiteenlopende manieren omschreven in de literatuur. Het element dat vrijwel altijd terugkeert in deze beschrijvingen is dat het gaat om min of meer duurzame relaties tussen groepen en personen (Hufen en Ringeling, 1990; Bekke en Rosenthal, 1984; Godfroij, 1981). Bestuurskundigen verschillen van opvatting over de vraag wat de aanwezigheid van netwerken voor de beleidsuitvoering zou moeten betekenen. Sommigen blijven op ‘top-downachtige’ wijze aangeven hoe sturende overheid toch z’n zin kan krijgen in de context van een netwerksamenleving.

Sturen *binnen* de beperkingen van een netwerk

Globaal zijn er drie ‘sturingsmodaliteiten’ aan te wijzen om binnen een netwerk doelen te bereiken (Huitema en Hinssen, 1998). De sturingsstrategie netwerksturing kan onderscheiden worden van transactiesturing en zogenaamde hiërarchische sturing. Netwerksturing laat zich kenmerken door een consensusgerichte en actieve stijl van beleidsvoering. Daarnaast worden bij netwerksturing veel partijen betrokken bij het beleid, ligt er nadruk op informatie en vertrouwen als hulpbronnen, wordt gestreefd naar maatwerk en worden intermediaire organisaties (bijvoorbeeld belangenorganisaties, brancheorganisatie) ingezet. Vooral met hiërarchische sturing is het contrast groot. Hiërarchische sturing kenmerkt zich door een opleggende stijl, door het in geringe mate betrekken van de partijen bij het beleid, door een groot beroep op het normatieve besef van de doelgroep, door het accent op juridische bevoegdheden en rechten als sturingsmiddel, door een standaardaanpak voor de hele doelgroep en door het rechtstreeks benaderen van de doelgroep. Transactiesturing zit voor de meeste aspecten tussen de netwerkstrategie en de hiërarchische strategie in, maar kenmerkt zich vooral door een accent op de ruil van hulpbronnen.

Op basis van een veelomvattend onderzoek naar de praktijk van het natuurbeleid kwamen Huitema en Hinssen (1998) tot de conclusie dat het ambitieniveau en de breedte of integraliteit van doelen zeer belangrijk zijn bij het bepalen van de meest effectieve sturingsstrategie in een netwerk. In het IVM rapport (Goosen e.a., 2002) wordt op soortgelijke wijze vanuit de doelen naar een bepaalde sturingsstrategie geredeneerd. De auteurs geven aan dat het instrumentarium voor de realisering van functiecombinaties aangepast dient te worden aan de manier waarop de te combineren functies zich tot elkaar verhouden. Ook wordt er een aantal faalfactoren aangegeven:

- *Win – win situaties.* De succesverhalen zijn vooral te vinden op lokaal niveau waar soms ‘win-win’ opties kunnen worden benut. Vooral wanneer economisch zwakke functies ‘mee kunnen liften’ met economisch sterke functies kan succes worden bereikt. Er zijn relatief goede ervaringen met dergelijke projecten. De indruk ontstaat dat het zoeken naar win-win inmiddels behoorlijk is ingeburgerd. Het bereiken van consensus vergt echter een zorgvuldige benadering en gaat dus niet vanzelf; er is netwerksturing aan de orde.

- *Conflicterende functies.* Dikwijls is er geen win-win mogelijk en gaat het om conflicterende functies die op de een of andere manier toch moeten worden verenigd. Bij het ontbreken van een economisch sterke functie wordt de financiering niet zelden het grote struikelblok: er is transactiesturing nodig. Financieringsstructuren bij de overheid zijn echter verkokerd en in het algemeen geldt dat men bereid is te betalen voor de eigen belangen en niet voor de meervoudigheid. Tevens is kennis nog ontoereikend, vooral waar het gaat om de interacties tussen verschillende deelsystemen en functies. Ook hier geldt dat de kennisinfrastructuur nog zeer verkokerd is en daarom is het moeilijk om de meervoudigheid te realiseren. Tenslotte zijn de organisatie en het planvormingsproces gecompliceerd bij grote meervoudige projecten.
- *Elkaar uitsluitende functies.* In sommige gevallen is functiecombinatie met de bestaande functies gewoonweg niet mogelijk. Het geplande gebruik kan meervoudig zijn maar daartoe moet de grond worden verworven. Grondverwerving is duur en tijdrovend en de grondmobiliteit is in Nederland bijzonder laag. Hieraan kan worden toegevoegd dat er vrijwel altijd eerst een juridische titel (bestemmingsplanwijziging) verworven moet worden op basis waarvan het gebruik kan veranderen. Er is dan sprake van hiërarchische sturing.

Sturen *van* het netwerk

De sturende actor kan naast een manier van sturen die rekening houdt met het aanwezige netwerk ook proberen de samenstelling van dat netwerk te veranderen of de relaties die tussen de leden van het netwerk bestaan te beïnvloeden. Het beïnvloeden van relaties is voor een deel een ‘automatisch’ gevolg van het hanteren van bepaalde sturingsstrategieën: netwerksturing zal de relaties eerder verbeteren dan hiërarchische sturing. Voor een deel kan de sturende actor daar mee spelen: hij kan strategieën afwisselen in de tijd maar ook naar actor. Wat dat laatste betreft: er kunnen bijvoorbeeld coalities gesloten worden met sommige partijen waarna vervolgens de mogelijke weerstand van andere partijen gezamenlijk gebroken wordt. Effectieve coalitievorming is wat dat betreft cruciaal.

Volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof (1995: 41-62) kan een sturende actor aan ‘netwerkmanagement’ doen. Kort gezegd komt netwerkmanagement er op neer dat een stelsel van contacten wordt onderhouden door een sturende actor waardoor, indien nodig, wisselende coalities gesloten kunnen worden en de afhankelijkheid van de sturende actor vermindert. Het lijkt daarvoor nodig om ‘redundante’ relaties te onderhouden, dat wil zeggen relaties die niet direct functioneel zijn maar die wel op termijn gebruikt kunnen worden door de sturende actor om op een andere manier zijn doelen te realiseren. Om richting te geven aan ‘netwerkmanagement’ is een overzicht van ‘rollen’ die actoren in een beleidsproces spelen bruikbaar (Teisman 1995 (a): 53 e.v.):

- De initiator: diegene die iets wil en daar naar handelt.
- De supporters: staan achter het voorstel en steunen het, onder andere financieel.
- De critici: diegenen die tegen het voorstel zijn.
- De aanpasser: heeft geen direct belang bij de besluitvorming maar kan wel blokkeren in geval van negatieve effecten.
- De selectoren: nemen de bindende besluiten in een bepaald stadium van de besluitvorming.
- De intermediair: mobiliseert andere benodigde actoren.
- De makelaar: de actor die bemiddelt in conflicten op vrijwillige basis.

- De arbiter: neemt voor partijen met een conflict een bindend besluit.
- De facilitator: brengt specifieke deskundigheid in die bijdraagt aan de besluitvorming.

Vooral de aanwezigheid van initiatoren, supporters, intermediairen en facilitators in de realisatie van meervoudig ruimtegebruik lijkt belangrijk. De diagnose van Teisman is dat selectoren (feitelijk vooral politici) in het Nederlandse bestel vrijwel alleen negatieve macht hebben. Ze ontwikkelen daarentegen zelf geen voorstellen en worden daar ook niet bij betrokken. Er worden naar hun gevoel te weinig initiatieven genomen en initiatieven worden te weinig aangepast aan hun wensen, waarna ze feitelijk gedane voorstellen alleen maar kunnen blokkeren. Om hun enthousiasme te wekken moeten voorstellen het hen mogelijk maken om politiek te scoren en die mogelijkheden ontbreken vaak. Wanneer ze al dan niet een scoringskans zien is moeilijk te voorspellen en is naar blijkt ook gerelateerd aan al langer lopende relaties tussen de diverse partijen.

Het suggereren van oplossingen voor bepaalde, politiek interessante problemen, geschiedt in de praktijk door ambtenaren, onder andere omdat andere partijen (zoals marktpartijen) er te weinig tijd voor hebben. Vanwege het gevaar van ambtelijke stammenstrijd is het volgens Teisman zaak dat er projectorganisaties worden opgericht waarin voldoende inhoudelijke expertise en steun voor de te realiseren projecten is gewaarborgd. Politieke steun voor wat ambtenaren in projectgroepen doen is daarbij cruciaal.

3.4 Een bottom-up perspectief op functiecombinaties: agendavorming

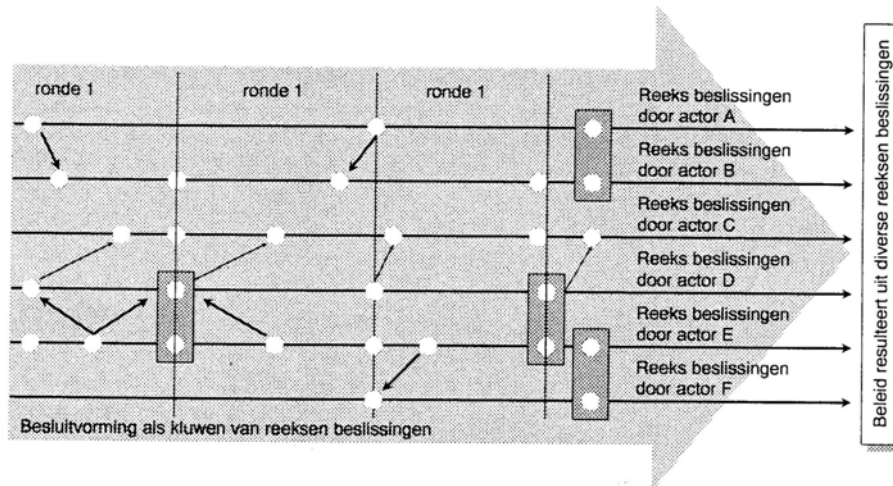
3.4.1 Inleiding

Het bottom-up perspectief op beleidsvoering is aanzienlijk ‘anarchistischer’ dan het top-down perspectief. In een bottom-up benadering groeit beleid ‘van onder af’, ten gevolge van een reeks van uitvoeringsbeslissingen door verschillende actoren. In dit perspectief is een document als de Vijfde Nota startpunt (en dus niet het eindpunt) voor een reeks interacties die uiteindelijk tot een bepaald beleid zullen leiden. Figuur 3.4 (Teisman, 1995 (b)) geeft dat weer.

Of actoren een beslissing nemen en welke beslissing ze zullen nemen hangt ten dele af van hun visie op de problemen die in een bepaald gebied leven, de oplossingen die voor handen zijn en het politieke draagvlak. Meervoudig ruimtegebruik moet bij hen ‘op de agenda komen’ wil er beleid van de grond komen. De manier waarop deze agendavorming werkt is te beschrijven met het zogenaamde stromenmodel.

3.4.2 Het stromenmodel: algemene uitleg

De basisveronderstelling achter het stromenmodel van beleidsvorming is dat de agendering van problemen en de vorming van beleid via drie relatief los van elkaar staande ‘stromen’ verloopt. Deze stromen zijn de probleem-, de oplossingen- en de politieke stroom. De *probleemstroom* is de voortdurende toevloed aan problemen die aan de overheid voorgelegd worden. De *oplossingenstroom* is een ‘oersoep’ van beleidsvoorstellen en ideeën over oplossingen die in het beleidssysteem circuleren. De *politieke stroom* betreft de nationale of internationale stemming, die bijvoorbeeld tot uiting komt in verkiezingen.



Toelichting: Besluitvorming (grote horizontale pijl) als opeenvolgende rondes, waarin diverse actoren beslissingen (witte punten) nemen, waarbij de kwaliteit van de uitkomst afhangt van de samenhang tussen deze beslissingen.

Figuur 3.4 *Besluitvorming Bottom-up.*

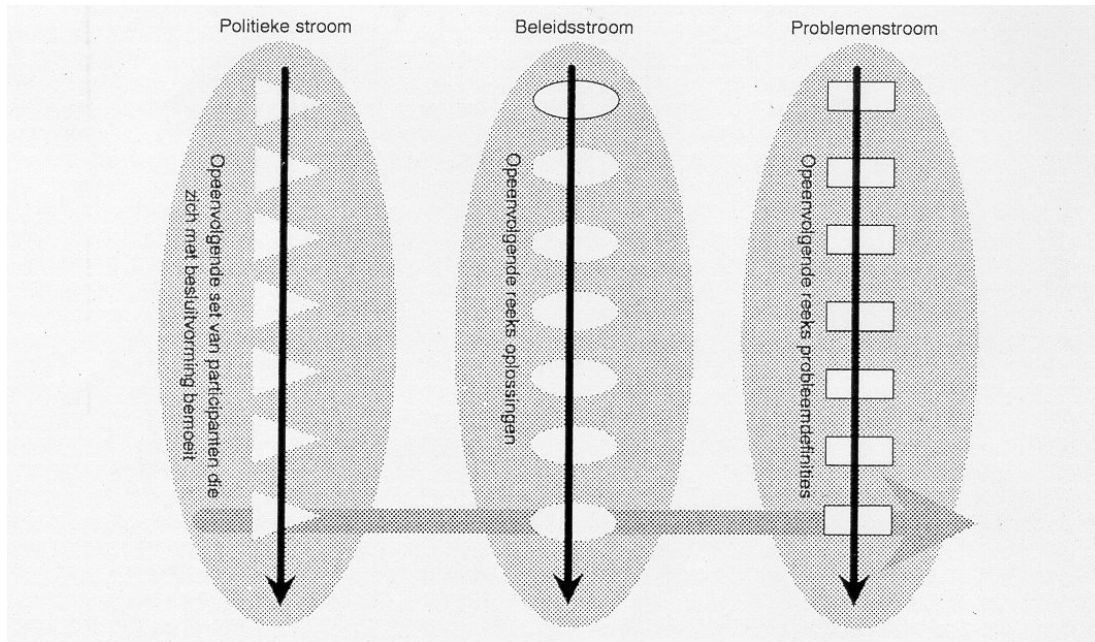
Het relatief onafhankelijke karakter van de drie stromen toont Kingdon onder andere aan door te laten zien dat bij de diverse stromen hele andere personen en organisaties (ofwel actoren) betrokken zijn en door te laten zien dat beleid vaak een geslaagde koppeling is van problemen en oplossingen die al lang rondwaarden maar nog niet met elkaar in verband gebracht waren.

Figuur 3.5 (Teisman, 1995 (b)) geeft dat weer (hij noemt in afwijking van Kingdon de oplossingenstroom de 'beleidsstroom').

3.4.3 De werking van de probleemstroom, onder andere bij functiecombinaties

Inleiding

Er zijn volgens Kingdon diverse routes waarlangs *problemen* aan de personen die werkzaam zijn bij de overheid voorgelegd kunnen worden. De eerste noemt hij 'indicatoren' dat wil zeggen objectieve metingen over de toestand in een bepaalde beleidssector. De tweede is het optreden van rampen of incidenten en de derde is de feedback die vaak in het tot dan toe gevoerde beleid zit. Kingdon geeft aan dat 'meetbare' problemen (in de zin dat er een indicator voor bestaat) eerder gesignaleerd worden dan 'onmeetbare' problemen, wat het belang aangeeft van een set heldere indicatoren. Kingdon geeft ook aan dat incidenten weliswaar een extra push kunnen geven bij het onder de aandacht brengen van problemen, maar dat na een specifiek incident wel aangetoond moet worden dat sprake is van een structureel probleem (mensen geloven dat eerder als het incident zich herhaalt).



Figuur 3.5 Het Stromenmodel.

Het incident wordt dan een symbool voor het probleem (zoals 'Lekkerkerk' voor bodemverontreiniging, of '1953' voor overstromingsgevaar). Dergelijke symbolen zijn belangrijk bij het overbrengen van de problematiek en leiden er soms toe dat besluitvormingsprocessen in een bepaald licht gezien worden. In de bestuurskunde wordt dit 'framing' genoemd, een fenomeen waar relatief negatief over wordt gedacht, vooral in situaties waarin frames vastgeroest raken en nieuwere inzichten maar moeilijk doorwerken.

De probleemstroom in geval van functiecombinaties; functiecombinaties als sleutel

Eerder gaven we aan dat functiecombinaties soms als doel, soms als middel gezien worden. In beide gevallen zijn functiecombinaties zelf niet een probleem, maar eerder het gebrek aan functiecombinaties. Het gebrek aan functiecombinaties lijkt in de zogenaamde 'pre-probleemfase' te verkeren: het grote publiek ervaart het niet als een brandend probleem. In de meeste situaties waarin functiecombinaties beoogd worden zal dan ook een ander probleem aan de orde zijn en zijn functiecombinaties eerder een sleutel voor de oplossing dan onderdeel van het probleem. Het principe van functiescheiding is in de Nederlandse ruimtelijke ordening echter sterk ingeburgerd. Dat verklaart voor een deel waarom er onwennig op functiecombinaties wordt gereageerd.

'Framing', dat wil zeggen het door een specifieke bril bekijken en benoemen van problemen, speelt een aanzienlijke rol in discussies over het waterbeheer. Dit was bijvoorbeeld langdurig het geval in de discussie over de toekomst van het IJsselmeer (frame van Rijkswaterstaat was: het IJsselmeer is 'nog in te polderen land') en meer recent in discussies over andere vormen van zeewering in Zeeland (frame van de bevolking: 'veiligheid komt alleen van dijken'). De kans op een 'alarmerende ontdekking' die het probleembesef aanwakkert van een gebrek aan functiecombinaties niet heel groot. Wel maken hoogwaters en dreigende overstromingen de noodzaak duidelijk van maatregelen in

de sfeer van het waterbeheer. Het besef daarvan onder het grote publiek is echter redelijk vluchtig.

Ruimte als ‘consumptiegoed’ (bijvoorbeeld voor het toerisme) is in opkomst. Daaraan gekoppeld zijn een groeiend belang van de visuele beleving van ruimte, de herwaardering van oude woonwijken en het streven van het bedrijfsleven om door vestigingskeuzen een ‘corporate identity’ te vestigen. Er is een behoefte aan locaties die vanuit het perspectief van de beleving een hoge waarde hebben.

Aan de productiekant van de economie zijn vooral de wijzigende vestigingspatronen relevant (de concentratie van diensten en de productie in lage loon landen, de voortgaande aanleg van infrastructuur voor de verplaatsing van goederen en informatie, en een toenemend belang van diensten en de vrijetijdsindustrie in de economie). Dat laatste geschiedt in samenhang met een afnemend ruimtebeslag van de landbouw in Nederland en een - daarmee gepaard gaande - afnemende leefbaarheid van het platteland. Er is behoefte aan de formulering van nieuwe functies die de landbouw kan gaan innemen. Hiervoor is in SGR-2 de zgn. ‘dienstenbenadering’ geïntroduceerd: de landbouw levert diensten ten behoeve van de samenleving. Op de landbouwgronden neemt overigens de intensiteit van de productie toe, terwijl de eisen van het waterbeheer scherper worden. Een treffend voorbeeld speelt zich af in de veenweidegebieden. Daar brandt het veen geleidelijk op, wat bodemdaling tot gevolg heeft. Het probleem wordt regelmatig beschreven, maar het is vooralsnog niet duidelijk waarom en voor wie dit een probleem is. Gaat het om de intrinsieke waarde van het veen of de gevolgen van bodemdaling voor de infrastructuur (verzakken van wegen en gebouwen) of is het probleem gekoppeld aan de natuur- en landschapswaarden die van oudsher behoren bij het veenweidegebied? Is het verdwijnen van het veenpakket een probleem voor de landbouw, die het grootste deel van de veenweidegebieden in gebruik heeft? Ook bij deze problematiek zal niet zo snel een alarmerende ontdekking worden gedaan, waarbij het probleembesef ineens helder zou kunnen worden.

3.4.4 De oplossingenstroom: overtuigen en argumenteren

Algemeen

De oplossingenstroom bestaat uit wetsvoorstellen, toespraken, (wetenschappelijke) publicaties en sprekers. De ideeën voor bepaalde maatregelen die in dit circuit gegenereerd worden circuleren soms al jaren voordat er iets mee gedaan wordt. Zogenaamde ‘beleidsondernemers’, dat wil zeggen mensen die geloven in bepaalde oplossingen moeten er veel tijd en energie in steken en moeten de beleidsgemeenschap klaarmaken, ontvankelijk maken voor de oplossingen. Dat is volgens Kingdon vooral een proces van overtuigen en argumentatie. Ideeën voor oplossingen moeten om serieus genomen te worden door de participanten in deze stroom (vooral ambtenaren en inhoudelijk deskundigen) volgens Kingdon voldoen aan drie criteria: ze moeten technisch haalbaar zijn, ze moeten passen bij de ‘nationale stemming’ en ze moeten passen binnen de dominante waarden van een samenleving.

De oplossingenstroom bij functiecombinaties met water

Als we met de criteria van Kingdon in de hand kijken naar de discussie over bijvoor-

beeld retentiegebieden en bergingspolders, kunnen we zeggen dat ze technisch gezien niet onomstreden zijn. Weliswaar zijn ze aan te leggen, maar het nut en de effectiviteit zijn niet alom aanvaard. Voor wat betreft de nationale stemming kan men aannemen dat deze door de zich herhalende hoogwaters tamelijk rijp is geraakt voor het idee van waterberging en retentie, alhoewel de stemming lokaal natuurlijk anders kan liggen. Wat betreft de dominante waarden speelt in de discussie over waterberging grondeigendom een centrale rol. Retentie vergt in veel gevallen het deels opheffen van het vrije gebruik van grond en dat past slecht binnen de dominante Nederlandse waarden, zeker wanneer dat gebruik juridisch gesanctioneerd is door bestemmingsplannen e.d.en de overheid geen eigenaar van de grond is.

Bij de waterbergingslocatie Noord en Zuid Meene blijkt dat het totstandkomen van de waterberging mede een gevolg is van een veranderende regionale stemming na een calamiteit. Tijdens een hoogwater in 1998 stond men op het punt dit gebied, volgens het calamiteitenplan, te inunderen om bebouwd gebied benedenstrooms te kunnen ontzien. Het installeren van een mobiele kraan, het doorgraven van een dijk en het voorbereiden van de evacuatie van bewoners leverde verschrikte reacties op van bewoners van het gebied. Naar aanleiding hiervan wilde het betreffende waterschap dit gebied officieel inrichten als bergingsgebied met erfophogingen, kades rondom bebouwing en herinrichting van watergangen (de technische mogelijkheden waren aanwezig, de regionale stemming stond in de juiste richting voor het aanleggen van een bergingsgebied). Het uiteindelijk slagen van het project is naast de duidelijke noodzaak afhankelijk van het feit, dat er werkelijk voordelen voor verschillende partijen waren te behalen. Door middel van een plaatselijke ruilverkaveling zijn grotere huiskavels gemaakt, die met de gebouwen werden beschermd door kades. Doordat één boer zich liet uitkopen, was het makkelijk kavels te ruilen en werden de productiemogelijkheden van de boeren vergroot (paste binnen de geldende waarden, omdat de gebruiksmogelijkheden van de grond bij huis alleen maar toenamen, de inundatiefrequentie is nu gemiddeld 1/100 jaar). Regelingen voor vergoeding van directe schade en planschade zijn in ontwerp¹⁰.

3.4.5 De politieke stroom: ruilen

Algemeen

De politieke stroom bestaat uit de al genoemde 'nationale stemming' (of regionale stemming uiteraard), veranderingen in regering of bureaucratie en acties van belangengroepen. Regeringen hebben vaak een bepaalde 'meta-agenda', dat wil zeggen een cruciaal probleem dat ze graag willen oplossen (bijvoorbeeld werk, werk, werk). Regeringswissels bieden, als ze een verschuiving geven in de agenda, daarom vaak een kans aan probleemoplossingcombinaties die al een tijdje in de wachtkamer zitten. Soms wordt de presentatie van dergelijke combinaties ook enigszins veranderd om beter te passen bij de agenda van de nieuwe regering. Het huidige dominante thema van veiligheid werkt als zodanig.

Kingdon wijst er echter op dat draagvlak in de politiek stroom op een andere manier ontstaat dan in de oplossingenstroom. De oplossingenstroom is een proces dat zich meer in

¹⁰ Deze case is in dit onderzoek uitvoerig geanalyseerd. Zie hoofdstuk 4 en appendix II.

de sfeer van de bureaucratie en de wetenschap afspeelt en waarin argumentaties een grote rol spelen. Zonder het belang van argumentaties weg te redeneren zegt Kingdon dat de politieke stroom vooral draait op ruilen en compromisvorming. Acties van belangengroepen kunnen uiteraard ook bijdragen aan de richting van de politieke stroom, alhoewel Kingdon op grond van empirische waarnemingen concludeert dat hun aandeel in het belangrijker maken van issues voor het politieke systeem minder groot is dan het aandeel van gekozen politici. Zoals eerder gesteld kan probleembewustzijn zich institutionaliseren en actiegroepen zijn een manier waarop dat kan.

De politieke stroom bij functiecombinaties met water

De historische betekenis van water is die van een vijand ('de waterwolf') waartegen bescherming nodig was door middel van dijken of die overwonnen moest worden door het aanleggen van polders. Dergelijke vijandbeelden worden versterkt door overstromingen, zeker wanneer dergelijke overstromingen als ramp worden aangemerkt.

Anderszins veranderde de beleving van water erg met de opkomst van bepaalde groepen. Zo behartigen recreanten sinds de jaren 30 van de twintigste eeuw het belang van open water en een aantrekkelijke waterkant (wat een correctie was op het traditionele beeld van water als vijand) en is vooral sinds de jaren 60 uit de ecologische hoek verzet ontstaan tegen de aantasting van het landschap die voortvloeide uit de rationalisatie en industrialisatie van de landbouw. Diverse kanalisering- en inpolderingprojecten zijn vanaf de jaren 70 tegengehouden. Het politieke draagvlak voor maatregelen die het natuurlijke beeld van waterlichamen aantasten is in veel gevallen beperkt. Er zijn verschillende initiatieven om eens gekanaliseerde beken weer in ere te herstellen en hun oude, meanderende loop terug te geven. Het politieke draagvlak bestaat hiervoor, zeker wanneer meerdere doelen bereikt kunnen worden. Herstel van de Eperbeken combineert natuurontwikkeling, bodemsanering met een toename van bergingscapaciteit.

De acceptatie van wateroverlast, maar ook andere vormen van overlast, en in veel bredere zin ook de acceptatie van risico's en ongelukken in het algemeen is aanzienlijk afgenomen. Dit heeft deels te maken met de verbeterde technische middelen tot beheersing van risico's (men is weinig meer gewend), deels met meer fundamentele veranderingen van wereldbeeld (religieus, filosofisch) waarin voor bovennatuurlijke verklaringen van ongelukken en domme pech weinig plaats meer is.

Mensen maar ook groepen en zelfs maatschappijen verschillen sterk in hun beleving en duiding van de betekenis van water. Er is dus niet één water, er zijn meerdere 'waters'. Onderzoek geciteerd door De Boer en Huitema (2003) toont aan dat veel mensen de watersituatie zoals die bestond in hun jeugd als referentiepunt nemen bij de beoordeling van veranderingen door de tijd heen. Professionals in het waterbeheer blijken verder aanzienlijk te verschillen van doorsnee burgers qua 'waterbeeld'¹¹.

¹¹ Uit het proefschrift van Suzanne Lijklema (2001) blijkt dat bestuurders in de watersector op een andere wijze tot oordelen over waterproblemen komen dan doorsnee burgers, dat beide groepen verschillende problemen als zeer belangrijk beschouwen, en dat 'waterbestuurders' niet altijd goed beseffen wat 'doorsnee mensen' van het waterbeheer vinden.

3.4.6 Policy windows: de stromen komen samen, een te managen proces?

Algemeen

Kingdon maakt onderscheid tussen een overheidsagenda (die issues die de overheid als probleem definieert) en de besluitvormingsagenda, dat zijn de issues waar beleid op gemaakt gaat worden of besluiten over genomen gaan worden (beleidsvaststelling). Hij spreekt van een 'open policy window' als het politieke systeem zich opmaakt om daadwerkelijk beleid te gaan maken op een aantal relevante issues. Hoe dat beleid er dan uitziet is een kwestie van koppelen ('coupling') van stromen. Bepaalde opvattingen over de problemen worden gelinkt aan bepaalde oplossingen.

Of er een open 'policy window' ontstaat hangt vooral af van de politieke en de probleemstroom. Een probleem vraagt in de ogen van politici onvermijdelijk om iets dat gezien kan worden als een oplossing, of politici zelf plaatsen een nieuw thema bovenaan ('veiligheid') en gaan op zoek naar oplossingen. Dergelijke 'ramen' ontstaan in de ogen van Kingdon vooral wanneer er problemen naar voren komen die niet ontweken kunnen worden ('het milieuprobleem') en wanneer er politieke veranderingen optreden (een nieuwe minister). In dergelijke situaties ontstaat er een redelijk abstracte steun voor bepaalde maatregelen, maar de specifieke oplossingen moeten nog worden ingevuld.

Kingdon meent dat zo'n raam snel benut moet worden, omdat het snel weer sluit. Ramen sluiten weer wanneer: (1) politici menen dat ze iets hebben gedaan aan het probleem (ook al is de oplossing symbolisch), (2) wanneer het politieke systeem er niet in slaagt het eens te worden over een oplossing, (3) wanneer de gebeurtenis die het probleem indiceerde uit het geheugen verdwijnt, (4) wanneer er weer een nieuwe politieke verandering optreedt, en (5) wanneer de participanten in de beleidsstroom het niet eens zijn over een oplossing.

Een belangrijke vraag is of het proces van het opengaan en sluiten van policy windows te managen is. Kingdon hierover: '*Sadly for strategists trying to manipulate the process, the world is not quite that simple*' (1984: 179). Vooral de inschatting van de vraag of er een open raam is of niet is erg moeilijk te maken. Toch zijn er wel enkele adviezen te abstraheren uit Kingdon's boek: zo moet een window niet te veel problemen en oplossingen aantrekken, want anders wordt het onhanteerbaar en zal de combinatie bezwijken. Ten tweede is er bijna altijd een bepaalde cruciale persoon aan te wijzen die al zogenaamde 'policy entrepreneur' fungeert. Dergelijke personen worden serieus genomen door anderen omdat ze (a) expertise hebben, (b) een belangrijke achterban hebben, (c) een hoge positie hebben. Ze moeten verder bekend staan als politiek kundig en ze moeten aan een bepaald issue vasthouden. Deze laatste twee kwaliteiten betekenen onder andere dat ze hun ideeën moeten kunnen herformuleren op zo'n wijze dat ze passen bij een bepaald probleem dat leeft. Ten derde zijn sommige ramen 'cyclisch' in de zin dat ze verbonden zijn aan bepaalde van tevoren voorziene processen, waaronder een begrotingsbehandeling en een planprocedure (zie ook onze schets van de relevante beleidsprocessen).

Kansen voor koppelingen bij functiecombinaties: Teisman

Teisman (1995 (a)) doet vanuit de optiek van stromen aanbevelingen voor een betere besluitvorming. Richtinggevend volgens Teisman is dat besluitvorming een proces van creatie, aanpassing en selectie is waarbij rekening gehouden moet worden met de belangen en meningen van de diverse betrokken partijen: een beleidsnota is een startpunt voor interactie, niet het eindpunt van de beleidsontwikkeling. Een goed besluit is gevallen als de betrokken partijen er tevreden over zijn: vaak zal dat alleen het geval zijn als aan hun belangen in voldoende mate tegemoet is gekomen. Het doordrukken van besluiten is volgens Teisman meestal geen optie: de hulpbronnen (autoriteit, financiën, informatie, grond, legitimiteit en commitment) zijn daarvoor te zeer verdeeld.

Teisman wijst op basis van een tiental cases het toevoegen van belangen ofwel ‘doelverlechten’ aan als een zeer belangrijke succesfactor. Dat houdt onder andere in dat partijen niet al te strikt aan hun doelstellingen moeten vasthouden, maar een bepaalde tolerantie voor doelverschuivingen moeten hebben. Juist omdat er een groot gat zit tussen strategische-, projectgebonden- en projectdoelen liggen er mogelijkheden. Vertaald naar meervoudig ruimtegebruik zou Teisman daarom ervoor pleiten om het Rijksbeleid op te vatten als een uitnodiging aan anderen om hun belangen te definiëren. Het is echter volgens Teisman nauwelijks te voorspellen wanneer koppelingen succesvol tot stand komen. Juist de percepties en de keuzes van de actoren zelf zijn hier heel belangrijk in, zij moeten beoordelen of een concreet project in hun strategische doelen past of niet.

Kort samengevat is de besluitvorming volgens deze benadering goed verlopen wanneer:

- De interactie tussen de actoren ‘nieuwe doelen’ heeft opgeleverd; de interactie moet een verrijkend effect hebben gehad.
- Voor de besluitvorming onmisbare actoren moeten bij de besluitvorming betrokken worden zodat er geen ‘externe ontwikkelingen’ zijn die het project uiteindelijk blokkeren.
- Er moet een actief management van politieke steun hebben plaatsgevonden.

Teisman, Klein en Oosten (2001) besteden aandacht aan het meer concrete werk van het opzetten van een organisatie voor meervoudig ruimtegebruik. Ze spreken in dit verband van ‘procesmanagement’, wat te onderscheiden is van ‘projectmanagement’. Procesmanagement laat zich kenmerken door de volgende aspecten:

- De organisatie moet doelzoekend en doelbereikend tegelijkertijd zijn. Er moeten gedeelde doelen voor de ruimtelijke ontwikkelingen worden ontwikkeld en die moeten geregeld opnieuw vastgelegd worden. Ook moeten er evaluatiemomenten ingebouwd worden om te kijken of de doelen gehaald worden.
- Fluctuatie in de deelname van partijen moet mogelijk zijn. Daarbij moet flexibel gereageerd worden op de ambities van nieuw toetredende partijen.
- Er moet worden aanvaard dat er meerdere opdrachtgevers en referenten zijn. Procedures om tot besluiten te komen moeten door alle partijen ondersteund worden en niet opgelegd worden door een bepaalde actor.

Samengevat gaat het om het ‘vervlechten van actoren en ambities’ (Teisman, 2001: 6). Als grootste struikelblok hierbij spreekt hij van de verkokering van het bestuur, die vervangen zou moeten worden door ‘bestuurlijke consortiumvorming’ en de ontwikkeling van regels voor bestuurlijke samenwerking. Vanuit het bottom-up perspectief wordt

naast aandacht aan de overheid, ook aandacht besteed aan de marktsector. Volgens Teisman e.a. (2001) is er op de markt voor ruimte in Nederland sprake van een gebrekkige marktwerking. In hun optiek is de realisatie van meervoudig ruimtegebruik in betere handen bij marktpartijen dan bij overheidsorganisaties. De overheid is eerder een storende factor, door wel te vragen om voorstellen voor meervoudig ruimtegebruik vanuit de markt, maar zich vervolgens niet te committeren. Bij de overheid is sprake van ernstige verkokering: *‘Investerings die tegelijkertijd aan alle functies tegemoet komen en dus waarden met elkaar verzoenen, maar niet maximaal een van de waarden bedienen, hebben daarom waarschijnlijk minder kans op financiële middelen’* (ibid.: 14). Teisman e.a. plaatsen vraagtekens bij het toenemende belang van concurrentiebevorderende regels. Dergelijke regels zouden een struikelblok zijn voor Publiek Private Samenwerking. Deze Publiek Private Samenwerking vereist vertrouwen en een intensieve samenwerking tussen overheden en particuliere partijen. Dergelijke samenwerking is moeilijk te realiseren in de sfeer van openbare aanbestedingen, terwijl ze een goed middel zou zijn om projecten waarin functies gecombineerd worden te realiseren.

Kansen voor koppelingen: Van Eeten e.a.

Van Eeten e.a. (2000) deden onderzoek naar koppelingen in het stedelijk waterbeheer, specifiek vanuit de mogelijkheden die een regionale waterbeheerder heeft. Het waterbeheer is integraler geworden. Volgens Van Eeten e.a. zijn waterbeheerders die de vormgeving van de ruimte meebepalen, die op meerdere issue tegelijk inzetten en die aan learning by doing doen ‘soms’ invloedrijker dan de traditionele, meer gesloten, aanpak van het waterbeheer¹². Het maken van koppelingen met anderen staat daarbij centraal. Deze koppelingen kunnen op drie niveaus tot stand komen: het beleids-, het programma- en het operationele niveau. Daarbij ontstaan dilemma’s, die verschillen naar gelang de problematiek die voorligt (Van Eeten e.a., 2001: 27-64).

- Bij locatiekeuzeprocessen (bijvoorbeeld waar komt een woonwijk?) is de keuze voor de waterbeheerder die tussen (a) het uitsluiten van alternatieven en (b) het mede vormgeven van alternatieven. Het *uitsluiten van alternatieven* vergt actieve betrokkenheid bij vele beleidsprocessen en een vroege betrokkenheid daarin. Experts worden ingezet om te laten zien waarom bepaalde locaties niet geschikt zijn voor beoogde functies. Voordelen van de strategie zijn onder andere dat, wanneer men succesvol is, het succes ook gelijk groot is en dat wanneer men verliest men eventueel compensatie kan opstrijken (het issue is op de agenda). Potentiële nadelen hebben onder andere te maken met de grote inspanning die voor deze strategie nodig is. Verder blijkt – althans in het stedelijk gebied - vaak nauwelijks een alternatief voor een uit wateroogpunt slechte vestigingslocatie aanwezig te zijn. De kans op verlies en cynisme is daarom groot. Het *mede vormgeven van alternatieven* houdt in dat men anticipeert op de onvermijdelijke locatiekeuze en al vroeg contact zoekt met partijen die bij de inrichting betrokken zijn. Het voordeel van deze strategie kan zijn dat men in verband met de keuze van een ‘slechte locatie’ veel terug kan vragen in de sfeer van de inrichting.

¹² Deze conclusie lijkt tamelijk mager gezien de aanbevelingen van de auteurs die vooral pleiten voor geschetste aanpak.

- Bij de inrichting van nieuw stedelijk gebied (wordt water meegenomen in de vormgeving van de wijk?) werkt het verloop van de vorige ronde van de besluitvorming – de locatiekeuze – door en spelen beschikbare middelen een grote rol. Als een waterbeheerder in de sfeer van locatiekeuze een verlies heeft geleden kan hij met redelijke kans van slagen proberen dat gecompenseerd te krijgen bij de inrichting van het gebied. De kans van slagen is daarbij vooral groot als het gaat om maatregelen die bijdragen aan de waarde van woningen en daarom financieel renderen. De waterbeheerder moet in dergelijke gevallen kiezen tussen het centraal stellen van één waterprobleem – de *single issue* benadering -of het inzetten op meerdere kwesties tegelijk. Het voordeel van de *single issue* benadering is dat er heldere doelen geformuleerd zijn die een duidelijke toetssteen vormen. Nadelen zijn het risico van dogmatisering en gevoelig verlies als het ene issue ‘verloren’ wordt. Wanneer de waterbeheerder op een variëteit aan issues inzet, levert dat ook meer koppelingskansen op en een wat grotere flexibiliteit. Nadelen zijn de potentieel grote bewijslast voor het nut van de maatregelen en een moeilijker te toetsen eindresultaat.
- De herinrichting van bestaand gebied vraagt per definitie om een integrale aanpak waarbij rekening gehouden moet worden met de bestaande situatie. Hierbij kan gekozen worden voor een in detail uitgewerkt plan (*‘planning’*) of voor een meer ad hoc gerichte benadering (*‘learning by doing’*). Voordeel van de eerste benadering is een relatief rationele en systematische afweging en een relatief stabiel plan. Nadeel is dat de eisen aan de planners hoog zijn en dat er geen ruimte is voor dynamiek. ‘*Learning by doing*’ geeft meer flexibiliteit en mogelijkheden voor participatie. Nadelen zijn echter gelegen in het mogelijkterwijs uit het oog verliezen van het overzicht en een mogelijke informatie overload voor project managers.

Uiteindelijk stellen Van Eeten e.a. dat er twee basisstrategieën zijn voor de waterbeheerder: hij kan sterk de nadruk leggen op sectorale belangenbehartiging, of juist inzetten op integraliteit. De laatste strategie leidt tot een minder beheersbaar proces en een kwetsbaardere positie voor de waterbeheerder, maar heeft ‘soms’ op de langere termijn meer rendement vanuit het oogpunt van het waterbeheer (alhoewel dat dus wel moeilijker te meten wordt). Deze conclusie is belangrijk omdat ze op een paradoxale situatie duidt: bottom-uppers beweren dat het loslaten van de eigen doelstellingen leidt tot het beter bereiken van die doelstellingen.

3.5 Samenvattende analyse

3.5.1 Inleiding

In deze slotparagraaf recapituleren we het hoofdstuk. We doen dat vooral door de probleemanalyse en aanbevelingen van de IVM studie uit 2002 in samenhang te beschouwen met de hiervoor geschetste bestuurskundige theorieën. De waarde van de aanbevelingen die uit de eerdere IVM studie en de verkenning van bestuurskundige theorieën voortvloeien dient te worden bepaald in een kwalitatieve analyse van een aantal case studies (zie het volgende hoofdstuk).

3.5.2 Startpunt van de analyse

De IVM studie (Goosen et. al.) uit 2002 verklaarde het geringe voorkomen van functie-

combinaties uit de volgende problemen:

- De grondproblematiek.
- Overheidssubsidies.
- Kennis ten aanzien van het watersysteem.
- Organisatie.
- Probleemurgentie.
- Wettelijke regelingen.

Deze faalfactoren zijn ook terug te vinden in de bestuurskundige theorieën die we in dit hoofdstuk de revue hebben laten passeren. Vanuit de meer top-down georiënteerde theorieën zijn vooral de grondproblematiek, de overheidssubsidies, het gebrek aan kennis, probleemurgentie en de wettelijke regelingen herkenbare faalfactoren. Deze problemen worden daarbij geduid vanuit enerzijds een gebrek aan coördinatie en afstemming binnen de overheid, anderzijds op een gebrek aan middelen (kennis en macht) om weerstand bij dwarsliggers weg te nemen en werkende oplossingen te bedenken.

Vanuit de meer bottom-up georiënteerde bestuurskundige benaderingen is een aantal van de zojuist genoemde faalfactoren ook herkenbaar, maar worden problemen wel anders geduid. De grondproblematiek, organisatie, probleemurgentie en in mindere mate gebrek aan kennis en de opzet van de wettelijke regelingen worden door de 'bottom-uppers' als faalfactoren aangeduid. De problemen met de verwerving van grond worden echter vooral aangeduid als een falen van marktwerking, de 'markt' voor functiecombinaties functioneert niet goed door een te veel aan beperkende overheidsregels (onder andere betreffende publiek private samenwerking). Wanneer er door bottom-uppers over de organisatie van meervoudig ruimtegebruik wordt gedacht, dan wijst men op het ontbreken van relevante partijen bij discussies over functiecombinaties en/of het totaal ontbreken van fora waarop dergelijke discussies productief gevoerd kunnen worden. Bij een gebrek aan probleemurgentie denken bestuurskundigen van deze school vooral aan het ontbreken van geslaagde koppelingen: meervoudig ruimtegebruik wordt volgens hen niet altijd voldoende gekoppeld aan de problemen die regionaal leven. Een gebrek aan kennis wordt door bottom-uppers ook vaak gesignaleerd, maar dan denken zij veelal aan een gebrek aan kennis over wat de behoeften van marktpartijen zijn danwel aan een gebrek aan kennis bij een centrale organisatie van lokale ervaringskennis die zeer relevant is voor de realisatie van functiecombinaties.

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat er twee, bijna diametraal tegenover elkaar staande, bestuurskundige visies zijn ten aanzien van de realisatie van functiecombinaties. De in het eerdere IVM rapport gesignaleerde problemen blijken herkenbaar, maar ze worden door beide benaderingen heel anders geduid. De relevantie van beide benaderingen zou wel eens kunnen verschillen voor de diverse geschetste beleidsopgaven. Immers, de mogelijkheden tot het koppelen van problemen (een door bottom-uppers voorgestane benaderingswijze) zijn mogelijk wel veel groter in het stedelijke gebied dan bij noodoverloopgebieden. In de volgende paragraaf wordt duidelijk dat ook de voorgestelde oplossingen die voortvloeien uit beide bestuurskundige benaderingen heel anders zijn.

3.5.3 Aangrijpingspunten voor verbetering

Voor de opsomming van handelingsperspectieven sluiten we in eerste instantie aan bij de

in de vorige paragraaf opgesomde problemen. We bespreken eerst hoe deze problemen vanuit een top-down perspectief op te lossen zouden zijn, vervolgens hoe dat volgens bottom-uppers zou dienen te gebeuren. Tevoren willen wij aangeven dat de hier weergegeven oplossingen min of meer karikaturaal bedoeld zijn. Dat wil zeggen, ze zijn hier opgeschreven zoals extreme topdown of bottom-up denkers ze zouden formuleren. In de praktijk zullen deze extremen minder helder herkenbaar zijn, maar zijn ze waarschijnlijk wel bruikbaar als heuristisch instrument. Dat wil zeggen dat de denkrichting en werkwijze van actoren in de praktijk ermee te duiden en op te sporen is. Onderstaande tabel vat de oplossingsrichtingen samen:

Tabel 3.2 Oplossingsrichtingen volgens het top-down en het bottom-down perspectief.

Probleem	Oplossing vanuit een topdown perspectief	Oplossing vanuit het bottom-up perspectief
De grondproblematiek.	Vergroten bevoegdheden centrale actor.	Verbeteren marktwerking, wegnemen beperkende regels.
Overheidssubsidies.	Versterken coördinatie en verbeteren afstemming.	Gebruiken om probleem op de agenda te krijgen bij andere actoren, gebruiken als smeerolie. Hoeven niet strikt op doelen van de centrale actor aan te sluiten.
Kennis ten aanzien van het watersysteem en effectiviteit van maatregelen.	Kennis centraliseren, zorgen voor effectieve terugkoppeling naar centrale organisatie bij problemen.	Actoren zelf kennis laten toeleveren (o.a. over gebiedskwaliteiten en hun wensen), lokale kennis belangrijk.
Organisatie.	Realiseren functiecombinaties toewijzen aan een centrale actor of zoeken naar de kleinst mogelijke coalitie die toch machtig genoeg is (voorstanders, supporters, facilitators opnemen, critici weren).	Alle relevante actoren betrekken. Zorgen voor fora waarop functiecombinaties bediscussieerd kunnen worden en problemen vervlochten en oplossingen gekoppeld raken.
Probleemurgentie.	De centrale actor communiceert de ernst van het probleem naar anderen. Een gebrek aan erkenning van het probleem duidt op een tekort aan inzicht.	Functiecombinaties zijn een oplossing voor een probleem. Als zodanig moeten ze gekoppeld worden aan het 'juiste' lokaal gepercipieerde probleem. Dat is niet noodzakelijk het probleem zoals dat centraal gedefinieerd wordt, maar er kan ook sprake zijn van een creatieve invulling van een wateropgave.
Wettelijke regelingen.	Beter coördineren. Prioriteiten stellen.	Flexibeler mee omgaan. Maatwerk. Hindernissen wegnemen waar mogelijk.

Gezien de voorgaande paragraaf zullen de meeste van deze oplossingen weinig uitleg behoeven. Een belangrijk verschil tussen beide benaderingen is hun opvatting over beleidseffectiviteit. In de top-down benadering wordt het doel van de centrale sturende actor centraal gesteld en vormt dat de maatstaf voor beleidseffectiviteit. In de bottom-up benadering is het centraal bepaalde doel slechts een startschot voor de interactie, waarin

andere actoren hun doelen gaan toevoegen. De tevredenheid van de deelnemers over dat proces is een belangrijke maatstaf. Hoewel 'tevredenheid' in eerste instantie tamelijk vaag zou kunnen klinken is het in een situatie van wederzijdse afhankelijkheden zoals die bestaan in het Nederlandse bestuursstelsel niet een onbelangrijk criterium.

Deze studie is geschreven vanuit het perspectief van de Vijfde Nota en de daarin geformuleerde doelen en lijkt daarmee te passen in de top-down traditie van beleidsevaluatie. Dat hoeft echter niet per se. Ten eerste is de Vijfde Nota (in een goede traditie van indicatieve plannen) niet zeer concreet over de betekenis van een doel als 'er moet gestreefd worden naar functiecombinaties' op het zeer concrete gebiedsniveau. Ten tweede beweren bottom-uppers dat het loslaten danwel minder centraal stellen van rijksdoelen leidt tot een proces waarin deze doelen uiteindelijk juist beter bereikt worden (zie Van Eeten e.a., 2000). Dat is een interessante claim die in het licht van de probleemstelling aandacht verdient.

In het IVM rapport uit 2002 werd aangegeven dat voor het bereiken van functiecombinaties vooral aangesloten dient te worden bij de relatie tussen die functies. Beide bestuurskundige benaderingen voegen hier diepte en een iets bredere analyse toe, maar de perspectieven gaan daarbij wel in verschillende richtingen.

4. De praktijk van functies combineren: een theoretisch geïnspireerde analyse van de cases

4.1 Inleiding

We beginnen dit hoofdstuk door aan te geven op welke wijze we een aantal cases hebben geselecteerd. Daarbij spelen twee lijsten die een overzicht bieden van projecten gericht op functiecombinaties met water (Goosen et. al., 2002; SevS, 2002) een belangrijke rol. In paragraaf 2.1 is aangegeven dat er met functiecombinaties verschillende waterdoelen bereikt moeten worden: het vergroten van de veiligheid, het creëren van open water en de zogenaamde ‘ruimtelijke maatregelen’. Wij spreken in dit verband van een aantal waterthema’s, die allen in de praktijkstudie vertegenwoordigd dienden te zijn. De in paragraaf 2.3 geschetste ruimtelijke uitwerking van deze agenda laat zien waar deze opgaven tot welke functiecombinaties dienen te leiden. Om de breedte van de verschillende waterthema’s en regionale spreiding daarin recht te doen, worden in hoofdstuk 4 cases beschreven gericht op functiecombinaties in:

- Noodoverloopgebieden (alleen in het regionale systeem).
- Veenweidegebieden en droogmakerijen.
- Stedelijke gebieden.
- Beekdalen.

De individuele cases die op deze thema’s bestudeerd werden zijn gekozen met behulp van twee lijsten met projecten waarin functiecombinaties met water geprobeerd zijn¹³. We hebben in dit project gekozen voor cases die in ieder geval tot en met de officiële planvorming afgerond moesten zijn (maar liever nog dermate ver gevorderd zijn dat de spade de grond in kan). Verder is in overleg met de begeleidingscommissie gekozen voor een accent op (maar niet uitsluitend) succesvolle cases omdat daar waarschijnlijk het meest van te leren is. De lezer zal echter bij lezing van de rest van dit hoofdstuk opmerken dat ook na succesvolle planvorming soms een kink in de kabel kan optreden, waardoor een succesverhaal kan omslaan in een faalanalyse. Tenslotte is gestreefd naar cases waarin verschillende functiecombinaties gewenst waren.

Dit indachtig is voor de volgende cases gekozen:

- Noodoverloopgebieden (regionaal): Noord en Zuid Meene, Westerbroekstermade-polder.
- Veenweidegebieden: Noord Holland Midden (Levende Berging), Jisperveld.
- Stedelijke gebieden: Blauwe Stad, Enschede Ruwenbos, Drijvend wonen in Middelburg.
- Beekdalen: Drentsche Aa, Radewijkerbeek.

¹³ De eerste lijst is opgesteld door het IVM in 2002, de tweede is in hetzelfde jaar opgesteld door SevS-advies bureau in opdracht van Rijkswaterstaat. Uit deze lijsten is niet willekeurig gekozen, maar is gebruik gemaakt van de binnen het auteursteam, de begeleidingscommissie en de betrokken externe deskundigen aanwezige kennis van betreffende projecten. Deze kennis is vooral ingezet om de kans op selectie van instructieve cases te maximaliseren.

4.1.1 Onderzoeksvragen

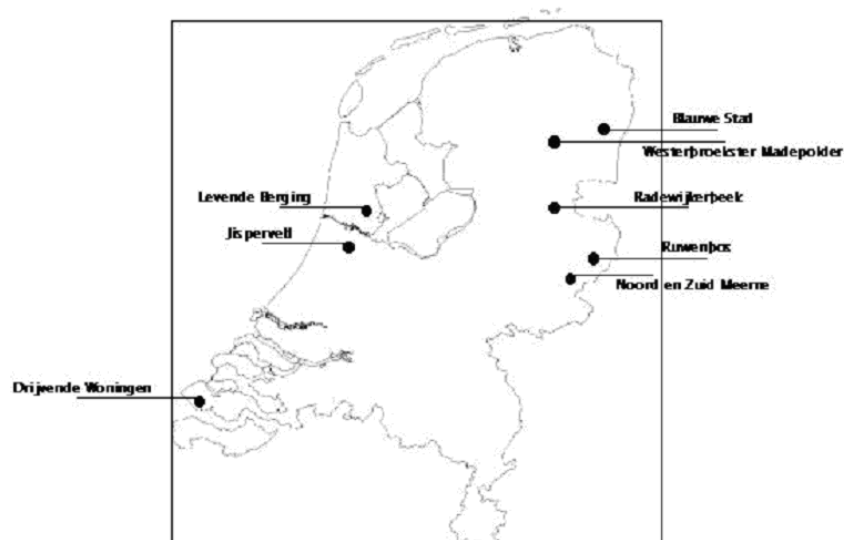
In de casestudies ging het om het verkrijgen van voor de praktijk bruikbare inzichten die het beter mogelijk maken functiecombinaties te realiseren. Uit dit oogpunt dienden de onderstaande vragen beantwoord te worden voor de cases:

- Welke waterdoel(en) was (waren) aan de orde in betreffende case (beekherstel, waterberging, etc.)?
- Met welke functies worden deze door de Vijfde Nota (ander rijksbeleid) geacht te worden gecombineerd in dat specifieke gebied?
- Wie waren bij de besluitvorming betrokken, wat was hun inzet en welke rol speelden ze? Hoe is (geprobeerd) de financiering van de projecten geregeld (te regelen)?
- Zijn deze combinaties daadwerkelijk tot stand gebracht of niet? Zo ja, zijn er eventueel nog meer functies ‘toegevoegd’ dan voorzien? Wat is het oordeel van betrokkenen over de ruimtelijke kwaliteit? Zo nee, is er dan wel in de sfeer van planvorming (op diverse niveaus) ontwikkeling zichtbaar die in de richting van de gewenste functiecombinaties gaat?
- In hoeverre zijn de verklaringen voor het al dan niet realiseren van functiecombinaties (grondproblematiek, overheidssubsidies, kennis ten aanzien van het watersysteem, organisatie, probleemurgentie, wettelijke regelingen) te herkennen in de case en waar lag(en) de belangrijkste verklaringsgrond(en) voor succes of falen?
- Voorzover het gaat om succesfactoren: beantwoordt het beeld van de factoren vooral aan het beeld dat de top-down benadering hiervan schetst of juist aan het beeld dat uit de bottom-up benadering naar voren komt (Bijvoorbeeld: als grondverwerving een succesfactor was, kwam dat dan door ongehinderde marktwerking of door het effectief aan de kant schuiven van weerstand?).
- Voorzover het gaat om faalfactoren: beantwoordt het beeld van de factoren vooral aan het beeld dat de top-down benadering hiervan schetst of juist aan het beeld dat uit de bottom-up benadering naar voren komt (Bijvoorbeeld: als grondverwerving een faalfactor was, kwam dat dan door een te beperkte marktwerking of door een gebrek aan mogelijkheden om weerstand aan de kant te schuiven?).
- Zijn er, bij vergelijking tussen de cases, patronen te ontdekken in (a) de manier waarop bepaalde functiecombinaties het beste te realiseren zijn (bijvoorbeeld als veiligheid in het geding is altijd top-down, bij water in de stad altijd bottom-up) en (b) het ‘rollenspel’ dat gespeeld wordt (bijvoorbeeld gemeenten zijn altijd selectoren, provincies initiatoren, er zijn nooit supporters aanwezig, etc.).
- Welke aanbevelingen zijn gezien het voorgaande te doen wanneer het gaat om het realiseren van specifieke functiecombinaties. Wat zouden daarbij de rollen kunnen zijn van respectievelijk de rijksoverheid en andere bestuurslagen en hoe kan hier op concrete wijze handen en voeten aan gegeven worden?

Deze vragen werden uitgewerkt in een vragenlijst (zie appendix III) die in een telefonisch interview of persoonlijk gesprek is voorgelegd aan betrokkenen. Voor alle cases geldt dat informatie is vergaard door middel van internet en het PICARTA literatuur-

zoeksysteem¹⁴. Vervolgens is voor elke case een aantal betrokken organisaties benaderd langs de denkrichting van de mogelijk gespeelde rollen (initiator, belangrijke overheids-partijen, tegenstanders en supporters). Binnen die organisaties werden de meest betrokken medewerkers opgespoord. In de meeste gevallen werd hen de vragenlijst eerst per e-mail of post voorgelegd en werd vervolgens een tijdstip afgesproken waarop men de tijd had om de vele vragen te beantwoorden. De in appendix II opgenomen caseverslagen vormen de interpretatie van de cases van het auteursteam. Er wordt slechts in beperkte mate direct aan betrokkenen gerefereerd, behalve wanneer het gaat om het verkrijgen van advies over de manier waarop projecten met functiecombinaties opgezet dienen te worden (hoofdstuk 5)¹⁵.

Onderstaande kaart geeft de verdeling van onderzochte cases over Nederland weer. Voor alle cases geldt dat ze minimaal het eindstadium van de planvorming hebben bereikt (Jisperveld, Levende Berging, Drentsche Aa), uitgevoerd gaan worden (Blauwe Stad) of reeds zijn uitgevoerd (Noord en Zuid Meene, Westerbroekstermadepolder, Radewijkbeek, Ruwenbos, Drijvend wonen Middelburg).



Figuur 4.1 Overzichtskartaal onderzochte cases.

¹⁴ Hierin staan de verzamelde collecties van alle Nederlandse universiteiten, de Koninklijke Bibliotheek, de collecties van diverse overheidsinstanties en nog vele andere organisaties (zie www.picarta.nl).

¹⁵ De caseverslagen zijn aan een beperkt aantal geïnterviewden ter controle toegezonden (1 per case). Opmerkingen zijn verwerkt.

Tabel 4.1 Basiskennmerken onderzochte cases.

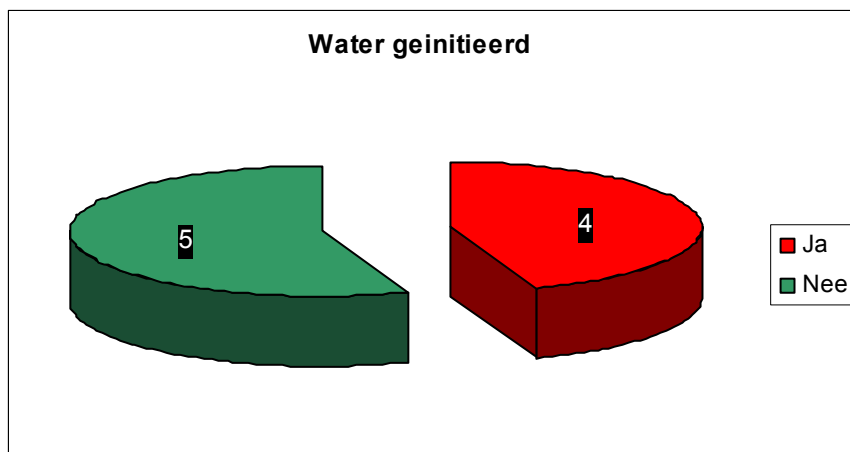
Case	Water geïnitieerd	Privaat/publiek initiatief	Geld/ Hectare	Functies
Noord en Zuid Meene	Ja.	Publiek.	€ 6.000.000,- / 375 hectare (4,25 miljoen m ³ te bergen water).	Waterberging en landbouw.
Westerbroekster-Madepolder	Ja.	Publiek.	€ 5.800.000,- / 200 hectare (2 miljoen m ³ te bergen water).	Waterberging, natuurontwikkeling en recreatie.
Jisperveld	Nee, nationaal park.	Combinatie (kernteam).	Nog onbekend / 2.500 hectare.	Natuur en extensieve landbouw (waterbeheer staat ten dienste van aanwezige functies; verminderen verdroging en klinken van veengrond).
Levende berging	Ja.	Publiek.	Ongeveer € 2.500.000,- (voor aanleg en onderhoud gemaal) / eerst 200 later 75 hectare (oorspronkelijk 4 miljoen m ³ te bergen water).	Waterberging (uiteindelijk alleen gemaal) en extensieve landbouw.
Ruwenbos	Nee, woonwijk, maar wel gelijk met wadisysteem.	Publiek (woningbouw echter privaat).	€ 99.578,- (aanleg en onderhoud wadi) / wijk met 400 woningen.	Wonen, natuur en wadi's (vasthouden, bergen en afvoeren regenwater).
Drijvend wonen	Nee, alternatieve woonwijk.	Publiek (initiatief waterwoning), privaat (uitvoering/waterwoning voor verkoop).	€ 1.400.000,- voor de waterwoning; verder meegelift met VINEX-wijk.	Wonen, natuur.
Blauwe Stad	Nee, extra aandacht voor leefbaarheid platteland (Vierde Nota Extra).	Publiek.	Geschat op 140.000.000,- <i>gulden</i> / 1.500 hectare.	Wonen, recreatie, natuur (in later stadium waterberging toegevoegd).
Drentsche Aa	Nee, nationaal beek- en esdorpen landschap.	Combinatie (overleg- orgaan).	€ 4.318.000,- (waarvan € 3.864.000,- is gereserveerd voor waterhuishouding) / 15.000 hectare.	Natuur, landbouw, wonen, recreatie en in mindere mate waterberging en drinkwaterwinning (functies gaan uit van reeds bestaande situatie).
Radewijkerbeek	Ja.	Publiek.	€ 3.000.000,- / 3.000 hectare in Nederland (waarvan 131.675 m ² berging).	Retentie, berging en natuur.

Dit hoofdstuk geeft de uitkomsten van het onderzoek op hoofdlijnen (de complete beschrijving van de cases is te vinden in appendix II) en een systematische vergelijking van de cases op basis van een aantal tabellen. De eerste aanzet hiertoe is te vinden in bovenstaande tabel, die een globaal overzicht geeft van de bestudeerde cases.

In paragraaf 4.2 gaan we nader in op een aantal ‘objectieve’ kenmerken van de projecten. In het bijzonder besteden we aandacht aan de vraag of het project een uitvloeisel was van het waterbeleid of niet, welke soort partij het project initieerde (publiek of privaat) en welke functies aan de orde waren. Vervolgens bespreken we in 4.3 de betrokken partijen en de rol die zij op zich namen in de besluitvorming. Paragraaf 4.4. behandelt het al dan niet optreden van bepaalde succes en faalfactoren. Paragraaf 4.5 gaat in op de manier waarop de initiërende partij probeerde de besluitvorming te sturen en paragraaf 4.6 sluit dit hoofdstuk af.

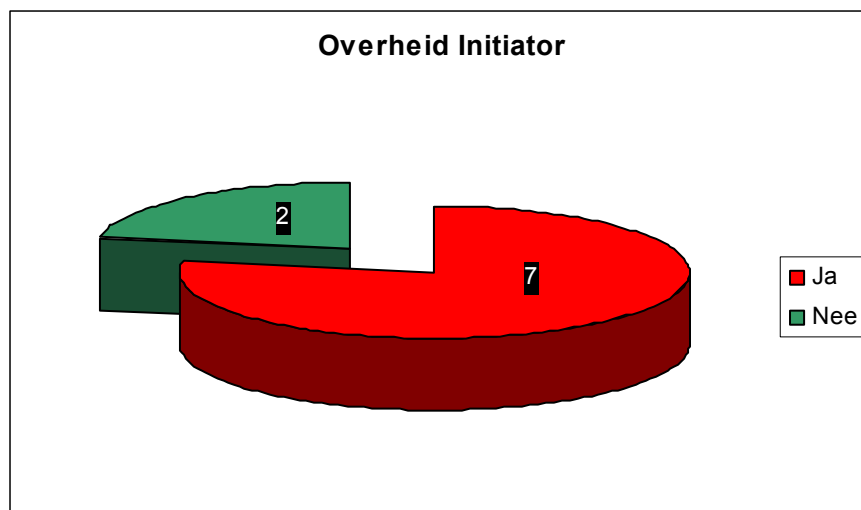
4.2 De objectieve kenmerken van de cases

Van de objectieve kenmerken van de negen bestudeerde cases geven de vragen wie het project initieerde en welke functies gecombineerd werden de meest interessante beelden.



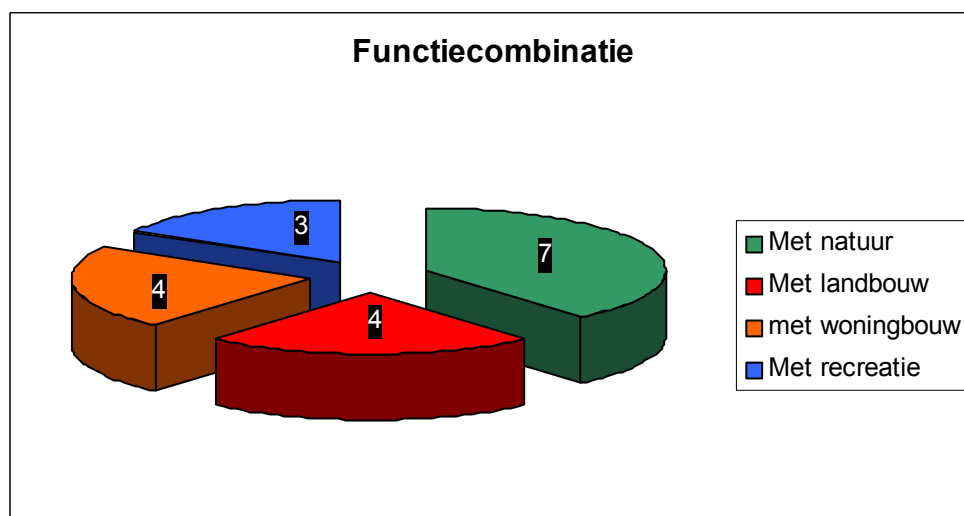
Figuur 4.2 Initiatief tot projecten.

We zien dat slechts een minderheid (4 van de 9) van de cases vanuit het waterbeheer is geïnitieerd. In dergelijke situaties is bovendien steeds een waterbergingbelang aan de orde. In de cases waarin waterbeheerders niet het initiatief hadden is de reden van het project het meest in natuurontwikkeling of wonen gelegen. Deze bevinding heeft in een aantal cases z'n effect op de inhoud van de projecten. Vooral in het geval van de Blauwe Stad was het waterbelang bij het project in feite zeer beperkt (in eerste instantie zelfs afwezig). Ook in de casus van het Jisperveld is er voor de watersector feitelijk vrij weinig te winnen met het voorgestelde project, wat moge blijken uit de afwezigheid van de bereidheid tot meebetalen van het Hoogheemraadschap. In andere cases lift het waterbeheer mee met projecten die vanuit een brede doelstelling zijn gestart (bijvoorbeeld Drentsche Aa).



Figuur 4.3 Overheid of particulier?

Verder overheersen de publieke partijen als initiator (7 van de 9 cases) en spelen publieke partijen ook in de overige twee cases een belangrijke rol. Dat geldt zelfs voor de cases waarbij het stedelijk waterbeheer aan de orde is.



Figuur 4.4 Aangetroffen functiecombinaties van water.

In termen van functiecombinaties komen water en natuur (7 van de 9), water en landbouw (4 van de 9), water en wonen (4 van de 9) en water en recreatie (3 van de 9) het meest voor in de door ons bestudeerde cases. Omdat de geselecteerde cases geen representatieve steekproef zijn van alle projecten waar functiecombinaties aan de orde zijn, zegt dit gegeven op zich weinig. Het aantal functies, naast water, dat aan de orde is in de cases varieert van slechts één tot maar liefst vier. ‘Kampioen’ is de Drentsche Aa waar beoogd is de meeste functies te combineren.

Opvallend is dat bij twee van de drie ‘water in de stad cases’ het waterbelang in eerste instantie over het hoofd gezien is (Blauwe Stad, Drijvend Wonen Middelburg). Dat be-

tekent dat de initiatieven vanuit het waterbeheer slechts beperkte betekenis hebben. Ook bij de casus Jisperveld is dit in zekere zin aan de orde. Anderzijds zijn de projecten in deze gevallen ook niet bedreigend voor de waterhuishouding en kon er na overleg (in de casus Blauw Stad) wijziging worden gebracht in de plannen die daardoor voor het waterbeheer aantrekkelijker werden. De combineerbaarheid van water enerzijds en landbouw en natuur anderzijds lijkt dus goed, maar het is wel duidelijk dat hier grenzen aan zitten. Vooral in de kwetsbare natuurgebieden wordt kritisch naar de waterkwaliteit gekeken en met landbouwers moeten schadevergoedingen of fysieke voorzieningen afgesproken worden die de schade beperken. Vooral in gevallen waarin de ruimte getransformeerd dient te worden is schadevergoeding aan de orde.

Het is moeilijk om aan te geven of alle mogelijkheden om ook de recreatie bij de projecten te trekken aangegrepen zijn. Wel is duidelijk dat recreatiepartijen in vrijwel geen enkele case een actieve rol spelen, laat staan een financiële bijdrage aan het project doen (Drentsche Aa is een uitzondering). Dat is opmerkelijk omdat de recreatiesector vaak gezien wordt als een economische sterke branche. Het recreatiebelang wordt in het algemeen door andere partijen dan de sector zelf opgepakt, terwijl actoren uit de sector zelf (publiek danwel privaat) niet gemobiliseerd worden. De vraag is of dat niet beter zou kunnen (mogelijk is de sector überhaupt lastig te mobiliseren).

4.3 Betrokken actoren en rollen

In onderstaande tabel wordt het beeld uit de vorige paragraaf nader ingekleurd. Om de interpretatie te vergemakkelijken wordt eerst het overzicht met rollen en hun betekenis uit hoofdstuk 3 herhaald:

- De initiator: diegene die iets wil en daar naar handelt.
- De supporters: staan achter het voorstel en steunen het, onder andere financieel.
- De critici: diegenen die tegen het voorstel zijn.
- De aanpasser: heeft geen direct belang bij de besluitvorming maar kan wel blokkeren in geval van negatieve effecten.
- De selectoren: nemen de bindende besluiten in een bepaald stadium van de besluitvorming.
- De intermediair: mobiliseert andere benodigde actoren.
- De makelaar: de actor die bemiddelt in conflicten op vrijwillige basis.
- De arbiter: neemt voor partijen met een conflict een bindend besluit.
- De facilitator: brengt specifieke deskundigheid in die bijdraagt aan de besluitvorming.

Als *initiator* traden zoals gezegd vooral publieke partijen op, waarbij de waterschappen (5 maal), de provincies (4 maal) en gemeenten (3 maal) (mede-)initiator waren. Slechts in de case van Jisperveld was een particuliere partij de initiator. De reactie daarop verschilde, maar was van de kant van het waterschap niet zo positief. Mogelijk (is op basis van de onderzochte cases niet te controleren) duidt dit op een breder voorkomend verschijnsel, namelijk dat particuliere initiatieven vooral gesteund worden op voorwaarde dat ze in het beleid van overheidspartijen passen.

Ook onder de *supporters* bevinden zich relatief veel overheidspartijen, waarbij het rijk en de Europese Unie in een aantal gevallen forse bedragen doneerden (Noord en Zuid

Meene, Radewijkerbeek). In een aantal cases (Jisperveld, Drijvend wonen Middelburg, Drentsche Aa) zijn ook particuliere partijen supporter, maar in de meeste gevallen gaat het daarbij om inhoudelijke steun en niet financiële steun.

Aanpassers waren ook regelmatig aanwezig. Het gaat daarbij om partijen wier medewerking zeer belangrijk is en die bij negatieve effecten voor zichzelf of anderen medewerking kunnen onthouden. Opvallend is dat overheden met een taak in de ruimtelijke ordening (provincies en gemeenten) in een aantal cases (3 van de 9) het plan pas planologisch wilden sanctioneren als het issue van de grondverwerving opgelost zou zijn. In die zin functioneert de ruimtelijke ordening (nog) niet als een aanjager van bedoelde projecten. In de casus Enschede Ruwenbos waren projectontwikkelaars de aanpassers, zij moesten over de streep gehaald worden door de gemeente.

Als *critici* komen boeren (7 van de 9 cases) en bewoners of omwonenden (7 van de 9 case) het meest terug. In de meeste gevallen ging het daarbij om de perceptie dat belangen aangetast zouden worden. Het gaat dan om de mogelijkheden om de landbouwbedrijfsvoering ongestoord voort te zetten en/of om aantasting van het woongenot.

In de meeste gevallen waren de *initiatoren* en *supporters* zelf tevens de selectoren in die zin dat zij bindende besluiten konden nemen in bepaalde stadia van de besluitvorming. Ook waren er in veel gevallen onder de *critici* makelaars actief, waarbij boeren regelmatig door de LTOs werden bijgestaan en bewoners soms samen een actiegroep oprichtten (beide verschijnselen worden niet in de tabel gerapporteerd omdat voor elke partij alleen de belangrijkste rol is vermeld).

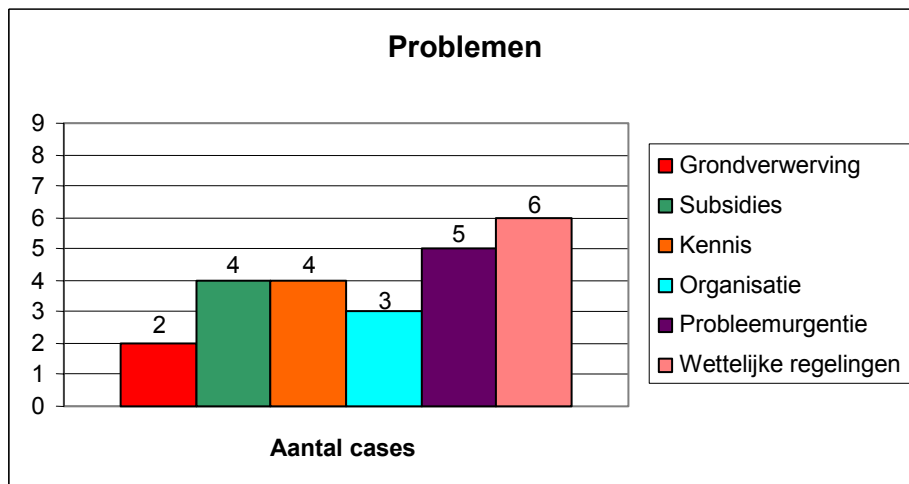
Tabel 4.2 Rollen in de besluitvorming.

Case	Actoren
Noord en Zuid Meene	<p><i>Initiator (en uitvoerder)</i>: Waterschap Velt en Vecht (zowel projectmatig als financieel).</p> <p><i>Supporter</i>: Rijk, EU (steun d.m.v. subsidies; onder voorwaarden).</p> <p><i>Aanpasser</i>: Gemeente Hardenberg (heeft beheer over wegen/wilde planologisch traject niet inzetten voordat goede regelingen met bewoners waren bereikt), Rijkswaterstaat (beheer rijksweg 34/ deze wordt afgesloten als polders ingezet worden voor waterberging).</p> <p><i>Critici</i>: NLTO (boeren), lokale bevolking.</p> <p><i>Selector</i>: Provincie Overijssel (neemt het vooralsnog niet op in streekplan; waterschap moet bewijzen dat plan realiseerbaar is; wel financiële steun).</p>
Westerbroekstermadepolder	<p><i>Initiator</i>: Provincie Groningen (van functie waterberging/opgenomen in POP), Waterschap Hunze en Aa's (van component waterberging/ook uitvoerder), Stichting Groninger Landschap (van functies natuurontwikkeling en recreatie; tevens selector) – de Provincie, het Waterschap en de Stichting Groninger Landschap hebben voor de uitvoering een convenant gesloten.</p> <p><i>Supporter</i>: Waterschap en Provincie (m.b.t. natuurontwikkeling en recreatie), Stichting Groninger Landschap (m.b.t. waterberging), DLG.</p> <p><i>Critici</i>: boeren, lokale bevolking.</p> <p><i>Facilitator</i>: Stuurgroep 2000+ (d.m.v. onderzoek naar wateroverlast in Groningen en Drenthe/ n.a.v. onderzoek advies uitgebracht over inrichting gebieden voor waterberging).</p>
Jisperveld	<p><i>Initiator</i>: Natuurmonumenten (heeft aanzet project gegeven/moet in later stadium kernteam gaan vormen met gemeente Wormerland, provincie Noord-Holland en Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier).</p> <p><i>Supporters/Facilitator</i>: Vereniging Agrarisch Natuurbeheer Waterland, WLTO, Vereniging van Sportvissers en Recreatieschap (samengevoegd in groep van klankbordleden).</p> <p><i>Intermediar</i>: Programmabureau de Groene Long (bemiddelt bij het zoeken naar financiering).</p> <p><i>Critici</i>: boeren (peilverhoging werkt in nadeel van landbouwkundige productie).</p>

Levende berging	<p><i>Initiator:</i> Hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen (wateroverlast was aanleiding te onderzoeken of watersysteem voldoet aan eisen).</p> <p><i>Supporter:</i> Provincie Noord-Holland (had volgens Hoogheemraadschap <i>initiator</i> moeten zijn).</p> <p><i>Critici:</i> boeren en lokale bevolking (hebben gezamenlijk de vereniging “Levende berging: NEE!” opgericht; vooral onduidelijkheid over effecten berging volgens hen).</p> <p><i>Aanpasser:</i> Staatsbosbeheer (eigenaar grond; moest grond afstaan voor berging; medewerking ging niet van harte).</p> <p><i>Facilitator:</i> WL hydraulics en bureau Stroming (onderzoek ‘Levende berging’).</p>
Ruwenbos	<p><i>Initiator:</i> Gemeente Enschede.</p> <p><i>Supporter:</i> Provincie Overijssel, Waterschap Regge en Dinkel, Stichting RIONED (financiële steun; in geval waterschap ook specifieke deskundigheid).</p> <p><i>Aanpasser:</i> Projectontwikkelaars (aanvankelijk <i>critici</i>; hadden meeste grond in handen; moesten project verkopen; duurzaamheid sprak hen echter wel aan).</p> <p><i>Critici:</i> Bewoners (vreesden voor gevolgen wijk na grote stortbui).</p> <p><i>Intermediair:</i> Gemeente Enschede (wilde het absoluut uitvoeren en zocht naar juiste personen om project te laten slagen; bijvoorbeeld de architecten).</p> <p><i>Facilitator:</i> Adviesbureau (in opdracht van gemeente onderzoek naar haalbaarheid wadiwijk: gaf negatief advies dus tevens <i>critici</i>).</p>
Drijvend wonen	<p><i>Initiator:</i> Gemeente Middelburg (als onderdeel wijk Veersche Poort).</p> <p><i>Supporter:</i> vof de Veersche Poort (ontwikkelaar project; eigenaar meerderheid grond).</p> <p><i>Critici:</i> omwonenden (waren in principe op hoogte van plannen; zijn echter niet op hoogte gehouden van veranderingen waterwoning).</p> <p><i>Aanpasser:</i> Provincie Zeeland (bestemmingsplan goedgekeurd; verder geen partij), Waterschap Zeeuwse Eilanden (geen partij bij waterwoningen; wel actief betrokken bij andere wooneenheden in de wijk).</p>
Blauwe Stad	<p><i>Initiator:</i> Provincie Groningen (oorspronkelijke idee van meer in Oldambt echter van o.a. architect Timmer; Provincie heeft project overgenomen en uitgewerkt), later in samenwerkingsverband “Blauwe Stad BV” met gemeenten Scheemda, Winschoten en Reiderland en ontwikkelingsmaatschappij CV (Ballast Nedam, Geveke en BAM/Wilma).</p> <p><i>Supporter:</i> Gemeente Scheemda, Winschoten en Reiderland (nu onderdeel BV).</p> <p><i>Critici:</i> boeren en lokale bevolking (eigenaar grond), Verenigde Communistische Partij (als spreekbuis lokale bevolking).</p> <p><i>Facilitator:</i> Waterschap (enkel adviseur waterberging; wilde niet opdraaien voor eventuele extra kosten), Natuurorganisaties (nauw betrokken bij planvorming; groot aandeel in bestemming natuurdeel; in mindere mate ook <i>aanpasser</i>).</p>
Drentsche Aa	<p><i>Initiator:</i> Provincie Drenthe (nadat gebied door rijk was aangewezen als Nationaal Park).</p> <p><i>Supporter:</i> Waterschap (invloed zowel financieel als technisch vooral wat betreft waterberging, natuurontwikkeling en recreatie benedenloop; zodoende ook <i>Facilitator</i>), Staatsbosbeheer (aanzienlijke invloed; eigenaar en beheerder stroomdallandschap; waarschijnlijk meer dan supporter), gemeenten Aa en Hunze, Assen en Tynaarlo, ministerie LNV, waterleidingbedrijven, natuurbeschermingsorganisaties, NLTO en de recreatiesector (in de samenstelling van overlegorgaan; in sommige gevallen als <i>Facilitator</i>).</p> <p><i>Critici:</i> boeren en lokale bevolking (eigenaar grond; nauwe emotionele betrokkenheid; inkomstenafhankelijk; hierdoor grote invloed op besluitvorming).</p>
Radewijkerbeek	<p><i>Initiator:</i> Waterschap Velt en Vecht (initiatief, uitvoering en grootste deel financiering voor rekening waterschap).</p> <p><i>Supporter:</i> DLG (ontwerp inrichtingsplan ecologische verbingszone in gebied; financiële bijdrage aankoop grond).</p> <p><i>Critici:</i> boeren (eigenaar grond voor stepping stones).</p> <p><i>Aanpasser:</i> Provincie Overijssel (had hulp toegezegd (ook financieel) niet waargemaakt; desalniettemin wel invloed op project), Staatsbosbeheer (weinig problemen; kwam in later stadium echter wel met eis vergoeding kapderving).</p> <p><i>Facilitator:</i> Ingenieursbureau BCC (adviserende rol, alsmede uitvoerende werkzaamheden), Gemeente Hardenberg (pas in laat stadium betrokken; akkoord gegaan met juridisch onjuiste oplossing voor de kap- en aanlegvergunningen).</p>

4.4 Succes- en faalfactoren

Voor elk van de in hoofdstuk 2 genoemde invloedsfactoren is in de negen geanalyseerde cases nagegaan of de factor in deze specifieke casus van belang is geweest en zo ja op welke wijze. Onderstaande figuur geeft een geaggregeerd beeld, dat vervolgens in de tekst verder uitgelegd wordt.



Figuur 4.5 Optredende problemen in onderzochte cases.

Voor wat betreft de *grondverwerving* valt op dat deze in de meeste gevallen (7 van de 9) als niet problematisch gescoord is. Hieruit kan echter niet geconcludeerd worden dat grondverwerving een overschat probleem is. Grondverwerving is in de meeste gevallen een cruciale kwestie waar goed mee omgegaan dient te worden omdat er anders grote problemen kunnen ontstaan (zie Levende Berging). In de door ons bestudeerde cases zien we dat de eigendom in 4 van de 9 cases bij de initiator of bij een supporter lag. Dit kan er op duiden er geanticipeerd is op problemen met grondverwerving, bijvoorbeeld door moeilijk te verwerven gronden te vermijden of door de juiste partijen bij de projecten te betrekken. In 4 van de 9 andere cases hielp de aanwezigheid van supporters met geld om grond te kopen of te ruilen, waarbij vooral ruil vastgelopen processen vlot kan trekken.

Wel valt er een aantal opmerkingen over het onderwerp planschade te maken, specifiek voor de cases waarbij noodberging aan de orde is. Locaties waar grootschalige inundatie van gronden kan plaatsvinden, zullen op meerdere plekken gezocht moeten worden. Op het moment dat er in het waterbeleid en het ruimtelijk beleid niets is geregeld, is er niet veel aan de hand: gronden inunderen met een bepaalde frequentie en de schades die daardoor ontstaan, worden aan de hand van taxaties uitgekeerd. In veel gevallen wordt niets uitgekeerd omdat inundatie tot de bedrijfsrisico's van bepaalde gronden behoort. Dat betreft in ieder geval de laaggelegen percelen aan weerszijden van beken en hoofdwateren die met enige regelmaat buiten hun oevers treden. Ook in rivieruiterwaarden wordt geen inundatieschade uitgekeerd.

Anders wordt het wanneer waterschappen waterbergingslocaties planologisch willen beschermen. In Noord- en Zuid Meene is met externe financiering een calamiteitenpolder

ingericht. Dan komt aan de orde dat een regeling met de grondeigenaren moet worden getroffen aangaande de schade die door waterberging ontstaat. Het betreft twee soorten schade: actuele schade en planschade. Actuele schade doet zich daadwerkelijk voor bij waterberging (o.a. schade aan gewassen, melkvee en inrichting). Planschade is de waardedaling van de grond die ontstaat door planologische aanwijzing als waterbergingslocatie. Ondanks de onderhandelingen en de getroffen regelingen, blijft de planschade een conflict tussen het waterschap en de grondeigenaren. De grondeigenaren claimen een daling van de grondprijs ten gevolge van aanwijzing van een waterbergingsgebied. Zodra waterberging als nevenfunctie in het bestemmingsplan zal worden vastgelegd, hebben de grondeigenaren het recht om op basis van art. 49 WRO planschade te eisen. De rechter zal dan toetsen of het waterschap een voldoende regeling met de grondeigenaren heeft getroffen. Als het waterschap, in overleg met de gemeente, ervoor kiest om waterberging NIET als (neven)functie in het bestemmingsplan vast te leggen, hebben de grondeigenaren geen mogelijkheid om planschade te claimen.

Meer algemeen kan het volgende gesignaleerd worden: het is onduidelijk op welke wijze waterberging ruimtelijk moet worden vastgelegd. Er zijn drie mogelijkheden, elk met voor- en nadelen: niet regelen (vaak in de huidige situatie), in de keur en legger (waterschap) en in het bestemmingsplan (gemeente). Een probleem bij het kiezen tussen de mogelijkheden is dat het vaak onduidelijk is welke bedragen planschade betreft. Er is geen zicht op grondprijzen voor waterbergingslocaties. Ook is er geen kennis over de verschuiving van grondwaarden ten gevolge van aanwijzing tot waterbergingsgebied.

Complicatie is dat de rol van de gemeente niet geheel duidelijk is. Hoewel waterberging een zaak van het waterschap is, wordt de gemeente er verplicht bij betrokken i.v.m. het bestemmingsplan. Eventuele claims (art. 49) worden ook op de gemeente verhaald¹⁶.

Het *verkrijgen en kunnen gebruiken van subsidies* is een meer problematische factor, alhoewel daar op verschillende manieren naar gekeken kan worden. In een redelijk aantal cases (4 van de 9) leveren subsidies tijdstress of anderszins druk op in die zin dat het subsidieaanbod onder stringente voorwaarden werd gedaan. Dat betekent soms dat projecten niet volledig (versimpeld) uitgevoerd worden of dat de initiatoren in een zwakke onderhandelingspositie staan ten opzichte van critici. Dit klinkt negatief, maar tegelijkertijd kan men constateren dat de besluitvorming wel versneld wordt. In eenderde van de cases (3 van de 9) bleek het niet mogelijk om subsidies te verwerven, waarbij vooral de waterschappen worden genoemd als organisaties die aarzelend reageren wanneer andere partijen een beroep op hen doen (Jisperveld, Levende Berging, Blauwe Stad).

Voor wat betreft de benodigde *kennis* is het beeld enigszins diffuus. Waar een gebrek aan kennis wordt gesignaleerd had dat slechts deels betrekking op inhoudelijke lacunes (Blauwe Stad, Levende Berging, Drijvend wonen Middelburg). In andere gevallen ontbrak het aan kennis over subsidieprocedures (Noord en Zuid Meene), maar ook aan kennis van de mening van anderen (Levende Berging). In de rest van de cases wordt geen gebrek aan kennis gesignaleerd, waarbij opvalt dat de kennis soms extern wordt ingehuurd (Ruwenbos), maar soms ook in het proces gemobiliseerd wordt door samen te werken (Westerbroeksemadepolder).

¹⁶ Er zijn aanwijzingen van elders in het land dat het realiseren van meervoudig ruimtegebruik voor waterberging hierdoor in sterke mate wordt belemmerd (CLM, 2003).

Bij de *organisatie* van de besluitvorming valt op dat in een redelijk aantal gevallen (Westerbroekstermader, Jisperveld, Blauwe Stad, Drentsche Aa) speciale arrangementen (zoals een projectorganisatie) in het leven zijn geroepen om partijen bij de besluitvorming te betrekken. In deze gevallen loopt de besluitvorming vaak tamelijk gesmeerd gezien de grote belangentegenstellingen. In de andere gevallen nam een of een beperkt aantal partijen de leiding, waarbij vooral waterschappen nog wel eens een ‘alleingang’ doen (3 van de 9 cases). In een enkel geval klaagt het waterschap daarbij over een gebrek aan medewerking van andere partijen (Noord en Zuid Meene) en de onmogelijkheid om met boeren en/of omwonenden te onderhandelen (Levende berging).

Bij de factor *probleemurgentie* valt op dat vrijwel nergens een gebrek aan functiecombinaties als probleem gesignaleerd wordt. Kenmerkend in dit opzicht is de reactie van de gemeente Middelburg op het caseverslag. Men had het gevoel dat de handelingen van de gemeente in dit onderzoek vanuit een heel andere optiek geëvalueerd werden dan wat de gemeente voor ogen stond (dat was volkshuisvesting). Door de cases heen kiest men sectorale probleemdefinities, vaak in de sfeer van het waterbeheer, soms in de sfeer van woningbouw. Kijkend vanuit het perspectief van het bewustzijn van ‘waterproblemen’ is een gemengd beeld te zien. In de meerderheid (5 van de 9 cases) is er in enig stadium van het project sprake van een lage probleemurgentie bij tenminste enkele partijen. In een grote minderheid van de cases speelde dit niet. Op te merken is dat wanneer er een lage probleemurgentie genoteerd wordt, dit meestal boeren en bewoners of omwonenden betreft. Ten tweede is het in veel gevallen niet zo dat het bestaan van een probleem ontkend wordt (dat is meestal wel helder, o.a. door overstromingen of ervaren hoog waters), maar eerder dat de voorgestelde oplossing slecht valt. In de cases Westerbroekstermaderpolder is hier nadrukkelijk rekening mee gehouden door de frequentie waarmee de overloop wordt gebruikt zeer laag te houden (beschermt de natuur en boeren) en door diverse fysieke voorzieningen te treffen die zorgen dat bepaalde investeringen niet verloren gaan. In agrarisch gebied worden maatregelen genomen ten aanzien van bescherming van opstallen en vee en er wordt een veiligheidsplan (evacuatie) gemaakt. Het betreft relatief kleinschalige ingrepen als kades en coupures. Ook in natuurgebieden is inpassing van waterberging mogelijk. In bestaande natuur kunnen conflicten ontstaan met het behalen van de gestelde natuurdoelen, maar zeker in nieuwe gebieden kan de natuur aan de waterbergingscondities worden aangepast (o.a. moerasbos). Voorlichting en uitleg lijken in een aantal cases (Westerbroekstermaderpolder, Ruwenbos en Radewijkerbeek) in positieve zin aan de probleemurgentie te hebben bijgedragen. Op het moment dat nut en noodzaakdiscussie is gevoerd en de betrokkenen daarvan overtuigd zijn (ze hoeven het er niet mee eens te zijn, maar moeten wel vertrouwen hebben in de berekeningen van het waterschap), kan gezamenlijk gewerkt worden aan realisatie.

Wettelijke regelingen spelen in vele cases een rol (6 van de 9). De wettelijke regelingen die als belangrijk genoemd worden vloeien vooral voort uit de natuurbescherming of de ruimtelijke ordening. In een aantal gevallen (Westerbroekstermaderpolder, Noord en Zuid Meene) bleek er de bereidheid te bestaan beperkende regels flexibel toe te passen. In andere gevallen is nog niet helemaal duidelijk wat de regels gaan betekenen voor de besluitvorming (wat voor een deel juist het probleem is met deze regels). In een casus (Radewijkerbeek) bleek de waterschapskeur een goed instrument om bepaalde problemen met grondverwerving te overkomen.

Tabel 4.3 Succes- en faalfactoren.

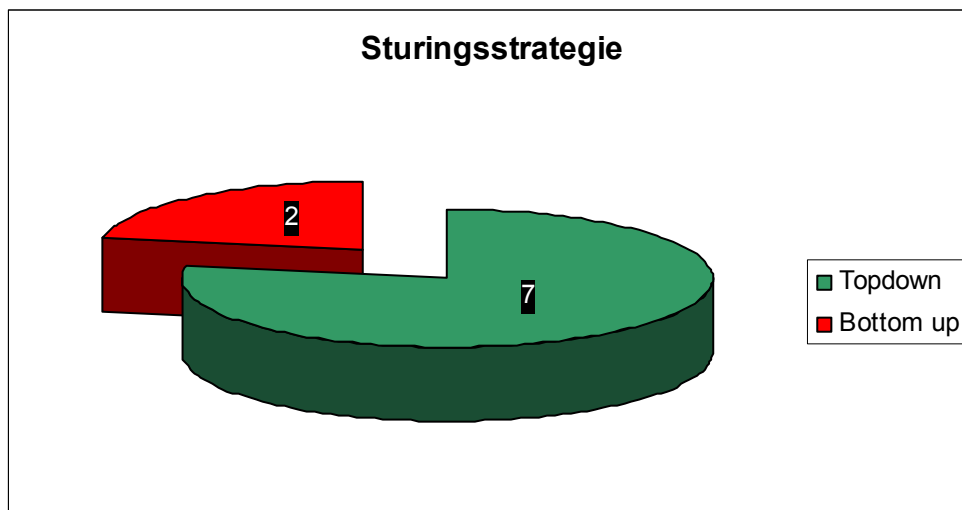
Case	Succes- en faalfactoren
Noord en Zuid Meene	<p>Grondverwerving: De hulp van DLG was een succesfactor. Het was echter moeilijk onderhandelen met boeren (grondeigenaren) over vergoeding.</p> <p>Subsidies: De randvoorwaarden zorgden voor tijdsproblemen en bemoeilijkten de grondverwerving.</p> <p>Kennis: Het heeft het waterschap veel tijd gekost op de hoogte te raken van de procedures van hogere overheden.</p> <p>Organisatie: Er was sprake van daadkracht en verantwoordelijkheid bestuur waterschap. Vanuit het oogpunt van het waterschap was er een slechte samenwerking/steun overheden.</p> <p>Probleemurgentie: Deze werd slechter naarmate project vorderde. Er leek slecht te zijn geïnvesteerd in de voorlichting van de lokale bevolking.</p> <p>Wettelijke regelingen: Een artikel 19 procedure van de gemeente werkte als succesfactor. Het project paste echter niet binnen het bestemmingsplan van de gemeente. Er leek sprake te zijn van slechte samenwerking.</p>
Westerbroekster-madepolder	<p>Grondverwerving: De meeste grond was reeds eigendom van Stichting Groninger Landschap. De Stichting was voorstander van waterberging.</p> <p>Subsidies: Oude subsidieregelingen liepen halverwege project af. Het was onduidelijk waar nieuwe subsidies vandaan te halen. Tevens bleken subsidies niet altijd stapelbaar.</p> <p>Kennis: Leek geen probleem door goede samenwerking partijen. Tevens was er sprake van goed verenigbare functies (natuur, recreatie en waterberging).</p> <p>Organisatie: De partijen zaten al min of meer op één lijn voorafgaand aan uitvoering. De stuurgroep water 2000+ vertegenwoordigde alle partijen, zodoende was er integrale samenwerking.</p> <p>Probleemurgentie: er is in grote mate rekening gehouden met de problemen die door boeren, inwoners van het gebied en natuurorganisaties naar voren werden gebracht. Het project spaart hun belangen.</p> <p>Wettelijke regelingen: De ontheffing flora- en faunawet bleek noodzakelijk. Dit gaf geen problemen door de flexibele, bottom-up gerelateerde hantering van de wet.</p>
Jisperveld	<p>Grondverwerving: In dit project is grondverwerving niet noodzakelijk. De grondeigenaren en waterbeheerders gaan gezamenlijk werken aan waterdoelstellingen.</p> <p>Subsidies: De financiering is nog niet rond. Het hoogheemraadschap is de vertragende factor door fusie en aanpassing prioriteiten.</p> <p>Kennis: Er is sprake van goede bundeling kennis verschillende partijen.</p> <p>Organisatie: Alle partijen lijken betrokken.</p> <p>Probleemurgentie: Er is vooralsnog geen overeenstemming tussen partijen over strategie waterbeheer.</p> <p>Wettelijke regelingen: Het gebied is aangewezen als beschermingszone vogelrichtlijn. Dit kan problemen opleveren. Het gebied is namelijk een belangrijk gebied voor weidevogels.</p>
Levende berging	<p>Subsidies: Het project valt duurder uit dan gepland. Het hoogheemraadschap acht zichzelf niet verantwoordelijk voor de aanvullende financiering. Volgens hen is de provincie hiervoor verantwoordelijk.</p> <p>Kennis: Onvoldoende volgens omgeving. Het hoogheemraadschap heeft onvoldoende gepolst bij lokale bevolking en had geen oog voor alternatieven. Volgens bevolking te veel van bovenaf opgelegd. Het hoogheemraadschap vond zichzelf echter ook hiervoor niet verantwoordelijk. Dit was tevens een taak voor de provincie.</p> <p>Organisatie: Volgens het hoogheemraadschap was overleg met bewoners, tevens kiezers en vertegenwoordigd in algemeen bestuur hoogheemraadschap, onmogelijk. Zij hadden zich tegen het plan gekeerd en waren niet om te praten. Volgens het hoogheemraadschap heeft de provincie hieraan schuld. Zij had rol van initiator op zich moeten nemen.</p> <p>Probleemurgentie: De waterberging was geen optie voor bewoners door aanwezigheid alternatieven (gemaal en kleinschalige berging).</p> <p>Wettelijke regelingen: De vogelrichtlijn en nota Belvedere konden als tegenargument worden gebruikt door critici.</p>
Ruwenbos	<p>Grondverwerving: De meeste grond was reeds eigendom van de projectontwikkelaar. Slechts een klein deel was nog landbouwgrond. Boeren zijn echter met succes uitgekocht.</p> <p>Subsidies: De tijdsdruk (m.b.t. de subsidies) was een probleem. Zodoende enkele ideeën niet uitgewerkt.</p>

	<p>Kennis: De kennis was voldoende door de bevindingen van het onderzoeksbureau.</p> <p>Organisatie: Voordelen deden gemeente overstag gaan. Er was goede samenwerking tussen partijen. Duurzaamheid werd gebruikt door initiator als gedeelde visie. Alleen in later stadium problemen met niet betrokken partij (beheerders).</p> <p>Probleemurgentie: De meerderheid van de partijen waren betrokken. Veel aandacht voor voorlichting lokale bevolking/bewoners.</p> <p>Wettelijke regelingen: Het in stand houden van de waterkwaliteitseisen Eschmarke was geen probleem.</p>
Drijvend wonen	<p>Grondverwerving: Was in handen van de projectontwikkelaars.</p> <p>Kennis: Er was onvoldoende research naar mogelijkheden. Er was geen afstemming mogelijkheden op vraag. Zodoende totale kosten project hoger dan gepland door noodzakelijke technische veranderingen.</p> <p>Organisatie: Er leek weinig communicatie te zijn geweest tussen verschillende partijen. De bewoners waren niet op hoogte veranderingen aan waterwoning en locatie, die juist hen benadeelden.</p> <p>Probleemurgentie: zie organisatie. In eerste instantie stonden omwonenden en aanstaande bewoners relatief neutraal tegenover de woningen. Na de aanpassing van het plan was men minder gelukkig en wilde men het plan tegenhouden.</p>
Blauwe Stad	<p>Grondverwerving: Een kleine groep boeren vindt de vergoeding onvoldoende als hun grond wordt gebruikt voor woningbouw in plaats van natuur. Grondverwerving zal het project duurder maken.</p> <p>Subsidies: De waterberging is moeilijk door een gebrek aan subsidies.</p> <p>Kennis: Er was onvoldoende onderzoek vooraf; zodoende veranderingen noodzakelijk gebleken. Dit heeft geleid tot onduidelijkheid/ wantrouwen lokale bevolking. Ook berging is nog onvoldoende onderzocht. Nog veel twijfels over succesvolle berging.</p> <p>Organisatie: integrale aanpak; intensieve samenwerking partijen in stuurgroep; sturing provincie.</p> <p>Probleemurgentie: De lokale bevolking werd betrokken middels inspraakavonden; veel onzekerheid weggenomen.</p>
Drentsche Aa	<p>Grondverwerving: Staatsbosbeheer had veel grond in handen. DLG regelt nu de grondverwerving. Succesvol is de Kavelruil Plus. Deze kavelruil is over algemeen in voordeel boeren. In beekdalen gaat het moeizaam. Daar zitten veel boeren. Tevens is er onvoldoende geld over voor de aankoop.</p> <p>Subsidies: De speciale status gebied is stimulerend voor subsidietoekenning. De subsidiestromen versterken elkaar. Tevens is er een goede onderlinge verdeling subsidies door projectleider.</p> <p>Kennis: Al in jaren 60 in gang gezet met aanwijzing gebied als stroomdallandschap.</p> <p>Organisatie: Integraal karakter; de samenwerking partijen zitten in overlegorgaan. Het BIO-plan heeft project van grond gekregen door samenwerking boeren te garanderen. Het BIO-plan gaat grote problemen echter uit de weg. Probleem nu nog steeds niet opgelost.</p> <p>Probleemurgentie: bij boeren laag; voelen zich slecht erkend in gebiedsplan; werken nu tegen (vooral tegen natuurorganisaties).</p>
Radewijkkerbeek	<p>Grondverwerving: Artikel 12 Keur voor de watergangen hielp het waterschap bij de grondverwerving voor beekverbreding. Er was medewerking van DLG. Wel sprake van vrijwillige grondverwerving. Één boer vond de vergoeding onvoldoende. Zodoende is niet het gehele project gerealiseerd. DLG wilde geen prijsopdrijvende factor zijn. Zodoende zijn onderhandelingen vastgelopen.</p> <p>Subsidies: De toewijzing is versoepeld door overstroming 1998. Subsidies wel aan maximum verbonden. Extra kosten zodoende altijd voor rekening waterschap. Weinig bewegingsvrijheid waterschap.</p> <p>Kennis: Waterschap lijkt goed op hoogte van situatie in gebied.</p> <p>Organisatie: Meeste is gerealiseerd door waterschap.</p> <p>Probleemurgentie: Is goed door droogte gebied in zomer en door overstroming van 1998. DLG vond volledige afronding van het project geen eerste vereiste; het waterschap wel. Zorgde voor wrijving (vooral bij waterschap).</p> <p>Wettelijke regelingen: Artikel 12 Keur voor de watergangen werkte stimulerend. Onder andere de ontgrondingsvergunning gemeente werkte demotiverend voor waterschap.</p>

4.5 Sturing

Onderstaande tabel geeft aan welke sturingsstrategieën gehanteerd zijn door betrokkenen, met het accent op de overheidspartijen c.q. initiatoren van de projecten. Analytisch gezien is onderscheid gemaakt tussen pure vormen van top-down en bottom-up sturing en enigszins aangepaste bottom-up en top-down vormen van sturing (bottom-up + en top-down +). De laatste twee termen slaan op situaties waarin de initiatoren of overheden weliswaar voornamelijk vanuit een bottom-up of top-down perspectief dachten, maar waarbij ze wel de beperkingen van die strategie probeerden te ondervangen. In de meeste gevallen slaat bottom-up + op een project waarbij de initiator anderen zeer vroeg erbij heeft gehaald en heeft gedaan aan ‘procesmanagement’ en gezamenlijke probleemdefiniëring. Top-down + slaat op die situaties waarin de initiërende of centrale actor ‘netwerkt’ en andere noodzakelijke actoren in het spel betreft om vervolgens als coalitie te proberen het project te realiseren. Bottom-up + en top-down + liggen als strategieën dicht bij elkaar dan de pure varianten maar onderscheiden zich van elkaar door de mate waarin ‘grensregels’ worden gehanteerd (bij top-down + alleen partijen betrokken die door de centrale actor worden aangezocht, bij bottom-up + is toetreding tot het spel min of meer vrij) en de mate waarin nieuwe problemen en oplossingen mogen worden toegevoegd aan het proces (bij bottom-up + wel, bij top-down + niet).

Het overheersende beeld (zie figuur 4.6) is er een van top-down sturing (7 van de 9 cases), waarbij top down + de enig voorkomende variant is. Slechts in twee cases (Drentsche Aa, Jisperveld) is sprake van bottom-up + sturing, waarbij de casus Jisperveld de enige is waarin een niet-overheidsorganisatie het initiatief neemt. Het meest kenmerkende patroon is er dus een waarin een overheidspartij het voortouw neemt, vervolgens met andere cruciale partijen om tafel gaat zitten en tot overeenstemming komt, waarna anderen min of meer geïnformeerd worden over wat er is besloten. In bijna alle gevallen worden gemeente, provincie en waterschap als cruciale partij gezien, wat een direct gevolg is van de hen wettelijk toegekende taken (zie hoofdstuk 2).



Figuur 4.6 Gehanteerde sturingsstrategieën.

Het proces van andere partijen aanzoeken en tot overeenstemming komen is niet zo gemakkelijk als het op het eerste gezicht lijkt. Er dient soms zwaar aan cruciale partijen getrokken te worden (de projectontwikkelaars in de case Enschede Ruwenbos) en soms stellen de aangezochte partijen aanvullende voorwaarden (vooral het regelen van de schade is een voorwaarde waaraan voldaan moet worden eer sommige gemeenten en provincies het project planologische willen goedkeuren. Dat is een directe uiting van een meer algemeen principe, namelijk dat er bijna altijd betaald moet worden voor schade of verminderde opbrengsten aan eigendommen of fysieke maatregelen genomen moeten worden. In veel gevallen is de weerstand tegen voorgenomen maatregelen hier ook door op te lossen, maar daarbij wordt regelmatig een volgens de waterbeheerders te hoge prijs betaald. Hoe zich dit vertaalt naar de landelijk beschikbare budgetten is een vraag die op basis van het beperkte aantal cases dat hier is geanalyseerd moeilijk laat beantwoorden. Interessant is dat de algemene regels die de waterschappen kunnen stellen (de keur) voor de gebieden rondom de watergangen wellicht soelaas kunnen bieden om zonder al te forse schadevergoedingen bepaalde waterbelangen te regelen (Radewijkerbeek).

In de twee cases waarin van bottom-up + sturing sprake was zien we dat de Jisperveld case maar moeizaam tot resultaat leidt omdat sommige partijen (met name het betrokken waterschap) weinig tot niets ziet in het project terwijl er wel een financiële bijdrage wordt gevraagd. Wel zien we daar dat de provincie achter het project staat; wil er beweging in de zaak komen dan zal de provincie het waterschap moeten gaan aanspreken (toch top-down sturing) met een vooralsnog onzekere uitkomst. De Drentsche Aa is een goed voorbeeld van bottom-up + sturing, waarbij de provincie Drente in belangrijke mate het procesmanagement op zich neemt. De provincie lijkt er vooral goed in geslaagd te zijn om subsidiestromen op effectieve wijze met elkaar te verbinden. Overigens kwam de besluitvorming langs deze lijn pas op gang na een grote hoeveelheid maatschappelijk protest tegen een meer top-down achtige sturingswijze. Er zijn aanwijzingen dat vooral Staatsbosbeheer enigszins heeft moeten inleveren ten opzichte van eerdere plannen, maar de organisatie heeft hiermee ingestemd, wat een teken is dat de gekozen oplossingen voor haar aanvaardbaar waren.

Tabel 4.4 Sturingsstrategie per case.

Cases	Sturingsstrategie
Noord en Zuid Meene	Topdown + Waterschap trekt project naar zich toe, maar krijgt niet de beloofde steun van provincie en gemeente. Provincie is afwachtend; wil eerst resultaat zien. Gemeente wil eerst bewoners gemobiliseerd zien. Beiden steunen project wel financieel. De lokale bevolking voelt zich voor het blok gezet (berging is opgedrongen) en stemt tegen.
Westerbroekster- Maderpolder	Topdown + Provincie op financieel terrein sturende factor. Voorbereidend onderzoek is verricht door stuurgroep water 2000+, bestaande uit de waterschappen, de gemeenten, het ministerie van LNV en VROM, Rijkswaterstaat en de provincies Groningen en Drenthe. Stichting Groninger Landschap had desalniettemin alle grond in bezit. Intensieve samenwerking tussen overheden en in ieder geval SGL was dus noodzakelijk.
Jisperveld	Bottom-up + Natuurmonumenten is initiator. Het project moet worden ingevuld door het kernteam, bestaande uit Natuurmonumenten, de gemeente, de provincie en het hoogheemraadschap. Rond het projectteam zijn klankbordleden betrokken, namelijk vereniging agrarisch natuurbeheer waterland, wlt, vereniging van sportvissers en het recreatieschap. De plannen zijn echter nog in een beginstadium.

Levende berging	Top-down + Het hoogheemraadschap was initiator. De ambtelijke organisatie van het hoogheemraadschap was, naar aanleiding van het uitgevoerde onderzoek door WL hydraulics en bureau stroming, voor berging in plaats van een gemaal. Het algemeen bestuur van het hoogheemraadschap kwam er echter financieel niet uit en vond dat het initiatief bij Gedeputeerde Staten moest liggen. De bevolking was echter tegen de berging, en vóór een gemaal. Het algemeen bestuur van het Hoogheemraadschap stemde vervolgens tegen berging en besloot alleen een gemaal aan te leggen.
Ruwenbos	Top-down+ De gemeente nam het initiatief en selecteerde de andere partijen. Het betrof echter een nog niet eerder uitgevoerd project, wat meer aandacht vroeg dan een doorsnee woonproject. Zodoende is binnen het top-down kader, bottom-up gewerkt. Partijen moesten worden overgehaald vanuit het nieuwe idee te werken. De gemeente zorgde echter voor de sturing.
Drijvend wonen	Top-down + Ook dit project is door de gemeente geïnitieerd in samenwerking met de architect. Toen de uitwerking van het bestemmingsplan veranderd moest worden ontstond een nieuwe situatie omdat de omwonenden inmiddels bekend waren en inspraak kregen.
Blauwe Stad	Top-down + De provincie is initiator. De Vierde Nota Extra, waarin het gebied is aangewezen waar de leefbaarheid van het platteland extra aandacht verdient, heeft hier waarschijnlijk voor groot deel aan bijgedragen. Het convenant Leefbaar Platteland Oldambt, een samenwerkingsverband tussen rijk, provincie en gemeenten, vloeit hier uit voort. Dit wordt weer opgevolgd door de Blauwe Stad BV, waar ook de projectontwikkelaars in deelnemen. De lokale bevolking lijkt desalniettemin nauw betrokken bij de planvorming, zozeer dat het bijna bottom-up+ kan worden genoemd. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de enorme omvang van het project en de veranderingen die het behelst.
Drentsche Aa	Bottom-up+ Het rijk wijst het gebied aan als nationaal landschap. Hierdoor ontstaat veel tumult in het gebied. In principe is Staatsbosbeheer eigenaar en beheerder van het gebied. De boeren hebben echter nog veel grond en zien de bui al hangen. De betrokken partijen proberen zodoende gezamenlijk tot een oplossing te komen. Er komt een overlegorgaan, bestaande uit de gemeenten, de provincie, de natuurorganisaties, NLTO, de recreatiesector en de vertegenwoordigers van de dorpen. Het wordt een nationaal beek- en esdorpenlandschap, voornamelijk om de boeren gerust te stellen. Ook het BIO-plan, wat de toekomstige veranderingen in het gebied per functie beschrijft, is een geste naar de boeren. Het zou dus in principe ook top-down kunnen zijn vanuit Staatsbosbeheer. In dat geval gaat Staatsbosbeheer heel ver in het doen van concessies.
Radewijkerbeek	Top-down + Min of meer hetzelfde verhaal als Noord en Zuid Meene (gaat om zelfde waterschap – Velt en Vecht). Ook hier trekt het waterschap het project naar zich toe. Het levert de grootste financiële bijdrage, maar voelt zich niet altijd gesteund door de andere overheidspartijen. In dit geval zijn dat de provincie (geen financiële bijdrage) en DLG.

4.6 Samenvattende analyse

Samenvattend en puntsgewijs kunnen we het volgende opmerken ten aanzien van de door ons bestudeerde cases:

- Overheden zijn in bijna alle onderzochte gevallen de initiator van de functiecombinaties. De provincies, waterschappen en gemeenten zijn (mede-) verantwoordelijk voor het leeuwendeel van de initiatieven. Particulier initiatief blijft vrijwel uit, zelfs in de voorbeelden van stedelijk waterbeheer die we hebben bestudeerd.
- De gezochte functiecombinaties in de onderzochte cases betreffen water en natuur, water en landbouw, water en wonen en water en recreatie. Opvallende waarnemingen in dit opzicht zijn dat het waterbeheer bij enkele van de onderzochte stedelijke cases ‘vergeten’ wordt en dat de recreatiesector nauwelijks deelneemt aan de besluitvorming en vrijwel niet bijdraagt aan de kosten.
- Overheden werken vaak samen in de projecten als initiator, maar in meerdere gevallen moesten (of probeerden) de betrokken waterschappen de besluitvorming alleen

(te) dragen. Overheden zijn ook vaak de aanpassers en selectoren wat te verklaren is uit hun formele bevoegdheden. Opvallend is dat het algemeen bestuur (provincie, gemeente) in een aantal gevallen de waterbeheerder eerst verplicht de schadevergoeding af te wikkelen alvorens de projecten planologisch te sanctioneren. De rol van criticus wordt het meest vervuld door boeren en bewoners/omwonenden. In een aantal gevallen maken ze daarbij gebruik van intermediairs (de LTOs) of richten die zelf op (actiegroepen).

- De grondverwerving is geen belangrijke faalfactor in de bestudeerde projecten wat veroorzaakt is door het feit dat de initiatoren of supporters van het project de eigendom hebben c.q. over voldoende middelen beschikken om de grond te verwerven c.q. schade af te kopen c.q. een ruilproces op gang te brengen. De vergoeding van schade is wel omgeven met een aantal onduidelijkheden.
- Subsidies bleken een struikelblok. In eenderde van de cases was subsidieverwerving niet mogelijk. In een grote minderheid van de cases werden wel subsidies gegeven, maar dat bleek onder stringente voorwaarden te geschieden die vooral het tijdspad van het project betroffen en (daarmee indirect) de meervoudigheid van de projecten verminderden.
- De besluitvorming werd in een grote minderheid van de cases in handen gelegd van een speciaal hiervoor opgerichte organisatie. De indruk bestaat dat dit positief uitpakt voor de realisering van projecten, o.a. omdat door dergelijke organisaties potentiële faalfactoren werden ondervangen (vooral in de sfeer van probleemurgentie en subsidies). Ook weten deze organisaties in een aantal gevallen ervoor te zorgen dat de projecten verrijkt worden met nieuwe doelstellingen c.q. een zekere flexibiliteit in de doelstellingen van betrokkenen bewerkstelligd wordt.
- Voor wat betreft de factor probleemurgentie valt op dat bezwaren van critici zich vaak niet zozeer op de probleemdefinitie zelf richten maar eerder op de erbij gekozen oplossingen. Weerstand tegen deze oplossingen valt in veel gevallen wel weg te nemen, door uit/afkopen en een veranderend projectontwerp, maar dit geldt niet in situaties (zoals bij Levende Berging) waar zelfs de waterbeheerder niet sterk overtuigd is van het nut van het project. Ten tweede valt op dat communicatie, ook in de top-down + gestuurd projecten, soms weerstanden kan wegnemen. De casus Ruwenbos toont aan hoe een zeer gemotiveerde ambtelijke projectgroep, in combinatie met politieke steun, andere actoren enthousiast kan krijgen voor onorthodoxe oplossingen.

Relatie met eerder onderzoek

Liggen de bevindingen van deze studie nu in dezelfde lijn als de IVM studie (Goosen et al., 2002) naar functiecombinaties met water? Daar werd in grote lijnen een nogal somber beeld geschetst van de praktijk van meervoudig ruimtegebruik. Functiecombinaties kwamen vooral tot stand tussen functies die zich van nature redelijk goed met elkaar laten verenigen. Het concept van meervoudig ruimtegebruik of functiecombinaties suggereert toch vooral dat tegenstrijdige belangen ook kunnen worden verenigd binnen hetzelfde gebied via creatieve oplossingen en inspanningen om innovatie te bereiken. Voorbeelden daarvan leken in deze studie althans niet voor het oprapen te liggen.

Zijn deze voorbeelden in dit rapport wel op de voorgrond getreden? Hoewel er in de geanalyseerde projecten stuk voor stuk mooie successen zijn behaald is het maar de vraag of meervoudigheid en innovatieve functiecombinaties echt uit de verf zijn gekomen bij

de bestudeerde cases. We hebben gezien dat de ambitie ten aanzien van het watersysteem bescheiden is in die gevallen waarbij een andere functie dan de waterfunctie voorop staat. Dat was bijvoorbeeld het geval in de voorbeelden van stedelijke ontwikkeling (de Blauwe Stad en Drijvend Wonen Middelburg), waarbij de waterfunctie leek te ‘verwateren’, maar ook was dit het geval in het voorbeeld van het Jisperveld. Anderzijds is het zo dat wanneer de waterfunctie centraal staat, de ambities ten aanzien van het realiseren van innovatieve functiecombinaties bescheiden mogen worden genoemd. Dat geldt voor de waterbergingsprojecten Noord en Zuid Meene en de Westerbroekstermadepolder, maar ook voor de bekenprojecten. Er is daarbij sprake van combinatie van functies die zich van nature redelijk goed laten combineren. Nogmaals merken we hierbij op dat dit niets wegneemt van de kwaliteit van de genoemde projecten, die nagenoeg allemaal als zeer succesvol kunnen worden beschouwd.

5. Handelingsalternatieven

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen we toe aan de laatste stap van de probleemstelling uit hoofdstuk 1: een overzicht van de handelingsalternatieven die bij kunnen dragen aan de realisatie van functiecombinaties met water in de praktijk. In de voorafgaande hoofdstukken zijn daarvoor bouwstenen aangereikt. In de eerste plaats leveren de bestudeerde projecten een aanduiding op van wat goed en van wat minder goed gaat in de praktijk. Hieruit vloeien ideeën voor verbetering voort die een richting duiden voor toekomstig beleid ten aanzien van functiecombinaties (par. 5.2). Vervolgens (5.3) kan gekeken worden hoe volgens top-downers en bottom-uppers het beleidsproces deze richting in getrokken kan worden, waarbij we ook ingaan op de rol die diverse organisaties kunnen spelen en rekening houden met hetgeen in de praktijk nog problematisch verloopt.

5.2 Richtingen voor toekomstig beleid ten aanzien van het realiseren van functiecombinaties

Op basis van de samenvattende analyse aan het einde van het vorige hoofdstuk is een aantal conclusies te trekken over het bereiken van functiecombinaties in de praktijk. De hier bestudeerde gevallen zijn in meerderheid ‘succes cases’. Dat maakt ze in een aantal opzichten extra interessant: (1) problemen die in succes cases naar voren komen zullen in faalcases of normale cases nog relevanter zijn, en/of (2) de cases zijn een ‘succes’ omdat er op effectieve wijze met problemen is omgesprongen. Uiteraard heeft de focus op ‘succes cases’ in potentie ook nadelen, zeker wanneer cases een succes werden omdat ze ‘inkoppers’ waren en er nauwelijks problemen te overwinnen waren.

We concludeerden in hoofdstuk 4 we dat overheden in bijna alle hier onderzochte gevallen de initiator van de functiecombinaties zijn en dat particulier initiatief vrijwel uit blijft. Dit is, zeker wanneer dit een algemeen patroon is, in een gemengde economie als de Nederlandse niet een duurzaam handhaafbare situatie. Als algemeen doel kan daarom geponoerd worden dat de betrokkenheid van de particuliere sector bij het realiseren van functiecombinaties vergroot dient te worden.

In de door ons onderzochte cases bleken de functiecombinaties die wel gerealiseerd worden vooral water en natuur, water en landbouw, water en wonen en water en recreatie te betreffen. Daarbij viel op dat in de stedelijke cases het water hooguit een bijzaak is en ten tweede dat er in het landelijke gebied in geringe mate een beroep gedaan wordt op de recreatiesector terwijl die in potentie veel kan winnen bij functiecombinaties. Hier liggen gemiste kansen en daarom zou het toekomstige beleid ten doel kunnen hebben (a) het bewustzijn van de mogelijkheden van water in de stad te bevorderen in de bouwsector, en (b) de recreatiesector aan te spreken op haar mogelijkheden om bij te dragen aan functiecombinaties.

Er bleek binnen de overheid in een aantal gevallen (vooral bij overloopgebieden) een taakverdeling op te treden, waarbij algemene overheden zich afwachtend opstelden en eerst de schadevergoeding geregeld wilden zien alvorens planologische aanpassingen te

doen. Het is een begrijpelijke houding, maar de onderhandelingspositie van grondeigenaren wordt er zeer aanzienlijk mee versterkt, wat nog prangender wordt wanneer deadlines voor subsidies dreigen te verlopen.

Boeren en bewoners/omwonenden treden vrijwel altijd op als criticasters. Voor wat betreft de bewoners (bijvoorbeeld aanstaande kopers van een huis) geldt dat de bezwaren tegen bepaalde watermaatregelen (wadi's) na het betrekken van de woning snel verdwijnen en men zelfs positief staat tegenover meer watermaatregelen. Hier lijkt een grotere bekendheid van huizenkopers met de positieve effecten van water in de omgeving een nastrevenswaardige doelstelling. Voor wat betreft de boeren geldt dat de cases regelmatig uitwijzen dat er ook boeren zijn die kansen zien in functiecombinaties, in het meest drastische geval in de vorm van uitkoop. Het verkrijgen en onderhouden van kennis over de plaatsen waar dergelijke kansen zich voordoen is een belangrijke schakel in het realiseren van functiecombinaties. Communicatie en reële schadevergoedingen blijken in de praktijk redelijk effectief in het wegnemen van weerstanden. Dit vereist echter wel dat ook binnen de waterwereld de overtuiging heerst dat functiecombinaties nuttig en gewenst zijn.

Bij de factor subsidies doet zich een paradoxale situatie voor in die zin dat ze enerzijds het proces kunnen versnellen, anderzijds aan zeer veel voorwaarden verbonden worden en daarmee de meervoudigheid van het (toekomstige) ruimtegebruik verminderen. Functiecombinaties vergen integraal denken en dat is weinig subsidiegevers eigen. Het aantrekkelijke achter het idee van functiecombinaties, namelijk een bepaalde mate van synergie tussen functies, wordt hiermee moeilijker gemaakt. Er zijn belangrijke tegenkrachten, o.a. in de vorm van een toenemende druk om prestaties op de rijksbegroting te verantwoorden, maar toch zou een grotere tolerantie voor 'doelverschuiving' of liever 'doelvervlochten' op met name het rijksniveau (en Europees niveau) cruciaal zijn voor het bereiken van functiecombinaties.

Regelgeving, vooral op het natuurlak (Flora en Faunawet, Vogel en Habitatrichtlijnen) is puur ecologisch van karakter en staat uitruil van belangen niet of nauwelijks toe. Daarmee worden integrale belangenafwegingen bemoeilijkt. Natuurbeheerders hikken vaak tegen de kwaliteit van het inkomende water aan (die is te slecht voor kwetsbare natuur). Toch zijn zij regelmatig wel compromisbereid in dit opzicht.

De cases zeggen in sommige opzichten veel over de doorwerking van de 'nieuwe wateragenda' in de beleidspraktijk. De redenering verschilt voor de cases die 'water geïnitieerd' zijn en de niet 'water geïnitieerde' case maar de conclusie is min of meer hetzelfde. Bij de water geïnitieerde cases gaat het meestal om situaties waarin noodoverloopcapaciteit nodig wordt geacht. Zelfs binnen de watersector zelf (Levende berging) houden besturen van waterschappen niet altijd onverkort vast aan dergelijke maatregelen, zeker wanneer andere methoden van waterbeheersing ook voorhanden zijn. Dit duidt op een beperkte doorwerking.

Bij omstanders (omwonenden, boeren) is de weerstand sterk wat begrijpelijk is gezien de belangen die op het spel staan. Bij de niet water geïnitieerde cases is water bijzaak en denkt men per implicatie dus ook nauwelijks aan de nieuwe wateragenda. Trekken we onze observaties door naar het ontbreken van functiecombinaties, dan kunnen we concluderen dat het gemis aan functiecombinaties in een bepaald gebied nooit de motivatie is om een project te starten. In die zin zijn functiecombinaties in de praktijk een bijpro-

duct van sectorale ambities.

Uit de casestudies valt te concluderen dat het oprichten van een speciale projectorganisatie positief uitpakt voor de realisering van projecten, o.a. omdat door dergelijke organisaties potentiële faalfactoren werden ondervangen (vooral in de sfeer van probleemurgentie, subsidies en wettelijke regelingen). Op diverse plekken valt waar te nemen dat de individuele personen die dergelijke projectorganisaties bemannen het verschil kunnen maken tussen succes en falen. Kwaliteiten die in de Enschedese case (Ruwenbos) belangrijk bleken waren persoonlijke betrokkenheid, visie en doorzettingsvermogen. Uit twee cases bleek dat ook het politieke mandaat belangrijk is voor de projecten. Bij 'Levende berging' was het politieke mandaat voor de ambtelijke groep die het project bedacht breekbaar, terwijl in de Enschedese case (Ruwenbos) de steun zeer stevig was. In het geval van 'Levende Berging' werd het project door gekozen waterschapsbestuurders als een risico gezien, in Enschede als een politieke scoringskans.

Onderstaande tabel is een poging een link te leggen tussen de opmerkelijkste conclusies uit onze cases over bestaande problemen en de 'cluster' van problemen waartoe de geobserveerde problemen behoren en daarnaast een (aantal) mogelijke oplossingseigenaren te duiden, dat wil zeggen partijen die het probleem het hunne kunnen maken en aan de oplossing kunnen bijdragen.

Tabel 5.1 *Problemen en oplossingseigenaren.*

Geobserveerde problemen	Welk probleemcluster(s)?	Potentiële oplossingseigenaren
Projecten gericht op functiecombinaties worden vooral door overheidspartijen opgestart.	Organisatie en probleemurgentie.	Rijk, lagere overheden, brancheorganisaties (bijvoorbeeld recreatie en bouw).
Wanneer het initiatief voor projecten niet bij de waterbeheerders ligt is een grote kans dat niet alle waterkansen benut worden, onder andere door een gebrek aan kennis van het watersysteem.	Organisatie en kennis.	Waterbeheerders, Unie van Waterschappen.
Algemene overheden stellen zich afwachtend op in situaties waarin (plan)schade te regelen is.	Wettelijke regelingen en probleemurgentie.	Rijk, IPO, VNG, afzonderlijke overheden (waterschappen, provincies, gemeenten).
Ambtenaren die betrokken zijn bij functiecombinatieprojecten geven regelmatig aan kennis over procedurele en procesmatige kant van de besluitvorming te missen.	Organisatie en kennis.	Rijk, IPO, VNG, Unie van Waterschappen, afzonderlijke overheden.
Boeren en omwonenden treden vrijwel uitsluitend als critici op.	Organisatie, probleemurgentie en grondverwerking.	Afzonderlijke overheden.
Subsidies worden vanuit sectorale overwegingen gegeven onder strakke deadlines.	Subsidies.	EU en rijk.

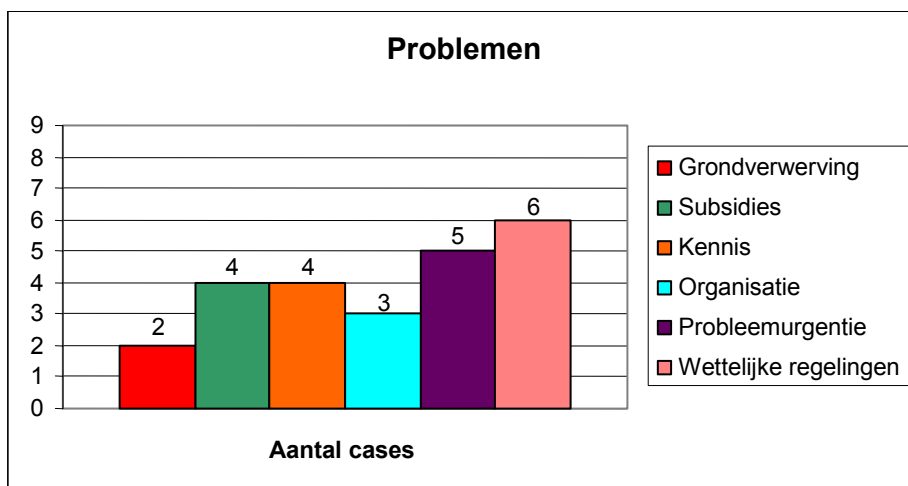
Een gebrek aan functiecombinaties en/of 'nieuwe' watermaatregelen wordt in de praktijk niet als een prangend probleem gezien.	Probleemurgentie en organisatie.	Rijk, IPO, VNG, Unie van Waterschappen, afzonderlijke overheden.
Veel regelgeving (vooral op het natuurvlak) is eenzijdig ecologisch en staat een integrale aanpak in de weg.	Wettelijke regelingen.	Rijk, EU.
In de woning- en stedenbouw lijkt sprake van zowel een gebrekkige interactie met de waterwereld als een gebrek aan kennis over het watersysteem.	Organisatie, kennis en probleemurgentie.	Unie van Waterschappen, afzonderlijke waterbeheerders, brancheorganisatie (in de wereld van de stedenbouw).
Bottom-up initiatieven van particuliere organisaties lijken bij overheden weinig kans te maken.	Organisatie en probleemurgentie.	Rijk, afzonderlijke overheden.

5.3 Prioritering problemen en handelingsperspectieven

5.3.1 Inleiding: problemen, instrumenten en sturingstrategieën.

Voor het bepalen van de handelingsperspectieven is het raadzaam de figuur uit hoofdstuk 4 waarin te zien is in welke mate problemen optraden in de door ons bestudeerde cases nogmaals onder de aandacht te brengen.

We hebben over deze figuur eerder relativerende conclusies getrokken (vooral met betrekking tot de 'lage score' van de grondverwerving als probleem). Toch is de hoge score van de factoren 'wettelijke regelingen' en 'probleemurgentie' opmerkelijk te noemen en een indicatie dat deze twee factoren wellicht prioriteit verdienen in toekomstig beleid dat het totstandkomen van functiecombinaties ondersteunt. We bespreken mogelijke oplossingen voor deze twee probleemclusters daarom eerst en daarna de probleemclusters die minder vaak naar voren komen in de cases.



Figuur 5.1 Optredende problemen in onderzochte cases.

Door onze bespreking mengen we, waar relevant, de meningen van de door ons geïnterviewde personen, ideeën over het te gebruiken instrumentarium en een verantwoordelijkheidsverdeling over ‘probleemeigenaren’. Bij het aangeven van mogelijke instrumenten putten we uit onderstaand schema (De Boer, Huitema en Goosen, 2003) dat in vrij algemene termen een basisindeling geeft van de gereedschapskist van de overheid voor het bereiken van gedragsveranderingen bij burgers en marktpartijen. Instrumenten in het schema zijn in de eerste plaats in onderverdeeld naar het ‘basismechanisme’ waarmee gedrag wordt aangestuurd, zoals bijvoorbeeld informatie en communicatie. In de tweede plaats is een onderscheid gemaakt tussen eenzijdige en meerzijdige instrumenten. Hierbij gaat het vooral om de vraag of de overheid op eigen houtje opereert danwel ook overleg pleegt met andere partijen¹⁷.

Tabel 5.2 Typen instrumenten.

	Informatie overbrengen	Belonen of beboeten	Normen/regels stellen
‘Eenzijdig’	Voorlichting.	Subsidies en heffingen.	Ge- en verboden.
‘Meerzijdig’	Overleg, coproductie.	Overheidsmarkt (bijvoorbeeld verhandelbare vergunningen).	Convenanten.

Naast gedragsbeïnvloedende instrumenten zijn er mogelijk ook interventies te bedenken die meer structurerend zijn voor de besluitvormingsprocessen. We kunnen hierbij denken aan de aard en opbouw van het netwerk dat zich met functiecombinaties bezig houdt en aan de set van regels die de interactie tussen betrokkenen bepalen. In de meeste gevallen zijn combinaties van instrumenten aan de orde (bijvoorbeeld regels en voorlichting). Ook is de instrumentenkeuze niet altijd vrij doordat er in het verleden al instrumenten zijn ingezet die een zekere context hebben geschapen (zie over deze context ook de slotparagraaf).

5.3.2 Wettelijke regelingen: flexibiliteit belangrijk maar onder druk

Vanuit de top-down benadering wordt gesuggereerd dat problemen met wettelijke regelingen een betere coördinatie van procedures en het stellen van prioriteiten vereisen. Vanuit de bottom-up benadering wordt gepleit voor maatwerk en het flexibeler met regels omgaan. Er zijn in de praktijk diverse ontwikkelingen zichtbaar die de bandbreedte van mogelijkheden ter oplossing van dit probleem beperken. Vooral de opkomst van Europese regelgeving laat zich voelen in die zin dat deze regels sterk sectoraal zijn ingestoken en tamelijk dwingend voor wat betreft de afwegingen die in de besluitvorming nog gemaakt mogen worden. Dit is een belangrijke factor voor wat betreft de structurering van de interactie tussen partijen die met functiecombinaties bezig zijn. De invloed van de Europese regelgeving zal nog toenemen met de implementatie van de Kaderrichtlijn Wa-

¹⁷ Ter toelichting en nuancering op het schema nog de opmerking dat instrumenten in de praktijk vaak van meerdere basismechanismen tegelijk gebruik maken (over een verbod moet ook gecommuniceerd worden en er zijn vaak boetes op overtreding; een subsidie gaat gepaard met regels, etc.) en dat volledig eenzijdige instrumenten feitelijk nauwelijks voorkomen (subsidies, heffingen en regels vragen immers ook vaak actie van de doelgroep).

ter die qua denkwijze even haaks staat op een integrale benadering als de Vogel-en Habitatrichtlijnen.

De flexibiliteit in het omgaan met regels waar bottom-uppers aan denken is in dit kader moeilijk te realiseren. Maar ook de top down oplossing van een betere prioriteitenstelling (van bovenaf) is niet realistisch, want de puur ecologische richtlijnen verzetten zich juist tegen afwegingen die andere dan ecologische belangen meetellen, c.q. geven aan wat vanuit ecologisch oogpunt minimaal gehaald moet worden in een besluitvormingsproces. Dit probleemcluster is er een waar instrumenten gericht op gedragsverandering feitelijk weinig uithalen. Het gaat er om dat het rijk zich op het Europese niveau inspant voor de specifiek Nederlandse wensen in dit opzicht.

Kijken we naar het lokale en regionale niveau dan valt te constateren dat meer flexibiliteit in regels de afruilmogelijkheden vergroot en een belangrijke succesfactor kan worden. Wij denken hierbij vooral aan de case van de Blauwe Stad, waar met delen van de EHS geschoven is zodat de weg vrij kwam voor een oplossing die vanuit ecologisch oogpunt even aantrekkelijk was. Ook natuurbeheerders bleken in diverse cases bereid om compromissen te sluiten over de kwaliteit van het water dat hun gronden op komt; daarmee openen zij de weg voor een mooi resultaat. In die zin lijkt flexibiliteit in regels een belangrijke voorwaarde voor functiecombinaties. Een dergelijke flexibiliteit vergt vaak begrip en instemming van de rijksoverheid.

5.3.3 Probleemurgentie: zit er wel iemand te wachten op functiecombinaties?

Voor wat betreft de probleemurgentie legt de top-down benadering het accent op een centrale actor. Wanneer anderen een project tegenhouden duidt dat op een gebrek aan erkenning van het probleem en dient de ernst van het probleem gecommuniceerd te worden. Voor de bottom-upper geldt het aansluiten bij lokaal gevoelde problemen en een creatieve invulling van de beleidsopgave als gouden tip. Vooropgesteld kan worden dat een gebrek aan functiecombinaties met water geen maatschappelijk doorvoeld probleem is. Dat blijkt alleen al uit het feit dat in vrijwel alle cases bijna niet over functiecombinaties of meervoudig ruimtegebruik gesproken wordt. In plaats daarvan worden veel projecten sectoraal gestart en wordt bekeken wat er verder nog aan te koppelen valt (bijvoorbeeld om financiën te regelen) en wie zeker moet meepraten, bijvoorbeeld met het oog op een grote hindermacht. Al met al is er een pragmatische houding ten aanzien van functiecombinaties waarneembaar. In zekere zin is het woord probleemurgentie dan ook niet zo gelukkig voor functiecombinaties. Dergelijke combinaties worden in de praktijk eerder als *kansen* dan als problemen gepercipieerd. Deze functiecombinaties ontstaan min of meer natuurlijk. Functiecombinaties zijn in de praktijk vrijwel nooit een doel maar een middel om projecten van de grond te krijgen. In veel gevallen werkt dat middel ook goed, zeker wanneer overheidspartijen initiator zijn.

Wel zien we in de weerstand van omwonenden een teken van huiver voor nieuwe maatregelen als wadi's en overloopgebieden, maar daarnaast ook een zeker ongeloof of sceptis ten aanzien van het 'nieuwe waterbeleid' dat in veel cases een rol speelt. In minstens één case bleek het geloof van de bestuurders van een waterschap in het 'nieuw waterbeleid' ook tamelijk mager. Het goede nieuws is dat wel gemotiveerde waterbeheerders en soms ook andere overheden hun deskundigheid wel degelijk in kunnen zetten om ande-

ren te overtuigen van het nut van een bepaald project; in diverse cases werd dat ook geaccepteerd. Voorlichting door waterbeheerders en andere overheden kan dus een effectief middel zijn. Uit andere publicaties (De Boer, Goosen en Huitema, 2003) is daarover bekend dat de voorlichting vooral persoonlijk moet zijn (face-to-face).

Weerstand duidt echter vaak ook op de aantasting van belangen en dat laat zich moeilijker 'wegcommuniceren'. Daarbij is vaak sprake van erkenning van het probleem maar ongenoegen over de gekozen oplossingen. Veelal wordt daar vervolgens een mouw aan gepast door in de concrete uitwerking van de plannen rekening te houden met aangetaste belangen. Creativiteit in het definiëren en ontwikkelen van oplossingen is daarmee dus inderdaad zeer belangrijk om tegemoet komen aan critici. Coproductie en overleg, gepaard aan het hanteren van financiële middelen zijn dan de instrumenten waarmee de weerstanden zijn op te lossen.

5.3.4 Subsidies: afstemming gevraagd

Subsidies dienen volgens top downers goed gecoördineerd te worden. Volgens bottom-uppers dienen subsidies vooral om problemen op de agenda te krijgen bij andere actoren. Of subsidies attentiewaarde hebben is moeilijk te zeggen op basis van de hier bestudeerde cases. Wel is duidelijk dat veel van de 'gelukke' projecten niet doorgegaan zouden zijn zonder bepaalde subsidieregelingen. De toegekende subsidies hebben vaak een versnellend effect op de besluitvorming wat uitgelegd kan worden als een aanwijzing dat subsidies 'attentiewaarde' hebben. Anderzijds worden projecten soms minder integraal onder druk van bepaalde subsidievoorwaarden. Dit laatste effect zou versterkt kunnen worden wanneer de prestatiebegroting meer en meer ingevoerd raakt. In de prestatiebegroting moeten de ministeries (een belangrijke subsidieverstrekker) verantwoording af leggen over de resultaten die met de middelen gehaald worden. Net als de EU-regelgeving gaat het hier om een negatieve ontwikkeling op het structurerende niveau, die het realiseren van functiecombinaties bemoeilijkt. Actie zal dan ook op het niveau van het rijk moeten plaatsvinden.

Volgens de geïnterviewden is de beschikbaarheid van subsidies een succesfactor. Maar men dringt wel aan op bundeling van de subsidiestromen en minder stringente tijdsvoorwaarden. Ook vraagt men om subsidiestromen die via regionale of lokale projectorganisaties lopen (zoals bij de Drentsche Aa). Ook bleek in diverse projecten het niet honderd procent vasthouden aan de eigen doelen (bijvoorbeeld een specifieke locatie voor een natuurgebied) uiteindelijk productief te zijn. In een aantal gevallen wordt aangegeven dat er in het geheel geen subsidies zijn (drijvend wonen) of dat ze nog niet voldoende van de grond gekomen zijn (groene en blauwe diensten).

5.3.5 Kennis: expertise in procesmanagement en van het watersysteem gevraagd

Top downers pleiten voor het centraliseren van kennis en een effectieve terugkoppeling naar de coördinerende organisatie. Bottom-uppers accentueren het belang van lokale kennis. Het lijkt dat een aantal zaken qua kennis inderdaad centraal geregeld of aangestuurd kan worden. Zo dat nog niet gebeurt kan gewerkt worden aan centrale kennisverzameling (bijvoorbeeld bij Habiforum; thema's kunnen zijn drijvend wonen en een aantal basics van procesmanagement) waardoor het wiel niet vaker hoeft te worden uitge-

vonden. Ook het creëren van een zeker algemeen draagvlak voor het nieuwe waterbeleid, met z'n ruimtevragende oplossingen, is een taak voor de rijksoverheid (deze is opgepakt met de campagne Nederland leeft met water). Zoals reeds besproken is voorlichting zeker niet altijd kansloos in het verkrijgen van draagvlak, zeker lokaal is face-to-face contact mogelijk en kan dus voorlichting met een grotere effectiviteit gegeven worden. Met name in het stedelijk waterbeheer lijken mogelijkheden te liggen. Vooral potentiële kopers van huizen blijken in een aantal gevallen in eerste instantie huiverig voor nieuwbouw waarin water een grote rol speelt (Ruwenbos Enschede). Anderzijds ziet de bouwsector de commerciële meerwaarde van in toenemende mate (maar nog niet overall) maar is men zich in veel gevallen niet bewust van de manier waarop water in de stad productief gemaakt kan worden voor het waterbeheer. Niet elk water in de stad blijkt een verrijking uit het oogpunt van het waterbeheer ('makelaarswater') en de koppeling tussen ruimtelijke ordening en waterbeheer wordt soms te laat gelegd. In die zin is meer *overleg* tussen de woningbouwers, ruimtelijke ordenaars en waterbeheerders op het lokale niveau nodig. In de communicatie gaat het vaak ook om het vinden van duurzame partners die door anderen als geloofwaardige bron worden beschouwd. Hier liggen waarschijnlijk nog mogelijkheden in de richting van de recreatiesector die afwezig lijkt in de besluitvorming.

Decentraal blijkt al veel kennis aanwezig: de decentrale overheidspartijen beschikken in de meeste gevallen over voldoende kennis om de projecten te kunnen onderbouwen. Wel is duidelijk dat bepaalde informatie (hoeveel hectares nodig, wat zal de schade zijn) snel onderwerp wordt van discussie in politiek omstreden voorstellen. In dergelijke situaties wordt meestal een partij van buiten aangetrokken (bijvoorbeeld een bureau dat in plan-schade gespecialiseerd is) om uitsluitel te geven. Het is duidelijk dat boeren en bewoners/omwonenden bijna altijd de rol van critici op zich nemen. Vanuit die rol signaleren ze de problemen en mogelijke gebreken aan voorstellen. Een meer positieve betrokkenheid zou wenselijk zijn, maar dan dient men wel eerder in de besluitvorming betrokken te worden, wat op gespannen voet staat met de meest effectieve aanpak van de organisatie.

5.3.6 Organisatie: een gefaseerd spel opzetten

Top downers leggen accent op de aanwezigheid van één sturende actor, danwel een zo klein mogelijk coalitie van actoren. Bottom-uppers prefereren een meer open aanpak van de besluitvorming (alle relevante actoren betrekken) en het zo veel mogelijk vervlechten van problemen en oplossingen. In de werkelijkheid lijkt een zekere mengeling van beide aanpakken het beste te werken. Vooral in projecten waar mogelijk een transformatie van het grondgebruik optreedt (bergingsgebieden) is de weerstand in potentie zeer groot en daar wordt op geanticipeerd door een coalitie te smeden die sterk genoeg is om deze weerstand te doorstaan. Dergelijke coalities vallen ook wel eens uiteen (Levende Berging, hier werden de politieke risico's te groot) maar in meerdere cases weet een dergelijke coalitie het project afgerond te krijgen. Volgens de geïnterviewden is het voordeel van een trekker die sturend optreedt is helderheid over de doelstellingen (die wordt nu soms gemist). Het voordeel van een trekker die anderen erbij betreft dat er samengewerkt wordt. Als de trekker ook sturend optreedt moet het een sterke partij zijn die echt iets in de melk te brokkelen heeft, zodat weerstand overkomen kan worden. Dit wordt ondersteund door de cases in die zin dat de enige case waarin de trekker weinig formele

bevoegdheden had, men weinig succesvol bleek in het op gang brengen van functiecombinaties. In dat geval (Jisperveld) is de trekker een partij die wel het grondbezit heeft maar beleidsmatig weinig in de melk te brokkelen heeft (Natuurmonumenten). Pogingen de ontwikkeling in het gebied naar de eigen hand te zetten, waarbij weinig rekening gehouden wordt met het waterbelang lijken niet te gaan lukken. Resultaat van het selectief betrekken van actoren is inderdaad samenwerking, vaak bezegeld in een convenant, soms zelfs in de vorm van een speciaal voor het project opgerichte organisatie.

Het betrekken van alle relevante actoren is in de praktijk weinig aan de orde. Meestal komen partijen van buiten de overheidscoalitie pas aan bod als de projecten al enigszins gevorderd zijn. Wel is het belangrijk gebleken de doelstellingen van projecten in een gebied zo integraal mogelijk te maken. Integraliteit wordt regelmatig als succesfactor aangemerkt door onze geïnterviewden. Uit de cases blijkt dat het rekening houden met een groot spectrum aan doelen positief uitwerkt in de zin dat kritiek voorkomen of weggenomen kan worden en dat de bereidheid tot bijdragen aan de kosten er deels door wordt bepaald. Dit geldt ook voor situaties waarin het initiatief voor functiecombinaties buiten de watersector ligt en de meerwaarde voor het waterbeheer minimaal is. In dergelijke gevallen blijken waterbeheerders vrijwel niet bereid de portemonnee te trekken. De landbouw is relatief vaak in de rol van criticus gedrongen in de door ons geanalyseerde projecten, maar er blijkt in de meeste gevallen wel te onderhandelen te zijn met boeren. Het aankopen van grond buiten het projectgebied en het vervolgens ruilen van grond blijkt in een aantal cases goed te werken. Lagere overheden creëren op die manier een soort van overheidsmarkt.

5.3.7 Grondverwerving: lont in het politieke kruitvat

Hoewel grondverwerving in de door ons bestudeerde cases geen majeur probleem was, kan toch niet over het hoofd gezien worden dat claims op ruimte die in projecten worden gedaan zeer sterke reacties uit kunnen lokken. De top down visie op het probleem van de grondverwerving ligt in de lijn van eerdere aanbevelingen en bestaat uit het wegnemen van hindermacht. De bottom-up visie bestaat uit het vrijer en beter laten werken van de markt. Feit is dat het systeem van ruimtelijke ordening in Nederland beide ideeën weinig realistisch maakt. De grondmarkt is in hoge mate door de overheid beïnvloed en de waarde van de grond is sterk verweven geraakt met de daarop geldende regels. Dat is sinds een jaar of 10 ook in toenemende mate vertaald in de verplichting tot het betalen van planschade. In de projecten die we hebben bestudeerd wordt in hoge mate geanticipeerd op de rigiditeit van de grondmarkt door te zorgen dat grondverwerving niet nodig is of als eerste te regelen.

Het is feitelijk onduidelijk op welke wijze waterberging ruimtelijk moet worden vastgelegd: niet regelen, in de keur en legger, of in het bestemmingsplan. Probleem bij het kiezen tussen de mogelijkheden is dat het vaak onduidelijk is welke bedragen planschade betreft. Er is geen zicht op grondprijzen op waterbergingslocaties. Ook is er geen kennis over de verschuiving van grondwaarden ten gevolge van aanwijzing tot waterbergingsgebied. Complicatie is dat de rol van de gemeente niet geheel duidelijk is. Hoewel waterberging een zaak van het waterschap is, wordt de gemeente er verplicht bij betrokken i.v.m. het bestemmingsplan. Eventuele claims (art. 49) worden ook op de gemeente verhaald. Er zijn aanwijzingen van elders in het land dat het realiseren van meervoudig

ruimtegebruik voor waterberging hierdoor in sterke mate wordt belemmerd (CLM, 2003). Het wegnemen van bepaalde garanties in het stelsel van ruimtelijke regels is geen reële optie, maar als we voor het gemak veronderstellen dat het wel zou kunnen, wordt het erg belangrijk of het particulier initiatief vervolgens zorgt voor de realisatie van functiecombinaties. Er is in onze cases echter weinig initiatief vanuit de particuliere sector te bespeuren in de richting van functiecombinaties.

5.3.8 Concluderend

Het voorgaande is samen te vatten in onderstaande tabel. Deze vermeldt zogenaamde oplossingsrichtingen die direct aansluiten bij de in 5.2 gesignaleerde problemen. Een belangrijke conclusie dient te zijn dat de belangrijkste aangrijpingspunten voor verbetering voor de praktijk van functiecombinaties gezocht dienen te worden op het rijks- en Europese niveau en vooral de structurering van de besluitvorming betreffen.

Tabel 5.3 Samenvattend: handelsperspectieven.

Oplossingsrichting	Wie kan actie ondernemen?	Hoe dit te instrumenteren?
De particuliere sector dient meer betrokken te raken bij functiecombinaties.	Rijk, afzonderlijke overheden.	Voorlichting en overleg met brancheorganisaties waarin kansen worden aangeduid.
Waterbeheerders dienen vroeger betrokken te worden of te raken bij de besluitvorming en actiever aan kennisverspreiding over watersysteem te werken.	Waterbeheerders.	Voorlichting door waterkansenkaarten, watertoets heeft waarschijnlijk een interesse-vergroterend effect.
Algemene overheden steunen waterbeheerders die ruimte claimen.	Rijk, provincies en gemeenten.	Rijk: voortgaande voorlichting en overleg over belang functie-combinaties. Provincies en gemeenten: bestemmingsplanwijzigingen niet afhankelijk stellen van planschade. Verder gaan met convenanten sluiten.
Vergroten kennis en bewustzijn subsidies, verbeteren kennis van procesmanagement.	Rijk, Unie van Waterschappen, IPO, VNG.	Voorlichting bijvoorbeeld door centraal informatieloket.
Beter aansluiten bij wensen en mogelijkheden boeren en omwonenden.	Waterbeheerders en andere overheden.	Via overleg helder krijgen wat de waterwensen van mensen in de streek zijn. Deze terug laten komen in plannen.
Subsidies bundelen en voor langere perioden verstrekken.	EU en Rijk.	Subsidiepotten fuseren, werken naar een prestatieverantwoordelijkheid die integraliteit hoog waardeert.
De noodzaak voor functiecombinaties en het nieuwe waterbeheer beter communiceren.	Rijk, Unie van Waterschappen, afzonderlijke overheden.	Voorlichting en overleg (face to face contact).

Regelgeving beter instellen op afwegingen en ruil-processen.	Rijk.	Op het Europese niveau lobbyen voor integrale richtlijnen (bijvoorbeeld bundelen Kaderrichtlijn water, Habitat en Vogelrichtlijnen). In regelgeving bepalen dat 'afruïl' van doelstellingen geoorloofd is, mits netto positief effect.
Kansen voor water in de woon-omgeving scherper neerzetten, contacten waterwereld en woningbouwsector verstevigen.	Waterbeheerders, Habiforum.	Voorlichting en overleg met stedenbouwers, overlegfora oprichten (eventueel ook regionaal) bijvoorbeeld in de vorm van Communities of Practice.
Minder behoedzame houdingen aanzien van particuliere initiatieven bij overheden.	Waterbeheerders, regionale overheden.	Mentaliteitsomslag bereiken.

Eerder bespraken wij het feit dat de keuze voor instrumenten deels ook contextueel bepaald zal zijn, bijvoorbeeld door de vraag welke instrumenten eerder al eens ingezet zijn. Een deel van de relevante context bestaat ook uit de *sturingsstrategie* die men wil hantieren (top down of bottom-up). Het beeld dat in hoofdstuk 3 werd geschetst was dat sturingsstrategieën op hun beurt weer bepaald worden door het ambitieniveau en de breedte van de beleidsdoelen. Uit eerder onderzoek (Huitema en Hinssen, 1998) blijkt dat ambitieuze sectorale doelen vragen om een top down strategie, terwijl minder ambitieuze multisectorale doelen een bottom-up benadering mogelijk maken.

Kijken we hiermee in gedachten naar de geanalyseerde cases dan vallen een aantal zaken op. De water geïnitieerde cases hebben allen een element van waterberging en dus functietransformatie in zich. Je zou dit ambitieuze sectorale doelstellingen kunnen noemen. In al deze cases is er sprake geweest van een top down + sturingsstrategie met een redelijke effectiviteit (behalve Levende Berging). Er worden meest eenzijdige instrumenten gehanteerd (voorlichting, subsidies, regels) in de richting van anderen door een coalitie van overheidspartijen. Deze aanpak vraagt veel van de betrokken overheden (in termen van geld, politieke steun, etc.) en daar liggen de potentiële breekpunten. Tussen deze overheden worden vaak afspraken gemaakt (in de vorm van een covenant) maar deze afspraken zouden nog vaker dan nu ook de kwestie van de planschade kunnen betreffen. Gedacht kan worden aan een clause waarin een waterschap de gemeente vrijwaart van dergelijke schade en belooft de schadeverplichtingen over te nemen. Voordeel is dat het waterschap er vervolgens niet alleen voor staat en juridische dekking heeft voor de plannen.

In de cases die niet door de waterbeheerders zijn geïnitieerd zijn ook regelmatig transformaties van de ruimte aan de orde, maar dan is water meekoppelend met andere belangen. Water gedijt vooral goed in een dergelijke omgeving als andere partijen water zien als een noodzakelijk element in de besluitvorming of als ze zich bewust zijn van de meerwaarde. De kunst is om in dergelijke situaties ook daadwerkelijke winst voor het waterbeheer te boeken en dat vereist timing en goede banden met bijvoorbeeld de ruimtelijke ordening, de bouwsector en de recreatie. Het waterbeheer besteedt al aandacht aan interactieve beleidsvorming. Zowel op het niveau van provincies als van de waterschappen worden actoren in de planvorming van respectievelijk waterhuishoudingsplan en waterbeheersplannen betrokken. In de regel beperkt de interactie zich tot het geven van in-

spraakmogelijkheden en het op bestuurlijk niveau afspraken maken over hoofdlijnen van beleid. Bij de uitvoering van beleid gaat de samenwerking verder en is sprake van vergaande burgerparticipatie. Voorbeelden zijn het opstellen van gemeentelijke waterplannen met burgers (stedelijk gebied) en het opstellen van peilbesluiten en watergebiedsplannen met burgers en boeren in het landelijk gebied. Ook in veel gebiedsgerichte projecten vindt vergaande participatie van burgers en boeren plaats. Er is inmiddels een aantal participatiemethoden ontwikkeld die waterbeheerders en burgers in staat stellen effectief met elkaar in gesprek te gaan. Het gebruik hiervan kan nog verder worden aangemoedigd.

Literatuur

- Asbeek Brusse, W., Dalen, H. van & Wissink, B. (2002). *Stad en land in een nieuwe geografie. Maatschappelijke veranderingen en ruimtelijke dynamiek*. Den Haag: WRR.
- Bekke, A.J.G.M. & Rosenthal, U. (1984). *Netwerken rond het openbaar bestuur*. Den Haag: Samson.
- Boer, J. de & Huitema, D. (2003). *Sociaal culturele aspecten van waterbewustzijn. Conceptueel kader en bibliografie*. IVM rapport. Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Boer, J. de, Goosen, H. & Huitema, D. (2003). *Bewust werken aan waterbewustzijn*. IVM rapport. Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Born, G.J. van den, Bouwer, L., Goosen, H., Hoekstra, R., Huitema, D. & Schrijver, R. (2002). *Klimaatwinst in veenweidegebieden: Beheersopties voor het veenweidegebied integraal bekijken*. IVM-rapport (R-02/05). Vrije Universiteit, Amsterdam, 46 pp.
- Brouwer, R., Boer, J. de, Ek, R. van & Goosen, H. (2003). *Leidraad Integrale Evaluatie Kosten en Baten Waterbeleid en Waterprojecten*. RIZA.
- Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten (1995). *Netwerkmanagement. Strategieën, instrumenten en normen*. Utrecht: Lemma.
- Downs, A. (1972). Up and down with ecology. The "Issue attention cycle". In *The public Interest*. (pp. 38-50).
- Eeten, M. van, Bruijn, H. de, Voort, H. van der & Bueren, E. van (2000). *Koppelen met water. Samenhang en samenwerking in het stedelijk waterbeheer*. Delft: Eburon.
- Glasbergen, P. (1984). *Visies op beleid. Sociaal-maatschappelijke analyse van overheidsbeleid*. Amsterdam: Kobra.
- Godfroj, A.J.A. (1981). *Netwerken van organisaties. Strategieën, spelen, structuren*. Den Haag: VUGA.
- Goosen, H., Lasage, R., Hisschemöller, M. & Grijp, N. van der (2002). *Praktijkervaringen met meervoudig ruimtegebruik binnen watergerelateerde projecten*. IVM rapport (R-02/01). Vrije Universiteit, Amsterdam, 68 pp.
- Goosen, H. & Janssen, M.A. (2002). Faciliteren van zelfregulerend waterbeheer: inbedding van conflicterende functies van water in een schaarse ruimte. *Landschap: tijdschrift voor landschapsecologie en milieukunde*, 19(2), 77-86.
- Hidding, M.C. (1997). *Planning voor stad en land*. Bussum: Coutinho.
- Hidding, M.C. & Vlist, M.J. van der (1996). *Naar een samenhangend omgevingsbeleid voor landelijke gebieden. Regionale strategieën als brug tussen keten en groene ruimte*. Wageningen: LUW Vakgroep Ruimtelijke Planvorming.
- Hufen, J.A.M. & Ringeling, A.B. (1990). *Beleidsnetwerken. Overheids- semi-overheids en particuliere organisaties in wisselwerking*. Rotterdam: EUR.
- Huitema, D. & Hinssen, J.P.P. (red.) (1998). *Natuurbeleid bestuurskundig bekeken*. Enschede: Twente University Press.
- Huitema, D. & Needham, B. (1999). Omgevingsbeleid: liever bundelen van instrumenten dan ze integreren. *ROM Magazine*, 5, 12-15.
- Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: HarperCollins Publishers.
- Lijklema, S. (2001). *Water beheren en communiceren : een studie naar het publieke draagvlak voor het waterbeheer in Nederland*. Wageningen: WUR.

- Mazmanian, D.A. & Sabatier, P.A. (1981). *Effective policy implementation*. Lexington.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000). *Anders omgaan met water. Waterbeleid in de 21^e eeuw*. Den Haag: Sdu.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Unie van Waterschappen, Vereniging van Nederlandse gemeenten, Interprovinciaal overleg (2001). *Parels van vernieuwend waterbeheer*. Arnhem: Arcadis Heidemij Advies BV en 'Citaat'.
- Ministerie van VROM (2000). *Ruimte maken, ruimte delen. Vijfde nota over de ruimtelijke ordening 2000/2020*. Den Haag: Sdu.
- Ploeg, F. van der (1979). *Multiple use of natural resources*. Academisch proefschrift. Instituut voor Milieuvraagstukken. Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Raad voor het Landelijk Gebied (2001). *Bergen met beleid. Signaaladvies over de implementatie van waterberging en waterbuffering in beleid en uitvoeringsplannen*. Den Haag: RLG.
- Rathenau Instituut (2001). *Het Blauwe Goud Verzilveren. Advies aan de regering*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- RMNO (1999). *Verkenning van de kennisinfrastructuur voor meervoudig ruimtegebruik*. Den Haag: RMNO.
- Slobbe, E. van (2002). *Waterbeheer tussen crisis en vernieuwing, een studie naar vernieuwingsprocessen in de sturing van regionaal waterbeheer*. Wageningen: WUR.
- Slobbe, E. van (2000). Externe integratie vergt andere stijl van opereren, nieuwe beleidsarrangementen. In Bruijn, H. de, Bueren, E. van, Eeten, M. van, Mayer, I., Tjallingii, S., Voort, H. van der, Weebers, C. & Zalinge, K. van, *Koppelen met water. Samenwerking en samenhang in het stedelijk waterbeheer*. (pp. 29-31). Delft: Eburon.
- Smits, J. (1995). *Milieubeleid gestuurd? Een onderzoek naar de invloed van het BUGM op het gemeentelijk milieubeleid in Noord-Brabant*. Amsterdam: Thesis Publishers.
- Teisman, G.R. (2001). *Besluitvorming en ruimtelijk procesmanagement. Studie naar de eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die de realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen*. Delft: Eburon.
- Teisman, G.R. (1995-a). *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: VUGA (tweede druk).
- Teisman, G.R. (1995-b). De reconstructie van complexe besluitvorming. Over fasen, stromen en ronden. In 't Hart, P., M. Metselaar en B. Verbeek (red.), *Publieke besluitvorming*. (pp. 149-170). Den Haag: Vuga.
- Teisman, G.R., Klijn, E.H. & Oosten, W.J. (2001). Het fenomeen procesmanagement nader verkend. In Teisman, G.R., *Besluitvorming en ruimtelijk procesmanagement. Studie naar de eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die de realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen*. (pp. 45-53). Delft: Eburon.

Appendix I. Geïnterviewden

• Dhr. B. Assen	Waterschap Velt en Vecht	20/05/03
• Dhr. T. Beenen	Stichting RIONED	23/05/03
• Dhr. A. Bennen	Gemeente Aa en Hunze	12/05/03
• Dhr. J. Brandsma	Stichting Groninger Landschap	onbekend
• Dhr. G. Bruins	Waterschap Regge en Dinkel	28/05/03
• Dhr. H. Elerie	Brede Overleggroep Kleine Dorpen (BOKD)	13/05/03
• Dhr. E. Galetzka	Waterschap Hunze en Aas	19/05/03
• Dhr. J. van Geldt	Natuurmonumenten	21/05/03
• Dhr. J. van der Giessen	Gemeente Hardenberg	26/05/03
• Dhr. Jenster	Staatsbosbeheer	09/05/03
• Dhr. E. Koers	Gemeente Hardenberg	02/05/03
• Dhr. H. Kronenberg	Waterschap Velt en Vecht	08/05/03
• Dhr. K. Lettinga	Dienst Landelijk Gebied	23/05/03
• Dhr. P. Penninga	Waterschap Hunze en Aas	14/05/03
• Dhr. H. Post	Staatsbosbeheer	28/05/02
• Dhr. P. Prins	NLTO POC Groningen	25/04/03
• Dhr. S. Puijman	Stichting Groninger Landschap	28/04/03
• Dhr. H. Roodzand	Programmabureau “De Groene Long”	21/05/03
• Dhr. P. Schavenmaker	Vereniging “Levende berging; NEE!”	07/05/03
• Dhr. J. Smit	Dienst Landelijk Gebied	onbekend
• Dhr. W. Stuurman	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier	29/04/03
• Dhr. L. Suylen	Gemeente Middelburg	27/05/03
• Dhr. J. H. Thije	Provincie Drenthe	onbekend
• Dhr. T. Veldhuis	Gemeente Enschede	22/05/03
• Dhr. R. van Venetie	Ministerie van VROM	19/05/03
• Dhr. R. Visser	NLTO Drenthe	15/05/03

Appendix II. Uitgebreide caseverslagen

Toelichting: in deze appendix staan de uitgebreide versies van de caseverslagen. De tabellen in hoofdstuk 4 van dit rapport zijn op deze verslagen gebaseerd. Met het oog op de leesbaarheid is er echter voor gekozen om daar niet de hele verslagen op te nemen.

De volgorde waarin de cases gepresenteerd worden, is als volgt:

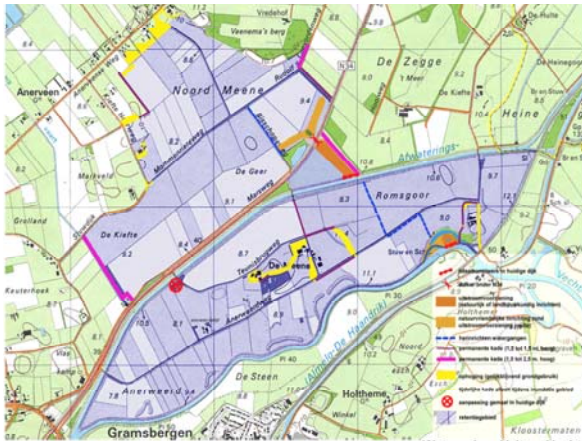
- Noord en Zuid Meene (case 1)
- Westerbroekstermadepolder (case 2)
- Jisperveld (case 3)
- Levende berging (case 4)
- Enschede Ruwenbos (case 5)
- Drijvend wonen Middelburg (case 6)
- Blauwe Stad Groningen (case 7)
- Drentsche Aa (case 8)
- Radewijkerbeek (case 9)

Voor elke case worden de volgende gegevens weergegeven. Onder het kopje 'Basisinformatie' wordt een aantal min of meer objectieve kenmerken (aantal hectares, benodigde hoeveelheid geld, etc.) weergegeven. Onder 'visies' is te vinden wie de betrokken partijen waren, wat hun inzet in het besluitvormingsproces was en hun rol. Onder 'succes en faalfactoren' wordt aangegeven welk van de zes factoren een rol speelde in de verklaring van het procesverloop en hoe betrokkenen ermee om zijn gegaan. Tenslotte wordt onder het kopje 'Oplossingen' aangegeven wat volgens de geïnterviewde betrokkenen handige tips zijn bij de aanpak van dit soort cases.

Case 1: Noord en Zuid Meene

Basisinformatie

In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening wordt het stroombed van de Vecht genoemd als beekstelsysteem, dat de hogere zandgronden doorsnijdt en water afvoert richting de grote rivieren. “In de zandgebieden worden de kwaliteiten en ontwikkelingsmogelijkheden van natuur en landschap aangetast door verdroging en waterverontreiniging. Ook is er wateroverlast. Aanpak hiervan vergt zowel aanpassingen in het ruimtegebruik als in het waterbeheer”. Alleen op schaal van de grote rivieren wordt gesproken over noodoverloopgebieden en waterberging. Toch geeft de Vijfde Nota aan dat wateroverlast rondom beeksystemen moet worden aangepakt door aanpassingen in ruimtelijk gebruik en waterbeheer.



Oppervlakte 375 hectare

Hoeveelheid te bergen water
4 miljoen m³

Peilstijging 20-220 cm

Frequentie 1:100

Functiecombinatie
waterberging - landbouw

Beschrijving project

De polders Noord en Zuid Meene zijn gelegen in de provincie Overijssel en behoren bij de gemeente Hardenberg. De polders grenzen aan de Overijsselse Vecht en liggen in het oorspronkelijke winterbed van de Vecht. In 1998 deden zich extreem hoge waterstanden voor in de Vecht en toenmalig waterschap De Vechtlanden (nu Velt en Vecht) overwoog tweemaal om de dijk door te steken en de bewoners in de Noord en Zuid Meene te evacueren. Door op deze manier de polders als noodoverloop te gebruiken wilde het waterschap voorkomen, dat de nabij gelegen plaatsen Ommen, Coevorden en Hardenberg onder zouden lopen. Het bleek steeds op het laatste moment niet nodig te zijn. Wat bij de bewoners niet bekend was, was dat de Zuid Meene sinds begin jaren '90 in het draaiboek Hoogwater van de provincie stond aangewezen als calamiteitenpolder, in te zetten bij extreem hoogwater. Dan moet de dijk doorgestoken worden en de bewoners moeten geëvacueerd worden. Het feit dat de bewoners van het gebied niet op de hoogte waren, komt omdat het nergens planologisch is vastgelegd en ze dus geen kans op inspraak hebben gekregen.

Na de crisissituatie in 1998 is het waterschap met de bewoners bij elkaar gekomen. “Dit willen we nooit meer!” zeiden de bewoners. Er was grote onrust, helemaal toen bleek dat de gebieden dus altijd ingezet konden worden. In de emotie van het moment heeft het

waterschap toegezegd een oplossing te zullen vinden. Het waterschap voelde zich hiervoor verantwoordelijk als beheerder van het oppervlakte watersysteem. De provincie geeft alleen de beleidslijnen aan, het is aan het waterschap om op uitvoerend niveau de beleidslijnen, bijvoorbeeld 'vergroten van veiligheid' te concretiseren. De oplossing was het inrichten van Noord- en Zuid Meene als noodoverloopegebied, dat gecontroleerd ingezet kan worden bij dreigende overstroming van stedelijk gebied en waarbij evacuatie van de bewoners niet nodig is. Het doel van dit plan was om te komen tot een betere opzet van het watersysteem, waarbij rekening wordt gehouden met klimaatveranderingen, bodemdaling en zeespiegelstijging (allen factoren, die de rivierafvoer kunnen vergroten). Achteraf had het waterschap deze beslissing beter wat meer overweging en onderzoek willen geven. Door de snelle belofte stond er een (te) grote druk op de realisatie van het project.

Het totaal ingerichte gebied omvat 375 hectare en kan in totaal zo'n 4,25 miljoen m³ water verwerken. Hiermee kan de waterstand in de Vecht met 13 centimeter verlaagd worden en worden de steden Coevorden, Ommen en Hardenberg van wateroverlast ontzien. De afvoerreductie bij de uitmonding van de Vecht in het Zwartewater bij Zwolle bedraagt 6%. Er zijn twee inlaatwerken aangelegd, die het water uit de Vecht in de polders moeten laten lopen. De inlaatwerken bestaan uit damwanden en betonnen schotten, die onder normale omstandigheden het water in de Vecht moeten houden. Als in tijden van nood de schotten worden verwijderd kan het peil in de polders 20-220 centimeter boven het maaiveld staan, afhankelijk van de locatie. Men verwacht dat dit eens in de honderd jaar nodig zal zijn. Gezien de hoeveelheid water die geborgen kan worden, verwacht de gemeente dat pieken niet geheel afgevangen kunnen worden, maar dat er zeker tijd gewonnen wordt om aanvullende maatregelen te nemen (bijv. dijkverzwaringen). Het waterschap geeft aan dat door realisatie van het retentiegebied een belangrijke bijdrage is geleverd om hoogwater van eens in de honderd jaar veilig te kunnen verwerken. Om te zorgen dat wegen en huizen bereikbaar blijven zijn kades aangelegd en erven en wegen verhoogd. Op deze manier kunnen boeren ook hun producten blijven aan- en afvoeren tijdens waterberging. Voor aanvullende schade, die bijvoorbeeld de percelen oplopen, is een vergoedingsregeling ontwikkeld. Als het systeem in de toekomst toegerust moet worden om afvoeren van eens in de tweehonderd jaar te moeten kunnen verwerken, zullen aanvullende maatregelen nodig zijn, zoals het ophogen van waterkeringen.

Het project heeft totaal € 6.000.000,- gekost, zo'n € 600.000,- meer dan was begroot. Een derde deel van de begroting werd gefinancierd door EU subsidies (IRMA), een derde deel van de begroting werd gefinancierd door het Rijk (VROM, LNV) en provincie. Het waterschap zou in eerste instantie de laatste derde van de begroting financieren, maar heeft ook geheel het gat in de begroting moeten opvullen.

Visies

- Waterschap Velt en Vecht

Initiatiefnemer en uitvoerder van het project. Het waterschap heeft het grootste deel van het project zelf gefinancierd, inclusief een aanzienlijk onvoorzien bedrag. Dit heeft tot onrust geleid en speculaties over stijgende heffingen. De heffingen zijn niet gestegen onder invloed van deze financiële tegenvaller. Het heeft wel geleid tot vragen van het Algemeen Bestuur aan het Dagelijks Bestuur van het waterschap, maar niet tot het aftreden

van verantwoordelijk bestuurders. De rol van het waterschap was duidelijk die van initiator.

- Provincie Overijssel

De waterbergingsgebieden als perspectief voor het gebied zijn door de provincie vastgelegd in het ontwikkelingsplan voor het deelgebied Gramsbergen. Verder geeft het waterschap aan dat de rol van de provincie zeer minimaal is geweest. Het waterschap heeft het plan in het gebiedsgericht beleid onder gebracht in de hoop het samen met de provincie en de gemeente Gramsbergen (later Hardenberg) op te kunnen pakken. Het gebiedsgericht beleid bleek echter een ‘los zand’ constructie waarbinnen enkel op basis van consensus werken gerealiseerd kunnen worden. Als het plan uitgevoerd was, wilde de provincie het pas in het Streekplan opnemen. De rol van de provincie is te omschrijven als selector en (passieve) supporter. Ze stond wel achter het plan, heeft financieel bijgedragen, maar wilde geen trekker zijn.

- Gemeente Hardenberg

Gedurende de uitvoering van het plan heeft de gemeente voor het planologische traject gezorgd door middel van het bestemmingsplan. De inspraakprocedure is via de gemeente verlopen. Er is regelmatig contact geweest met uitvoerende partij, het waterschap. Het waterschap geeft aan dat de samenwerking in het begin van het traject zeer te wensen overliet. De gemeenteraad wilde het traject pas planologisch inzetten als het waterschap goede overeenkomsten met bewoners had bereikt. Het waterschap vindt dat het niet de taak van de gemeenteraad is om zich hiermee te bemoeien. De ambtelijke organisatie van de gemeenteraad heeft wel coöperatief meegewerkt. Pas nadat de gemeenteraad had besloten het plan aan B en W over te laten en er een gemeentelijke herindeling had plaatsgevonden (Gramsbergen werd opgenomen bij gemeente Hardenberg), verliep het planologisch traject soepeler.

De gemeente is ook verantwoordelijk als wegbeheerder. Ze moet ervoor zorgen, dat na inzet van het gebied voor waterberging de wegen zo snel mogelijk hersteld worden. 4,25 miljoen m³ zal toch schade aan de wegen opleveren. In de voorbereidingsfase heeft de gemeente zelf inspraak kunnen leveren op het plan, zo is een plan naar tevredenheid van de gemeente ontstaan.

De rol van de gemeente in dit proces valt te omschrijven als die van aanpasser. Ze heeft geen direct belang bij de besluitvorming, maar kan wel vertragen bij een negatief effect. Dit kwam duidelijk naar voren, toen de gemeenteraad het planologische traject niet in wilde zetten voordat goede regelingen met bewoners waren bereikt, ondanks dat dit geen taak van de gemeente was.

- EU

Subsidieverstrekker middels de IRMA-regeling. De EU heeft de rol van supporter. Ze steunt het initiatief door middel van financiële bijdrage onder strikte voorwaarden.

- Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat is beheerder van de rijksweg 34, die door het gebied loopt. Tijdens de uitvoering moest deze enkele dagen worden afgesloten. Met rijkswaterstaat is afgesproken, dat de rijksweg wordt afgesloten als de polders ingezet worden voor waterberging. De weg wordt dan ingezet als evacuatie-route, als dat nodig mocht zijn. Ook Rijkswater-

staat is aanpasser. Ze heeft geen direct belang bij de besluitvorming, maar kan door procedures mede sturen.

- GLTO + GLTO afdeling Hardenberg

Belangenbehartiging van de boeren in de betreffende gebieden. Ze twijfelen aan het effect van het noodoverloopgebied in de polders Noord en Zuid Meene. Daarnaast denken ze dat de polders vaker dan eens in de 100 jaar onder water gezet zullen worden en vinden ze de schadeafhandeling voor de boeren onduidelijk.

Ze zijn intensief in gesprek geweest met het waterschap over de schaderegelingen. GLTO is van mening dat landbouwgebieden tijdelijk water kunnen bergen mits daar een goede financiële regeling tegenover staat en er geen aanvullende beperkingen worden opgelegd aan de landbouw. Uiteindelijk is een schaderegeling tot stand gekomen die alle schade dekt ten gevolge van de inzet van het gebied voor noodoverloop. De GLTO heeft uiteindelijk ingestemd met de opgestelde schaderegelingen. De rol van GLTO is die van criticus, al zijn ze uiteindelijk wel akkoord gegaan. GLTO heeft ook de rol van intermediair gespeeld, ze heeft bemiddeld tussen de boeren en het waterschap.

Over het algemeen ziet de GLTO het vergroten van de waterbergingcapaciteit in landbouwgebieden wel als een serieus alternatief voor bemalen. GLTO is van mening dat het niet noodzakelijk is om landbouwgronden aan te kopen en in te richten voor waterberging alleen. In veel gevallen zijn waterberging en landbouw prima te combineren. Zo geldt dit ook voor Noord en Zuid Meene, waar de grond niet is aangekocht en beschikbaar blijft voor rendabele landbouw. Belangrijk is dat de betreffende gebieden planologisch niet bevroren worden. Reguliere landbouw en bedrijfsontwikkeling moeten volgens de GLTO onverminderd mogelijk blijven.

- Bewoners

De bewoners behartigen hun eigen belangen. De bewoners hadden het gevoel dat de inrichting van de waterbergingslocaties hen is opgedrongen. Ze hadden volgens hen niet gevraagd om de veranderingen (volgens het waterschap wel, vooral na de crisis van 1998). Middels protesten hebben de bewoners hun aversie tegen de plannen willen laten zien. Later zijn de gemoederen in de loop van het proces wel gesust. De plannen werden in het begin door de bewoners als een nachtmerrie ervaren, maar de noodzaak werd langzaam duidelijk toen in 1998 de kraan klaar stond om de dijk door te steken en de polders onder water te zetten. Er is gaandeweg het proces meer begrip ontstaan voor elkaars gevoelens en slechts één familie heeft het gebied uiteindelijk verlaten. Voor de andere bewoners zijn er beschermende voorzieningen getroffen en is een aanvullende schaderegeling opgesteld.

Individuele boeren en bewoners hebben de mogelijkheid gehad om inspraak te hebben over de inrichting van de erven en oprijlanen, behorende bij de huizen. Daarnaast is een schaderegeling opgesteld, die alle schade dekt ten gevolge van de inzet van het gebied voor waterberging. Men is het niet eens geworden met het waterschap over een vergoeding voor planschade. Het waterschap was van mening, dat bij voldoende inspraak op de inrichting van erven, wegen en kades en bij een goede schaderegeling de planschade minimaal zou zijn en dit dus niet vergoed hoeft te worden. Het waterschap kon dit onderbouwen met een onderzoek, dat door SAOZ (stichting Adviesbureau Onroerende Zaken) dat aangaf dat de planschade inderdaad minimaal zou zijn. Uiteindelijk is besloten, dat

de bewoners dan maar een claim moeten indienen als ze van mening zijn planschade te hebben geleden. De gemeente Hardenberg zal in het kader van Wro de claims afhandelen. Indien de indieners het niet eens zijn met de beslissing van de gemeente dan zal de rechter zich er over moeten buigen. Op dit moment heeft in ieder geval één bewoner vergoeding van planschade geëist bij de gemeente. Als hij in gelijk wordt gesteld moet het waterschap betalen. Ook de rol van de bewoners en van de boeren is die van criticus.

Succes- en faalfactoren

- Grondverwerving

Vóór 1950 behoorde het gebied tot het winterbed van de Vecht en vond er extensieve landbouw plaats. Na 1950 is dit deel van het winterbed aan de rivier onttrokken en bedijkt. Vervolgens is het in intensief landbouwkundig gebruik genomen. De percelen zijn nog steeds in eigendom van de boeren, de grond die nodig was voor bijvoorbeeld kadeverhogingen is opgekocht door het waterschap. Deze grond wordt nu verpacht voor extensief landbouwkundig gebruik. Door de aanwijzing van het gebied als noodoverloopgebied is de ruimtelijke structuur aanzienlijk verbeterd. Het waterschap heeft de mogelijkheid gehad om samen met DLG grond aan te kopen van één boer. Hiermee ontstond de mogelijkheid om een forse kavelruil op gang te brengen. Daarbij is nu 15 hectare gereserveerd voor natuurontwikkeling.

De grondverwerving zorgde in eerste instantie wel voor aanzienlijke problemen bij de uitvoering van het project. Boeren eisten een adequate vergoeding voor de schade, die ze zouden lopen bij het inzetten van het gebied voor waterberging. De boeren eisten ook een degelijke regeling voor opgelopen planschade. Het heeft veel tijd gekost om hier over te onderhandelen voordat de boeren tevreden waren. Pas toen consensus was bereikt, waren de boeren bereid hun gronden beschikbaar te stellen voor waterberging. Dit heeft de uitvoering van het project aanzienlijk vertraagd. Zelfs tijdens de uitvoering van het project moest nog onderhandeld worden, waardoor weer vertraging optrad. Het was voor het waterschap heel moeilijk om de boeren mee te krijgen. Omdat de gemeente het planologische traject nog niet had ingezet, vonden de onderhandelingen op vrijwillige basis plaats. De gemeente streefde hier een bottom-up proces na. Volgens het waterschap bemoeide de gemeente zich met zaken waar ze niet over ging. Het waterschap had geen machtsmiddel. Het waterschap heeft toen met DLG buiten het plangebied grond kunnen kopen waardoor geruild kon worden. Uiteindelijk is het dus wel goed gekomen, maar het heeft het waterschap veel vertraging opgeleverd en daardoor geld gekost. Het waterschap moest in de onderhandelingen eerder toegeven dan ze voor ogen had. Het waterschap legt dit probleem op typisch top-down wijze uit. Het spreekt van een grote hindermacht van grondeigenaren, die het waterschap niet kon doorbreken.

- Overheidssubsidies

De randvoorwaarden van de subsidie van de EU (IRMA) leverde grote tijdsproblemen op. Het was voor de subsidie noodzakelijk dat de werkzaamheden in het najaar van 2001 werden afgerond. Met de grootste moeite heeft het waterschap een half jaar uitstel gekregen, maar ook dit bleek niet voldoende. Door de grote tijdsdruk die dit opleverde is het project veel duurder geworden dan aanvankelijk was voorzien. In het uitvoeringstraject moest veel meer geld worden besteed om het de uitvoerders mogelijk te maken de werkzaamheden op tijd af te leveren. Ten tweede was de onderhandelingsbasis met

grondeigenaren hierdoor zwak. Het waterschap moest door tijdsdruk veel sneller toegeven bij onderhandelingen, wat veel meer geld heeft gekost dan de bedoeling is geweest. Het waterschap heeft het gevoel dat de grondeigenaren wel wat gebruik gemaakt hebben van de zwakke positie van het waterschap, dat ze het onderste uit de kan hebben proberen te halen. Wanneer het waterschap niet toegaf werd geprobeerd het traject weer te verlangzamen door bijvoorbeeld het indienen van bezwaarprocedures. Dit was duidelijk een topdown probleem, omdat de randvoorwaarden die door de EU gesteld werden, bijna onmogelijk waren voor het waterschap om aan te voldoen. Aan de andere kant, geeft het waterschap aan, heeft het er wel voor gezorgd dat binnen zeer korte tijd de realisatie van het project gereed was.

- Kennis van het watersysteem

Het waterschap gaf aan dat technische kennis omtrent het inrichten van een noodoverloopgebied geen probleem was. Kennis over de bijkomende procedures en het inschatten van draagvlak bleek echter wel beperkend te zijn. Het kostte veel tijd om op de hoogte te geraken van de benodigde procedures, bovendien had het waterschap het draagvlak in eerste instantie anders ingeschat dan het geval bleek te zijn. Het zijn eigenlijk twee verschillende problemen. De kennis omtrent de procedures heeft een bottom-up karakter, omdat het voor het waterschap veel tijd kostte om op de hoogte te geraken van procedures van hogere overheden (Rijk, EU). De verkeerde inschatting van het draagvlak heeft juist een top-down karakter. Het waterschap was niet genoeg op de weerstand, die in eerste instantie onder de bewoners toch bleek te leven.

- Organisatie van besluitvorming

In de emotie van het moment tijdens de crisissituatie in 1998 is behoorlijk snel besloten dit project uit te gaan voeren. Achteraf bleek dat het waterschap de besluitvorming vooral naar zichzelf toe moest trekken. Daarnaast is geprobeerd het project in het gebiedsgericht beleid in te brengen in de hoop een soepele samenwerking met andere overheden te hebben bij de uitvoering van het project. Dit bleek niet zo te werken. De provincie hield zich afzijdig, de gemeenteraad werkte in eerste instantie vertragend.

- Probleemurgentie

Toen het in 1998 nodig leek te zijn om de polders onder te laten lopen was bij iedereen de noodzaak voor het inrichten van de polders als waterbergingsgebied heel duidelijk. Naarmate er meer bekend werd over de omvang van het project, op basis van berekeningen, gingen steeds meer partijen tegensputteren. Ook het beeld van de wateroverlast in 1998 verdween langzaam naar de achtergrond. Er wonen nogal wat senioren in het gebied, die zeiden dat ze het 60 jaar geleden ook eens hadden meegemaakt en dat ze er niet om maalden als het over 60 jaar weer eens raak zou zijn. Ook zeiden mensen, dat ze het niet erg vonden om dan maar eens in de 100 jaar opnieuw te moeten behangen. Dat hadden ze liever dan herinrichting van het gebied. De noodzaak verdween langzaam uit beeld en het was moeilijk om de partijen op één lijn te krijgen.

Bij de andere overheden was de noodzaak op zich wel duidelijk, maar niemand durfde zijn hand in het vuur te steken en uiteindelijk trekker bij de uitvoering te zijn. Bij de bewoners was de noodzaak voor het project uit beeld geraakt. De berekeningen zeiden hun weinig en gaven een dermate grote omvang aan van het project, dat het bewoners angstig maakte. Het feit dat het waterschap de andere overheden niet op één lijn kon krijgen is te

zien vanuit een bottom-up visie op besluitvorming. De probleemurgentie was bij de andere overheden wel aanwezig, maar men was niet overtuigd van de oplossingsrichting.

- Wettelijke regelingen

Het waterschap liep steeds tegen regelgeving van de gemeente aan. Geen van de voorgestelde maatregelen bleken in het bestemmingsplan van de gemeente Gramsbergen te passen. Uiteindelijk heeft een artikel 19 procedure ervoor moeten zorgen, dat de maatregelen uitgevoerd konden worden. In dit geval moest het waterschap met een top-down benadering de zaken alsnog voor elkaar krijgen.

De gemeente kwam alleen op kleine schaal obstakels tegen in regelgeving. Bijvoorbeeld wegen, die verboden waren voor zwaar beladen voertuigen. Dit verbod werd dan tijdelijk opgeheven, om de uitvoerders in staat te stellen hun werk te verrichten. Dit leverde verder geen problemen op, door het flexibel te hanteren. Bottom-up kon de gemeente de regelgeving flexibel hanteren.

Het waterschap noemt nog als aanvullende succesfactor de daadkracht van het bestuur om haar verantwoordelijkheid te nemen. Het draaiboek Hoogwater was in eerste instantie voornamelijk nadelig voor slechts een kleine groep mensen. De beslissing van het bestuur toonde daadkracht en verantwoordelijkheid.

De grote tijdsdruk is voor het waterschap het grootste probleem geweest bij de uitvoering.

Oplossingen

Het project leverde de eerste waterbergingslocatie in Nederland op. In die zin is het zeker een voorbeeldproject. Het heeft veel aandacht van 'waterbeherend' Nederland. Allellei provincies, waterschappen en ingenieursbureaus zijn al komen kijken. Ook voor de ontworpen schaderegeling is veel belangstelling.

Het project was beter verlopen als de start van het project niet door emotie had plaatsgevonden maar weloverwogen was geweest. Dan was er tijd geweest om meer onderzoek te doen naar effecten en tijd om een consortium te vormen met de andere overheden. Het was goed geweest om met provincie en gemeenten een soort convenant te sluiten waarin de partijen medewerking aan het project garanderen. Dan staan tenminste van het begin af aan de neuzen dezelfde kant op. Vervolgens is het zaak ervoor te zorgen dat het project planologisch helemaal afgekaard is. Dat voorkomt strubbelingen later in het proces. Het pad moet dus goed geëffend zijn voordat met de uitvoering wordt begonnen.

De gemeente geeft aan, dat de voorbereiding van het project het beste bij één partij kan liggen, die kennis van zaken heeft en het initiatief neemt om het voorstel te doen. Vervolgens kunnen dan andere partijen bij het proces betrokken worden, die noodzakelijk zijn voor de uitvoering. Bijvoorbeeld de gemeente om het planologisch traject vorm te geven, de inspraak te regelen om het wegbeheer mee af te stemmen. Daarna moet dan zo goed mogelijk met de belanghebbende burgers worden gesproken om goede afspraken te maken. De samenwerking moet dus steeds verder uitgebouwd worden in het traject, het initiatief moet bij één sterke partij liggen.

Bij een weloverwogen start van het project was netwerksturing waarschijnlijk de beste strategie geweest om de problemen te voorkomen, die zich nu hebben voorgedaan. Alle

partijen hadden op één lijn gezeten. Als daarnaast vooraf meer inzicht was verkregen in de consequenties van randvoorwaarden van subsidieverstrekkers had hier ook rekening mee kunnen worden gehouden. Dit had een betere onderhandelingspositie voor het waterschap ten opzichte van de streek opgeleverd.

Case 2: Westerbroekstermadepolder

Basisinformatie

“Regionale wateroverlast moet worden voorkomen, vooral in overgangsgebieden van het Drents plateau.” ... “in het landelijk gebied zijn nieuwe ruimtelijke keuzen nodig. Het gaat daar vooral om het ontwikkelen van nieuwe functiecombinaties tussen recreatie, toerisme, landbouw, water en natuur” ... “de toenemende vraag naar water en waterkwaliteit biedt kansen voor nieuwe functies zich te mengen met natuur en recreatie in het overgangsgebied van het Drents plateau het Friese meren gebied en de Veenkoloniën.” De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening geeft functiecombinaties duidelijk aan als mogelijke oplossingsrichting voor de zoektocht naar ruimte voor water, daar waar andere functies ook aanspraak maken op deze ruimte in de noordelijke provincies.



Oppervlakte 200 hectare

Hoeveelheid te bergen water
2 miljoen m³

Peilstijging max. 1,25 m

Frequentie 1:25/30 jaar

Functiecombinatie
natuurontwikkeling - recreatie -
waterberging

Beschrijving project

De stuurgroep water 2000+ heeft onderzoek gedaan naar concrete maatregelen tegen wateroverlast in Groningen en Drenthe tot 2010 naar aanleiding van extreem hoogwater op het boezemsysteem door hevige neerslag in 1998, waarbij men polders heeft moeten laten onderlopen. De stuurgroep water 2000+ vertaalt het WB21 beleid naar plannen voor de provincies Groningen en Drenthe. In de stuurgroep zijn vertegenwoordigd: De waterschappen Hunze en Aa's en Noorderzijlvest, de vereniging van Drentsche en Groningse gemeenten, het ministerie van LNV, het ministerie van VROM, Rijkswaterstaat, DLG en de provincies Groningen en Drenthe.

Naar aanleiding van dit onderzoek heeft de stuurgroep het advies uitgebracht voor het inrichten van een aantal gebieden voor waterberging en het verhogen van relevante kades. Het waterschap Hunze en Aa's en de provincie Groningen hebben gezamenlijk scenario's onderzocht relevant voor het beheersgebied. Uit alle onderzochte scenario's kwam

naar voren dat het zinvol was om de Westerbroekstermadepolder en Kropswolderbuitenpolder in te richten als locaties voor waterberging om overlast in stedelijk gebied te voorkomen. De Westerbroekstermadepolder was reeds in bezit van Stichting Gronings Landschap. Aangezien deze stichting reeds vergevorderde plannen had voor het ontwikkelen van natuur en recreatie in het gebied, leek dit een ideale mogelijkheid om waterberging met natuurontwikkeling en recreatie te combineren en de uitvoering gelijktijdig te laten oplopen. Het gebied valt binnen de EHS en was oorspronkelijk vooral in gebruik voor de veeteelt. Het provinciaal herinrichtingsplan heeft het gebied aangewezen als natuurgebied met recreatie en waterberging. De herinrichting is halverwege de jaren '90 in gang gezet en in 2000 uitgewerkt in een gebiedsplan. Er was tussen de verschillende partijen nauwelijks discussie over het toevoegen van de waterbergingsfunctie aan het gebied. Er moest alleen nog afstemming plaatsvinden over de plaats en vorm van overlaten. De plannen zouden binnen twee jaar gerealiseerd worden en alle grondwerkzaamheden voor het ontwikkelen van natuur en recreatie en het realiseren van waterberging zouden tegelijkertijd plaatsvinden. Natuurontwikkeling en recreatie zijn wel de hoofddoelstellingen van het gebied, waterberging is een nevenfunctie.

Voorafgaand aan de aanwijzing van verschillende gebieden voor waterberging is door de stuurgroep water 2000+ informatie verstrekt aan belanghebbenden, zoals bewoners, boeren en natuurorganisaties. Naar aanleiding van het grote aantal reacties en vragen is toen een informatiebijeenkomst belegd. Enkele bezwaren die werden geuit door bewoners in de omgeving konden tijdens deze bijeenkomsten goed weerlegd worden. De Stichting Groninger Landschap geeft aan dat er goed geluisterd is naar de bezwaren die bewoners hadden.

Er zijn twee hoogwaterinlaten (15 meter breed) langs het Drentsche Diep aangelegd, om beide polders heen zijn waterkerende kades aangelegd om het stedelijk gebied en de infrastructuur te beschermen. De kades in het landschap zijn nauwelijks zichtbaar. Het waterbergingsgebied maakt nu onderdeel uit van het reguliere watersysteem en zal in eens in de 25 tot 30 jaar worden ingezet. Het is daarmee géén noodoverloopgebied. Een hogere frequentie van waterberging komt niet overeen met de gestelde natuurdoelen, andersom heeft waterberging op deze manier géén negatieve invloed op de natuur. De natuurdoelen zijn laagveenmoeras met open water met seizoensdynamiek met een mozaïek aan doeltypen (rietmoeras, bloemrijke graslanden, etc.), rietmoeras, natte graslanden en bos. Men verwacht dat deze doelstelling in 10-15 jaar gerealiseerd kunnen worden. Een oude meander van de Hunze is opnieuw uitgegraven en biedt een leefplaats voor verschillende watervogels. Het gebied is zo ingericht dat mensen er ook van kunnen genieten, de totale inrichting is naar verwachting in 2008 gereed. Het oorspronkelijk grondgebruik bestond uit weidegebied voor de melkveehouderij en uit akkerbouw. De ecologische kwaliteit is sterk verbeterd door de plannen voor natuurontwikkeling, die zijn uitgevoerd. Het toevoegen van een waterbergingsfunctie heeft geen grote invloed gehad op de landschappelijke aspecten van het gebied.

Het rijk heeft de grootste financiële bijdrage geleverd in de vorm van subsidies. Bij de provincie kwamen veel subsidies samen en de provincie was op financieel terrein dan ook een sturende factor in het project. Geld voor het project komt onder andere van Europese subsidies, rijkssubsidies, maar ook de gemeente Hogeveen en het waterleidingsbedrijf hebben financieel bijgedragen aan het project. Het totale project heeft bijna € 5.800.000,- gekost. Het rijk heeft 50% bijgedragen. Het waterschap betaalde

€ 790.000,-, de Stichting Groninger Landschap € 610.000,-, de provincie Groningen betaalde € 700.000,- en tot slot heeft de EU voor ongeveer € 800.000,- middels subsidie (POP) bijgedragen. Het waterleidingbedrijf heeft een aandeel in het project vanwege de waterwinning. De effecten van de drinkwaterwinning zijn namelijk merkbaar in de Westerbreekstermadepolder.

Er zijn kosten bespaard door het traject gelijktijdig met de plannen van Stichting het Groninger Landschap te realiseren en door gebruik te maken van bagger uit het Zuidlaardermeer in plaats van grond van elders aan te voeren. De kosten zijn verdeeld over de partijen door een begroting te maken voor 1) het waterbergingsproject zonder natuurontwikkeling en 2) natuurontwikkeling zonder waterberging. De partijen (provincie, waterschap en Stichting Groninger Landschap) hadden van tevoren een convenant vastgelegd met spelregels met betrekking tot de uitvoering. DLG was uitvoerder van het convenant. De noordelijke provincies (Friesland, Groningen, Drenthe en Overijssel) hebben in overleg een regeling voor schadevergoeding bij gecontroleerde overstroming opgesteld. Deze geldt voor schade door gecontroleerde overstroming in waterbergingsgebieden aan bijvoorbeeld gewassen, vee, (on)roerende zaken, infrastructuur, bedrijfs- en inkomensschade, omzetzerving, kosten voor herstel bodemstructuur en eventuele evacuatiekosten. De schaderegeling voorziet evenwel niet in een vergoeding voor planschade. Vergoeding van planschade zal moeten geschieden volgens artikel 49 van de Wet op de ruimtelijke ordening. De schaderegeling is hier niet van toepassing, waar natuur met waterberging wordt gecombineerd en geen bewoning of boeren activiteiten in het gebied aanwezig zijn.

Visies

- Waterschap Hunze en Aa's

Het waterschap was één van de initiatiefnemers van de component 'waterberging' bij de herinrichting van de polder. Het waterschap heeft met de provincie en de Stichting Groninger Landschap een convenant gesloten voor uitvoering van het project. Het waterschap was naast initiatiefnemer ook uitvoerder van dit traject. De rol van het waterschap was die van initiator voor het plan voor waterberging en supporter van het plan voor natuurontwikkeling en recreatie. Ze steunde dit plan en droegen bij in de kosten door het toevoegen van de waterbergingscomponent.

- Provincie Groningen

De provincie Groningen was samen met het waterschap initiatiefnemer van de component 'waterberging' in het plan en heeft de locatie in het POP (provinciaal Ontwikkelings Plan) opgenomen. De provincie heeft een deel van de kosten op zich genomen. Ook de provincie heeft de rol van initiator op zich genomen voor het waterbergingsplan. Voor het plan voor natuurontwikkeling en recreatie was ze eveneens supporter, door steun en een financiële bijdrage.

- Stichting Groninger Landschap e.a. natuurorganisaties

Stichting Groninger Landschap is eigenaar van het betreffende gebied en had omstreeks de lancering van het waterbergingsplan juist zelf plannen om het weide- en akkerbouwgebied in te richten voor natuurontwikkeling en recreatie. De Stichting stond over het algemeen niet altijd positief tegenover plannen voor waterberging, maar juist bij de Wes-

terbroekstermadepolder gaf de Stichting aan plannen voor waterberging bespreekbaar te achten.

Voor de natuurbeschermingsorganisaties is (nood)berging in een aantal voedselrijkere terreinen desalniettemin, onder een aantal voorwaarden, acceptabel. Zij verwachten dat in deze gebieden de natuurschade door de massale inundatie van tijdelijke aard zal zijn. De volgende voorwaarden zijn voor hun van belang: - de bergingsfunctie beperkt de beheerder niet in zijn streven het natuurgebied een meer natuurlijke waterhuishoudkundige dynamiek te geven (peilverhogingen, natuurlijke inundaties) - de noodzakelijke inrichting (met name kades) berokkent geen schade aan de kwaliteit van het gebied - de extra beheerskosten die de terreinbeheerders door (nood)berging moeten maken worden vergoed. Deze voorwaarden werden gesteld bij de Westerbroekstermadepolder. Men is het eens geworden met het waterschap over het toevoegen van de functie waterberging. De Stichting Groninger Landschap heeft toen ook het convenant ondertekend. De Stichting vervulde de rol van initiator in het plan voor natuurontwikkeling en recreatie en vervulde de rol van supporter in het plan voor waterberging. Ze steunde het plan en stelde er grond voor beschikbaar.

- DLG

Was uitvoerder van het convenant tussen het waterschap, provincie en Stichting Groninger Landschap. De rol was die van supporter, DLG heeft bijgedragen door de uitvoering te ondersteunen.

Succes- en faalfactoren

- Grondverwerving

Grondverwerving heeft géén enkel probleem opgeleverd. De grond was reeds in eigendom van de Stichting Groninger Landschap, die juist op het punt stond om het gebied in te richten voor natuurontwikkeling en recreatie. De Stichting erkent het belang van de aanwijzing van waterbergingslocaties, maar vindt dat dit niet op iedere willekeurige locatie kan plaatsvinden. Juist de Westerbroekstermadepolder leek de Stichting wel geschikt als waterbergingslocatie. Na overleg over de technische inrichting van waterinlaten en verhoogde kades, is men het snel eens geworden. De grondeigenaar stelde de grond dus redelijk spontaan beschikbaar, omdat deze ervan overtuigd was dat het combineren van deze functies een geschikte oplossing was.

Het waterschap geeft aan dat voordat de grond in eigendom was van de Stichting Groninger Landschap het de stichting wel enige moeite heeft gekost om de grond te verwerven door aankoop of ruilverkaveling. Dit ging niet altijd even soepel, maar is gedeeltelijk met behulp van een gedwongen ruilverkaveling toch gerealiseerd. Ook de acceptatie in het gebied, van met name de landbouwers, was niet altijd even groot. Het Groninger Landschap heeft hier als trekker en verbindende factor echter een groot helend aandeel in gehad. Zij hebben zich enorm ingezet om de mensen warm te maken voor het project. Dit speelde echter voordat het gebied naast natuurontwikkeling en recreatie ook een waterdoelstelling kreeg en heeft in die zin geen problemen voor het realiseren van de waterdoelstelling opgeleverd.

- Overheidssubsidies.

Overheidssubsidies hebben enigszins een probleem opgeleverd. Er waren vooral problemen over wie wat betaalde en hoe het hele project rond te krijgen. Sommige oude subsidieregelingen bleken af te lopen en er moest zodoende weer een beroep worden gedaan op nieuwe regelingen. Dit was soms onduidelijk en werkte vertragend. Ook bleken sommige subsidies niet stapelbaar. De volgende financieringsbronnen zijn gebruikt: Pop; ICES, Nationaal Natuuroffensief, GeBeVe; BGM; Landinrichting; eigen bijdragen provincie; waterschap en SGL. Met name de veelvoud aan financiële bronnen en de complexiteit van de afzonderlijke subsidievoorwaarden en de afstemming van die voorwaarden op elkaar en op de projectvoortgang eiste veel creativiteit. Het kostte tijd om alles op één lijn te krijgen (vanuit de diverse subsidiepotjes werden voorwaarden gesteld), wat de uitvoering enigszins heeft vertraagd. In antwoord hierop zijn spelregels vastgelegd in een convenant tussen provincie, waterschap en terreinbeheerder. Deze bottom-up reactie bracht de nodige soepelheid in het proces.

- Kennis

Kennis heeft geen probleem gevormd. Zeker wat betreft natuurontwikkeling was reeds voldoende kennis beschikbaar uit vergelijkbare projecten. De waterbergingscomponent was wel nieuw en de technische uitwerking daarvan ook. Maar ook hier was voldoende specialistische kennis voor in huis. Kennis was in dit geval vooral vanuit een bottom-up benadering géén probleem, iedere partij leverde benodigde kennis aan voor het slagen van dit project.

- Organisatie van de besluitvorming

De organisatie van de besluitvorming is in dit geval een succesfactor te noemen. Ten eerste werd het initiatief voor het zoeken naar waterbergingslocaties genomen door de stuurgroep water 2000+. Hierin waren alle relevante partijen vertegenwoordigd, waardoor een plan ontstond naar tevredenheid van alle partijen. Vervolgens is het plan door het betreffende waterschap en de provincie Groningen in overleg met de grondeigenaar (Stichting Groninger Landschap) verder uitgewerkt en ontstond wederom een plan naar tevredenheid van deze partijen. Integrale samenwerking wordt dit door het waterschap genoemd. De afspraken zijn vervolgens vastgelegd in een convenant. Hiermee werd door de partijen ook de wil voor het realiseren van het project bevestigd. Deze succesfactor is sterk bottom-up gerelateerd, alle relevante partijen zijn bij het proces betrokken en ze konden zich herkennen in het resultaat.

- Wettelijke regelingen

DLG geeft aan dat het project alleen gerealiseerd kon worden door ontheffing van de flora- faunawet. Dit heeft verder geen probleem opgeleverd door een flexibele, bottom-up gerelateerde hantering van de wet.

Oplossingen

Het project kent weinig faalfactoren. Er was spoedig consensus bij de verschillende partijen over het uit te voeren plan. Het initiatief was een gezamenlijk idee van de belanghebbende overheden in het gebied. Vervolgens is door waterschap en provincie op een constructieve manier met de grondeigenaar, Stichting Groninger Landschap, in gesprek getreden. Omdat een gezamenlijk doel voor ogen lag heeft men gezocht naar een uitein-

delijke invulling van het plan waarbij zowel de natuurdoelstellingen als de waterdoelstelling gerealiseerd konden worden. Het waterschap en de provincie hebben bij hun plannen rekening gehouden met de eisen van de grondeigenaar. Deze case is een goed voorbeeld van netwerksturing, waarbij geprobeerd is om alle partijen op één lijn te krijgen voorafgaand aan de uitvoering van het plan. Deze poging is succesvol gebleken en wordt door de partijen ook als belangrijke succesfactor genoemd.

Het op een rij krijgen van de financiën leverde door de complexiteit in eerste instantie enige problemen en onduidelijkheid op. Uiteindelijk hebben de partijen dit gezamenlijk weten op te lossen door het tekenen van een convenant waarin duidelijk werd gemaakt welke partij welk deel van de kosten voor zijn rekening nam. Ook hier bracht netwerksturing de oplossing.

Samenvattend kan van deze case gezegd worden, dat het succes lag bij het feit, dat het ging om goed verenigbare functies; natuurontwikkeling, recreatie en waterberging. Ook de benadering van de partijen om middels netwerksturing het project te kunnen uitvoeren is succesvol gebleken, zowel bij het opstellen van het definitieve projectplan als bij het organiseren van de financiën. Ook het feit dat de eigenaars van de grond gunstig gestemd waren heeft een hoop problemen voorkomen. De les, die uit deze case te leren valt is dat het goed werkt om “de weg van de minste weerstand” te kiezen: partijen op één lijn, goed verenigbare functies en gunstige eigendomssituatie. In die zin is het project zeker een voorbeeld voor vergelijkbare projecten te noemen.

Case 3: Jisperveld

Basisinformatie

Het Jisperveld valt onder het deelgebied Noord-Holland midden. Dit gebied krijgt in de Vijfde Nota ruimtelijke ordening de status van Nationaal Landschap toegewezen. Dit betekent dat er slechts sprake mag zijn van zeer beperkte uitbreiding van stedelijk ruimtebeslag en bebouwing. Daarnaast geeft de Vijfde Nota aan dat het natte karakter moet worden versterkt door het vasthouden van gebiedseigen water en het strategisch benutten van peilfluctuaties. De Vijfde Nota geeft verder niet aan of de agrarisch functie behouden moet blijven in het gebied of niet.



Oppervlakte 2.500 hectare

Hoeveelheid te bergen water
onbekend

Functiecombinatie
natuur en extensieve landbouw

Beschrijving project

Het Wormer- en Jisperveld is een groot aaneengesloten brak veenweidegebied. Het is een “agrarisch gebied van bijzondere betekenis voor natuur, landschap en bodem”. Provinciale beleidsdoelstellingen zijn behoud en verbetering van de kwaliteit van het gebied. Voor de natuurgebieden in het Jisperveld wordt een zo groot mogelijke diversiteit in natuurwaarden nagestreefd, waarbij moerasvorming tot de mogelijkheden behoort. Dat moet bij voorkeur bereikt worden door met waterbeheerders, agrariërs en natuurorganisaties gezamenlijk doelen te stellen.

Het waterbeleid is vooral gericht op behoud van het veenweidelandschap en op behoud en versterking van de natuurwaarden aldaar. Ter verbetering van de waterkwaliteit zullen maatregelen worden genomen in het kader van de aanpak van ‘diffuse bronnen’.

Er is dus eigenlijk maar in beperkte mate sprake van het combineren van verschillende functies. Het waterbeheer is hier geen aparte functie, maar staat ten dienste van de aanwezige functies in het gebied. Er zijn een aantal problemen in het gebied met betrekking tot de waterhuishouding:

- Drooglegging: in het veenweidegebied gaat de kwaliteit van de aanwezige bloemrijke natte graslanden en natte moerasgebieden achteruit door een diepere drooglegging voor de landbouw.
- Inlaat gebiedsvreemd water: door het strakke peilbeheer wordt in het voorjaar vrijwel nergens water vastgehouden en ontstaan 's zomers watertekorten waarvoor gebiedsvreemd water moet worden ingelaten. Dit is met name een probleem voor de natuurgebieden. Een probleem in veenweidegebieden is de afbraak van veenbodems door oxidatie, en de eutrofiering en bodemdaling die hierdoor plaatsvindt.
- De vele onderbemalingen: dit levert versnippering van het waterbeheer in het gebied. Dit is lastiger te beheren en zorgt uiteindelijk ook voor versnippering van kwaliteit. Delen van het gebied met een grotere drooglegging zullen sneller dalen, dan delen met een voor het veen betere waterhuishouding.

Door de verweving van functies vereist het opstellen van peilbesluiten een belangenafweging. Heroriëntatie op het te voeren boezembeheer is in dit gebied van belang. Het peilbeheer is in de eerste plaats gericht op de vermindering van bodemdaling, het tegengaan van peilversnippering en het vasthouden van regen- en kwelwater en vermindering van de inlaat van IJsselmeer water.

In september 2002 is door Natuurmonumenten het (bottom-up-) initiatief genomen om een project op te zetten in dit gebied: Wormer- en Jisperwater. Programmabureau de Groene Long (onderdeel van de provincie Noord-Holland specifiek voor veenweidegebieden in Noord-Holland) bemiddelt bij het zoeken naar financiering. Het is de bedoeling dat het kernteam, bestaande uit Natuurmonumenten, de gemeente Wormerland, de provincie Noord-Holland en het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier gezamenlijk uitgangspunten gaat formuleren voor de doelstellingen voor het waterbeheer in het Wormer- en Jisperveld. Rond het kernteam zijn een aantal klankbordleden bij het project betrokken: vereniging agrarisch natuurbeheer waterland, WLTO, vereniging van sportvissers, recreatieschap. De plannen zijn echter nog in een beginstadium en de financiering is vertraagd, onder andere door de fusie van de waterschappen en het hoogheemraadschap in het Hollands Noorderkwartier. 50% van het project zal betaald worden door de provincie, de overige 50% zal worden verdeeld onder de andere projectpartners. Natuurmonumenten gaf aan dat er nu vertraging is bij het rondbreien van de financiering, omdat het hoogheemraadschap niet mee wilde werken.

Visies

In dit beginstadium van het project is nog niet goed aan te geven welke rol de spelers gaan vervullen. Alleen daar waar duidelijkheid over de rol van de betreffende partij in het project aanwezig is, zal deze worden aangegeven. Voor de overige partijen moet nog de rol nog uitkristalliseren.

- Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

In de deelstroomgebiedsvisie staat geen specifieke doelstelling voor het Wormer- en Jisperveld vermeldt, wel staat aangegeven wat de problemen en mogelijke oplossingsrichtingen zijn voor veenweidegebieden. Voor het voorkomen van wateroverlast zijn de mogelijkheden in het veenweidegebied gering (geen ruimte om pieken te bergen). Ruimte zal of in het buitengebied moeten worden gezocht (bergingslocaties) of in de onderbemalingen. Als pieken geborgen moeten worden in de onderbemalingen betekent dit hoogst-

waarschijnlijk het einde van agrarische activiteiten in het veenweidegebied op deze locaties. Er is ook nauwelijks ruimte om watervorraden tegen verdroging op te bouwen. Ook hier zouden onderbemalingen voor kunnen worden gebruikt, met als consequentie dat de agrarisch functie uit deze gebieden verdwijnt. Een andere mogelijkheid is het opbouwen van watervorraden in nabij gelegen droogmakerijen en wegzijging naar deze droogmakerijen beperken. Belangrijk bij deze keuzes is de beslissing of de agrarische functie in het gebied behouden moet blijven of niet. Concrete plannen voor het Jisperveld zullen dus in het project Wormer- en Jisperwater moeten worden vormgegeven.

Natuurmonumenten heeft het vermoeden dat het hoogheemraadschap toch vooral op zoek is naar ruimte voor water binnen het gebied en dus ten koste van de huidige natuurdoelstellingen (“weidevogelnatuur”). Dit ziet Natuurmonumenten niet zitten, er is nauwelijks ruimte voor piekberging of het opbouwen van grote watervorraden, de extensief agrarische functie moet in het gebied behouden blijven. In de deelstroomgebiedsvisie wordt het Wormer- en Jisperveld overigens niet genoemd bij de zoekgebieden voor waterberging.

- Natuurmonumenten

Natuurmonumenten is beheerder van zo'n 630 hectare in het gebied. 260 hectare hiervan is in pacht bij boeren, op 240 hectare wordt door natuurmonumenten zelf agrarisch beheer toegepast. Het gebied is karakteristiek vanwege de overwegend extensieve vorm van landbouw die er gevoerd wordt. Daarom past Natuurmonumenten dit beheer ook zelf toe en heeft een eigen boerderij in het gebied. Op deze manier blijven de beweide graslanden bestaan en verandert het landschap niet langzaam in moerasbos. Dit beheer is ten gunste van weidevogels, zoals de grutto en de Kievit. Het gebied is aangewezen als speciale beschermingszone in het kader van de Vogelrichtlijn. Natuurmonumenten is zich bewust van het feit dat het gebied zijn karakteristieke kenmerken juist dankt aan de extensief agrarische functie in het gebied.

Natuurmonumenten is initiator van het project Wormer- en Jisperwater. Ze wil samen met andere partijen (provincie, hoogheemraadschap en gemeente Wormerland) overeenstemming bereiken in de waterdoelstelling voor het gebied. De natuurdoelstelling staat voor Natuurmonumenten voorop. Ze wil in het gebied voldoende water van goede kwaliteit. In vergelijking met het huidige waterbeheer zou het voor Natuurmonumenten al een vooruitgang zijn als het waterpeil het hele jaarrond op zomerpeil zou staan (in de winter dus 5 cm hoger dan nu). Nog beter zou zijn als het in de winter 5 cm hoger zou staan dan in de zomer. Dit lijkt meer op een natuurlijk peilverloop. Daarnaast is de waterkwaliteit eigenlijk de belangrijkste motivatie voor het project. Er zit veel slib en fosfaat in de watergangen, afkomstig van gebiedsvreemdwater, de grote hoeveelheid bagger in de watergangen en vervuilingen van de periode voor de riolering. Natuurmonumenten zou graag een grootschalig baggerproject uitvoeren en voorzieningen treffen om te voorkomen dat de bagger weer terug zou stromen de watergangen in. Dit was een belangrijke insteek voor het project Wormer- en Jisperwater.

- Provincie Noord-Holland

In het (concept) streekplan Noord-Holland Zuid staan een aantal richtlijnen voor ontwikkeling van het gebied aangegeven. Voor veenweidegebieden in Noord-Holland worden algemeen als doelen gesteld dat er meer open water komt, flexibel peilbeheer gevoerd

wordt en dat de inlaat van gebiedsvreemd water zoveel mogelijk beperkt wordt. Verder is in het streekplan opgenomen dat het waterrijke karakter versterkt moet worden, dat er meer mogelijkheden komen voor extensieve recreatie, meer aandacht voor landschapselementen en behoud en herstel van de brak water milieus. Het feit dat het gebied in de Vijfde Nota wordt aangewezen als nationaal landschap wordt in het streekplan uitgewerkt. Het gaat om een gebied met bijzondere cultuurhistorische, landschappelijke en recreatieve waarde. Belangrijk zijn versterking van de identiteit, behoud en versterking van cultuur en ecologie, handhaven van de openheid langs infrastructuur en landschappelijk beheerste ontwikkeling van recreatieve-toeristische sector. De agrarische productiefunctie in deze waterrijke vaargebieden zal zich moeten richten op verbreding. Verbredingsactiviteiten kunnen de beperkingen in de agrarische bedrijfsvoering door de geringe ontwatering en slechte verkavelingstructuur deels financieel vergoeden.

- Boeren

De boeren in het gebied voeren grotendeels al een zeer extensieve bedrijfsvoering en natuur maakt een belangrijk onderdeel uit van hun bedrijfsvoering. Er zijn slechts een paar intensievere boeren. Natuurmonumenten verwacht dat de boeren wel zullen tegenstribbelen bij plannen om het peil in de winter omhoog te zetten. Het zal waarschijnlijk tot gevolg hebben dat af en toe in de winter een deel van hun land onder water komt te staan. De WLTO zal deel uitgaan maken van de klankbordgroep rondom het project Wormeren Jisperwater. De WLTO heeft al duidelijk gemaakt zeer negatief te staan tegenover plannen om het peil (passieve vernatting) in veenweide gebieden op te zetten.

De rol van de boeren zal in eerste instantie waarschijnlijk die van criticus zijn, aangezien peilverhoging in het nadeel werkt van de landbouwkundige productie.

Succes- en faalfactoren

- Grondverwerving

Grondverwerving heeft tot nu toe geen probleem gespeeld en zal naar alle waarschijnlijkheid ook geen probleem vormen. Het is de bedoeling dat de grondeigenaren (natuurmonumenten en boeren) met de waterbeheerders (hoogheemraadschap en provincie) tot een gezamenlijk uitgangspunt zullen komen voor de waterdoelstellingen in het gebied. Het hoogheemraadschap heeft het gebied niet aangewezen als zoeklocatie voor waterberging en zal dus ook niet de noodzaak hebben hier grond op te kopen. Er zal gezocht worden naar een waterbeheer dat naar tevredenheid is van alle grondeigenaren. Een mogelijkheid voor het realiseren van een verdergaand waterbeheer (met negatieve consequenties voor landbouw) kan het opzetten van groene of blauwe diensten zijn. Natuurmonumenten geeft aan dat het wellicht op deze manier mogelijk is om de boeren voldoende te vergoeden voor schade die ze leiden door te hoge waterpeilen in de wintermaanden. Dit zal in goed overleg moeten gebeuren.

- Overheidssubsidies

Deze vormen wel een probleem. In het begin van het traject is het initiatief ingediend bij het programmabureau van de Groene Long. Makelaars bij de dit programmabureau bemiddelen bij goedkeuring van een project voor financiering. Afgesproken is toen dat de provincie 50% zou bijdragen en dat de overige 50% zou worden verdeeld tussen de andere partners. De financiering is nog niet rondgekomen. Het hoogheemraadschap bleek

de vertragende factor, onder andere door de fusie en omdat het hoogheemraadschap de prioriteiten leek te verleggen. De makelaar heeft geprobeerd een oplossing voor het probleem te vinden, maar dit is vooralsnog niet rond. Natuurmonumenten verwacht dat het wel goed zal komen, nu het fusieproces is afgerond en als nogmaals goed wordt gewezen op het belang van het project. Het probleem lijkt top-down gerelateerd te zijn. Ondanks een goede centrale coördinatie (de makelaar bij het programmabureau) lukt het niet om de financiering rond te krijgen, omdat één partij niet meer kan/wil bijdragen.

- Kennis

Kennis van het watersysteem of van het gebied zal geen probleem opleveren. Er is een zeer divers spectrum aan partijen betrokken bij het project, ieder met hun eigen kennis en invalshoek. Het project heeft tot doel deze kennis te bundelen en een gezamenlijke visie voor het waterbeheer te formuleren. Dit is typisch een bottom-up benadering omdat er open wordt gestaan voor de kritiek en ideeën van de verschillende partijen.

- Organisatie van de besluitvorming

Dit lijkt vooralsnog geen probleem op te leveren. Het project is juist zo opgezet, dat alle belanghebbende partijen betrokken zullen worden bij de inhoudelijke invulling. Natuurmonumenten gaf aan dat dit waarschijnlijk de enige manier is om werkelijk wat te bereiken. De organisatie van de besluitvorming vindt dus plaats via een bottom-up strategie.

- Probleemurgentie

De probleemurgentie lijkt bij de start van het project wel enige strubbelingen op te leveren. Bij de eerste (en vooralsnog enige) vergadering van het kernteam was iedereen het over eens dat het goed zou zijn als de partijen gezamenlijk op zoek zouden gaan naar een strategie voor het waterbeheer. Maar al snel bleken de verschillende partijen daar toch een andere invulling aan te geven. Voor Natuurmonumenten was een betere waterkwaliteit door een grootschalig baggerproject een belangrijk punt om het project op te zetten. De provincie onderschreef op zich het belang van een betere waterkwaliteit, maar zag eigenlijk niet zoveel in een grootschalig baggerproject. De provincie hecht meer belang aan het conserveren van gebiedeigen water en daarmee de inlaat van gebiedsvreemd water beperken. Dit heeft tegelijk ook een waterkwantiteitsaspect, omdat hiermee verdroging en klink wellicht verminderd zouden kunnen worden. Ook het hoogheemraadschap zoekt naar mogelijkheden om watervoorraden in het gebied vast te houden om de inlaat van gebiedsvreemd water te beperken en verdroging en klink te verminderen. Natuurmonumenten ziet best wat in een ander en meer flexibel peilbeheer, maar is bang dat de ambities van provincie en hoogheemraadschap niet haalbaar zijn bij het huidige grondgebruik (extensieve landbouw) en de huidige natuurdoelstelling (“weidevogelnatuur”). Het is het doel van het project om hier uiteindelijk overeenstemming over te krijgen. Vooralsnog is niet duidelijk wiens stem het zwaarst zal wegen in de uiteindelijke beslissing. Men probeert in ieder geval via een bottom-up strategie alle partijen de gelegenheid te geven gehoord te worden.

- Wettelijke regelingen

Het gebied is een beschermingszone van de vogelrichtlijn. Gezien het hoge aantal weidevogels zal hier hoe dan ook rekening mee moeten worden gehouden. De weidevogel populatie bestaat hier dankzij het extensieve agrarische grondgebruik. Het waterbeheer

zal hier hoe dan ook op gericht moeten zijn. Grootschalige berging en te hoge peilen maken dit onmogelijk en zal het gebied in een moerasbos doen veranderen. Dit strookt niet met de vogelrichtlijn. Dit veroorzaakt dus top-down een beperking van de mogelijkheden vanuit het oogpunt van waterbeheer. Natuurmonumenten ziet deze beperkingen juist als een positieve factor om de natuurdoelstelling te kunnen handhaven. Voor provincie en waterschap kunnen deze juist belemmerend zijn bij het zoeken naar ruimte voor water.

Daarnaast bleek de status van Nationaal Landschap, zoals in de Vijfde Nota is aangegeven, onduidelijk voor de betrokken gemeenten (onder andere Wormerland). De Vijfde Nota gaf niet aan welke consequenties dit met zich meebrengt voor het gemeentelijk beleid. Inmiddels heeft de provincie deze status verder uitgewerkt in het Streekplan, waardoor meer duidelijkheid is gegeven over de consequenties.

Oplossingen

Natuurmonumenten geeft aan dat soepelheid bij het hoogheemraadschap de factor is die het project werkelijk in gang kan zetten. Deze soepelheid zal bereikt moeten worden door of pressie van de provincie of de doelstellingen van het project dus te (her)formuleren dat het hoogheemraadschap er belang bij krijgt. Natuurmonumenten bezit niet de macht via hiërarchische sturing het hoogheemraadschap onder druk te zetten om mee te werken. Aangezien Natuurmonumenten trekker is van het project zal actie moeten worden ondernomen om de club wederom bij elkaar te roepen en te wijzen op het belang van een gezamenlijke aanpak. Welke problemen vervolgens bij het project om de hoek zullen komen kijken is vooralsnog niet duidelijk. Het blijkt al moeilijk om het project in gang te zetten.

In ieder geval moet vooraf duidelijk worden aan welke randvoorwaarden het waterbeheer moet voldoen en dus welke functies in het gebied behouden moeten blijven en ontwikkeld moeten worden. Aannemende dat de vogelrichtlijn niet omzeild zal worden en dat Natuurmonumenten de doelstelling voor haar beheersgebied kan blijven handhaven, zijn de marges om iets aan het waterbeheer te veranderen bijzonder klein. Voor het behouden van extensieve landbouw met bijzondere natuurwaarden is het slechts mogelijk het waterpeil enkele centimeters op te zetten. De bijbehorende waterdoelstelling zal het verminderen van verdroging en klink van de veengrond zijn. Verdere ruimte voor water zal waarschijnlijk buiten het gebied gezocht moeten worden.

De doelstellingen van de Vijfde Nota zullen in ieder geval een belangrijke rol vervullen bij de uiteindelijke invulling. De Vijfde Nota geeft immers aan dat het gebied de status heeft/krijgt van een Nationaal Landschap. De invulling hiervan is door de provincie verder uitgewerkt in het Streekplan.

Case 4: Levende berging

Basisinformatie

“Noord-Holland Midden (Waterland, de Wormer, De Beemster, De Schermer en Jisperveld) is Nationaal Landschap. Het is ook een belangrijk uitloopgebied van de noordelijke deltametropool. Het natte karakter wordt versterkt door het vasthouden van gebiedseigen water en het strategisch benutten van peilfluctuaties (‘s winters hoger, ‘s zomers lager). De ontginningsgeschiedenis blijft herkenbaar, onder andere aan de vorm van de dorpen, die in trek zijn als woongebied en bij recreanten. Waterland is een waardevol historisch-agrarisch veenlandschap met bijzondere natuurwaarden. Tussen Callantsoog en Den Helder wordt een kustverbreding landinwaarts nagestreefd. Verhoging van de veiligheid wordt daar gecombineerd met natuurontwikkeling, recreatie en toename van waterberging. Het Noorderkwartier (Alkmaar en omgeving) vangt de eigen groei op en heeft een goede infrastructurele aansluiting op de deltametropool.” Dit geeft de Vijfde Nota aan als beleidslijn voor Noord-Holland Midden en geeft enige aanwijzing voor de doelstelling van het gebied rondom Schardam, het gebied waar deze beschrijving betrekking op heeft. Het streekplan van de provincie Noord-Holland heeft een deel van dit gebied (Schardammerkoog) gereserveerd als zoekgebied voor waterberging.



Zoekgebied waterberging

Oppervlakte 200/75 hectare

Hoeveelheid te bergen water 4 miljoen m³

Peilstijging 150 cm

Frequentie 1:100 hele gebied

Functiecombinatie

waterberging - extensieve landbouw

Trajectperiode 1998 - 2002

Beschrijving project

In 1994 is in Noord-Holland veel wateroverlast opgetreden door hoge neerslagintensiteit. Dit was voor het toenmalig hoogheemraadschap Uitwaterende sluisen (inmiddels gefuseerd met waterschappen in Hollands Noorderkwartier) de aanleiding om te onderzoeken of het watersysteem voldoet aan de eisen. Het boezemsysteem mag een faalkans hebben van 1:100 jaar. Bij falen stroomt het water uit de boezem terug de polders in en worden de gemalen stopgezet om de boezem te ontlasten. De faalkans van het boezemsysteem

bleek nu veel kleiner te zijn, dus het watersysteem voldeed aan de eisen voor dat moment. Maar ook werd onderzocht of het systeem robuust genoeg was voor de toekomstige klimaatsveranderingen en zeespiegelstijgingen. Bij een toenemende neerslagintensiteit bleek het boezemsysteem in 2050 een faalkans te hebben van 1:33 jaar. Ook in de toekomst moet het boezemsysteem een faalkans hebben van 1:100 jaar. Het hoogheemraadschap had toen de keus voor een nieuw gemaal te kiezen of voor een bergingslocatie. Een bergingslocatie leek interessant omdat daarmee meerdere doelstellingen bereikt konden worden. Naast de waterdoelstelling, wilde het hoogheemraadschap ook meer natuur in het gebied en moest de landbouwproductie in het gebied omlaag (volgens de geïnterviewde ambtenaar waren hier landelijke normen voor). Een gemaal was daarentegen een stuk goedkopere oplossing.

Door WL hydraulics en het bureau Stroming is het onderzoek “Levende berging” uitgevoerd. Dit behelsde een inventarisatie van de potentiële bergingslocaties in Noord-Holland. Er werden 52 opties genoemd in het bijbehorende rapport. Eén van genoemde mogelijkheden was een gebied van 200 ha. rondom Schardam (Schardammerkoog, Beetskoog, Etersheimerbraak). Dit leek voor de ambtelijke organisatie van het hoogheemraadschap een uitstekend alternatief voor een gemaal om een bergingslocatie in te richten. Het had de mogelijkheid om 4 miljoen m³ te bergen en was gelegen nabij een knelpuntlocatie in het boezemsysteem. Als er 4 miljoen m³ geborgen zou worden, zou er anderhalve meter water op het maaiveld komen te staan. Eén keer in de honderd jaar zou het gebied helemaal onder water komen te staan, maar met een veel grotere frequentie zouden delen van het gebied onder water komen te staan. Het hoogheemraadschap verwachtte dat delen van het gebied jaarlijks gebruikt zouden worden voor waterberging. Het is agrarisch gebied, met enkele stukken natuur in eigendom van Staatsbosbeheer. Deze stukken grond worden door Staatsbosbeheer verpacht aan boeren voor extensief landbouwkundig gebruik. Uit agrarisch oogpunt is het geen slecht gebied, zeker niet in vergelijking met andere veenweidegebieden. Het is redelijk verkaveld en heeft een goede drooglegging. Er zijn 23 huizen van burgers en 10 boerenbedrijven. Het was de bedoeling dat het hoogheemraadschap alle grond zou opkopen en dan verpachten voor extensieve landbouw (hooiland o.i.d.).

De keuze tussen een gemaal (met vergelijkbare capaciteit) en de bergingspolder is aan het algemeen bestuur van het hoogheemraadschap voorgelegd. Het initiatief wordt wel “Levende berging” genoemd, terwijl deze naam eigenlijk alleen het onderzoeksrapport toebehoort. Het algemeen bestuur concludeerde dat de aanleg van een nieuw gemaal de helft goedkoper was dan de aanleg van een bergingspolder. Het algemeen bestuur wilde aan een bergingspolder net zoveel bijdragen als een gemaal (€ 2,5 miljoen investeringskosten, inclusief toekomstige kosten). De overige kosten moesten dan door andere partijen gefinancierd worden. Het algemeen bestuur kon het niet verkopen dat anders er meer geld aan oplossing werd uitgegeven (bergingslocatie) terwijl het ook goedkoper kon (gemaal). Omdat de aanleg van een bergingspolder ook een vraagstuk voor de ruimtelijke ordening is, en dus van provincie en gemeentes, vond het algemeen bestuur van het hoogheemraadschap dat het voortouw bij Gedupeerde Staten moest liggen.

De provincie nam een aantal overwegingen mee in haar uiteindelijke beslissing. Ten eerste de grote weerstand, die inmiddels bij de plaatselijke bevolking was ontstaan (actiegroep ‘Levende berging; NEE!). Daarnaast ging de provincie uit van het gemiddelde scenario van WB21 voor klimaatverandering, in plaats van het maximum scenario, zoals het

hoogheemraadschap had gedaan. Uiteindelijk concludeerde de provincie dat 75 hectare voldoende zou moeten zijn, in plaats van 200 hectare. 75 hectare was nog met enige redelijkheid aan de bevolking te verkopen, 200 hectare niet. 75 hectare was voldoende om het boezemsysteem op orde te hebben bij het middenscenario van WB21 en twee boezemgemalen waren inmiddels al uitgebreid. Het hoogheemraadschap vond dit wat aan de voorzichtige kant en was liever uitgegaan van het maximumscenario.

In december 2002 werd dit nieuwe voorstel weer aan het algemeen bestuur van het hoogheemraadschap voorgelegd. Het had de keus uit vier alternatieven. 1) een bergingslocatie van 75 hectare, 2) een gemaal, 3) buitendijkse berging in de vorm van het plan Zeevangse kogge en 4) een gemaal met aanvullend een kleinschalige bergingslocatie in de Schardammerkoog. Het algemeen bestuur stemde eensgezind tegen de bergingslocatie en besloot daarmee alleen een nieuw gemaal aan te leggen (vergelijkbare capaciteit als de bergingslocatie van 75 hectare). Het algemeen bestuur durfde het niet aan om te kiezen vóór een bergingslocatie, waar het draagvlak (van de potentiële kiezers) zo laag voor was, ondanks het ontwikkelingsrichting van het landelijk beleid om niet alleen naar technische oplossingen maar ook naar ruimtelijke oplossingen te kijken.

Zo zijn de bergingslocaties uiteindelijk van tafel geveegd, terwijl ze in de deelstroomgebiedsvisie en in het streekplan nog steeds genoemd staan als zoekgebieden voor waterberging. Gedupeerde Staten was zeer teleurgesteld over de beslissing van het hoogheemraadschap. Het hoogheemraadschap ging in januari 2003 fuseren met de waterschappen uit het Hollands Noorderkwartier. De provincie wilde het nieuwe hoogheemraadschap dan in 2003 nog een kans geven om het besluit terug te draaien, maar dit is voor het hoogheemraadschap geen optie. “Dat kun je niet verkopen, eerst een besluit nemen en drie maanden later het weer terug draaien”.

Visies

- Hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen

De ambtelijke organisatie was initiatiefnemer van het plan. Het plan is uiteindelijk door het algemeen bestuur weggestemd. Het plan was volgens het hoogheemraadschap geschikt om de doelstellingen mee te halen. De vereniging “Levende berging; NEE!” had zijn twijfels bij de waterhuishoudkundige effecten van het plan. “Als de berging eenmaal vol zit (in 24 uur), is de veiligheid in perioden met veel neerslag verdwenen. Dan kan er niets meer geborgen worden”. De rol in het beleidsproces van de ambtelijke organisatie is die van initiator. De rol van het algemeen bestuur is die van selector. Het besluit van het algemeen bestuur is bindend.

- Provincie Noord-Holland

Verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening. Moest uiteindelijk de voortrekkersrol vervullen. Gedeputeerde Staten wilde het plan erg graag uit gaan voeren en onderschreef de doelstellingen. In het Streekplan zijn een aantal zoeklocaties opgenomen voor waterberging, maar er is nadrukkelijk nog geen keuze gemaakt welke gebieden werkelijk benut zouden worden. Een stroomgebiedvisie maakt duidelijk hoe de afwikkeling van water plaats gaat vinden. Daarna zou een beslissing worden genomen welke locaties worden aangewezen als waterberging. De stroomgebiedsvisie was nog niet klaar toen het algemeen bestuur van het hoogheemraadschap besloot een nieuw gemaal aan te leggen. De

rol van de provincie in het beleidsproces zou je in eerste instantie kunnen omschrijven als supporter. Ze ondersteunt het initiatief van de ambtelijke organisatie van het hoogheemraadschap. Vervolgens wordt haar gevraagd de rol van initiator over te nemen.

- Gemeentes

Het plan is nooit zover gekomen, dat het in bestemmingsplannen vastgelegd moest worden. In dit stadium is niet duidelijk welke rol ze had kunnen vervullen.

- Bewoners

De bevolking was faliekant tegen het plan. De bewoners hebben samen met de boeren in het gebied de vereniging “Levende berging; NEE!” opgericht. Het hoogheemraadschap zegt “de bewoners zijn veelal afkomstig uit Amsterdam, die het gebied beschouwen als hun ‘achtertuin’. Ze wilden niet dat daar een bergingslocatie van gemaakt zou worden en dat ze daarvoor weg zouden moeten”. De vereniging zelf geeft aan inderdaad tegen het plan te zijn geweest, maar altijd op basis van inhoudelijke argumenten. Het leek hen niet voldoende om één gebied in te richten voor waterberging. Als het vol staat is in tijden van hevige neerslag de veiligheid alsnog weg. Bovendien geloofde de vereniging niet in de argumenten van het hoogheemraadschap, dat het goed zou zijn voor natuurontwikkeling. Ze hebben met natuurorganisaties gesproken en toen bleek dat het plan desastreus zou zijn voor de weidevogel populatie en dat in eerste instantie er vooral veel riet en brandnetels zouden gaan groeien (zie ook de case Jisperveld). Het was niet duidelijk of dit te beheren was voor het hoogheemraadschap. Dit leek ook haaks te staan op het provinciaal beleid om weidevogels zoveel mogelijk te beschermen. Op zich onderschreven de burgers best de noodzaak van het probleem, maar stelden meer vertrouwen in een alternatief van een nieuw gemaal, aangevuld met een kleinschalige bergingslocatie. Hier zou je dan ook kunnen testen wat nu werkelijk de effecten van waterberging zijn, zowel voor het grondgebruik als voor de waterhuishouding. In het beleidsproces waren ze duidelijk de critici.

- Boeren

Ze waren ook tegen het plan, maar het hoogheemraadschap verwachtte er uiteindelijk wel met de boeren uit te komen. De redenering was dat boeren ondernemers zijn met wie uiteindelijk wel te praten valt over het verkopen van de grond. De boeren waren samen met de bewoners vertegenwoordigd in “Levende berging; NEE!”. De vereniging gaf aan dat boeren pas bereid waren de grond te verkopen en het terug te pachten als duidelijk was dat er na waterberging goed viel te boeren op de gronden. Er was in dit stadium nog géén duidelijkheid over de effecten van waterberging op landbouwgrond en er werden nog géén adequate regelingen aangeboden door het hoogheemraadschap, vooralsnog stonden de boeren dus niet welwillend tegenover het plan. De boeren vonden dat een nieuw gemaal de enige geschikte oplossing was. De boeren die grond hadden in de voorgestelde kleinschalige bergingslocatie vonden deze aanvullende bergingslocatie geen goed idee. Voor de actiegroep was dit niet een groot probleem. De eerste doelstelling van de actiegroep was het tegenhouden van de waterbergingslocaties binnendijks. Wat er vervolgens moest gebeuren was van latere zorg. Ook de boeren waren in het proces de critici.

- Staatsbosbeheer

Heeft grond in eigendom in het gebied en zou deze gronden ter beschikking moeten stellen voor waterberging. SBB Zou uiteindelijk wel meewerken, maar dat ging niet van harte. Voor SBB staat immers de natuurdoelstelling voorop. Waterberging leek vooral een gevaar op te leveren voor de weidevogelpopulatie in het gebied. De rol van staatsbosbeheer is in eerste instantie criticus, maar zou uiteindelijk supporter zijn, als afspraken zijn gemaakt over natuurdoelen.

- Onderzoekers

Met hun specifieke deskundigheid hebben de onderzoekers bijgedragen aan de totstandkoming van het plan voor waterberging rondom Schardam. De rol van de onderzoekers in het beleidsproces is die van facilitator.

Succes- en faalfactoren

- Grondverwerving

Grondverwerving is niet aan de orde gekomen in het traject, maar het hoogheemraadschap verwachtte dat dat in principe geen probleem zou zijn. SBB zou uiteindelijk wel meewerken, als semi-overheid, zolang hun natuurdoelstellingen maar niet in gevaar komen. Ook met de boeren verwachtte het hoogheemraadschap geen problemen. Dit zijn ondernemers, met wie uiteindelijk wel te praten valt over het verkopen van grond. Vereniging “Levende berging; NEE!” gaf aan dat het nog niet zo makkelijk lag. Wilde de boeren hun grond verkopen en terugpachten, dan moest eerst duidelijk zijn welke effecten waterberging op landbouwgrond had, wie de gronden na waterberging weer geschikt zou maken voor landbouwkundig gebruik en er moesten betrouwbare regelingen worden voorgesteld. De boeren mogen géén risicodragers zijn. Via een top-down benadering verwachtte het hoogheemraadschap de weerstand bij grondeigenaren weg te krijgen met financiële middelen.

- Overheidssubsidies

Het hoogheemraadschap gaf in eerste instantie aan zoveel mee te willen betalen als een gemaal kost. Het uiteindelijke project zou duurder zijn. De provincie zou dan op zoek moeten gaan naar aanvullende financieringsbronnen. Aangezien het plan voortijdig is stopgezet, heeft dit voorsnog geen problemen opgeleverd. Het hoogheemraadschap verwachtte dat dit geen problemen op zou leveren, omdat ze zelf niet verantwoordelijk was voor de aanvullende financiering.

- Kennis

Het hoogheemraadschap heeft op kleine schaal al flink wat kennis in huis met betrekking tot waterberging op klei-op-veen gronden. Zogenaamde zomerpolders en boezemlanden staan vaak in de winter al onder water, terwijl ze in de zomer worden gebruikt voor extensieve landbouw. Dit blijkt goed te functioneren en het hoogheemraadschap verwachtte, dat dit ook op grotere schaal geen problemen op zou leveren. Dit werd dus niet als probleem ervaren. Het was volgens het hoogheemraadschap niet nodig extra kennis te benutten, die bij de bewoners en boeren aanwezig zou kunnen zijn. De vereniging “Levende berging; NEE!” vindt dat door het hoogheemraadschap alleen gekeken is naar waterproblemen en dat de effecten voor bewoners en burgers onvoldoende in beeld zijn ge-

bracht. De bewoners en boeren hadden hier en bijdrage aan kunnen leveren. Het hoogheemraadschap benaderde dit onderdeel dus puur vanuit een top-down positie.

- Organisatie van besluitvorming

Hier zat voor het hoogheemraadschap de bottleneck. Omdat de bewoners zo fel tegen het plan waren, was het niet mogelijk om overleg met deze partij te hebben. Concessies waren van deze kant niet te verwachten. Omdat de bewoners uiteindelijk ook kiezers zijn en omdat ze vertegenwoordigd worden in het algemeen bestuur van het hoogheemraadschap, kon dit algemeen bestuur niets anders doen dan ook tegen de bergingslocaties stemmen. De vereniging “Levende berging; NEE!” ervoer dit anders. Omdat zowel provincie als hoogheemraadschap open stonden voor gesprekken, de gedeputeerde altijd antwoord gaf op brieven van de vereniging en welwillend was om de argumenten van de vereniging aan te horen, heeft de vereniging in ieder geval het gevoel dat ze daarin serieus genomen is. Ze zijn tevreden over de invloed die ze hebben kunnen uitoefenen op het proces. Uiteindelijk bleek de politieke invloed van de bewoners voldoende groot te zijn om op die manier het plan tegen te houden. In die zin kun je dus zeggen, dat het democratisch systeem in ieder geval werkt. Het feit dat het hoogheemraadschap een functionele *democratie* is speelt deze plannen over waterberging dus parten, omdat er te weinig draagvlak was voor deze oplossingsrichting. Uiteindelijk bleek dus bottom-up niet voldoende draagvlak te zijn voor een waterbergingslocatie. De macht was groot genoeg om het plan stop te kunnen zetten.

- Probleemurgentie

Alle partijen waren het eens over het probleem dat het boezemsysteem niet voldoende toegerust is voor de verwachte klimaatveranderingen. Iedereen had immers de wateroverlast van 1994 en 1998 ervaren. Maar omdat er voor de bewoners een beter alternatief was (het gemaal, eventueel met kleinschalig bergen), heeft het plan voor waterbergingslocaties uiteindelijk het onderspit moeten delven. De probleemurgentie was duidelijk aanwezig, alle partijen hebben de overlastproblemen ervaren. Men was het echter niet eens met de voorgestelde oplossing.

- Wettelijke regelingen

Het hoogheemraadschap verwachtte dat de habitat vogelrichtlijn een probleem zou kunnen vormen voor de aanleg van de locatie, omdat de biotoop voor weidevogels uit het gebied verstoord zou worden. Dit zou door bewoners als extra argument tegen het waterbergingsgebied kunnen worden gebruikt. Hetzelfde geldt voor de nota Belvédère. Een deel van het gebied is aangewezen als Belvédère gebied, ofwel cultuurhistorisch belangrijk. Ook dit zou door bewoners als extra argument kunnen worden aangedragen tegen waterberging. Hier fungeerden ze als extra argumenten om bottom-up de waterbergingslocatie tegen te kunnen houden.

Als aanvullend potentieel probleem werd door het hoogheemraadschap genoemd, dat bij de provincie men dermate graag de waterbergingslocatie gerealiseerd zag, dat men ook niet meer openstond voor andere oplossingen. Top-down belemmerde de starheid van de provincie de oplossing van het probleem: namelijk onvoldoende boezemcapaciteit in de toekomst.

De vereniging “Levende berging; NEE!” gaf aan dat het misschien wel heel anders was gelopen als het hoogheemraadschap van het begin af open had gecommuniceerd naar de bewoners en boeren van het gebied. Op een gegeven moment kregen ze een brief van het hoogheemraadschap, waarin werd aangekondigd dat er plannen waren voor grootschalige waterberging in het gebied waar hun huizen en boerderijen in stonden. Als ze meer informatie wilden, konden ze bellen voor een kopie van het rapport. Dit is de bewoners in het verkeerde keelgat geschoten, er werd op dat moment niet naar hun mening gevraagd, er werd alleen maar van bovenaf opgelegd.

Samenvattend kun je zeggen, dat een gebrek aan draagvlak voor de oplossingsrichting van het probleem er voor heeft gezorgd, dat er geen waterbergingsgebied is gekomen. De politieke invloed van de bewoners is dus dermate groot, dat dit tegengehouden kon worden. Het probleem werd wel erkend, maar er was een alternatieve oplossingsrichting, die bij de bewoners in het gebied de voorkeur had. Er is vooraf door het hoogheemraadschap onvoldoende getracht om draagvlak voor waterberging in het gebied bij de bewoners en boeren te verkrijgen. Het probleem bij de totstandkoming van de waterbergingslocatie kwam dus van beneden af en was in die zin bottom-up gerelateerd.

Oplossingen

De ambtenaar van het hoogheemraadschap is ervan overtuigd, dat project niet anders had kunnen lopen. Het leek hem van het begin af aan tot mislukken gedoemd. Mede door het feit dat de provincie zich blind staarde op deze ene oplossing en niet over andere oplossingen wilde praten en door het feit, dat bij de bewoners de alternatieve oplossing de voorkeur had, maakte dat het algemeen bestuur van het hoogheemraadschap niet anders kon beslissen dan de waterbergingslocatie van tafel te vegen. De vereniging “Levende berging; NEE!” had wel het gevoel dat de provincie open stond voor de argumenten van de vereniging, maar de plannen bleven bestaan.

Bij de uitvoering van dergelijke projecten is het naar mening van de ambtenaar van het hoogheemraadschap beter dat er één trekker is. Dit schept meer duidelijkheid naar andere belanghebbenden. Het is niet verstandig om in zo’n traject steeds weer nieuwe plannen en ideeën van andere partijen te moeten behandelen. Als voorbeeld kwam nog het alternatief van waterschap De Waterlanden, namelijk de Zeevangse kogge. Hiermee probeerde men ruimte voor waterberging buitendijks te zoeken en stelde men voor een deel van het Markermeer in te polderen en hiervoor te gebruiken (in combinatie met recreatie). Dit was echter een dermate irrationeel plan, dat het nooit serieus behandeld kon worden. Het leidde echter wel de aandacht af van de werkelijke discussie en creëerde daarmee onduidelijkheid. Eén trekker schept duidelijkheid in het proces.

De vereniging daarentegen voelde zich zeer gepasseerd, dat ze niet bij de totstandkoming van het plan zijn geraadpleegd. Voor het draagvlak was het waarschijnlijk beter geweest als het hoogheemraadschap van het begin af op een andere manier had gecommuniceerd met de burgers en boeren in het gebied.

Daarnaast is het belangrijk dat bij de uitvoering de noodzaak van het plan duidelijk wordt gemaakt. Er moeten rationele redenen worden gegeven waarom dit plan beter is dan het alternatief. Daarbij helpt het niet om met beleidslijnen aan te komen bij de burgers. De beleidslijnen geven niet het concrete doel aan van het project. Bij dit project hebben beleidslijnen van het rijk geen grote rol gespeeld. Het hoogheemraadschap was

wel op de hoogte van het idee 'functies combineren', maar kon niet aangeven welke functies volgens de Vijfde Nota voor dit gebied relevant waren. Ze zochten naar de naar hun menig meest logische (verkoopbare) functiecombinatie in het gebied, namelijk waterberging met extensieve landbouw, en of dit overeenstemde met de Vijfde Nota was onbekend en niet relevant omdat de Vijfde Nota nog niet door de kamer heen is.

De discussie over de politieke status van waterschappen loopt al langer. De vraag wordt vaak gesteld of waterschappen niet gewoon een uitvoerende overheidsorganisatie zouden moeten zijn, in plaats van een politieke organisatie. Als het waterschap een uitvoerende organisatie was geweest, had een top-down benadering, zoals beoogd bij deze plannen, voor realisatie van de waterbergingslocaties kunnen zorgen. Het lijkt echter verstandiger dat vanwege de politieke status van een waterschap of hoogheemraadschap er bij het zoeken van oplossingen voor problemen in het waterbeheer gezocht wordt naar consensus bij de betrokken partijen en dus een bottom-up benadering wordt toegepast. Als vooraf de neuzen dezelfde kant op staan, zal er een oplossing worden gerealiseerd naar tevredenheid van de verschillende partijen en zal geen energie (en geld) verspild worden aan plannen, die uiteindelijk in de prullenbak verdwijnen. Dan is het belangrijk de concrete argumenten als hierboven beschreven aan te dragen en niet alleen beleidslijnen als uitgangspunt te nemen.

De ambtelijke organisatie van het hoogheemraadschap heeft de strategie gevolgd van een hiërarchische sturing van het netwerk behorende bij dit project, maar bleek onvoldoende macht te bezitten om dit waar te kunnen maken.

Deze case is in het licht van de "window of opportunity" van Kingdon te analyseren. Het raam ging zagezegd open toen het hoogheemraadschap na de wateroverlast uit 1994 en 1998 besloot om het watersysteem te toetsen op de faalkansen voor de toekomst en bleek dat er gezocht moest worden naar een oplossing om het watersysteem aan de faalkansen van toekomstige klimaatscenario's te laten voldoen. Kingdon geeft aan dat zo'n open raam snel benut moet worden, omdat er tal van factoren zijn die het raam snel weer doen sluiten. Dat bleek ook in deze case het geval te zijn. De provincie heeft het raam lang open geprobeerd te houden, mede dankzij de persoonlijke betrokkenheid van de gedeputeerde. Het raam is gesloten omdat in eerste instantie de participanten in de beleidsstroom het niet eens werden over de oplossing (bewoners, boeren) en omdat het politieke systeem het in eerste instantie niet eens werd over de oplossing (bestuur van het hoogheemraadschap wilde wat anders dan de ambtelijke organisatie). Het raam kan eventueel weer open gaan in de toekomst, doordat de locaties in het streekplan en de deelstroomgebiedsvisie nog als zoeklocatie aangegeven staan. Wel is het zo dat de betrokken gedeputeerde na de provinciale verkiezingen van 2003 uit het college verdwenen is. Deze voorstander van de oplossing kan zich niet dus meer sterk maken voor de waterbergingslocatie.

Case 5: Ruwenbos Enschede¹⁸

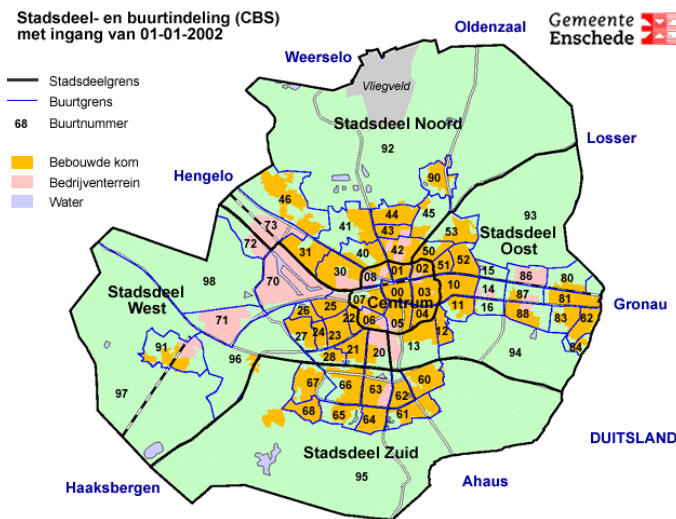
Algemene inleiding op stedelijk waterbeheer (ook van toepassing bij case 6 en 7)

De Vijfde Nota geeft aan “dat een uitgekiend inrichtingsbeleid voor bestaand en nieuw stedelijk gebied waterproblemen moet voorkomen. Voor nieuwe bebouwing wordt geëist dat er voldoende water kan worden geborgen om afwenteling naar het landelijk gebied te voorkomen. In bestaand bebouwd gebied moet deze afwenteling worden verminderd. Waar sprake is van toename van verhard oppervlak dient compenserend ruimte te worden gemaakt voor het bergen van te verwachten afvoerpieken en om in bepaalde gebieden infiltratie te bevorderen om zoetwatervoorraden aan te vullen. De ontwikkeling van watervriendelijke bouwvormen wordt gestimuleerd. Drijvende woningen of paalwoningen behoren tot de mogelijkheden mits aan voorwaarden wordt voldaan. Ook andere vormen van aangepaste verstedelijking zijn denkbaar. Dit zogenoemde ‘waterneutraal’ of ‘waterpositief’ bouwen geldt voor alle nieuwe verstedelijking in Nederland. De criteria daarvoor worden in de vorm van een ‘watertoets’ onderdeel van de ruimtelijke afweging. Bij de ontwikkeling van woonmilieus aan het water moet specifiek rekening worden gehouden met stank- en gezondheidsproblemen. Door water zoveel mogelijk te laten stromen kunnen deze problemen meestal worden voorkomen. Water wordt verder gebruikt om de transformatieopgave in het bestaand stedelijk gebied te ondersteunen. Hierbij wordt prioriteit gelegd bij de ontwikkeling van centrum-stedelijke woonmilieus en op de transformatie buiten-centrum milieus naar groen-blauwe stedelijke milieus, waar het water gebruikt wordt om de variatie binnen deze wijken te vergroten. Om aantrekkelijke woonmilieus te creëren kunnen op bepaalde plaatsen nieuwe waterfronten worden gerealiseerd.”

Basisinformatie

In de in 2003 voltooide woonwijk Ruwenbos in Enschede is sprake van stedelijk waterbeheer in de vorm van wadi's. De straten zijn in dit project voorzien van duidelijk aanwezige goten die met voldoende afschotwater afvoeren naar de wadi's. Een wadi is een bovengronds infiltratiesysteem voor regenwater. In een wijk waarin een wadi is aangelegd, wordt regenwater niet langer afgevoerd via het riool, maar afgekoppeld en via bovengrondse goten afgevoerd naar de wadi. In deze met gras begroeide geul staat na een flinke regenbui water tot het wegzakt in de bodem. De bodemlaag van de wadi bestaat uit een laag grind en een buis, die bij hoge grondwaterstanden een aanvullende drainerende functie heeft. Het wadisysteem voorkomt dat het riool onnodig belast wordt en gaat verdroging tegen.

¹⁸ Op dit verslag werd commentaar ontvangen van dhr. G. Bruins, medewerker van het Waterschap Regge en Dinkel, vroeger van de gemeente Enschede.



Ruwenbos

Duur project van 1993 tot 1999

Totale kosten wadi's € 99.578,-

Woningen 400 voornamelijk koopwoningen

Prijsklasse variërend van € 82.000,00 tot € 270.000,00

Wadi

Overstortingfrequentie 1:2-5 jaar

Funciecombinaties

vasthouden - bergen - afvoeren
(regenwater) - wonen - natuur

Beschrijving project

Voor de ontwikkeling van het plan Ruwenbos is aansluiting gezocht bij de uitgangspunten van duurzaam bouwen en de Derde Nota Waterhuishouding. Thema's als terugdringing van de verdroging, het scheiden van vuil en schoon water, beperking van verhard oppervlak en infiltratie van regenwater speelden hierbij een belangrijke rol. Teneinde milieuvriendelijke maatregelen in het stedenbouwkundig plan op te kunnen nemen, is overleg tussen de verschillende vakdisciplines in een vroegtijdig stadium van fundamenteel belang geweest. Hoewel de gemeente de initiator is van het plan, was zij zich bewust dat de medewerking van de andere partijen van essentieel belang is voor het welslagen van het project. In 1994 is door de gemeente Enschede in samenwerking met een adviesbureau onderzoek verricht naar de haalbaarheid van het toepassen van een wadisysteem in de wijk Ruwenbos. Het betreffende adviesbureau negatief over het wadi-idee. In reactie hierop vroeg de gemeente een tweede advies van een ander bureau, wat resulteerde in een concrete uitwerking van de plannen.

In Ruwenbos werd onder andere aandacht besteed aan vermindering van verharding. Er is gekozen voor bovengrondse afvoer van regenwater door 'wadi's' en voor energie-extensivering door een verkaveling met zuid-oriëntatie en opgaande beplanting te kiezen. In het grootste gedeelte van Ruwenbos is geen hemelwaterriool aangelegd. Regenpijpen van woningen monden bovengronds uit in gootjes die het water door de tuin afvoeren naar de straat of het achterpad. De bestrating is hol uitgevoerd zonder goot- of trottoirkolken en loopt af naar de wadi's. Door de bovengrondse afvoer wordt een aanzienlijke berging gecreëerd. De woonstraatjes zijn zo smal mogelijk gehouden ter reductie van het verhard oppervlak en om parkeren in de straatjes te voorkomen. Het regenwater van de wijkontsluitingswegen en parkeerterreinen wordt wel opgevangen in de straatkolken. Hier wordt een verbeterd gescheiden rioolstelsel aangelegd. Het huishoudelijk afvalwater uit de wijk wordt via een apart stelsel afgevoerd naar de zuiveringsinstallatie.

In de wijk is de inrichting redelijk sober gehouden. Er is veel overleg gevoerd tussen de verschillende betrokken partijen. Ruwenbos was dan ook het eerste wadiproject. De planopzet in een wadiwijk vergt een goede communicatie. Het afvoeren van regenwater via een wadisysteem heeft namelijk op vrijwel alle onderdelen van het plan en voor alle betrokken partijen gevolgen en is zodoende intensiever dan ‘traditionele’ plannen. De bottom-up aanpak in wadiwijk in Ruwenbos lijkt het project goed te hebben gedaan. In de praktijk zijn er nauwelijks problemen, al loopt één wadi minder goed door en blijkt het moeilijk te zijn om het schoonhouden van de wadi’s goed in te passen in de tamelijk rigide onderhoudsschema’s van de gemeentelijke reinigingsdienst. Dat laatste heeft te maken met de relatieve onvoorspelbaarheid van de waterstand in de wadi’s.

Visies

- Gemeente Enschede

Het project is geïnitieerd door de gemeente Enschede. Tevens was de gemeente een belangrijke mediator richting rioleringsdeskundigen, projectontwikkelaars en toekomstige bewoners. Een projectteam met bevlogen ambtenaren speelde een belangrijke rol in het realiseren van een wijk op basis van de principes van het duurzaam bouwen. De ambitieuze politieke leiding van de gemeente zag Ruwenbos als een mogelijkheid de gemeente nationaal op de kaart te zetten en liet het projectteam min of meer vrij. Een bijkomend voordeel voor de gemeente was dat bovengrondse rioleringen goedkoper uitvallen dan een ondergronds rioleringsstelsel. De gemeente was de belangrijkste drijvende kracht, maar binnen het top-down kader was sprake van integrale samenwerking (bottom-up).

- Projectontwikkelaars

Voor de projectontwikkelaars hadden moeite met de nieuwe inrichting die de gemeente Enschede voor ogen had. Zij moesten door deze ambitieuze plannen ook hun werkwijze veranderen en daar zaten zij in eerste instantie niet op te wachten. Zij hadden de meeste grond in handen en hadden zodoende een zekere machtspositie; de gemeente moest met hen in gesprek en hen een zekere invloed toestaan op het ontwerp. De projectontwikkelaars raakten overtuigd van de commerciële meerwaarde van de geplande duurzame woningbouw door het enthousiasme van de gemeente. De projectontwikkelaars speelden in eerste instantie de rol van aanpasser maar werden later supporter van het project. In de verkoopbrochure van de woningen in de wijk speelden wateraspecten uiteindelijk een belangrijke rol. De term ‘wadi’, bedacht door het gemeentelijke projectteam, was daarbij aantrekkelijk.

- Architecten

De vernieuwende opzet van de wijk was aanvankelijk onderwerp van felle discussie tussen de plannenmakers en de architecten. De architecten maakten zich voornamelijk druk over de voorschriften aangaande de bouwmaterialen. De betrokken gemeentelijke stedenbouwkundige wilde meer eenheid in de wijk. Zij streefde naar een optimale afstemming van de woningen. Dit heeft er onder andere toe geleid dat de architecten in hun ontwerp tot twee soorten metselstenen en één soort (kleur) dakpan waren beperkt. Ook zij waren aanpasser.

- Bewoners

De (aanstaande) bewoners van de wijk waren de grootste critici. Zij maakten zich vooral zorgen over de wadi's. Zij vreesden gevaarlijke situaties wanneer de beddingen zich tijdens een stortbui zouden vullen met kolkende watermassa's. Door intensieve voorlichting is geprobeerd zorgen weg te nemen. De huidige bewoners zijn over het algemeen tevreden met het resultaat. In de enquête van TAUW (2002) hebben veel bewoners aangegeven dat de wadi's de wijk een meerwaarde verschaffen aan natuur en rust. 94% van de bewoners zou weer in een wadi wijk willen wonen. Ook voelen zij zich vaak extra betrokken bij de wijk. Het grootste deel houdt zich volgens eigen zeggen aan de aanbevelingen ten aanzien van het gebruik van bestrijdingsmiddelen en het wassen van auto's in de omgeving. Ruim vijftig procent zou zelfs aanvullende manieren van waterbeheer in de wijk waarderen, zoals hergebruik van regenwater voor toiletspoeling, de regenton en aanleg van vijvers. De grootste klacht van de bewoners is de vaak vochtige/drassige voor- en/of achtertuin.

Succes- en faalfactoren

- Grondverwerving

De grondverwerving leverde geen grote problemen op. De meeste grond was reeds eigendom van de projectontwikkelaar. Er waren nog enkele landbouwbedrijven. De 'zuiwelboerderij' is in ieder geval door de projectontwikkelaar verbouwd tot twee woningen en er zijn 5 villa's bijgebouwd. Wie de overige twee boerenbedrijven heeft uitgekocht en of ze verplaatst zijn is niet meer bekend. De bedrijven zijn uitgekocht door het grondbedrijf van de gemeente. De grondexploitatie was de bron van het geld.

- Overheidssubsidies

Alleen voor de woningbouw is vanuit het rijk een (bescheiden) subsidie aangevraagd. Deze Premie Koop A en B waren slechts bruikbaar voor de woningbouwprojecten. De wadi's zijn door de gemeente gefinancierd. Wel hadden de voorwaarden voor de subsidies zijn doorwerking op het gehele project. De woningbouwprojecten met subsidie moesten namelijk binnen een bepaalde tijd gerealiseerd zijn. Hierdoor ontstond een zekere druk op het project, waardoor verscheidene (milieuvriendelijkere) ideeën gesneuveld zijn.

- Kennis

Een adviesbureau voerde in 1994 voor de gemeente een geohydrologisch onderzoek uit in het kader van het stedenbouwkundig ontwerp van het gebied. De adviseurs zagen de plannen van de gemeente niet zitten. De onderzoekers voorspelden dat de wadi's voor veel overlast zouden zorgen. Desondanks heeft de gemeente de plannen uiteindelijk toch doorgezet, na inschakeling van een ander adviesbureau. Het doorzettingsvermogen van de gemeente beruiste deels op de ervaring van haar medewerkers, waarvan er één in een andere gemeente ervaring had opgedaan met de gescheiden afvoer van regenwater. Naast (toenmalig) een zeker conservatisme in de wateradvieswereld signaleren onze geïnterviewden nog steeds een gebrek aan kennis, met name van de effecten van afkoppelen.

- Organisatie van besluitvorming

De organisatie was top-down + opgezet. De gemeente was initiator en stuurder van het project. Desalniettemin kende het project een integrale samenwerking tussen de verschillende partijen. Het betrof een zo goed als nieuw idee wat nog niet eerder op grote schaal was uitgevoerd. Om het project van de grond te krijgen en te laten slagen was communicatie en samenwerking zodoende noodzakelijk. Voor de gemeente zelf zaten er veel voordelen aan een wadiwijk. Wadi's waren goedkoper in aanleg en onderhoud dan een 'traditioneel' rioleringsysteem. Daarnaast verschaftte de wijk Enschede veel positieve publiciteit. De projectontwikkelaars werden warm gemaakt voor het project met de commerciële meerwaarde van duurzame woningbouw en zo werd het project voor iedereen op één of andere manier acceptabel gemaakt. Wat hielp was een geloof in het project van de kant van de gemeente, de selectie van projectmedewerkers op betrokkenheid bij 'duurzaamheid' en een continuïteit in het projectmanagement. Bij de opzet van het project is besloten alleen de belangrijkste partijen te betrekken. Men vreesde dat te veel partijen de planvorming zou bemoeilijken ofwel onmogelijk zou maken. Uiteindelijk zijn de groen- en rioolbeheerders echter in het geheel niet betrokken. Het gevolg is dat deze beheerders nu heel kritisch zijn over het plan en hier moeilijk vanaf te brengen zijn. Zij ondervinden problemen bij het uitvoeren van hun beheerstaken.

- Probleemurgentie

In eerste instantie was dit niet voor iedereen duidelijk, hoewel het gebied een bijzondere aanpak vroeg door de lage ligging. Het oorspronkelijke maaiveld in het gebied helt globaal van oost naar west, met het hoogste punt op 34,30 m +NAP en het laagste punt op 32,00 m +NAP. Er moest hoe dan ook extra aandacht worden besteed aan onder andere de afvoer van water in een wijk in dit gebied. Zodoende was het voor de gemeente makkelijker de stap naar een geheel nieuw systeem te wagen.

- Wettelijke regelingen en normen

De enige norm die gesteld werd, was dat het project in Ruwenbos de waterkwaliteit niet zou aantasten. Dit bleek geen probleem.

Oplossingen

De grootste succesfactor in dit project was de samenwerking onder leiding van een enthousiast gemeentelijk team. Dat team wist de andere partijen op een goede manier voor het project te winnen en de juiste mensen te benaderen. Duurzaamheid was hierbij een leidraad. Zowel de architecten als deskundigen op het gebied van de waterhuishouding werden geselecteerd op hun duurzame aanpak. Zodoende ontstond een sterke stuurgroep. Het project heeft dus een sterk bottom-up karakter. De kennis van het gebied was goed, mede door het onderzoek van twee adviesbureaus. Hierdoor zijn er achteraf weinig problemen ontstaan in het gebied. Het feit dat er in eerste instantie veel weerstand en kritiek was, heeft er waarschijnlijk wel mede toe bijgedragen dat het project zo goed in elkaar zit.

Het beheer van het gebied heeft achteraf de grootste problemen opgeleverd. De ervaringen vanuit het onderhoud van de wadi leert dat er op een aantal plaatsen kale plekken in de grasmat ontstaan als gevolg van onder meer het gebruik van maaimachines, spelende kinderen en ophoping van slib. Daarnaast leidt het gebruik van maaimachines soms tot

spoorvorming indien de wadibodem nog te nat is en zorgen deze machines voor verdichting van de ondergrond. Tevens blijkt soms het talud van de wadi te steil om deze goed te kunnen maaien. Het onderhoud van een nieuw systeem als de wadi's vereist een goede afstemming tussen de verschillende gemeentelijke diensten. Volgens Bruins hadden de beheerders (gemeentelijke reinigingsdienst, groenvoorziening, etc.) in de ontwerpfase bij het project betrokken moeten worden. In dat geval waren de beheerders waarschijnlijk veel meer betrokken geweest bij het project. De beheerders zien de wadi's en de bergingsgebieden nu vooral als last en weigeren mee te denken over een andere beheeraanpak. Dit maakt een goede communicatie onmogelijk. Ook blijkt, hoewel de aanlegkosten per vierkante meter aangesloten verhard oppervlak bij een wadisysteem lager zijn dan bij een traditioneel riool, de onderhoudskosten voor een wadi hoger dan voor een traditioneel riool.

Case 6: Drijvend wonen in Middelburg¹⁹

Basis informatie



Opzet project 1992

Oppervlakte 40 hectare

Bestemmingsplan 1998;
start uitvoering in vier fases

Fasering 1998-2003

Woningen (eerste fase)
800-900, waarvan 94% koop

Initiator
Gemeente Middelburg

Het project is gerealiseerd in de Middelburgse ‘tuinwijk’ De Veersche Poort. De ruim opgezette Veersche Poort heeft een oppervlakte van veertig hectare. In het zuidwesten grenst de wijk aan de binnenstad van Middelburg. In het noorden en oosten wordt het omgeven door het Walcherse platteland. Water verbindt de Veersche Poort met het historische stadshart van Middelburg. Een nieuwe gracht – bijna tot in de Middelburgse vest – wordt naar de kern van de Veersche Poort toe steeds breder. Het project is een uitwerking van het stedelijk waterbeleid als aangegeven in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening. De gemeente wilde hier een combinatie van wonen, natuur en water. De waterstructuurschets hield rekening met de oorspronkelijke agrarische watergang in het gebied. Een nieuwe gracht verbindt de Veersche Poort met het historisch hart van Middelburg. De gemeente heeft architectuurstudio Herman Hertzberger opdracht gegeven binnen dit structuurplan een woongebied te ontwerpen, waarbij de verschillende functies zo veel als mogelijk in elkaar zouden overlopen. De woonwijk Veersche Poort beslaat veertig hectare oppervlak. In verschillende fasen worden drie woonhoven gerealiseerd, waarin verschillende soorten woningen gegroepeerd worden rond een binnenhof. Daarnaast worden zestig dubbele woningen gebouwd en komt er een aantal vrije kavels. In de woonhoven wordt gebruik gemaakt van watervriendelijke bouwvormen. Op twee locaties in de wijk is door de ontwerper ruimte gedacht voor drijvende woningen; één van die locaties is juridisch uitgewerkt en daar mochten maximaal vier drijvende woningen gerealiseerd worden²⁰.

¹⁹ Dhr. A.J.F. Suylen (Projectleider Veersepoort) heeft dit verslag becommentarieerd.

²⁰ In het project zijn naast de drijvende woningen ook woningen ontworpen die op palen (gedeeltelijk) boven het water hangen. De appartementen hebben een balkon dat over het water hangt. Enkele van deze terrassen zijn meer dan 25 m² groot. Het unieke van de appartementen is de ligging. Het merendeel wordt in en over de centraal in het plan gelegen gracht gebouwd. In deze case zal echter, gezien de onderlinge verschillen tussen de verschillende bouwvormen en de omvang van het totale project, enkel aandacht worden besteed aan de drijvende woningen.

Beschrijving project

In het oorspronkelijke project waren 10 waterwoningen gepland. Deze waterwoningen zijn ontworpen op een drijver. De drijver van de woning bestaat uit drie aan elkaar gemonteerde stalen 'offshore' buizen met een diameter van ruim twee meter. Het drijfvermogen bedraagt ongeveer 135 ton waarvan in onbelaste toestand 85 ton gebruikt wordt. De 18 mm dikke metalen drijvers zijn duurzaam geconserveerd. De woning kan tevens circa negentig graden worden gedraaid en is bereikbaar vanaf een betonnen landhoofd. De drijfhuizen waren gepland in het centrale watergebied van de Veersche Poort.

Tijdens de uitwerking van het ontwerp van de waterwoning bleek dat het drijvend vermogen van de driehoekige constructie onvoldoende wooncomfort garandeerde bij harde wind. De drijfconstructie moest zodoende worden veranderd. De drijver was aanvankelijk driehoekig, maar moest zeshoekig worden. Hierdoor moest echter ook het water worden verdiept. Uiteindelijk bleek nog maar plaats voor één woning op juridisch reeds uitgewerkte locatie. Vervolgens is besloten de tweede locatie (oorspronkelijk bedoeld voor zes waterwoningen) niet juridisch uit te werken. Hier zou door de veranderde omvang van de waterwoning de woning te diep in het water wegzakken en min of meer achter de kade verdwijnen. De veranderingen hebben uiteindelijk tevens gezorgd voor een stijging van de vraagprijs van de waterwoningen naar 567.000 euro, zonder dat de grond in rekening is gebracht. De gemeente heeft geen 'grondcomponent' in rekening gebracht in verband met de experiment status van het plan.

Visies

- Gemeente Middelburg

De gemeente is de initiator van het project. Zij heeft onder andere de architect Herman Hertzberger gevraagd het gebied in te richten. Tevens was de gemeente intermediair, stuurder van het project en eindverantwoordelijke. Het oorspronkelijke uitwerkingsplan moest gewijzigd worden in verband met de nieuwe drijfconstructie. In overleg met de projectontwikkelaar is toen besloten het aantal drijfhuizen terug te brengen tot één in plaats van vier.

- Provincie Zeeland

De provincie heeft het bestemmingsplan goedgekeurd. Verder was de provincie geen partij in dit project.

- VOF de Veersche Poort (Woongoed Middelburg en Walcherse Bouw Unie)

De v.o.f. was de ontwikkelaar van het project.

- Waterschap Zeeuwse Eilanden

Het waterschap heeft geen stem gehad in het drijvende woningen project.

- Omwonenden

De kopers van de vier woningen die tegenover de waterwoning(en) reageerden op het voornemen van de gemeente om het uitwerkingsplan aan te passen. Zowel de gemeente als de ontwikkelaar van de woning kwamen tot de conclusie dat de waterwoningen als blikvanger het beste tot zijn recht zou komen als zij vrij zou komen te liggen van de oever en de mogelijkheid tot draaien behouden zou blijven. De woning moest om die reden

worden verplaatst naar de noordkant van de vijver. De omwonenden waren hierop tegen omdat het 'gegarandeerde fraaie uitzicht vanuit de woningen en tuinen op het open gebied aan de noordkant' verloren zou gaan. De waterwoning met loopbrug was volgens hen ten opzichte van de omgeving te 'kolossaal' en door de toegestane aanbouw van berging en carport zou het uitzicht onaanvaardbaar worden aangetast. De omwonenden pleitten ervoor de woning te handhaven op de oorspronkelijke plek, namelijk aan het Torrenvalkpad. Hierbij beriepen zij zich op de oorspronkelijke ligging van de waterwoningen in het plan. Het college van B&W besliste desalniettemin dat de nieuwe ligplaats niet in strijd was met het bestemmingsplan. B&W wezen erop dat de 'supervisor' van de wijk en de architect van de waterwoning vinden dat het bijzondere het beste tot zijn recht komt aan de Grote Sternstraat. Daarnaast is volgens het gemeentebestuur het algemeen belang met de verhuizing het beste gediend en worden geen particuliere belangen geschaad. Uiteindelijk zijn tegen het nieuwe uitwerkingsplan geen bezwaren ingediend. Mogelijk speelt hierbij mee dat de wijziging voor de meeste bewoners een verbetering van het uitzicht betekende ten opzichte van het oorspronkelijke plan.

Succes- en faalfactoren

- Kennis

Het drijvend wonen project is tot nu toe dus niet van de grond gekomen zoals gepland. Hiervoor zijn enkele faalfactoren aan te wijzen. Allereerst is er onvoldoende onderzoek gedaan naar de mogelijkheden door de architect. Het project moest aangepast worden, waardoor het uiteindelijk niet goed meer op de geplande locatie paste. Dit heeft onder de bewoners voor veel onrust gezorgd.

- Financiën

Ook bleek er weinig vraag te zijn naar de waterwoningen door de hoge vraagprijs van de woning (567.000 euro). De prijs van de woningen bleek hoger uit te vallen dan aanvankelijk gedacht door de verscheidene aanpassingen. De hoge kosten voor de woning waren zodoende een tweede faalfactor. Het gebied kent geen krapte op de woningmarkt en de woning is zodoende vrij duur vergeleken met andere woningen in hetzelfde gebied. Er waren geen overheidssubsidies beschikbaar om de kosten te dekken.

- Organisatie van de besluitvorming

De inspraakreactie die de bewoners gaven op de veranderde uitwerkingsplan duidt op onvoldoende communicatie met de bewoners. De gemeente meent dat de v.o.f. beter had moeten communiceren met de omwonenden. Uiteindelijk werden geen bezwaren ingediend.

Oplossingen

Dit project is door de gemeente top-down benaderd. De samenwerking lijkt minimaal te zijn geweest. Elke partij had zijn eigen taak en er werd niet echt teruggekoppeld. Hierdoor is wat realistisch mogelijk was en wat uiteindelijk is gerealiseerd niet goed op elkaar afgestemd. Het project is te ambitieus opgezet. Tevens was er vooraf te weinig kennis. Het waterhuis bleek te instabiel, waardoor het project moest worden aangepast. Door de verandering van de drijver werd het huis veel groter en duurder. Ook bleek het meer te ondiep en te klein om het beoogde aantal waterhuizen te bergen. De organisatie was

minimaal. De ontwerper heeft vooral zijn eigen ideeën nagestreefd en lijkt niet voldoende kennis over het budget te hebben gehad. De gemeente, die de initiator was van het project, lijkt het project te vroeg uit handen te hebben gegeven. Er was geen duidelijke sturing binnen het project. De omwonenden zijn niet genoeg betrokken, wat het project niet ten goede is gekomen. Mede door de omwonenden is er een stop op de waterwoningbouw gezet. Daarnaast bleek er in een later stadium geen vraag naar de waterwoningen. Er is vooraf geen onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van het waterwoning project. Ook was er binnen het project niemand die zich bijzonder inzette om het project te laten slagen, zoals bij andere waterprojecten. Hoewel het wonen op water wordt gestimuleerd in de Vijfde Nota zijn er geen duidelijke subsidies beschikbaar voor dit soort projecten. In dit geval heeft het gebrek aan subsidies het project niet negatief beïnvloed. Ook met subsidies was dit project waarschijnlijk vastgelopen. Desalniettemin zou het rijk zich actiever toe kunnen leggen op de stimulering van het drijvende wonen. Naast subsidies kan hierbij gedacht worden aan een overkoepelend onderzoek naar de ontwikkeling van drijvende woningen, die als leidraad kunnen dienen voor toekomstige projecten en waar ook die subsidies op kunnen worden afgestemd. Daarnaast zou het rijk kunnen bijdragen aan de promotie van drijvend wonen als alternatieve (milieuvriendelijke) woonvorm.

Case 7: De Blauwe Stad

Basisinformatie

Met de komst van de Blauwe Stad, een groot merengebied met woningbouw, natuur en recreatie, gaat in het Oldambt in Oost Groningen de komende jaren een grootschalige functiewijziging plaatsvinden. Het project moet de negatieve spiraal waarin het gebied verkeerde – door toenemende werkeloosheid, economische achterstand en hoge migratiecijfers – proberen te doorbreken. Door de unieke hoogteverschillen in het landschap leent het Oldambt zich hier uitstekend voor. Een groot gedeelte van het Oldambt ligt ver beneden NAP. Het project is niet opgezet vanuit het in de Vijfde Rijksnota geformuleerde functiecombinatieprincipe. Het plan voor de Blauwe Stad is vooral gericht op het verbeteren van de leefbaarheid in het Oldambt en het stimuleren van de sociaal-economische ontwikkeling in het gebied. Pas in een later stadium is de waterbergingsfunctie aan het plan toegevoegd. In de Vierde Nota Extra is het Oldambt daarentegen aangewezen als één van de gebieden waar de leefbaarheid van het platteland extra aandacht verdient.



Eerste ontwikkeling plan 1990

Oppervlakte (totale gebied)

1500 ha/425 km²

Functiecombinaties natuur, recreatie, wonen, waterberging

Totale kosten 140 miljoen gulden

Kosten overheden 70 miljoen

Kosten bouwbedrijven
70 miljoen

Kosten waterschap
enkel verantwoordelijk voor kosten waterberging

Omschrijving project

Het oorspronkelijke idee van een 'Oldambtmeer' krijgt dus een extra impuls door de Vierde Nota Extra. Het rijk wijst in deze nota zes gebieden in Nederland aan waar de leefbaarheid van het platteland extra aandacht verdient. Het Oldambt is een van deze gebieden. Het rijk neemt door deze nota het initiatief om in samenwerking met provincie, gemeente, maatschappelijke organisatie en bewoners van het gebied ideeën te ontwikkelen en te werken aan verbetering van de leefbaarheid aldaar. In 1991 wordt het 'Convenant Leefbaar Platteland Oldambt' ondertekend door rijk, provincie en gemeenten. Er wordt een stuurgroep opgericht die een op uitvoering gericht ontwikkelingsplan voor het gebied opstelt. Het idee voor een 'Oldambtmeer' wordt hierin meegenomen. In dit plan

besloeg het meer ruim 3000 hectare. Na een studie naar de haalbaarheid van het meer in 1992, blijkt dat het plan financieel niet haalbaar is. Vooral voor de publieke investeringen kan geen dekking gevonden worden.

Het volgende plan behelsde de aanleg van zeventig eilandjes in het meer, verbonden door bruggen. Ook dit blijkt niet haalbaar. De doorstroming van het water zou ernstig belemmerd worden en zodoende zorgen voor algengroei en het onderhoud aan de bruggen zou ook te veel geld gaan kosten. Er wordt een ander bureau aangetrokken, met een iets ander plan. Ook wordt men op bestuurlijk niveau binnen de provincie iets soepeler, waardoor er meer ruimte in het ontwerp kwam. In het laatste ontwerp zijn de eilanden ingeruild voor vier woonzones. Elke woonzone heeft een eigen atmosfeer; rietlanden, weilanden, bosrijk en stedelijk. Er was echter veel kritiek op het nieuwe plan, vooral op de woonkwaliteit van het gebied in het zuidwesten van het plan. Een verschuiving van dit gebied naar het zuidoosten is gewenst, maar niet mogelijk omdat de Ecologische hoofdstructuur (EHS) daar gesitueerd is.

De stuurgroep komt vervolgens met een alternatief voorstel, waarin het EHS-gebied wordt benut voor een gevarieerd en kwalitatief hoogwaardig woongebied en de EHS ten zuiden van het plangebied wordt gecompenseerd. Iedereen kan gedurende het planproces zienswijzen indienen op dit voorstel. Mede op basis van deze zienswijzen zijn de verschillende plannen (ontwerpbestemmingsplan, inrichtingsplan, uitwerkingsplan, etc.) zo nodig aangepast. Op 17 juli 2002 doet de Raad van State uitspraak over 44 beroepschriften die waren ingediend tegen de Blauwe Stad. Op twee na worden zij alle ongegrond of niet ontvankelijk verklaard. De twee bezwaren die door de Raad van State als terecht worden beoordeeld, zijn meegenomen in de partiële herziening 2002 voor woongebied I. Het eerste beroep betrof het milieu-effectrapport (MER). De indieners vonden dat een nieuw MER had moeten worden opgesteld in het kader van de partiële herziening, omdat deze herziening fundamentele wijzigingen met zich meebrengt. Ook was een beroep ingediend over de ontsluiting van het plandeel met bestemming Woongebied I. Volgens bewoners was er in de partiële herziening niet genoeg onderzocht waar de woningen van de bewoners staan met betrekking tot de verkeerssituatie en tegen welke ontsluitingsweg de bezwaren van de bewoners waren gericht. De uitspraken van de Raad van State hebben geleid tot verdere herzieningen van de plannen.

In 2001 is begonnen met de daadwerkelijke uitvoering van het plan. De provincie Groningen, de gemeenten Windschoten, Scheemda, Reierland en het bouwconsortium zijn echter nog steeds in de onderhandelingsfase. Er is vooral interne discussie over de spreiding van de financiële risico's.

De Visies

- De Blauwe Stad BV

Op 3 juli 2002 is de Blauwe Stad BV opgericht.²¹ Deze BV is de onderneming die namens de gemeenten Scheemda, Winschoten en Reierland en de provincie Groningen zorg draagt voor de realisatie van de Blauwe Stad. Zij werken hierin samen met de

²¹ <http://www.deblauwestad.nl>.

ontwikkelingsmaatschappij CV, die bestaat uit het consortium van projectontwikkelaars Ballast Nedam Bouwborg, Geveke en BAM/Wilma. Het consortium zal zorgen voor de bouw van de woningen, de aanleg van wegen en fietspaden en grondverzet werkzaamheden. Zij zijn de belangrijkste sturende factor in het project.

- Waterschap Hunze en Aas

Het Waterschap Hunze en Aas maakt geen deel uit van de BV, maar is in de rol van adviseur bij het project betrokken. Het waterschap zou in eerste instantie wel deel uitmaken van de Blauwe Stad BV, maar wilde niet financieel verantwoordelijk zijn voor toekomstige extra kosten voor infrastructuur en woningbouw. Het waterschap wilde van deze kosten gevrijwaard worden, maar de partijen konden onderling niet tot overeenstemming komen. Het waterschap wilde echter hoe dan ook geen risico lopen en heeft toen besloten geen deel uit te maken van de Blauwe Stad BV. Naast het adviseurschap zal het waterschap nu enkel de taak van beheerder van het meer op zich nemen.

- De boeren

De boeren hebben een belangrijk aandeel in de planvorming omdat het vaak om hun land gaat wat opgekocht moet worden. De verwerving beslaat met name landbouwgronden. Hoewel de meeste boeren al akkoord gegaan zijn met kavelruil of verkoop, vinden een aantal boeren de vergoeding te laag. Vooral het feit dat hun grond gebruikt gaat worden voor woningbouw, stuit deze boeren tegen de borst. De boeren zijn zodoende de grootste critici van het plan. Daarnaast is voor de boeren, die hun grond binnen het gebied kunnen behouden, de verandering van de waterhuishouding de grootste angst, en dan met name de vorming van kwel.

- De Natuurorganisaties

De natuurorganisaties, in dit geval de Stichting Groninger Landschap en de Milieufederatie Groningen, zijn ook nauw betrokken bij de planvorming. Zij hebben vooral een groot aandeel gehad in de bepaling van de positie van het natuurgebied. De natuurorganisaties hadden veel kritiek op de oorspronkelijke locatie van het natuurgebied. Vooral de waterhuishouding in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) van het eerste plan liet nogal te wensen over. In samenwerking met onder andere het Groninger Landschap en Staatsbosbeheer is in mei 2000 echter een alternatief (versoerd) inrichtingsvoorstel opgesteld, waarin het EHS-gebied wordt verplaatst naar het zuidoostelijk deel van het plangebied. Hierover is nu dus overeenstemming bereikt.

- Lokale bevolking

Ook de lokale burgerbevolking was niet direct enthousiast. Zij zagen het project in eerste instantie vooral als een plan voor de rijken, en dan met name rijke randstedelingen en Duitsers. Ook het feit dat de bestuurders en plannenmakers geen referendum wilden, riep weerstand op. De provincie heeft de bevolking proberen te overtuigen van het plan door middel van voorlichting- en inspraakavonden. De aanvankelijke weerstand lijkt nu voor het grootste gedeelte omgeslagen in enthousiasme en medewerking. Vooral de nieuwe economische impuls die het meer aan hun woongebied zal gaan geven, spreekt de bevolking aan. Desalniettemin laten de inspraakprocedures zien dat nog niet iedereen overtuigd is. De bedenkingen van de lokale bevolking richt zich hier met name op de aanvankelijke onduidelijkheid over de te volgen procedure, de vrees voor een verlies aan

uitzicht door de aanleg van dijken, de kwaliteit van de woningbouw, de angst voor een verkeerstoename en mogelijke planschade.

- De Verenigde Communistische Partij

De Verenigde Communistische Partij (VCP) is in principe tegen het plan en heeft geprobeerd de zorgen van veel inwoners in het gebied te kanaliseren. Hun grootste zorg is dat het project wordt afgeblazen in een stadium waarin er al wel een enorme schade in het Oldambt is aangericht, maar waarin er nog niets aan woningbouw is gerealiseerd. De communisten willen dat het gebied blijft zoals het nu is. De miljoenen die aan het plan besteed worden, kunnen volgens hen beter in goedkope huurwoningen, onderwijs en gezondheidszorg gestoken worden. De Communisten al in een vroeg stadium betrokken bij het project door de toenmalige gedeputeerde van de provincie Groningen, waarschijnlijk anticiperend op de verwachte weerstand.

De Succes- en faalfactoren

- Grondverwerving

Uit de opbrengst van de bouwkavels en de overheidsbijdrage wordt de aankoop van de grond bekostigd, alsmede de aanleg van de infrastructuur. Dit deel wordt door het projectbureau Blauwe Stad gefinancierd. De overige grond wordt aangekocht door de Dienst Landelijk Gebied. In de streekplanuitwerking van de Blauwe Stad (1998) is aangegeven dat het benaderen van stad en landschap als geïntegreerd geheel goed past in de benadering van het Ministerie van LNV over Stadslandschappen, zoals bedoeld in de rijksnota Dynamiek en Vernieuwing. Van de 1500 benodigde hectare landbouwgrond is rond de 1150 hectare aangekocht. De rest is verkregen via een ruil tegen percelen buiten het Blauwe Stadsgebied. De meerderheid van de boeren is tevreden met de regelingen die zijn getroffen. Een klein aantal weigerde echter hun land te verkopen aan de Blauwe Stad BV. Het betrof honderd van de 1500 hectare landbouwgrond in de exploitatie- en natuurgebieden. De boeren eisten meer geld voor hun percelen als hun land niet werd gebruikt voor natuurgebied, maar voor woningbouw. De Blauwe Stad BV heeft de klacht serieus genomen en heeft de boeren meer geld geboden. De grondverwerving was dus in principe geen probleem, maar is wel vertraagd door de veranderingen en de onduidelijke procesgang. Het project lijkt hierdoor ook veel duurder te worden. Begin 2003 is al geconstateerd dat de aanleg van de Blauwe Stad duurder uit gaat pakken door de kosten die verbonden zijn aan het omzetten van agrarische grond in natuurgebied (compensatie EHS). Hoewel een deel door extra woningbouw zal moeten worden bekostigd, hebben Gedeputeerde Staten van Groningen bij de Provinciale Staten al aangedrongen op een verhoging van het investeringskrediet tot € 90 miljoen.

- Overheidssubsidies

Volgens Peter Prins van het NLTO is de bergingsfunctie zoals deze nu is vormgegeven te beperkt en onvoldoende effectief in noodgevallen. Een grotere berging is realiseerbaar maar is niet gerealiseerd door een gebrek aan subsidies. Ook de aanleg van natte zones in het originele plan van de Blauwe Stad zijn om deze reden uit het ontwerp geschrapt. Daardoor worden de mogelijke functiecombinaties nu niet optimaal benut. Tevens is er veel onduidelijkheid over de verdeling van mogelijke financiële tegenvallers en fiscale aspecten die te maken hebben met de aanbesteding.

- Kennis

Het eerste plan werd afgeblazen omdat de waterhuishouding in kwalitatieve en kwantitatieve zin niet aan de voorwaarden voldeed. Bovendien was het te duur en klopte de grondbalans niet. In het nieuwe plan schuift de EHS naar het zuiden van het plangebied. Met de verschuiving van de EHS lijkt het plan aan kwaliteit te hebben gewonnen, mede door de ontstane mogelijkheid het landgoed Ennemaborg in het westen en het natuurgebied de Tjamme aan de oostkant onderling te verbinden via ecologische verbindingszones. De aanpassing van de plannen lijkt vooral de doorzichtigheid van de gevolgde procedure te hebben aangetast. Vooral voor de bevolking zijn de procedures erg onduidelijk. Ook is er nog veel onduidelijkheid over mogelijke kwelvorming in het nieuwe plan.

- Organisatie van besluitvorming

De inspanningen van de provincie Groningen en dan met name de gedeputeerden, worden algemeen als positief ervaren. De provinciale politiek heeft een doorslaggevend aandeel gehad in het project. De provincie had meer kennis van het project en ook op juridisch en financieel vlak staken zij ver boven de gemeenten uit. Tevens lijken de gedeputeerden veel tijd en aandacht te hebben gestoken in het informeren en enthousiasmeren van de lokale bevolking. De boeren en de milieuorganisaties zijn al in een vroeg stadium bij de procesvorming betrokken. Deze integrale samenwerking wordt als heel positief ervaren. De samenwerking lijkt nog versterkt te worden door de sterke leiderskwaliteiten van de gedeputeerden. Hier is duidelijk sprake van een combinatie tussen top-down en bottom-up beleid. De gemeenten lijken daarentegen weinig betrokken te zijn geweest bij de planvorming. In tegenstelling tot de provincie worden de gemeenten een gebrek aan kennis, financiële armslag en eigen verantwoordelijkheid verweten door de andere partijen (NLTO). Ook het (langzame) tempo van de proces- en besluitvorming wordt door sommigen als negatief ervaren.

- Probleemurgentie

Hoewel er in eerste instantie veel verzet was tegen het plan, lijken de voorlichting- en informatieavonden veel onzekerheid te hebben weggenomen bij de lokale bevolking. Ook de meeste boeren zijn relatief snel overstag gegaan. De boeren waren dan ook vanaf het begin intensief bij de planvorming betrokken en werden naar hun mening voldoende gecompenseerd. Enkele boeren zijn zich blijven verzetten tegen het plan. Zeker toen duidelijk werd dat hun landbouwgrond niet voor natuur, maar voor woningbouw zal worden aangewend.

Oplossingen

Volgens de ondervraagden is de Blauwe Stad een 'succes', omdat het project een combinatie is van zowel bottom-up als top-down beleid. Het project heeft een integraal karakter, wat vooral door de private partijen als de boeren en de milieuorganisaties bijzonder wordt gewaardeerd. Ook de lokale bevolking is door voorlichting- en inspraakavonden vanaf het begin nauw betrokken bij de besluitvorming. Aanvankelijke weerstand tegen het project is op deze manier effectief aangepakt en in de meeste gevallen omgevormd in actieve betrokkenheid bij het project. Veranderingen in het project kunnen tot onduidelijkheid leiden en tot een toename van de kritiek. Als het gaat om aanpassingen in antwoord op kritiek uit de streek voorkomt het wel problemen in de toekomst. Samenwer-

king tussen de verschillende partijen lijkt hier dus een belangrijke succesfactor. De sturende kwaliteiten van de gedeputeerden van de provincie Groningen hebben echter ook voor een belangrijk deel bijgedragen aan het slagen van het project. Zij hebben op kritieke momenten het voortouw durven nemen en hebben zo het project draaiende weten te houden. De steun van het rijk (LNV en DLG) is ook een goede supporter en stimulator geweest. Een zekere mate van top-down sturing lijkt dus een positieve aanvulling te zijn op de integrale – bottom-up - samenwerking. Samenwerking is hier het uitgangspunt, maar de gedeputeerden dienen als bemiddelaars tussen de verschillende partijen en krijgen (nemen) beslissingsbevoegdheid als het project dreigt vast te lopen. De gemeenten blijven in dit proces achter bij de provincie. Een beter samenwerking tussen de verschillende gemeenten en de provincie is wellicht mogelijk, wat echter weer ten koste gaat van het tempo van de besluitvorming.

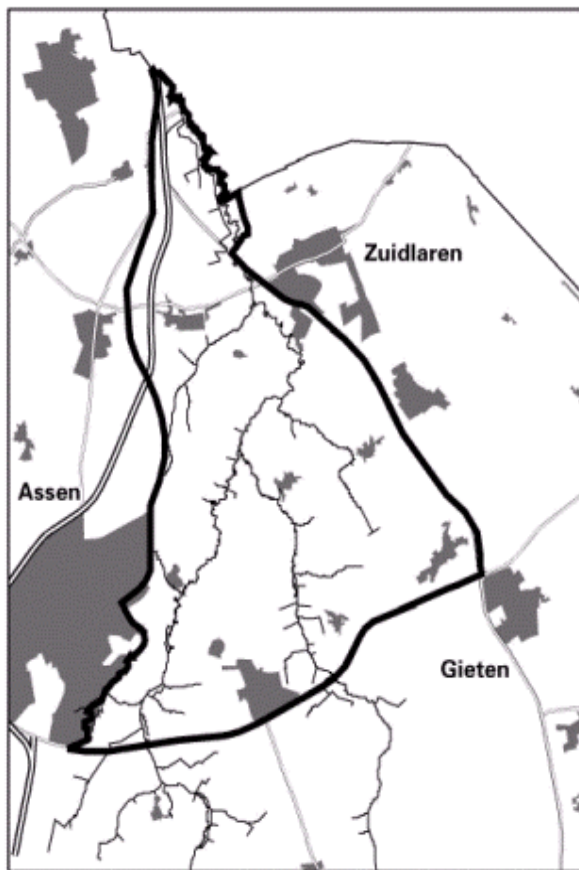
De grondverwerving en de kennis lijken de grootste struikelblokken. De grondverwerving ging over het algemeen goed, zeker met de financiële steun van DLG, maar was in enkele gevallen uiterst moeizaam. Dit heeft veel tijd en geld gekost. De verandering van het EHS gebied, waardoor de grond van de boeren in plaats van voor natuur voor woningbouw zou worden aangewend, heeft de boeren een middel gegeven om de vergoedingen op te drijven. Het is waarschijnlijk echter niet de oorzaak van het verzet. Deze boeren waren vanaf het begin sterk gekant tegen het project en waren bereid te vechten voor hun principes. De veranderingen in het oorspronkelijke project hebben niet geholpen. Er lijkt vooraf niet goed te zijn onderzocht wat financieel haalbaar was. Het plan is tot twee maal toe aangepast. Voor de bevolking, die vanaf het begin bij het project betrokken is geweest, maakte deze veranderingen het project soms onduidelijk en misschien wel ongeloofwaardig. Er is nagelaten de mogelijkheden van te voren eerst grondig te onderzoeken.

Er zijn verschillende meningen over de mogelijkheden tot waterberging. NLTO meent dat een grotere berging tot de mogelijkheden behoort, het waterschap lijkt dit echter vooral vanuit financieel oogpunt af te houden. De functies wonen, natuur en recreatie hebben tot nu toe prioriteit en dit lijkt ten koste te gaan van de waterberging. Ook een verandering van intensieve landbouw naar groene en blauwe diensten, die worden gestimuleerd in de Vijfde Nota, wordt niet benut. De boeren zijn bang voor een drastische vermindering van hun inkomen. Volgens geïnterviewden zal het rijk, als het de Vijfde Nota tot een succes wil maken, hiervoor middelen aan moeten bieden. Er is op het moment te weinig geld beschikbaar voor aanpassingen in het verlengde van de Vijfde Nota. Om boeren over te halen blauwe en groene diensten aan te bieden, zijn vergoedingen noodzakelijk.

Case 8: De Drentsche Aa²²

Basisinformatie

Het Drentsche Aa-gebied is in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening aangeduid als nationaal park. Het is een belangrijk natuurgebied dat behouden dient te blijven. Een nationaal park in traditionele zin was voor de Drentsche Aa echter geen reële optie. Het gebied heeft namelijk een duidelijke woonfunctie en het bestaat voor meer dan de helft uit landbouwgrond. Er is zodoende een alternatief plan uitgewerkt voor de Drentsche Aa, namelijk een Nationaal beek- en esdorpenlandschap. De ontwikkeling van het landschap met haar bijzondere kenmerken en specifieke betekenis geldt daarbij als een overkoepelende beleidsstrategie, met 'behoud door vernieuwing' en de cultuurhistorie als inspiratiebronnen en als leidende principes.



Totale oppervlakte 'landschap'	15.000 ha
Oppervlakte natuurgebied	3.000 ha
Totale kosten	€ 4.318.000,00
Kosten waterhuishouding	€ 3.864.000,00
Grondverwerving	€ 227.000,00
Aanleg recreatieve voorzieningen	€ 227.000,00
Bijdrage rijk	€ 2.159.000,00 (verdeeld over ICES Natte Natuur en BGM/SGB, het regiofonds (€ 455.000,00);
Europa	in de vorm van Interreg/PLOP (€ 455.000,-);
Provincies	€ 296.000,00;
Waterschap	€ 682.000,00;
Natuurbeschermingsorganisaties	€ 409.000,00;
Meerschaps/Gemeenten	€ 114.000,00
Functiecombinaties	landbouw, natuur, recreatie, wonen, waterberging, drinkwaterwinning

Beschrijving project

In 1992 stelde het rijk voor het gebied rond de Drentsche Aa als nationaal landschap aan te wijzen. Het gebied had echter al voor 1992 een bijzondere status. Het gebied was reeds in 1965 'veiliggesteld' door het met subsidie van het rijk aan te kopen. In 1992 is het gebied door VROM als ROM-gebied en in 1995 is het gebied onderdeel van het WCL-gebied Noord Drenthe (vanaf dat moment ROM/WCL Drentsche Aa). Er was zodoende in principe geen duidelijke urgentie en dit kan ertoe hebben bijgedragen dat het

²² De heer Thije van de provincie Drenthe heeft commentaar geleverd op dit caseverslag.

nieuwe plan bij de lokale bevolking op veel weerstand stuitte. Vooral de boeren waren tegen het plan. Zij vreesden door de nieuwe status uitgerangeerd te worden. In een nationaal park zou de landbouw namelijk een ondergeschikte rol krijgen en zodoende de landschapsstructuur veranderen. Volgens hen was de landbouw echter karakteristiek voor het gebied en zodoende een onmisbare factor. Er bleek veel begrip te zijn voor de positie van de boeren en om de boeren tegemoet te komen is overeengekomen dat er eerst gezamenlijk een zogenaamd BIO-plan zou worden opgesteld (Beheer, Inrichting en Ontwikkeling) en dat er in deelprojecten al tot actie zou worden overgegaan. Men wilde namelijk niet weer een visie die niet gerealiseerd zou worden. Een tweede eis van de boeren, namelijk invloed op het overlegorgaan werd ingewilligd door twee vertegenwoordigers van de landbouw in dat orgaan op te nemen. Het project is omgedoopt tot een nationaal beek- en esdorpen landschap en er is begonnen aan de uitwerking van het BIO-plan.

In het Beheer-, Inrichtings- en Ontwikkelingsplan (het BIO-plan) voor de Drentsche Aa zijn vijf functies benoemd, namelijk water, landbouw, natuur, recreatie en wonen. Deze functies zijn in het gebied al aanwezig. Vanuit de bestaande situatie zal voor deze vijf functies in het BIO-plan echter worden vastgelegd hoe deze gebruiksfuncties zich in de toekomst moeten kunnen ontwikkelen. Volgens het plan biedt dit nadrukkelijk ook de landbouw perspectief. In principe zullen deze functies vanuit de bestaande situatie gerealiseerd worden. Enkele voorbereidende projecten zijn reeds afgerond, zoals het aanleggen van de rioleringsystemen.

De *drinkwaterwinning*, een belangrijkste waterdoelstelling in dit project, zal, waar nodig, in het gebied worden aangepast, onder andere om verdroging tegen te gaan. Verder zal er door een combinatie van functies in de beekdalen *waterberging* mogelijk zijn.

Het project wordt gestuurd door een speciaal overlegorgaan waarin naast de gemeenten Aa en Hunze, Assen en Tynaarlo, de provincie Drenthe en het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, ook het waterschap (Hunze en Aas), de waterleidingbedrijven (waterbedrijf Groningen), de natuurbeschermingsorganisaties (Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten), de landbouwsector (NLTO), de recreatiesector (Recreatieschap/ RECRON) en vertegenwoordigers van de dorpen (BOKD) zitting hebben. Het BIO-plan is vastgesteld op 3 juni 2002 en beschrijft de visie van de voorbereidingscommissie met betrekking tot de gewenste, gemeenschappelijk gedragen, integrale ontwikkeling van het gebied voor de komende dertig jaar. Het BIO-plan is vooral een plan op hoofdlijnen, maar benoemt voor de eerste tien jaar wel een groot aantal concrete acties en maatregelen. Om actief aan de slag te kunnen in het gebied is 'integrale kanskaart' gemaakt. Daaruit blijkt dat de landbouwsector en de natuurorganisaties tegengestelde belangen hebben. De natuurbeheerders (met name Staatsbosbeheer) willen de boeren vooral op extensieve landbouw (blauwe en groene diensten) aansturen op de flanken en zij pleiten voor ontmesting en opheffing van drainage in de beekdalen. De boeren voelen zich echter bedreigd in hun bestaan en vrezen voor hun inkomsten. Op het moment is er een impasse ontstaan in de onderhandelingen, al is de samenwerking niet verbroken. Een deel van de boeren zoekt toenadering en is bereid over te stappen op duurzame landbouw. Er is echter ook een deel dat tegen vernieuwing is en de hakken in het zand zet wat vernieuwing betreft.

Visies

- Overheden

De rijksoverheid heeft het gebied in eerste instantie aangewezen als nationaal park. De provincie Drenthe is hier vervolgens mee aan de slag gegaan en kan worden beschouwd als de initiator van het project. Na inspraak van de lokale bevolking werd het een nationaal beek- en esdorpenlandschap. De invloed van de lokale bevolking lijkt aanzienlijk. Dit bewijst dat er sprake is van de bottom-up aanpak van het project. Het rijk is nu dan ook vooral supporter van het project. De stuurgroep is de belangrijkste sturende factor in het project. Binnen deze stuurgroep moeten de partijen het echter wel eerst eens worden.

- Waterschap Hunze en Aas

Het waterschap beschouwt zichzelf als een belangrijke trekker van het project. Het richt zich daarbij vooral op de waterberging, de natuurontwikkeling en de recreatie in de benedenloop.

- Boeren

De boeren zijn de grootste critici van het project. De instelling van de officieel beschermde status van het gebied heeft lang op zich laten wachten. De betrokken partijen stonden aanvankelijk lijnrecht tegenover elkaar. Vooral de status van Nationaal Park, waarbij absolute voorrang dient te worden gegeven aan de belangen van natuur en milieu, riep veel weerstand op. Met name de landbouw speelde hierin een grote rol. Zij vreesden een knellend keurslijf. Ook wilden de boeren de garantie dat de landbouw economisch rendabel zou blijven. Zij hebben dan ook een beslissend aandeel gehad in de omdoping van het project tot een nationaal beek- en esdorpenlandschap.

- Lokale bevolking

Volgens de streekgeschiedenis kent het gebied een traditie van *bottom-up* beleid. In de jaren twintig van de vorige eeuw werd het opbouwwerk geïntroduceerd in Drenthe. De erfenis van deze opbouwwerk-traditie is tot op de dag van vandaag terug te vinden bij de vele dorpsbelangenverenigingen en hun vertegenwoordigende organisaties. In Drenthe zijn de dorpen dus gewend hun stem te verheffen tegen hogere overheden. De lokale bevolking heeft vooral invloed op de besluitvorming in de project- en stuurgroepen. De bevolking heeft echter, in plaats van een actieve rol, vooral een reactieve rol. De bevolking wordt door voorlichting- en inspraakavonden op de hoogte gehouden van de plannen. De planvorming gaat echter vrij langzaam, wat een negatief effect lijkt te hebben op zowel de burgerbevolking als de boerenbevolking. De mensen lijken steeds sceptischer te worden naarmate het langer duurt. De lokale bevolking kan omschreven worden als aanpasser.

- Natuurorganisaties

Staatsbosbeheer is eigenaar en beheerder van het stroomdallandschap en heeft in die positie veel belang bij de inrichting van het gebied. Naast facilitator is Staatsbosbeheer dan ook eigenlijk gedeeltelijk initiator. Volgens Staatsbosbeheer is extensieve landbouw in de toekomst noodzakelijk om de huidige landschappelijke structuur te bewaren. Staatsbosbeheer heeft zodoende in samenwerking met de provincie een bewustwordingsproces in gang gezet. Niet alle boeren zijn echter bereid tot een vorm van duurzame landbouw over te gaan. Dit zou hun inkomen doen slinken. Staatsbosbeheer is ervan overtuigd dat

water als ordenend principe een goed middel is, maar betreurt het dat dit bestuurlijk niet altijd goed wordt vertaald in een visie.

Succes- en faalfactoren

- Grondverwerving

De te verwerven grond was met name natuurgrond. De meeste gronden zijn in de jaren 80 en 90 van de vorige eeuw verworven door Staatsbosbeheer. Grond werd opgekocht of door middel van ruilverkaveling verkregen. Boeren werden bijvoorbeeld overgehaald door grond aan te bieden die aansloot op hun eigen grond. Meestal was de ruilverkaveling wel in het voordeel van de boeren. Een aantal doelstellingen, waaronder hermeandering van de beek en natuurvriendelijke oevers, is echter niet gehaald doordat de hoge grondprijzen grondverwerving onmogelijk maakten. Op het moment is het geld voor grondaanschaf op. In de beekdalen gaat de grondverwerving zodoende moeizaam. Alles moet op vrijwillige basis gebeuren en dat maakt de grondverwerving moeizaam. De grondverwerving geschiedt nu voor een groot deel door BBL.

- Subsidies

Het gebied van de Drentsche Aa heeft een speciale status en dat werkt stimulerend. Het is zowel een habitatrictlijngebied, als een nationaal beek- en esdorpenlandschap. Er wordt veel geld bijgedragen door het rijk en de EU. Deze subsidiestromen versterken elkaar. De aanwezigheid van voldoende financiële middelen was voor de realisering van de doelstellingen dus een belangrijke succesfactor. De provincie Drenthe verdeelde de subsidies over de verschillende projecten. Dit werd als positief ervaren. De verschillende partijen konden bij de provincie terecht voor informatie over de subsidiemogelijkheden. De landbouworganisaties, die in eerste instantie terughoudend waren, wilden door de stimuleringsgelden echter toch meewerken. De boeren konden bijvoorbeeld gebruikmaken van beheersvergoedingen. NLTO benadrukte wel dat subsidies voor landbouwkundige projecten steeds moeilijker uitgekeerd worden en er tamelijk rigide tegen de bestedingsdoelen werd aangekeken. De projectleider was echter creatief geworden met het verdelen van geld en het schuiven met potjes en het toch netjes verantwoorden van de uitgaven. Dit hield onder andere in dat wanneer er ergens geld over was, dan werd dit naar een ander project doorgeschoven. LNV heeft hier wel aan moeten wennen. Zij hadden aanvankelijk grote moeite met het verlenen van subsidies aan verschillende projecten om deze projecten daarna los te laten. LNV wilde op elk project invloed hebben. Later is dit veranderd.

- Organisatie

Het feit dat het project integraal en op regionaal niveau is opgezet, wordt gezien als een belangrijke succesfactor. Na aanvankelijke weerstand in de streek ontstond er een goede samenwerking. Er was een verregaande participatie doordat aan diverse organisaties (landbouw en natuurorganisaties) gevraagd was om projecten in te dienen. Daarnaast was er voor de korte termijn projecten sprake van een versnelde en gecoördineerde aanpak. Men richtte zich niet op het ontwikkelen van nieuw beleid, maar ging vanaf het begin actief aan de slag in het gebied. Tevens was er voldoende duidelijkheid doordat het project in deelprojecten was verdeeld. Ieder deelproject zijn eigen projectleider en organisatie, wat zorgde voor overzicht. Daarnaast was vooral de combinatie provincie-

VROM-LNV behoorlijk uniek. Dit project wordt dan ook gezien als een eerste aanzet tot gebiedsgericht beleid; het gezamenlijk formuleren van doelstellingen. In het begin kwam 80 tot 90% van het geld van de overheid (VROM/LNV). Deze twee partijen hadden dan ook veel macht waarbij VROM makkelijker was dan LNV. Deze laatste wilde wel op elk project invloed hebben. Het duurde wel even voordat het project op de rails lag. Het was eerst vooral een confrontatie. Het terrein wat door de boeren was verloren, werd door de andere sectorale groepen geclaimd. Er was geen integrale visie vanuit de verschillende functies. De bestuurders bedachten dingen en communiceerden dat naar de bewoners. Hierdoor ontstond een kloof tussen ideeën en belangen. Hier lijkt dan ook, in beperktere mate, sprake te zijn van top-down beleid. Door het BIO-plan zijn de verschillende partijen dichter bij elkaar gekomen, maar harde confrontatie wordt nog uit de weg gegaan. Een andere klacht was dat het tempo van de overheid, gemeenten, provincie en rijk slecht aansluiten bij het tempo van de dorpsverenigingen en gebiedscommissies. Zij kunnen alleen goed functioneren als hun voorstellen snel uitvoerbaar zijn. Als door hen aangedragen voorstellen vastlopen in de gemeentelijke of provinciale bureaucratie, krijgen bottom-up initiatieven geen kans, met alle frustratie van dien.

- Kennis

Over het geheel genomen is er veel onderzoek gedaan naar de Drentsche Aa. Onderzoeken zijn reeds in gang gezet toen het gebied werd aangewezen als stroomdallandschap in de jaren 60. De kennis is voldoende.

- Probleemurgentie

In eerste instantie was het probleem bij sommigen niet helemaal duidelijk. Het gebied was reeds een stroomdallandschap en op hoofdlijnen kwamen veel door de beide plannen voorgestelde veranderingen overeen. Van het plan uit 1965 waren echter veel veranderingen nog niet gerealiseerd en het was dan ook een belangrijke eis van de verschillende private partijen dat deze keer gelijk tot actie zou worden overgegaan. Vandaar de opsplitsing van het project in kleine deelprojecten. Op de boerenbevolking na, was er relatief weinig tegenstand uit de streek. Vanuit de landbouwhoek is het vertrouwen in de toekomst niet groot. Zij staan er op dat er in het integrale plan rekening wordt gehouden met hun eisen, want zij zijn bang dat de natuurfunctie de overhand zal krijgen. Vooral de toekomstige positie van de landbouwbedrijven is een belangrijk punt.

Oplossingen

Integraliteit en participatie voerden de boventoon in dit project. Het werken met project- en stuurgroepen werd algemeen als positief ervaren. Vooral de brede opzet van de groepen bevorderde de samenwerking en versnelde de projectvorming. Alle betrokken partijen hadden het gevoel nauw bij het project betrokken te zijn. Vanuit dit oogpunt is er sprake van een effectief bottom-up beleid. Alle partijen zijn vertegenwoordigd in een projectgroep en de verschillende projectgroepen lijken goed samen te werken. De stuurgroep of het overlegorgaan heeft de eindverantwoordelijkheid. Ook deze groep bestaat echter uit verschillende belangengroepen en werkt dus integraal. Hoewel de provincie de regie heeft over het geheel, heeft samenwerking de overhand. Bestuurlijke samenwerking wordt door de betrokkenen als typerend voor dit gebied gezien en lijkt ook in dit project vanzelfsprekend. Daarnaast was er voor de korte termijn projecten sprake van een versnelde en gecoördineerde aanpak. Men richtte zich niet op het ontwikkelen van

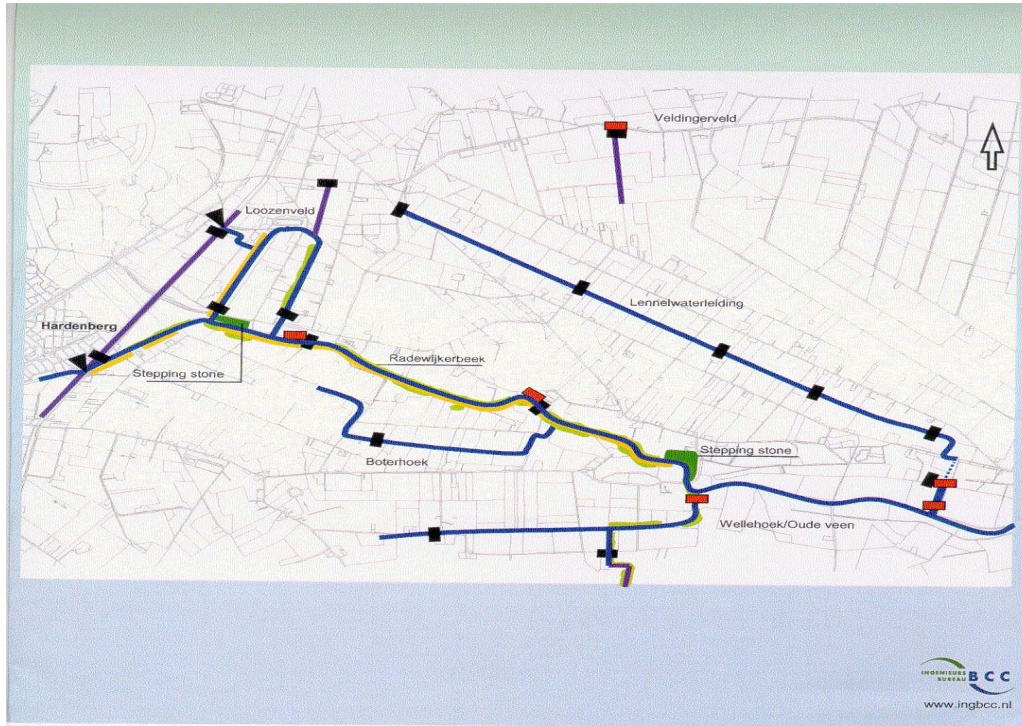
nieuw beleid, maar ging vanaf het begin actief aan de slag in het gebied. Er was voldoende duidelijkheid doordat het project in deelprojecten was verdeeld. Het groter geheel stond onder regie van de provincie, maar elk deelproject had zijn eigen projectleider en organisatie. Er lijkt hierdoor niettemin nog niet echt sprake te zijn van het realiseren van functiecombinaties. Deze combinaties zullen pas gerealiseerd worden nadat de mogelijkheden hiervoor via de integrale kansenkaart bekend worden.

Er is niet altijd draagvlak geweest onder de agrariërs. De subsidies voor het saneren van riool-overstorten, het aanleggen van spoel-, was en vulplaatsen voor landbouwmachines en aansluiting op de riolering hebben desalniettemin voor een groot deel bijgedragen aan het over de streep trekken van de betrokken boeren. Het gezamenlijke initiatief om te werken met een BIO-plan, waarbij alle partijen gezamenlijk de planvorming uitwerken, heeft voor de boeren echter de doorslag gegeven. Om de stagnatie van grondverwerving tegen te gaan, is men gaan werken met vrijwillige kavelruil. De overheid voorziet de boeren dan bijvoorbeeld van landbouwgrond, in ruil voor grond voor natuurbescherming. Via wettelijke herinrichting zou dit jaren kosten, maar met kavelruil kun je op veel kortere termijn iets regelen. Ook wordt grondverwerving vergemakkelijkt door het extra geld dat het Rijk beschikbaar heeft gesteld. Naast kavelruil heeft de Dienst Landelijk Gebied in Drenthe de mogelijkheid om met subsidies voor kavelinrichting grondruilingen aantrekkelijker te maken. In Drenthe gaat deze vorm van kavelruil door het leven onder de naam Kavelruil Plus.

Hoewel het BIO-plan de boeren over de streep heeft getrokken, lijkt het niet de meest effectieve manier van planvorming. Het BIO-plan heeft de verschillende sectorale visies op papier gezet, maar is zodoende nog geen werkbaar plan. Alle visies zijn verwoord, maar moeten nu nog samengevoegd worden. Het moeilijkste gedeelte van de planvorming moet dus nog komen. Tot nu toe heeft men discussie en confrontatie vermeden. Vooral de boeren en de natuurorganisaties staan tegenover elkaar. De natuurorganisaties hopen de boeren te kunnen overhalen tot duurzame landbouw over te gaan, bijvoorbeeld door over te stappen op groene en blauwe diensten. Dit is volgens hen essentieel voor het behoud van de huidige natuurwaarden. Om de boeren over te halen moeten wel subsidies aangereikt kunnen worden. Het inkomen van de boeren zal er namelijk in eerste instantie op achteruitgaan. Hier ligt volgens Staatsbosbeheer een belangrijke taak voor de rijksoverheid. Zij moet zich in hun beleid tevens meer gaan richten op duurzame landbouw. De planvorming gaat langer duren dan gepland. Dit lijkt een negatief effect te hebben op de bevolking, omdat zij nog moeilijk voor de plannen te porren zijn. Het project lijkt voldoende financiële middelen tot zijn beschikking te hebben. De toekenning van subsidies bleek uiteindelijk goed te verlopen, maar dit vergde veel werk, afstemming en overleg. Geopperd wordt om subsidies voortaan rechtstreeks aan de provincies toe te wijzen, zodat zij het geld kunnen verdelen. Zij hebben een veel beter zicht op de situatie en kunnen de gelden zodoende doeltreffender inzetten. Ook wordt er gedacht aan een bundeling van de subsidiestromen.

Case 9: De Radewijkerbeek²³

Basisinformatie



Oppervlakte 3.000 ha in Nederland en 8.800 in Duitsland

Glooiing gebied van ca. 11m + NAP naar ca 40m + NAP

Totale kosten 3 miljoen euro

Reductie piekafvoer 3,8 m³/sec (gepland 4 m³/sec)

Retentiecapaciteit 293.700 m³ (gepland 362.400 m³)

Berging 131.675 m² (gepland 135.000 m²)

Functiecombinaties retentie-berging-natuur

Al tientallen jaren kampt het gebied ten oosten van Hardenberg met een neerslagoverschot in de winterperiode en een watertekort in de zomerperiode. Door de aanpassing van de waterhuishouding in het stroomgebied van de Radewijkerbeek in het verleden (in de jaren '60 is een watersysteem aangelegd met subsidies van de landinrichtingsdienst en Duitse waterschappen) werd het water in tijden van hoogwater zeer snel afgevoerd naar de Radewijkerbeek. De capaciteit van de beek was echter te klein om al dit water te bergen, waardoor het water versneld werd afgevoerd naar de Vecht. Tevens traden er problemen op in de Radewijkerbeek zelf. Door de te geringe capaciteit ontstond een piekbelasting op de Vecht, waardoor benedenstroomse gebieden langs de Vecht weer gevaar liepen te overstromen. In de Vijfde Nota is vast- en schoonhouden van water (in hoog Nederland) dan ook het beleid voor dit gebied.

²³ Op dit verslag is commentaar geleverd door dhr. B. Assen van het Waterschap Velt en Vecht.

Beschrijving project

Om deze waterproblemen op te lossen is op initiatief van het waterschap Velt en Vecht een inrichtingsplan ontwikkeld en uitgevoerd, waarbij tevens de landschappelijke en ecologische waarden van het gebied zijn vergroot. Bij de planvorming rond het project zijn de Dienst Landelijk Gebied, de gemeente Hardenberg, de gemeente Gramsbergen en de Hengelsport Federatie Oost-Nederland betrokken. Doel van het project was het herstel van de natuurlijke loop en inrichting van de overstromingsgebieden in en langs de Radewijkerbeek. Het inrichtingsplan Radewijkerbeek en omgeving heeft als hoofddoelstelling benedenstrooms piekafvoeren in de Vecht te verkleinen. Dit moest worden gerealiseerd middels het bergen van meer water binnen het projectgebied (retentie) en te zorgen voor een geleidelijkere afvoer van dit water. Deze berging diende tot stand te komen door aangepast stuwbeheer en door een vergroting van het bergend vermogen van de waterlopen. Begin 1990 is begonnen met de planvorming. Zowel het waterschap Velt en Vecht als de Dienst Landelijk Gebied hebben een inrichtingsplan opgesteld. Waterschap de Vechtlanden (later samengevoegd tot Velt en Vecht) heeft DLG opdracht gegeven deze ecologische verbindingzone uit te werken. Beide plannen zijn in 1999 samengevoegd tot een definitief inrichtingsplan Radewijkerbeek door Ingenieursbureau BCC. De uitvoering van het project is in februari 2000 van start gegaan en de oplevering vond plaats op 4 juli 2001. Het gehele project is eind 2001 afgerond.

Het project lijkt grotendeels volgens planning te zijn verlopen. Het plan is ten dele opgezet naar aanleiding van de grote perioden van droogte die het gebied gekend heeft. De overstromingen van 1998 daarentegen hebben het probleembesef versterkt en hebben tevens gezorgd voor een versoepeling van de subsidiestromen. Het weer en de MKZ-crisis hebben voor sommige onderdelen geleid tot vertraging. Het project is desalniettemin binnen de gestelde termijn afgerond. Het oorspronkelijke plan is bijna volledig uitgevoerd. De inrichting van de Randwaterleiding als ecologische verbindingzone is niet uitgevoerd. Allereerst liep de beek door een bosrijke omgeving. Het is een natuurgebied wat beheerd wordt door particulieren die deze grond niet wilden afstaan. Het waterschap en DLG hebben toen vrij snel besloten hier niet mee verder te gaan. Dit ging vrij makkelijk omdat de beek niet cruciaal was voor het slagen van het project. Het was een zijarm van de Radewijkerbeek die niet binnen het hoofdstroomgebied viel. Ook is een deel van de realisatie en inrichting van de stepping stones niet uitgevoerd. Tijdens de uitvoering bleek dat de grondverwerving van twee van de drie stepping stones niet zo voorspoedig verliep als gedacht. De eigenaren van de betreffende grond weigerden hun grond af te staan. Uiteindelijk is anderhalve steppingstone gerealiseerd. In principe is nu één boer bereid zijn grond alsnog af te staan, maar hij vraagt hiervoor volgens DLG een te hoge prijs. Het DLG wil namelijk geen prijsopdrijvende factor zijn. Het waterschap denkt in de toekomst wel bereid te zijn te onderhandelen over de prijs.

Visies

- Waterschap Velt en Vecht

Het waterschap was initiatiefnemer en uitvoerder van het project. Het waterschap vond het duidelijk van groot belang dat het project werd uitgevoerd en is een belangrijke sturende factor.

- Dienst Landelijk Gebied te Zwolle

De DLG heeft het inrichtingsplan voor de ecologische verbindingszone in de Radewijkbeek ontworpen. Zij waren naast het waterschap nauw betrokken bij het project. Tijdens de uitvoering was de onderlinge relatie goed, maar in de afrondingsfase had DLG volgens het waterschap wat meer energie in de grondverwerving mogen steken. Er was geldgebrek, waardoor de grondaankoop geen eerste prioriteit meer was. Het waterschap, daarentegen, had het project wel graag af willen ronden.

- Ingenieursbureau BCC

BCC vervulde een adviserende rol gedurende het project, alsmede uitvoerende werkzaamheden zoals werkzaamheden die nodig zijn voor het afronden van het automatiseringsbestek, de directievoering en de schadeafhandeling. Deze aanbesteding was noodzakelijk in verband met de subsidies van IRMA.

- Provincie Overijssel

Bij de start beloofde de provincie haar volle medewerking, maar uiteindelijk was de rol van de provincie minimaal. De provincie heeft ook financieel weinig bijgedragen. Verder kwam de provincie halverwege de uitvoering met eisen voor ontgrondingvergunningen voor de watergangen.

- Gemeente Hardenberg en Gramsbergen

De gemeentes zijn pas in een zeer laat stadium betrokken bij het project. Begin 2000 is de gemeente Hardenberg door het waterschap benaderd voor de benodigde gemeentelijke vergunningen, namelijk een kapvergunning en aanlegvergunning. Samen met de gemeente Gramsbergen heeft de gemeente Hardenberg ingestemd met een praktische oplossing voor de vergunningen. Eigenlijk was een herziening van het bestemmingsplan vereist, omdat door het project gronden met een agrarische of bosbestemming een water- en natuurfunctie krijgen. Dit kostte echter te veel tijd en het project diende op grond van de subsidievoorwaarden binnen een periode van anderhalf jaar te zijn uitgevoerd. Daarom zijn de gemeentes akkoord gegaan met een procedure tot het verlenen van de kapvergunning en de aanlegvergunning, mits bij de publicatie van het voornemen om deze vergunningen te verlenen er geen zienswijzen van omwonenden en belanghebbenden zouden worden ingediend.

- Staatsbosbeheer

Min of meer hetzelfde geldt voor Staatsbosbeheer. Wel kwam met wat laat met een eis voor een vergoeding voor kapderving. Vooraf hadden de bomen getaxeerd moeten worden. Het waterschap geeft wel aan dat de fout hier ook gedeeltelijk bij henzelf ligt. Zij hadden dit vooraf beter moeten uitzoeken.

- Boeren

Niet alle boeren zagen aanvankelijk het nut in van de veranderingen. Het waterschap heeft echter veel tijd gestoken in de voorlichting van de lokale bevolking. De verandering van het watersysteem zou een stijging van de grondwaterspiegel realiseren en hierdoor zijn veel boeren overstag gegaan. De twee boeren die hun grond niet af wilden staan voor de stepping stones vonden de financiële compensatie te laag en aanwending

van hun land voor berging niet urgent genoeg. Volgens het waterschap is in de toekomst hier wel overeenstemming over te verwachten.

- Bewoners

Er was weinig weerstand van de bewoners in het gebied. De overstroming van 1998 lag nog vers in het geheugen en er zijn twee voorlichtingsavonden gehouden in het gebied.

Succes- en faalfactoren

- Grondverwerving

Er was geen probleem met de grondverwerving voor de watergangen zelf door gebruik van de Keur. De stepping stones konden slechts voor de helft gerealiseerd worden, omdat de boeren weigerden hun grond af te staan. De grond had waarschijnlijk wel verkregen kunnen worden door boven de prijs te gaan zitten of door middel van een afkoop-som. De DLG wilde hier echter niets van weten, omdat zij geen prijsopdrijvende factor wilde zijn.

- Overheidssubsidies

Het waterschap heeft het project voorgefinancierd en heeft het grootste deel van de kosten voor eigen rekening genomen. Aanvullende subsidies kwamen van IRMA en URB (VROM en DLG). De toewijzing van de subsidies aan het project was geen probleem. De droogte en de overstromingen verhoogden de urgentiewaarde van het project. Een probleem was wel dat de subsidies altijd aan een maximum verbonden zijn. Alle extra kosten kwamen zodoende bij het waterschap terecht. Het plan was dan echter al in zoverre gerealiseerd dat het waterschap niet meer terug kon. Ook de algemene prijsstijgingen van bijvoorbeeld de grond en een BTW-verhoging kwamen zo volledig voor rekening van het waterschap.

- Kennis

De kennis van het gebied was goed. Het waterschap was de initiator en uitvoerder van het project en zij waren goed op de hoogte van de situatie in het gebied. Al in de jaren '70 is begonnen met de uitwerking van alternatieve plannen, die als voorlopers kunnen worden gezien van het huidige plan. Ook DLG was goed op de hoogte en de plannen van het waterschap en DLG integreerden in principe goed. Wel was er bij het Ingenieursbureau BCC, volgens het waterschap, in eerste instantie een tekort aan kennis over de gemalen. Dit heeft echter niet geleid tot noemenswaardige problemen.

- Organisatie van besluitvorming

Het project kwam goed van de grond, dus in eerste instantie waren er geen problemen met de organisatie. De samenwerking met VROM verliep zeer goed. De samenwerking met DLG werd in de afrondingsfase een probleem, althans wat betreft de grondverwerving. Het waterschap stond op een zo goed mogelijke afronding van het project, waarbij alle mogelijkheden zijn benut.

- Probleemurgentie

De probleemurgentie was zeer hoog. Het gebied kende al vrij lang hele droge periodes in de zomer en natte in de winters. Daarbij kwam de grote overstroming van het gebied in 1998.

- Wettelijke regelingen en normen

Artikel 12 Keur voor de watergangen was een groot voordeel, vooral bij de grondverwerving. Andere regels waren soms erg nadelig voor de voortgang van het project (bijvoorbeeld m.b.t. ontgrondingen). De soepelheid van de gemeenten in het toekennen van de vergunningen heeft er wel toe bijgedragen dat het project niet onnodig vertraagd zou worden. In feite was een herziening van het bestemmingsplan noodzakelijk, maar daarvoor diende wel alle benodigde grond te zijn verworven. Dit had veel tijd gekost.

Oplossingen

Het project is bijna volledig gerealiseerd door het waterschap. Al sinds 1995 waren zij actief op zoek naar manieren om een betere waterberging te realiseren door de grote droogte in het gebied. In 1998 heeft ook IRMA subsidie voor het project toegezegd. Al in een vroeg stadium is de natuurvriendelijke inrichting erbij gekomen, met name door de meerwaarde die deze inrichting aan het gebied zou geven. Rond 1997 is de retentie aan het project toegevoegd en in 1998 is begonnen met het opstellen van de inrichtingsplannen. Hierbij was er in grote mate samenwerking tussen DLG en het waterschap, dus vanuit die positie is het beleid bottom-up geweest. Daarnaast was voor het waterschap een goede samenwerking met de lokale bevolking een eerste vereiste, ook omdat zij voor het beheer van het systeem in de toekomst in grote mate afhankelijk zullen blijven van de bewoners van het gebied. De functiecombinaties uit de Vijfde Nota, zoals berging en retentie, hebben geholpen bij de planvorming en de goedkeuring hiervan van bovenaf (VROM, provincie). De zelfwerkzaamheid van het waterschap is erg groot. Er was veel eigen initiatief en ambitie vanuit het waterschap.

De samenwerking is over het geheel genomen vrij soepel verlopen. De grondverwerving was in zoverre een probleem dat niet alle boeren de noodzaak inzagen hun grond af te staan voor de berging. Dit lijkt met name een financiële kwestie te zijn. DLG weigert tot nu toe echter boven de prijs te gaan zitten. Artikel 12 Keur voor de watergangen werkte daarentegen heel stimulerend op de grondverwerving. De organisatie van de probleemurgentie was geen probleem omdat deze voor het grootste deel vanuit het waterschap kwam. Zij waren erg gemotiveerd het plan te laten slagen. Het project is niet volledig afgerond. Het waterschap gelooft echter dat dit in de toekomst nog wel zal worden afgemaakt.

Door de bewezen droogte van het gebied en de overstromingen van 1998 waren de subsidies geen probleem. Het feit dat de meeste subsidies aan een maximum verbonden waren was nadelig voor het waterschap. Zij pleitten dan ook voor een toekenning van subsidies in procenten, zodat eventuele prijsstijgingen niet alleen ten koste van het waterschap (of wie dan ook) komen. De subsidies van IRMA waren tevens aan een vaste tijd gebonden. Ook hier zou in bepaalde gevallen versoepeling mogelijk moeten zijn. Ook hier wordt aangegeven dat een sturing van de subsidiestromen vanuit één centraal punt de uitvoering van het project ten goede zou komen. Het zou veel tijd besparen, de mogelijkheden overzichtelijker maken en het project bespoedigen.

Appendix III. Vragenlijst interviews

De vragenlijst is geconstrueerd op basis van de in het rapport genoemde onderzoeksvragen. In principe is deze vragenlijst gebruikt voor alle interviews, al moest de vraagstelling soms wel enigszins aangepast worden aan het perspectief van betreffende respondent. Deze aanpassing geschiedde door de onderzoeker die de vragenlijst hanteerde.

Er was een standaard inleiding op basis waarvan medewerking werd gevraagd en een inleiding waarmee het uiteindelijke vraaggesprek begon (hier niet weergegeven).

In de lijst zoals die hier is opgenomen is al een aantal instructies opgenomen voor de interviewers. Deze instructies staan rechts uitgelijnd en zijn onderstreept.

Onderzoeksvraag I. <i>Welke waterdoel(en) was (waren) aan de orde in de betreffende case?</i>
--

1. Kunt u aangeven welke van de volgende waterdoelstellingen aan de orde zijn in onderhavig project (en welke niet)?

- Vasthouden water (indien aan de orde, hoe dan?)
- Afvoeren water (indien aan de orde, hoe dan?)
- Bergen water (indien aan de orde, hoe dan?)
- Waterkwaliteitsverbeteringen (indien aan de orde, hoe dan?)
- Vergroten veiligheid (indien aan de orde, hoe dan?)
- Anders, namelijk...(indien aan de orde, hoe dan?)

2. Wat is de omvang van de doelstelling van het project zoals het uiteindelijk tot stand is gebracht (gebracht gaat worden), uitgedrukt in daarvoor geschikte maten? Vindt u dat een ambitieuze of juist een bescheiden doelstelling gezien de uitgangssituatie in het gebied?

- (Bijvoorbeeld aantal benodigde hectares, bergingscapaciteit in kubieke meters, ...)
- Doorvragen op de uitgangssituatie: globaal beeld van grondgebruik, economische ontwikkeling, percepties van waterproblemen

3. Om welke bedragen gaat het en wie initieerde en financierde het project? Wat is de planning en in welk stadium van de planning bent u (planvorming afgesloten, uitvoering)?

- (hier nog niet doorvragen over aan de financiering gekoppelde problemen)

4. Waren er critici op eventuele eerdere versies van het projectplan? Zo ja wie? Op welke wijze is er omgegaan met eventuele meningsverschillen (een bemiddelaar, overleg, bindend advies, etc.). Wiens kritiek heeft doorgevoerd op de uiteindelijke versie van het plan en wiens kritiek niet? Zijn partijen met kritiek in sommige gevallen ook van mening veranderd?

5. Is naar uw mening aan te geven wiens medewerking zeker noodzakelijk is gebleken bij een project als dit en welke partijen van een minder groot belang zijn?

Het spontane antwoord checken aan de hand van de volgende lijst: als een:

Waterschappen (ambtelijk of politiek niveau?)

Provincie (ambtelijk of politiek niveau?)

(Decentrale) rijksorganisaties?

Gemeenten (ambtelijk of politiek niveau?)

VROM inspectie, AID e.d.

Belangengroepen (natuur en milieu, landbouw, etc)

Grondeigenaren, pachters

Projectontwikkelaars, andere marktpartijen

'Gewone burgers'

6. Op welke wijze zijn deze door u genoemde partijen van belang? Gaat het om:

- Hun juridische bevoegdheden (wie heeft deze)?
- Hun financiën, wie heeft deze?
- Hun informatie/kennis, wie heeft deze?
- Hun grond, wie bezit de grond?
- Hun mogelijkheid om legitimiteit te verschaffen/commitment te kweken, c.q. het vertrouwen dat ze genieten van anderen? Wie geniet dat vertrouwen?
- Anders.....

Onderzoeksvraag II. *Met welke functies worden deze door de Vijfde Nota (ander rijksbeleid) geacht te worden gecombineerd in dat specifieke gebied? Onder functiecombinaties verstaan we: het vergroten van de functionaliteit voor verschillende vormen van landgebruik binnen hetzelfde gebied, hetzij door fysieke menging van functies, hetzij door afwisseling in de tijd (seizoensberging bv).*

- Tevoren door de onderzoeker inschatten welke functiecombinaties aan de orde zijn en dit noteren.

7. Bent u bekend met het idee 'functies combineren' uit de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening?

Zo ja: (Zo nee zelf aangeven wat beoogde functiecombinaties zijn (vooral met het oog op vraag 9.)

8. Bent u op de hoogte van de doelstellingen die wat dat betreft voortvloeien uit de Vijfde Nota voor uw gebied in dit opzicht of niet? Zo ja, welke functiecombinaties moeten hier volgens worden gerealiseerd? (*)Acht u dat een lastige of juist een makkelijk haalbare doelstelling? Zo nee, kaart laten zien en zelfde vraag opnieuw stellen (**).

(*) Antwoord stimuleren met lijst van mogelijke functiecombinaties:

Berging en natuur
Berging en recreatie
Berging en wonen / werken
Retentie en natuur
Veiligheid en natuur
Retentie en landbouw
Drinkwater en natuur
Berging en landbouw
Retentie en recreatie
Veiligheid en recreatie
Veiligheid en delfstoffen
Retentie en wonen / werken
Drinkwater en recreatie
Grondwater en wonen / werken
Drinkwater en landbouw
Grondwater en natuur
Waterzuivering

(**) Kaart uit Vijfde Nota meebrengen en na spontaan antwoord laten zien.

Onderzoeksvraag III. *Zijn deze combinaties daadwerkelijk tot stand gebracht of niet? Zo ja, zijn er eventueel nog meer functies 'toegevoegd' dan voorzien? Wat is het oordeel van diverse betrokkenen over de ruimtelijke kwaliteit? Zo nee, is er dan wel in de sfeer van planvorming (op diverse niveaus) ontwikkeling zichtbaar die in de richting van de gewenste functiecombinaties gaat?*

9. Denkt u dat de door de Vijfde Nota beoogde functiecombinaties gerealiseerd zijn (gaan worden) in het project?

Zo ja, welke? Zo nee, welke niet?

10. Zijn er ook andere functiecombinaties gerealiseerd dan in de Vijfde Nota werd voorzien?

(Gebruik onderstaande lijst om te checken)

Berging en natuur
Berging en recreatie
Berging en wonen / werken
Retentie en natuur
Veiligheid en natuur
Retentie en landbouw
Drinkwater en natuur
Berging en landbouw
Retentie en recreatie
Veiligheid en recreatie
Veiligheid en delfstoffen
Retentie en wonen / werken
Drinkwater en recreatie
Grondwater en wonen / werken
Drinkwater en landbouw
Grondwater en natuur
Waterzuivering

VRAAG 11 ZELF BEANTWOORDEN; hoeft niet te worden voorgelegd

11. Van welke vorm van functiecombinatie is naar uw mening vooral sprake:

- Stapelen
 - Efficiënter gebruik van de ruimte
 - Verweving
 - Verlenging van de gebruiksduur
-

12. Kunt u iets vertellen over de mate waarin de functiecombinaties al dan niet zullen bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit van het gebied?

(Uitleg: het idee achter functiecombinaties is deels dat functies elkaar kunnen versterken en dat functiecombinaties kunnen helpen voorkomen dat de inrichting van een gebied monotoon wordt).

13) Kunt u aangeven of het tot stand komen van functiecombinaties (al dan niet) heeft bijgedragen aan het bereiken van de vooraf gestelde waterdoelstellingen? Met andere woorden was het principe van functiecombinaties een succesvol middel om de waterdoelstellingen te bereiken?

Onderzoeksvraag IV: *In hoeverre zijn de verklaringen voor het al dan niet realiseren van functiecombinaties (grondproblematiek, overheidssubsidies, kennis ten aanzien van het watersysteem, organisatie, probleemurgentie, wettelijke regelingen) te herkennen in de case en waar lag(en) de belangrijkste verklaringsgrond(en) voor succes of falen?*

14. Uit eerder onderzoek is naar voren gekomen dat een aantal factoren van belangrijke invloed is op het succes en falen van waterprojecten die zijn gericht op functiecombinaties. Wil u aangeven of de volgende factoren al dan niet relevant zijn gebleken in het project? [In alle gevallen speelt uiteraard ook een financieel aspect mee].

- Grondverwerving: probleem/geen probleem
- Overheidssubsidies (te verkokerd) probleem/geen probleem
- Kennis, ten aanzien van het watersysteem, het gebied in z'n geheel probleem/geen probleem

- | | |
|---|------------------------|
| - Organisatie, o.a. van het overleg, van de besluitvorming | probleem/geen probleem |
| - Probleemurgentie (niet iedereen zag het nut van de maatregelen) | probleem/geen probleem |
| - Wettelijke regelingen en normen | probleem/geen probleem |

15. Zijn er naar uw mening belangrijke **andere** succes- en faalfactoren aan te geven? Zo ja welke zijn dat dan en op welke manier zijn ze van belang?

Onderzoeksvragen V en VI: Voorzover het gaat om succesfactoren: beantwoordt het beeld van de factoren vooral aan het beeld dat de top-down benadering hiervan schetst of juist aan het beeld dat uit de bottom-up benadering naar voren komt (Bijvoorbeeld: als grondverwerving een succesfactor was, kwam dat dan door ongehinderde marktwerking of door het effectief aan de kant schuiven van weerstand?). Voorzover het gaat om faalfactoren: beantwoordt het beeld van de factoren vooral aan het beeld dat de top-down benadering hiervan schetst of juist aan het beeld dat uit de bottom-up benadering naar voren komt (Bijvoorbeeld: als grondverwerving een faalfactor was, kwam dat dan door een te beperkte marktwerking of door een gebrek aan mogelijkheden om weerstand aan de kant te schuiven?).

N.B.: Van vragen 12-17 steeds 1 variant stellen, afhankelijk of betreffende factor een probleem was of niet

16. Indien grondverwerving een probleem was in dit geval, is dat probleem dan het beste te kenschetsen als (a) een grote hindermacht van grondeigenaren of (b) een gebrekkige marktwerking waardoor investeerders/marktpartijen werden afgeschrikt.

Indien grondverwerving **geen probleem** was (of juist een vergemakkelijkende factor), was dat dan (a) omdat weerstand van grondeigenaren goed te elimineren was of (b) omdat grondeigenaren functiecombinaties juist erg op prijs stellen c.q. graag hun grond verkochten?

Andere antwoorden zijn mogelijk.

Doorvragen op de antwoorden, zo veel mogelijk uitleg. Liefst ook voorbeelden

17. Indien overheidssubsidies (in de zin van de voorwaarden waaraan voldaan moet worden voor ze verkregen worden) een probleem waren, was dat dan te wijten aan (a) een gebrekkige samenhang in het beleid ten aanzien van subsidies of (b) aan een gebrek aan creativiteit in het gebruik van die subsidies?

Indien de verwerving van overheidssubsidies **geen probleem** was of juist een vergemakkelijkende factor was, kwam dat dan (a) door een goede centrale coördinatie of (b) doordat ze creatief werden ingezet om net die mensen 'om' te krijgen die nog twijfelden?

Andere antwoorden zijn mogelijk.

Doorvragen op de antwoorden, zo veel mogelijk uitleg. Liefst ook met voorbeelden toelichting vragen.

18. Indien kennis van het watersysteem een probleem was, hoe zou u dat probleem dan kenschetsen? Was er (a) een gebrek aan inhoudelijke onderbouwing in het beleid? Of (b) werd kennis van de actoren in het gebied zelf genegeerd?

Indien de kennis van het watersysteem **geen probleem** was, kwam dat dan door (a) goede centrale informatieverzameling en onderbouwing van het beleid? Of (b) doordat open werd gestaan voor suggesties vanuit lokale partijen?

Andere antwoorden zijn mogelijk.

Doorvragen op de antwoorden, zo veel mogelijk uitleg. Liefst ook met voorbeelden toelichting vragen.

19. Indien de organisatie van de besluitvorming een probleem was, is dat probleem dan te kenmerken als (a) de verantwoordelijkheid voor het realiseren van functiecombinaties is toegewezen aan te machteloze actor c.q. groep partijen, of (b) Niet alle relevante actoren werden betrokken en er werd op slechte wijze aan procesmanagement gedaan waardoor niet iedereen zich in het resultaat kon vinden.

Indien de organisatie van de besluitvorming **een succesfactor** was, kwam dat dan (a) doordat de organisatie in handen was van een sterke actor c.q. groep actoren, of (b) doordat alle relevante partijen er bij betrokken werden en zich konden herkennen in het resultaat.

Andere antwoorden zijn mogelijk.

Doorvragen op de antwoorden, zo veel mogelijk uitleg. Liefst ook met voorbeelden toelichting vragen.

20. Indien de probleemurgentie een probleem was, komt dat dan omdat (a) niet direct betrokken partijen een gebrek aan kennis hadden over de noodzaak van het project c.q. onbegrip koesterden ten aanzien van de doelen van het project of (b) doordat in onvoldoende mate is aangesloten op de problemen die lokaal leven en/of te weinig is ondernomen om het vertrouwen te winnen van betrokkenen.

Indien de probleemurgentie **geen** probleem was, kwam dat dan omdat (a) de centrale partij/groep van partijen anderen goed wist voor te lichten en kon overtuigen of (b) omdat goed is gepoogd aan te sluiten bij problemen die lokaal leven?

21. Indien wettelijke regelingen in dit geval een probleem waren komt dat dan omdat (a) ze te slecht op elkaar afgestemd zijn of (b) omdat ze te rigide gehanteerd worden?

Indien wettelijke regelingen **geen** beletsel waren, was dat dan (a) omdat ze goed afgestemd en doordacht zijn of (b) omdat ze flexibel gehanteerd zijn?

Andere antwoorden zijn mogelijk.

Doorvragen op de antwoorden, zo veel mogelijk uitleg. Liefst ook met voorbeelden toelichting vragen.

22. Is door de werking van deze factoren verandering opgetreden in de oorspronkelijke opzet van het project of in het geheel zo niet? Zo ja, in welke richting is er verandering opgetreden?

23. Indien er andere succes en faalfactoren in het spel waren, hoe werkten deze dan?

Onderzoeksvraag VII: *Zijn er, bij vergelijking tussen de cases, patronen te ontdekken in (a) de manier waarop bepaalde functiecombinaties het beste te realiseren zijn (bijvoorbeeld als veiligheid in het geding is altijd top-down, bij water in de stad altijd bottom-up) en (b) het 'rollenspel' dat gespeeld wordt (bijvoorbeeld gemeenten zijn altijd selectoren, provincies initiatoren, er zijn nooit supporters aanwezig, etc.)..*

24. Bent u bekend met andere projecten waarin gestreefd wordt naar functiecombinaties c.q. soortgelijke projecten als hetgeen waarbij u betrokken was? Zo ja welke?

25. Is het project waarover wij hebben gesproken naar uw oordeel een voorbeeldproject m.b.t. functiecombinaties? Zijn de problemen in dit project van alle tijden, of denkt u dat het beter had gekund?

26. Is het soort functiecombinatie dat hier aan de orde was het beste te realiseren door de organisatie en macht zo veel mogelijk in een hand te leggen of is samenwerking tussen partijen het beste recept?

27. Is er naar uw mening een bepaalde fasering aan te brengen in de manier waarop dit soort projecten het beste aangepakt kan worden? Welke fases zijn dat en hoe dient men zich in deze fasen idealiter op te stellen?

Appendix IV. De rolverdeling tussen bestuurslagen en beleidsterreinen in het omgevingsbeleid

Bij het realiseren van functiecombinaties zijn in ieder geval de volgende overheidslagen betrokken. Voor elke overheidslaag wordt hieronder een kort aanduiding van een aantal belangrijke taken aangegeven. Belangrijk is het realiseren dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is. Dat betekent dat zij constitutioneel ‘inhangt’ tussen gecentraliseerde staten als het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk (waar de staat direct ingrijpt in lokale zaken) en federale staten zoals Duitsland, Canada en de Verenigde Staten (waar de staten of *Länder* een constitutioneel beschermde set van taken hebben) en de nationale regering feitelijk of oorspronkelijk een vrijwillige samenwerking is van de deelnemende eenheden. Het gedecentraliseerde karakter het Nederlandse bestuur wordt geschraagd door informele normen van consensus zoeken, die impliceren dat veel centrale bevoegdheden in de praktijk nauwelijks worden gebruikt.

- Het rijk. Doet aan strategische planvorming (indicatief van aard, dwz niet bindend aan andere partijen) maar ook zelf realiseren van projecten (infrastructuur) en het subsidiëren van initiatieven van anderen (van woningbouw tot natuurontwikkeling) en toezicht op lagere overheden door de Rijksinspecties (o.a. de mogelijkheid tot het geven van aanwijzingen, zelden gebruikt).
- De provincie. Doet ook aan strategische planvorming maar op een specifiek niveau dan het rijk. Realiseert zelf weinig projecten, alhoewel soms rijkssubsidies/bijdragen via de provincie herverdeeld kunnen worden en er in de sfeer van infrastructuur (vaarwegen en wegen, waterwinning) eigen middelen zijn. Toezicht op zowel gemeenten als waterschappen (o.a. goedkeuren regels en plannen zoals keur en bestemmingsplan).
- De gemeente. Doet aan strategische planning (vooral grotere gemeenten) maar operationele planvorming eist meer aandacht (bestemmingsplan is het enige echt bindende ruimtelijke plan, eigenlijk meer een lokale verordening in karakter). In veel gevallen weinig eigen middelen, maar door een goede grondbezit positie kan dit soms aanzienlijk beter zijn. Ook verantwoordelijk voor lokale infrastructuur, waaronder vaarwegen en riolering.
- Het waterschap. Doet vooral aan operationele planning. Traditioneel de enige overheidspartij die zich richt op het buitengebied (waarbij de invloed van agrariërs zeer groot was) maar sinds de jaren 50 van de vorige eeuw heeft men in toenemende mate gezelschap gekregen van het algemeen bestuur (o.a. door de invoering van de Wet op de ruimtelijke ordening). In eerste instantie volgend op het algemeen bestuur en op wensen gebruikers. In toenemende mate agenda zettend en sturend in de richting van anderen. Daardoor niet alleen meer operationele planvorming, maar ook strategische planvorming (ruimtelijke visies). Daadwerkelijke ruimte voor planvorming sterks gebonden aan opvatting provincie.

Tot het omgevingsbeleid worden vier beleidsterreinen gerekend, die in de onderstaande tabel globaal (enigszins karikaturaal) geduid worden (Huitema en Needham, 1998).

Tabel IV.1 Karakteristieke kenmerken van de vier betrokken beleidsterreinen. Bewerkt naar Voogd, 1996, p. 198; met aanvullingen voor natuurbeheer en aanpassingen.

	Politiek-bestuurlijk	Organisatorisch	Inhoudelijk	Juridisch
Ruimtelijke Ordening	visionair flexibel lang verworven status	beleidsambtenaren 'zonder geld' niet sterk uitvoeringsgericht	globaal gericht op verandering 'vooruit denken'	streekplan kernbesluiten Awb 10-jaarlijkse cyclus
Milieubeheer	preventief curatief actief nieuw verworven status	beleidsambtenaren en technici 'weinig geld' zoekende	normstelling zonering 'meten'	milieubeleidsplan indicatief 4-jaarlijkse cyclus
Waterbeheer	preventief curatief lang verworven status, recent betwist	technici 'met geld' uitvoeringsgericht	analytisch projectgericht	waterhuishoudingsplan indicatief 4-jaarlijkse cyclus
Natuurbeheer	preventief actief sinds kort probeert status te verwerven	biologen 'met geld' uitvoeringsgericht	weinig normstelling analytisch projectgericht	natuurbeleidsplan (optioneel), regeling beheersovereenkomsten

De verschillen in invalshoek, benadering, instrumentatie tussen de vier beleidsterreinen worden herhaaldelijk naar voren gebracht in de discussie over integrale omgevingsplanning. Aspecten uit deze discussie die in 1998 relevant waren (ibid.):

1. Het milieubeleid is van oorsprong gericht op uniforme landelijke regels die op het niveau van de inrichting samenkomen en dienen te worden geïntegreerd. Voor het milieubeleid is de locatie van de inrichting vaak wel van belang, maar uitgezonderd bijzondere milieubeschermingsgebieden en milieuzones nauwelijks een aangrijpingspunt voor beleid. Juist uit dat oogpunt wordt gekeken naar de ruimtelijke ordening als mogelijk aanvullend beleidsterrein.
2. Het waterbeleid heeft met de watersysteembenadering een eigen integrale invalshoek gekregen die zich oorspronkelijk moeilijk liet vertalen in ruimtelijke ordeningstermen. Kuijpers constateerde nog in 1991 dat de watersysteembenadering zich nog niet had vertaald in provinciale streekplannen. 'Met uitzondering van het punt van de grondwaterbeschermingsgebieden wordt geen rekening gehouden met de ruimtelijke en temporele relaties tussen grond- en oppervlaktewater' (p. 66). Uit een recente studie voor het Programma Ruimte Water en Milieu van de RPD (Kamphuis, e.a., 1996) blijkt dat de begrenzing van planningseenheden in 35 geanalyseerde plannen tegenwoordig in meerdere gevallen wél berust op hydrologische criteria. Vooral relaties via het oppervlaktewater en ondiepe grondwaterstromen krijgen veel aandacht (Kamphuis, e.a., 1996, p.p. 21-22). De positieve conclusies uit dit onderzoek kunnen overigens wel enigszins vertekend zijn doordat de geanalyseerde plannen veelal redelijk nieuw zijn en ook de ROM-gebieden omvatten, waar de inzet zeer expliciet op integratie gericht is. Ook door Kamphuis e.a. wordt geconstateerd dat er ook nog 'platte vlak' plannen zijn, zonder aandacht voor hydrologische relaties. Dat laatste is ook het beeld uit een studie die verricht is in het kader van de Vierde Nota Waterhuishouding (Witteveen en Bos, ongedateerd).

3. Het provinciale natuur-, bos- en landschapsbeleid staat voor een grote verandering. Door de Decentralisatie Impuls vanuit het Ministerie van LNV zijn taken op dit vlak naar de provincies gekomen en er zullen nog meer volgen. Het lijkt logisch dat dit consequenties gaat krijgen voor bijvoorbeeld de planning op dit beleidsterrein, die nu vooral in handen van het rijk ligt (Natuurbeleidsplan). Op dit moment beschikken de provincies nog nauwelijks over instrumentarium om een natuurbeleid van de grond te krijgen. Een zwakte van het natuurbeleid is dat het beleid weinig concrete kwaliteitsdoelstellingen kent. Men ervaart de beperkte doorwerking van natuurbelangen op de normstelling in het milieubeleid als een groot knelpunt, en streeft naar aansluiting op het gebiedsgerichte milieubeleid, na concretisering van de eigen doelen (Ministerie van LNV, 1995). Met de ontwikkeling van 'natuurdoeltypen', die natuurdoelstellingen naar gebieden vertalen, is hier een eerste, maar nog niet zo handzame, aanzet toe gegeven.

Voor de aansturing van lokale ontwikkelingen is belang welke aangrijppingspunten de betreffende beleidsterreinen bieden voor regulering. Onderstaande tabel geeft voor drie van de beleidsterreinen globaal aan welke instrumenten zij bieden en waar die aangrijpen (Hidding en Van der Vlist, 1996).

Tabel IV.2 Instrumenten voor regulering grondgebruik.

Object van regulatie	Door ruimtelijke ordening	Door milieubeheer	Door waterhuishouding
Bestemming van gebouwen/inrichtingen	ja: in het bestemmingsplan	nee	nee
Activiteiten in en rond gebouwen	nee	ja: gemeentelijke milieuvergunning	ja: wvo-vergunning
Bestemming van landerijen	ja: in het bestemmingsplan	nee	nee
Landgebruiks activiteiten	drainage: ja ploegen: ja begreppelen: ja maaieren: nee beweiden: nee beregennen: nee bemesten: nee (*) gebruik gewasbeschermingsmiddelen: nee (*)	drainage: nee ploegen: nee begreppelen: nee maaieren: nee beweiden: nee beregennen: nee bemesten: nee (*) gebruik gewasbeschermingsmiddelen: nee (*)	drainage: ja ploegen: ja begreppelen: ja maaieren: nee beweiden: nee beregennen: ja bemesten: nee gebruik gewasbeschermingsmiddelen: nee
Bestemming oppervlaktewater en freatisch grondwater	ja: in het bestemmingsplan	nee	ja: in het beheersplan
Activiteiten in en rond oppervlaktewater	nee	nee	ja: middels vergunning WWH en Keur
Bestemming van grondwater	niet gebruikelijk, in geval van drinkwaterbescherming als dubbelbestemming	nee	ja: in waterhuishoudingsplan en beheersplan
Activiteiten met betrekking tot grondwater	nee	ja: via provinciale milieuverordening	ja: via provinciale waterhuishoudingsplan

(*): behalve bij grondwaterbeschermingsgebieden.