

Van Deich tot dijk

Een institutioneel perspectief op grensoverschrijdend watermanagement in de Arbeidsgruppe Hochwasser

Thijs de Vries

Radboud University



Bachelorthesis Geografie, planologie en milieu (GPM)

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Augustus 2016

Omslagillustratie: GIS bewerking van open geodata. Databron: Imergis (2015)

Bachelorthesis

Titel: *Van Deich tot dijk*

Subtitel: *Een institutioneel perspectief op grensoverschrijdend watermanagement in de Arbeitsgruppe Hochwasser*

Student

Thijs (A.J.) de Vries | S4327055

Begeleider

P. van de Laak

Datum

12 augustus 2016

Aantal woorden hoofdtekst

20604



Bachelorthesis Geografie, planologie en milieu (GPM)

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Augustus 2016

Voorwoord

Voor u ligt mijn bachelorthesis. Dit document is het resultaat van 5 maanden onderzoek naar de grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van watermanagement binnen dijkringen 42 en 48 in de Duits-Nederlandse Arbeitsgruppe Hochwasser. Deze bachelorthesis is de afronding van de driejarige bachelor Geografie, planologie en milieu (GPM) aan de Faculteit der Managementwetenschappen aan de Radboud Universiteit in Nijmegen.

Ik heb me ingeschreven voor het keuzethema grensoverschrijdend watermanagement. Niet alleen vanwege interesse voor het onderwerp, maar ook om uit te vinden of het onderwerp watermanagement de richting is waarin ik verder wil. In de laatste 2 jaar van de studie ben ik me gaan oriënteren op de keuze voor een masterspecialisatie binnen de master Spatial Planning. Ik heb zowel interesse in de masterspecialisatie watermanagement en de masterspecialisatie grondmanagement, vastgoed en gebiedsontwikkeling. De keuze voor dit watermanagement gerelateerde onderwerp voor de bachelorthesis was voor mij dus ook een manier om verder te komen in het maken van de keuze voor de masterspecialisatie.

Bij het schrijven van de bachelorthesis heb ik hulp gehad van een aantal docenten/onderzoekers en praktijkexperts. Die wil ik dan ook graag nogmaals via deze weg bedanken.

Ten eerste Peter van de Laak, voor zijn begeleiding van dit project.

Ten tweede Marjolein van Eerd, voor haar inhoudelijke feedback en suggesties.

Ten derde Maria Kaufman, de tweede beoordelaar van dit document.

Tot slot wil ik ook de praktijkexperts bedanken voor hun hulp door het vrijmaken van tijd, en het delen van hun kennis, ideeën en ervaring via de interviews. De inzichten uit de interviews zijn erg waardevol geweest voor het komen tot de uiteindelijke conclusies, en het afronden, van dit onderzoek.

Ik wens u veel plezier bij het lezen van deze thesis.

Thijs de Vries, Nijmegen, juni 2016

Samenvatting

Sinds het hoogwater van 1995 zijn er in Nederland en Duitsland stappen gezet om toekomstige overstromingen te voorkomen. In Nederland is na het hoogwater van 1995 met een programma '*Deltaplan Grote Rivieren*' gestart. Ook in Duitsland zijn stappen ondernomen: een dijksaneringsprogramma wordt opgestart, en daarnaast worden dijkverleggingen uitgevoerd en retentiegebieden aangelegd.

Omdat Duitsland en Nederland twee dijkringen met elkaar delen (dijkring 42 en dijkkring 48) is de hoogwaterproblematiek niet enkel een nationale aangelegenheid. Hoogwatergolven en overstromingen houden zich namelijk niet aan administratieve landsgrenzen. Om het afwentelen van hoogwaterproblemen over de grens te voorkomen zijn naast het opstarten van nationale beleidsprogramma's daarom ook stappen gezet voor grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van hoogwaterveiligheidsbeleid voor de gedeelde grensoverschrijdende dijkringen 42 en 48 in de grensregio Duitsland-Nederland.

In 1997 richten Noordrijn-Westfalen en Nederland op initiatief van de provincie Gelderland daarom de Duits-Nederlandse Arbeitsgruppe Hochwasser op. In een verklaring genaamd: "Gemeenschappelijke Verklaring over Samenwerking op het gebied van duurzame Bescherming tegen Hoogwater" uit november 1997, verklaren de drie partijen onderzoek en ontwikkelingen met betrekking tot de betere bescherming tegen hoogwater op elkaar te zullen afstemmen. De hoofdtaken van deze Arbeitsgruppe Hochwasser zijn communicatie en onderzoek. De activiteiten die in de Arbeitsgruppe Hochwasser plaatsvinden zijn de uitwisseling van informatie, samenwerking in onderzoek en planontwikkeling, het afstemmen van strategie voor hoogwaterbescherming en een verbetering van het crisismanagement.

Op de laatste gezamenlijke Duits-Nederlandse hoogwaterconferentie in 2014 is geconcludeerd dat er, ondanks de inmiddels jarenlange samenwerking in de Duits-Nederlandse Arbeitsgruppe Hochwasser, nog steeds grote verschillen bestaan tussen het beleid voor hoogwaterbescherming van Nederland en Noordrijn-Westfalen. Zo constateert Wiering (2010) dat verschillen in juridische spelregels tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen grenzen stellen aan de verdere ontwikkeling van grensoverschrijdende integratie van hoogwaterbeleid tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen. Dergelijke institutionele obstakels kunnen worden gevormd door ten eerste de inhoudelijke verschillen tussen het beleid in Nederland en Noordrijn-Westfalen, zoals technische normen van dijken en uitgangspunten voor de te verwachte ontwikkeling van het overstromingsrisico. Ten tweede betreffen institutionele obstakels

de verschillen in de organisatie van het beleidsdomein hoogwaterveiligheid in Nederland en in Noordrijn-Westfalen zoals verschillen in de juridische spelregels en verschillen in betrokken actoren.

Het doel van dit onderzoek is dan ook: *‘Inzicht te geven in wat de institutionele verschillen tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland op het gebied van hoogwaterveiligheidsbeleid betekenen voor grensoverschrijdende samenwerking binnen dijkringen 42 en 48 in de Arbeitsgruppe Hochwasser, door een comparatieve casestudie te verrichten naar de beleidsdomeinen hoogwaterveiligheid van Noordrijn-Westfalen en Nederland en de samenwerking van beide landen in de Arbeitsgruppe Hochwasser’.*

De centrale vraag die hierbij hoort is:

Wat betekenen institutionele verschillen tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland op het gebied van hoogwaterveiligheidsbeleid voor de grensoverschrijdende samenwerking binnen dijkringen 42 en 48 in de Arbeitsgruppe Hochwasser?

Om deze centrale vraag te kunnen beantwoorden is een theoretisch kader opgesteld aan de hand van institutionele beleidstheorie. Er is gekozen voor de beleidsarrangementenbenadering en congruentiebenadering als theoretische basis. De beleidsarrangementenbenadering geeft inzicht in de institutionele kenmerken van beleidsdomeinen. Het concept beleidsarrangement kan worden gedefinieerd als: “de tijdelijke stabilisering van de inhoud en organisatie van een beleidsdomein”. De beleidsarrangementenbenadering geeft inzicht in zowel de inhoudelijke kenmerken als de organisatiekenmerken van beleidsarrangementen, en de veranderingen daarin, aan de hand van vier centrale samenhangende dimensies: 1. spelregels, 2. actoren en coalities, 3. hulpbronnen en 4. discoursen.

De actordimensie verwijst naar de betrokken actoren en coalities tussen die actoren. Hulpbronnen verwijst naar de middelen die actoren kunnen inzetten, zoals kennis en geld. Spelregels verwijzen naar regels die van invloed zijn op het beleidsdomein. De discours dimensie verwijst naar de ideeën die actoren hebben over de aard van beleidsproblemen, de gewenste beleidsdoelen en de verschillende oplossingsrichtingen voor beleidsproblemen.

Geïstitutionaliseerde beleidsdomeinen zijn dynamisch. Dit wil zeggen dat geïstitutionaliseerd beleidsdomeinen alleen tijdelijk stabiel zijn, en onderhevig zijn aan verandering: een verandering in één of meer van de vier dimensies van een beleidsarrangement kan verandering van de andere dimensies teweeg brengen.

Omdat deze studie zich toespitst op institutionele verschillen tussen twee individuele beleidsarrangementen, en de gevolgen van die institutionele verschillen voor samenwerking, is de beleidsarrangementenbenadering alléén niet toereikend als

theoretisch kader. Dit is omdat de beleidsarrangementenbenadering niet ingaat op de samenwerking tussen verschillende beleidsdomeinen, of tussen verschillende beleidsarrangementen binnen hetzelfde beleidsdomein (in deze studie: twee verschillende grensoverschrijdende beleidsarrangementen binnen hetzelfde beleidsthema: hoogwaterveiligheid). De congruentiebenadering biedt hier een aanvulling op de beleidsarrangementenbenadering.

Congruentie gaat over de passendheid (overlap) van de inhoudelijke en organisatorische kenmerken van beleidsarrangementen, en is een voorwaarde voor de daadwerkelijke stabilisering van een beleidsarrangement in wording. Toegepast op dit onderzoek gaat het dan over de institutionalisering van de grensoverschrijdende samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser in een gezamenlijk grensoverschrijdend beleidsarrangement voor watermanagement in de grensregio binnen de dijkringen 42 en 48.

De data in dit onderzoek is met kwalitatieve onderzoeksmethoden verzameld en geanalyseerd. Er is gekozen voor de hiërarchisch vergelijkende casestudieopzet met als onderzoeksmateriaal empirisch en niet-empirisch vergaard materiaal: een inhoudsanalyse van interviewtranscripten en documentenanalyse van beleidsdocumenten, artikelen uit de media en bestaande wetenschappelijke literatuur. De opzet van de interviews was semigestructureerd. Vragen in de interviews waren gebaseerd op de operationalisatie van de beleidsarrangementenbenadering. De cases bestonden uit de beleidsdomeinen hoogwaterveiligheid van Noordrijn-Westfalen en Nederland en de grensoverschrijdende samenwerking van beide landen in de Arbeitsgruppe Hochwasser.

Voor de beide nationale beleidsdomeinen hoogwaterveiligheid is een casusbeschrijving gemaakt aan de hand van de beleidsarrangementenbenadering. Dit omvatte de beschrijving van de kenmerken van de beleidsarrangementen hoogwaterveiligheid van Nederland en van Noordrijn-Westfalen. Vervolgens zijn de institutionele verschillen tussen de beide beleidsarrangementen beschreven. Tot slot is, aan de hand van interviews met betrokkenen bij de Arbeitsgruppe Hochwasser, geanalyseerd wat de effecten zijn van de institutionele verschillen voor samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser.

Ondanks de aanzienlijke institutionele verschillen tussen de beleidsdomeinen hoogwaterveiligheid van Nederland en Noordrijn-Westfalen wordt de samenwerking binnen de Arbeitsgruppe Hochwasser als erg succesvol ervaren, en worden er geen aanzienlijke obstakels ervaren voor die samenwerking. Verschillen die er bestaan worden gekarakteriseerd als 'overbrugbaar'.

Uit deze studie komt naar voren dat er aanzienlijke institutionele verschillen bestaan tussen de beleidsdomeinen hoogwaterveiligheid van Noordrijn-Westfalen en Nederland en dat de congruentie tussen de beide beleidsdomeinen gering is. De gevolgen van institutionele verschillen tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland voor de samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser die nu worden ervaren, zijn echter niet groot. De gevolgen zijn met name dat samenwerking meer tijd en meer organisatie kost, en soms meer geld.

Institutionele verschillen zijn voor de ambtelijke samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser weliswaar geen aanzienlijke obstakels voor samenwerking. In de toekomst kunnen deze institutionele verschillen mogelijk wel een groter gevolg gaan hebben op de samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser zodra naast ambtelijke samenwerking ook bestuurlijke afstemming plaats moet vinden over de resultaten van de huidige gezamenlijke risicostudie, en kan dit bestuurlijk tot onder meer ongedragen conclusies leiden.

Ook zijn gevolgen voor samenwerking mogelijk als men in de toekomst de samenwerking mogelijk verder wil ontwikkelen van een puur op ambtelijke samenwerking gerichte samenwerking bestaande uit informatie-uitwisseling en communicatie, richting een intensievere samenwerking bestaande uit het gezamenlijk ontwikkelen van grensoverschrijdend beleid, en het gezamenlijk uitvoeren van grensoverschrijdende projecten en programma's binnen de dijkkringen 42 en 48. Dan kunnen de institutionele verschillen obstakels zijn voor samenwerking door het gebrek aan voldoende interne structurele congruentie tussen de inhoudelijke en organisatorische dimensies van de beide nationale beleidsdomeinen hoogwaterveiligheid.

Inhoudsopgave

	Pagina
1 Inleiding	1
1.1 Extreem hoogwater grensregio Duitsland-Nederland	1
1.2 Gedeelde dijkkring	2
1.3 Initiatief Duits-Nederlandse Arbeitsgruppe Hochwasser	2
1.4 Verschillen hoogwaterbeschermingsbeleid	4
1.5 Kennishiaat	5
1.6 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	6
1.7 Doelstelling	7
1.8 Vraagstelling	8
1.9 Cases	8
1.10 Onderzoeksmodel	9
1.11 Leeswijzer	12
2 Theoretisch kader	13
2.1 Het institutionele beleidsperspectief	13
2.2 Beleidsarrangementenbenadering	14
2.3 Congruentiebenadering	17
2.4 Conceptueel model en hypothese	18
2.5 Operationalisatie	20
3 Onderzoeksmethodologie	21
3.1 Onderzoeksstrategie	21
3.2 Kwaliteitscriteria	23
3.3 Onderzoeksmateriaal en dataverzameling	24
3.4 Data-analyse	26
4 Typering van beleidsarrangement hoogwaterveiligheid Noordrijn-Westfalen	27
4.1 Actoren en Hulpbronnen	27
4.2 Spelregels	31
4.3 Discoursen	35
5 Typering van beleidsarrangement hoogwaterveiligheid Nederland	37
5.1 Actoren en Hulpbronnen	37
5.2 Spelregels	39
5.3 Discoursen	41
6 Institutionele verschillen tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland op het gebied van hoogwaterveiligheidsbeleid	43
6.1 Verschillen actoren en hulpbronnen	43
6.2 Verschillen spelregels	44
6.3 Discursieve verschillen	45
6.4 Interne structurele congruentie	46

7 Effecten van institutionele verschillen op de grensoverschrijdende samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser	47
7.1 Actoren	48
7.2 Hulpbronnen	52
7.3 Spelregels	52
7.4 Discoursen	52
8 Conclusie	57
8.1 Gevolgen van institutionele verschillen voor grensoverschrijdende samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser	57
8.2 Reflectie op conceptueel model en hypothesen	58
8.3 Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek	61
9 Kritische reflectie onderzoek	63
Referentielijst	67

1 Inleiding

1.1 Extreem hoogwater grensregio Duitsland-Nederland

Het hoogwater langs de Waal in 1995 heeft in Nederland geleid tot de evacuatie van ruim 250.000 inwoners uit het rivierengebied: de Betuwe, de Bommelerwaard en de Ooijpolder (Waterschap Rijn en IJssel, 2014). Tot een overstroming kwam het in Nederland niet. In Duitsland werden 110 mensen in de buurt van Kleef geëvacueerd (Duits-Nederlandse werkgroep, z.d.), en had Keulen daarnaast te maken met daadwerkelijke overstromingen. Dat was twee jaar ervoor in 1993 ook al gebeurd, en ook in de jaren erna krijgt Duitsland te maken met extreem hoogwater. Onder meer in 1997 aan de Oder, en in 2002 en 2013 aan de Elbe en de Donau (Arbeitsgruppe Hochwasser, 2007).

Extreme hoogwaterafvoeren zullen naar verwachting wereldwijd toenemen onder invloed van klimaatverandering (Milly e.a., 2005, IPCC, 2007). Extreme hoogwaterafvoeren in de Rijn zullen naar verwachting vaker optreden als gevolg van de verandering van de neerslagpatronen in het Rijnstroomgebied, onder invloed van klimaatverandering (te Linde, Aerts, Bakker & Kwadijk, 2010). Scenario's laten een stijging zien van de gemiddelde Rijn afvoeren in de winter tussen 7% en 13% in 2050, en een daling van de gemiddelde Rijn afvoeren in de zomer tussen -2% en -33% in 2050 (te Linde, Aerts, Bakker & Kwadijk, 2010).

De Europese commissie signaleert dat overstromingsrisico's toenemen in Europa (European Commission, 2016 a). De commissie signaleert twee trends voor die constatering. Allereerst constateert de commissie dat de omvang en frequentie van overstromingen met waarschijnlijkheid zal toenemen in de toekomst als gevolg van eerder besproken toename van de intensiteit van regen en zeespiegelstijging onder invloed van klimatologische veranderingen (European Commission, 2016 a; IPCC, 2001). De kans op rivieroverstromingen neemt hierdoor toe. De Europese commissie constateert daarnaast dat een toename heeft plaatsgevonden van het aantal mensen en economische activiteiten die zich in overstromingsgevoelige gebieden hebben gevestigd (European Commission, 2016 a). Hierdoor nemen de gevolgen van rivieroverstromingen toe.

Sinds het hoogwater van 1995 zijn er in Nederland en Duitsland stappen gezet om toekomstige overstromingen te voorkomen. In Nederland is na het hoogwater van 1995 met een programma '*Deltaplan Grote Rivieren*' gestart. Latere programma's waren '*Ruimte voor de Rivier*', het '*Hoogwaterbeschermingsprogramma 1 en 2*' en het huidige '*Deltaprogramma*'. Ook in Duitsland wordt een dijkversterkingsprogramma opgestart om toekomstige overstromingen te voorkomen: een

dijksaneringsprogramma (Duits-Nederlandse werkgroep, z.d.), en daarnaast worden dijkverleggingen uitgevoerd en retentiegebieden aangelegd (Hendriks & van Nieuwenhuijzen, 2011).

1.2 Gedeelde dijkkring

Omdat Duitsland en Nederland twee dijkkringen, dijkkring 42 en dijkkring 48, met elkaar delen is de hoogwaterproblematiek niet enkel een nationale aangelegenheid. Hoogwatergolven en overstromingen houden zich namelijk niet aan administratieve landsgrenzen (Vnrgemeenten, n.d.). Een dijkdoorbraak van dijkkring 42 in Duitsland kan bijvoorbeeld leiden tot het overstromen van het gebied van Lobith tot Zwolle (Waterschap Rijn en IJssel, 2014). Bij een dijkdoorbraak van dijkkring 48 kan het gebied van Haffen tot Zwolle overstromen (LievenceCSO, 2014). Om het afwentelen van hoogwaterproblemen over de grens te voorkomen zijn daarom, naast het opstarten van nationale beleidsprogramma's, in de grensregio Duitsland-Nederland ook stappen gezet voor grensoverschrijdende regionale samenwerking op het gebied van hoogwaterveiligheidsbeleid voor de gedeelde grensoverschrijdende dijkkringen 42 en 48 (Vnrgemeenten, n.d.; Waterschap Rijn en IJssel, 2014).

1.3 Initiatief Duits-Nederlandse Arbeitsgruppe Hochwasser

In 1997 richtten Noordrijn-Westfalen en Nederland op initiatief van de provincie Gelderland de Duits-Nederlandse Arbeitsgruppe Hochwasser op naast de al bestaande geformaliseerde samenwerkingsverbanden en bestaande bilaterale samenwerking. De verklaring tot oprichting van deze stuurgroep wordt ondertekend door drie partijen: de Nederlandse Provincie Gelderland, het toenmalige Nederlandse Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Duitse Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (Duits-Nederlandse Arbeitsgruppe Hochwasser, 2009). In de verklaring genaamd "Gemeenschappelijke Verklaring over Samenwerking op het gebied van duurzame Bescherming tegen Hoogwater" uit november 1997, verklaren de drie partijen onderzoek en ontwikkelingen met betrekking tot de betere bescherming tegen hoogwater op elkaar te zullen afstemmen (Lammersen, 2004). Naast de formele deelnemers volgens de Gemeenschappelijke Verklaring nemen ook ander overheden deel aan de overleggen in de Arbeitsgruppe Hochwasser (figuur 1.1).

Nederland	Noordrijn-Westfalen
-Ministerie van Infrastructuur en Milieu & belegd bij Rijkswaterstaat Oost Nederland	-Ministerie van milieu, natuurbescherming, landbouw en consumentenbescherming van NRW
-Provincie Gelderland	-Bezirksregierung Düsseldorf
-Rijkswaterstaat Waterdienst	-Deichverband Bislich-Landesgrenze
-Waterschap Rivierenland (+ Rijn en IJssel)	-Ministerie van economische zaken en energie van NRW
-Vereniging Nederlands Riviergemeenten	-Agentschap voor Natuur, milieu en consumentenbescherming van NRW
	-Kreis Kleve
	-Stad Köln

Figuur 1.1: Samenstelling van de Arbeitsgruppe Hochwasser. Bewerkt van (Vnrgemeenten, n.d.)

De Arbeitsgruppe Hochwasser heeft standaard 3 tot 4 keer per jaar een overleg (R. Lammersen, persoonlijke communicatie, 9 mei 2016). Daarnaast wordt er om de twee jaar een gezamenlijke Duits-Nederlandse hoogwaterconferentie georganiseerd. De meest recente, de zesde, was in 2014. Het voorzitterschap en het secretariaat van de Arbeitsgruppe Hochwasser wordt afgewisseld door het Ministerie van milieu, natuurbescherming, landbouw en consumentenbescherming van Noordrijn-Westfalen in Duitsland, en Rijkswaterstaat Oost Nederland in Nederland (voorheen de Provincie Gelderland).

De activiteiten die in de Arbeitsgruppe Hochwasser plaatsvinden zijn:

- de uitwisseling van informatie, samenwerking in onderzoek en planontwikkeling,
- het afstemmen van strategie voor hoogwaterbescherming,
- het verbeteren van het crisismanagement (Vnrgemeenten, n.d.).

De hoofdtaken van de Arbeitsgruppe Hochwasser zijn communicatie en onderzoek (Wiering, 2010).

Naast de Arbeitsgruppe Hochwasser wordt er op het gebied van hoogwaterveiligheid ook samengewerkt in onder meer de Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn (ICBR), de grenswaterencommissies en wordt samengewerkt op het gebied van crisisbestrijding. In de ICBR worden echter alleen zaken besproken die relevant zijn voor het gehele stroomgebied van de Rijn. Er worden dus onderwerpen besproken die relevant zijn voor het gehele Rijnstroomgebiedsniveau (R. van den Heuvel, persoonlijke communicatie, 19 mei 2016). In de grenswaterencommissies wordt samengewerkt op het gebied van waterkwaliteit en hoogwaterveiligheid met betrekking tot de kleinere regionale wateren en keringen, en niet de primaire keringen zoals dijkkring 42 en 48 in de Arbeitsgruppe Hochwasser (R. Lammersen, persoonlijke communicatie, 9 mei 2016). Zoals de voorgaande paragrafen hebben ingekaderd is de focus van dit onderzoek de samenwerking op het gebied van hoogwaterveiligheid voor de gedeelde grensoverschrijdende primaire dijkkringen 42 en 48. In dit onderzoek is het

object van onderzoek daarom de Arbeitsgruppe Hochwasser, en worden de andere grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden op het gebied van hoogwaterveiligheid waar Noordrijn-Westfalen en Nederland in deelnemen verder buiten beschouwing gelaten.

1.4 Verschillen hoogwaterbeschermingsbeleid

Op de laatste gezamenlijke Duits-Nederlandse hoogwaterconferentie in 2014 is geconcludeerd dat er, ondanks de inmiddels jarenlange samenwerking in de Duits-Nederlandse Arbeitsgruppe Hochwasser, nog steeds grote verschillen bestaan tussen het beleid voor hoogwaterbescherming van Nederland en Noordrijn-Westfalen (Waterforum, 2014).

Noordrijn-Westfalen en Nederland hanteren bijvoorbeeld andere uitgangspunten voor hoogwaterveiligheid langs de Rijn (Waterforum, 2014). Zo zijn de overstromingskansen in dijkkring 42 genormeerd op een overschrijdingskans met een herhalingstijd van 1/1250 in Nederland en in Noordrijn-Westfalen op een overschrijdingskans met een herhalingstijd van 1/500 tot en met Dusseldorp en 1/200 daarna. Daarnaast zijn de dijken in Noordrijn-Westfalen gedimensioneerd op een maximaal afvoerdebiet van 14.600 m³/s (Waterforum, 2014). In Nederland wordt daarentegen uitgegaan van een maximaal afvoerdebiet van 16.000 m³/s (Waterforum, 2014).

Met de komst van het Nederlandse Deltaprogramma worden de verschillen groter. Zo constateert het Nederlandse Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015) dat: “Met de kabinetsbeslissing om de Nederlandse norm te baseren op het overstromingsrisico gaat de benadering van de hoogwaterveiligheid in Noordrijn-Westfalen en in Nederland duidelijk afwijken.” (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015). In het Nederlandse Deltaprogramma wordt in Nederland uitgegaan van een maximaal afvoerdebiet van 18.000 m³/s. Het Deltaprogramma introduceert de overstromingsrisicobenadering (oftewel: $Risico = \text{oorzaak} \times \text{gevolg}$) voor de bepaling van de normering van dijken (Stowa, 2015). De normen voor dijken worden niet alleen afhankelijk van de kans op het voorkomen van een overstroming, maar ook van het gevolg van een overstroming in een gegeven gebied. Dijknormen worden in Nederland daarom afhankelijk van twee aspecten. Ten eerste krijgt iedere Nederlandse burger een basisveiligheid die omvat dat de kans dat hij of zij komt te overlijden als gevolg van een overstroming in binnendijks gebied niet groter mag zijn dan 1 op 100.000 per jaar (Stowa, 2015). Een tweede aspect is dat sommige plaatsen meer bescherming krijgen afhankelijk van het gevolg van een overstroming (slachtoffers, economische schade, uitval vitale en kwetsbare infrastructuur) (Stowa, 2015). De normen voor dijken worden voortaan gegeven in de overstromingskansen voor dijken, ter

vervanging van de overschrijdingskans van de (maatgevende) waterstand. Hiermee wordt de norm van dijken ook afhankelijk van andere faalmechanismen (zoals onder meer afschuiving, wegschuiving, erosie, aanvaring, zetting en piping) behalve alleen het overlopen van de dijken (Stowa, 2015).

Naast verschillen in technische normen en uitgangspunten constateert Wiering (2010) dat er ook verschillen in juridische spelregels bestaan tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen. Volgens Wiering (2010) stellen die verschillen grenzen aan de verdere ontwikkeling van grensoverschrijdende integratie van hoogwaterbeleid tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen. Dergelijke institutionele obstakels kunnen worden gevormd door, ten eerste, de inhoudelijke verschillen tussen het beleid in Nederland en Noordrijn-Westfalen, zoals in voorgaande alinea uiteengezet. Ten tweede betreffen institutionele obstakels de verschillen in de organisatie van het beleidsdomein hoogwaterveiligheid in Nederland en in Noordrijn-Westfalen: e.g. verschillen in de juridische spelregels, en verschillen in betrokken actoren (bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, landbouw) en hulpbronnen.

1.5 Kennishiaat

Er zijn al een aantal onderzoeken verricht naar grensoverschrijdend watermanagement tussen Nederland en Duitsland, ook naar de samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser. Met name is er in deze onderzoeken gekeken naar de succesfactoren van het samenwerkingsverband Arbeitsgruppe Hochwasser. Er is echter nog maar weinig aandacht geweest voor de gevolgen van de institutionele verschillen tussen de beleidsdomeinen hoogwater van Duitsland en Nederland. Bovendien, zoals eerder geconstateerd, zijn de verschillen tussen Duitsland en Nederland groter geworden met de Nederlandse kabinetsbeslissing om de Nederlandse norm te baseren op het overstromingsrisico (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015), en is hier nog geen aandacht voor geweest in eerder onderzoek.

Het is van belang om te onderzoeken wat de gevolgen zijn van die institutionele verschillen tussen de beleidsdomeinen hoogwater van Duitsland en Nederland voor de grensoverschrijdende samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser. Verwijmeren & Wiering (2007) laten namelijk zien dat het bestaan van institutionele verschillen beperkende factoren kunnen zijn die verhinderen dat grensoverschrijdende samenwerking zich verder ontwikkelt.

De ontwikkeling van grensoverschrijdende integratie van hoogwaterbeleid, en de obstakels die daarbij kunnen worden ervaren, kunnen worden begrepen aan de hand van het ontwikkelingsmodel voor grensoverschrijdende samenwerking van Verwijmeren & Wiering (2007). In de cirkels in figuur 1.2 wordt de voorwaarde

genoemd voor elke opvolgende ontwikkelingsfase. Rechts naast de cirkels staat het doel van elke opvolgende fase in de ontwikkeling van grensoverschrijdende samenwerking in het watermanagement. Indien de ontwikkeling van grensoverschrijdende samenwerking blijft steken in een van de fases kan dat het gevolg zijn van beperkende factoren die verhinderen dat de samenwerking zich verder ontwikkelt (Verwijmeren & Wiering, 2007). Het kan ook zijn dat landen expliciet kiezen om de samenwerking niet verder te ontwikkelen om de eigen autonomie te waarborgen (Verwijmeren & Wiering, 2007).



Figuur 1.2: Het ontwikkelingspatroon van grensoverschrijdende samenwerking (Verwijmeren & Wiering, 2007)

1.6 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Er is nog maar weinig theorievorming over ontwikkeling van grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van hoogwaterveiligheid. Van der Molen (2011) concludeert in een literatuurstudie maar één publicatie (ontwikkelingspatroon van grensoverschrijdende samenwerking van Verwijmeren & Wiering) aangetroffen te hebben waarin een groeimodel voor de ontwikkeling van grensoverschrijdende samenwerking wordt beschreven. Hierdoor is dit onderzoek wetenschappelijk relevant omdat het onderzoek is gericht op empirische toetsing van het theoretische model van Verwijmeren & Wiering (2010). Hiermee kan het model worden voorzien van meer ondersteuning. In het geval de empirische toetsing geen ondersteuning levert voor het model, levert het onderzoek een theoretisch inhoudelijke bijdrage aan het model van Verwijmeren & Wiering door inzicht te bieden hoe de empirie afwijkt van de theoretische veronderstellingen in het model. Dit onderzoek heeft een casestudie opzet, en biedt daarom echter geen mogelijkheid om dergelijke resultaten ook te

generaliseren naar altijd geldende uitspraken die gelden voor watermanagement in het algemeen.

De maatschappelijke relevantie van mijn onderzoek geldt met name voor de ambtelijke en bestuurlijke betrokkenen bij de Arbeitsgruppe Hochwasser. Zoals uiteengezet in de voorgaande paragrafen, is er in voorgaande literatuur geconstateerd dat institutionele verschillen grenzen stellen aan de verdere ontwikkeling van grensoverschrijdende integratie van hoogwaterbeleid tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen. Dit onderzoek richt zich op het identificeren van institutionele verschillen tussen de beleidsdomeinen van hoogwaterveiligheidsbeleid van Noordrijn-Westfalen en Nederland, en de gevolgen daarvan voor samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser. Hiermee kan rekening gehouden worden in de pogingen om samenwerking van hoogwaterveiligheidsbeleid tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland te verbeteren. Aangezien, zoals in voorgaande paragrafen al uiteengezet, er in voorgaand onderzoek nog maar weinig aandacht is geweest voor de gevolgen van de institutionele verschillen tussen de beleidsdomeinen hoogwater van Duitsland en Nederland voor samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser, is dit onderzoek daarmee ook maatschappelijke relevant.

1.7 Doelstelling

De voorgaande paragrafen vormen tezamen het projectkader. Uit het projectkader volgt de doelstelling van dit onderzoek.

De doelstelling van dit onderzoek is:

Inzicht te geven in wat de institutionele verschillen tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland op het gebied van hoogwaterveiligheidsbeleid betekenen voor grensoverschrijdende samenwerking binnen dijkringen 42 en 48 in de Arbeitsgruppe Hochwasser, door een comparatieve casestudie te verrichten naar de beleidsdomeinen hoogwaterveiligheid van Noordrijn-Westfalen en Nederland en de samenwerking van beide landen in de Arbeitsgruppe Hochwasser.

1.8 Vraagstelling

De onderzoeksdoelstelling en de onderzoeksvraag vormen tezamen de onderzoeksprobleemstelling (Verschuren & Doorewaard, 2007). De onderzoeksvraag dient de onderzoeker in staat te stellen om het onderzoeksdoel te behalen. Om de geformuleerde doelstelling van dit onderzoek te bereiken, is de onderzoeksvraag van dit onderzoek als volgt:

Wat betekenen institutionele verschillen tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland op het gebied van hoogwaterveiligheidsbeleid voor de grensoverschrijdende samenwerking binnen dijkringen 42 en 48 in de Arbeitsgruppe Hochwasser?

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden is de vraag opgedeeld in een aantal deelvragen. Tezamen maken de antwoorden op de deelvragen het mogelijk om een antwoord te kunnen formuleren op de hoofdvraag:

De deelvragen van deze studie zijn:

- *Door welke inhoudelijke (discours) kenmerken worden de hoogwaterveiligheid beleidsdomeinen in Noordrijn-Westfalen en Nederland getypeerd?*
- *Door welke organisatorische (actoren, hulpbronnen en spelregels) kenmerken worden de hoogwaterveiligheid beleidsdomeinen in Noordrijn-Westfalen en Nederland getypeerd?*
- *Wat zijn de inhoudelijke en organisatorische verschillen tussen de hoogwaterveiligheid beleidsdomeinen in Noordrijn-Westfalen en Nederland?*
- *Wat zijn de effecten van de inhoudelijke en organisatorische verschillen tussen de hoogwaterveiligheid beleidsdomeinen in Noordrijn-Westfalen en Nederland op de grensoverschrijdende samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser?*

1.9 Cases

Zoals af te leiden uit de doelstelling zal ik een comparatieve casestudy verrichten naar de beleidsdomeinen hoogwaterveiligheid van Noordrijn-Westfalen en Nederland en de grensoverschrijdende samenwerking van beide landen in de Arbeitsgruppe Hochwasser voor hoogwaterveiligheid van de gedeelde grensoverschrijdende dijkringen 42 en 48. De caseselectie is geen gerandomiseerde selectie. De selectie is gebaseerd op bestaande grensoverschrijdende dijkringen in Nederland waarvoor grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van hoogwaterveiligheid bestaat.

Ik heb de keuze voor deze cases gemaakt omdat het de enige grensoverschrijdende dijkringen zijn die we in Nederland kennen waarvoor een vorm van geformaliseerde samenwerking bestaat in een speciaal daarvoor opgerichte werkgroep. De noodzaak tot samenwerking over hoogwaterveiligheid voor deze grensoverschrijdende

dijkringen 42 en 48 is bovendien aanzienlijk zoals de inleiding heeft laten zien. Ook heeft de inleiding al laten zien dat er culturele en institutionele verschillen bestaan tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen (Wiering, 2010). Het bestaan van institutionele verschillen was een noodzakelijke voorwaarde voor de caseselectie om de gevolgen van institutionele verschillen op grensoverschrijdende samenwerking te kunnen onderzoeken.

Vanwege beperkingen in tijd en financiën van deze bachelorthesis was het verder niet mogelijk om te kiezen voor andere cases elders in Europa, of in de wereld, ten aanzien van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden in hoogwaterwatermanagement voor grensoverschrijdende dijkringen.

1.10 Onderzoeksmodel

Het onderzoeksmodel geeft in een aantal fasen weer hoe de onderzoeker het onderzoek heeft doorlopen om in staat te zijn om de onderzoeksdoelstelling te behalen.

De eerste fase (zie A in figuur 1.3) bestaat uit een literatuurstudie van de beleidsarrangementenbenadering als input voor de operationalisatie van de onderzoeksvragen in concrete interviewvragen, en als input voor de documentenanalyse.

In de tweede fase (zie B) is een conceptueel model opgesteld naar aanleiding van het bestuderen van bestaande wetenschappelijke theorie in de eerste fase, en op basis van eigen conceptuele veronderstellingen. Het conceptuele model is vervolgens ook geoperationaliseerd in een analysekader, en hypotheses zijn uiteengezet over de te verwachten gevolgen van de institutionele verschillen tussen de beleidsdomeinen hoogwaterveiligheid NL & NRW voor grensoverschrijdende samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser.

In de derde fase (zie C) zijn de eerste twee cases: de beleidsdomeinen hoogwaterveiligheid NL & NRW, geanalyseerd aan de hand van documentenanalyse (inhoudsanalyse). Bronnen die relevant waren voor deze analyse zijn de nationale/regionale beleidsdocumenten hoogwaterveiligheid, wetgeving hoogwaterveiligheid, studies uitgevoerd door de Arbeitsgruppe Hochwasser en artikelen in de media, met name in vakbladen en wetenschappelijke onderzoeksliteratuur.

In de vierde fase zijn (zie D) de resultaten uit de documentenanalyse van de eerste twee cases geanalyseerd om een antwoord te kunnen geven op de eerste drie deelvragen van het onderzoek:

- *Door welke inhoudelijke (discours) kenmerken worden de hoogwaterveiligheid beleidsdomeinen in Noordrijn-Westfalen en Nederland getypeerd?*
- *Door welke organisatorische (actoren, hulpbronnen en spelregels) kenmerken worden de hoogwaterveiligheid beleidsdomeinen in Noordrijn-Westfalen en Nederland getypeerd?*
- *Wat zijn de inhoudelijke en organisatorische verschillen tussen de hoogwaterveiligheid beleidsdomeinen in Noordrijn-Westfalen en Nederland?*

In de vijfde fase (zie E) zijn zeven semigestructureerde interviews afgenomen bij betrokkenen bij de grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van hoogwaterveiligheid tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen in de Arbeitsgruppe Hochwasser. Vijf betrokkenen vanuit de verschillende betrokken Nederlandse overheidsinstanties zijn geïnterviewd, en twee betrokkenen vanuit de verschillende betrokken overheidsinstanties uit Noordrijn-Westfalen zijn geïnterviewd.

In de 6^e fase zijn de resultaten uit de semigestructureerde interviews geanalyseerd om een antwoord te kunnen geven op de vierde deelvraag van het onderzoek:

- *Wat zijn de effecten van de inhoudelijke en organisatorische verschillen tussen de hoogwaterveiligheid beleidsdomeinen in Noordrijn-Westfalen en Nederland op de grensoverschrijdende samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser?*

In de laatste fase (G) zijn de inzichten vertaald naar een conclusie die antwoord geeft op de centrale vraagstelling van het onderzoek:

Wat betekenen institutionele verschillen tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland op het gebied van hoogwaterveiligheidsbeleid voor de grensoverschrijdende samenwerking binnen dijkringen 42 en 48 in de Arbeitsgruppe Hochwasser?

Daarnaast waren de inzichten aanleiding voor praktische aanbevelingen voor toekomstig onderzoek over de samenwerking met betrekking tot hoogwaterveiligheidsbeleid tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland in de Arbeitsgruppe Hochwasser.

1.11 Leeswijzer

Dit document bestaat uit 8 hoofdstukken. Hoofdstuk 2 omvat het theoretische kader van dit onderzoek. De theoretische basis van dit onderzoek bestaat uit institutionele beleidstheorie, waarbij gekozen is voor de beleidsarrangementenbenadering uit het scala aan beschikbare institutionele theoretische benaderingen. Deze theorie wordt in hoofdstuk 2 geïntroduceerd en uitgewerkt. Ook bevat dit hoofdstuk een conceptueel model en operationalisering van de theorie in een bruikbaar analytisch kader. Hoofdstuk 3 omvat een verantwoording van de toegepaste onderzoeksmethodologie. Hoofdstuk 4 omvat een typering van het beleidsarrangement hoogwaterveiligheid van Noordrijn-Westfalen aan de hand van het geoperationaliseerde analysekader, gebaseerd op de beleidsarrangementenbenadering. Hoofdstuk 4 heeft een beschrijvend karakter. De strekking van hoofdstuk 5 is gelijk aan hoofdstuk 4 maar omvat een typering van de tweede case: het beleidsarrangement hoogwaterveiligheid van Nederland. Hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5 beantwoorden samen de eerste twee deelvragen. Hoofdstuk 6 omvat een beschrijving van de institutionele verschillen tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland op het gebied van hoogwaterveiligheidsbeleid, en beantwoord hiermee deelvraag 3. Gezien de strekking van deelvraag 3 heeft ook dit hoofdstuk een beschrijvend karakter. Hoofdstuk 7 maakt gebruik van de interview resultaten, en gaat in op deelvraag 4, de effecten van institutionele verschillen op de grensoverschrijdende samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser. In tegenstelling tot voorgaande hoofdstukken is hoofdstuk 7 deels beschrijvend, en deels verklarend van karakter. Hoofdstuk 8 omvat tot slot de conclusie van dit onderzoek, en bestaat uit het beantwoorden van de centrale vraagstelling van dit onderzoek uit paragraaf 1.7. Ook wordt in dit hoofdstuk gereflecteerd op het opgestelde conceptuele model, en mijn vooronderstellingen in de opgestelde hypothesen. Verder worden in hoofdstuk 8 aanbevelingen gedaan voor toekomstig onderzoek. In hoofdstuk 9 wordt tot slot gereflecteerd op de validiteit en betrouwbaarheid van de resultaten van dit onderzoek, en wordt tevens gereflecteerd op het onderzoeksproces.

2 Theoretisch kader

Gezien dit onderzoek zich richt op institutionele verschillen tussen de beleidsdomeinen hoogwaterveiligheid van twee landen en de gevolgen daarvan voor grensoverschrijdende samenwerking, valt dit onderzoek te positioneren binnen de institutionele stroming van beleidsonderzoek. Binnen de institutionele stroming zijn meerdere benaderingen ontwikkeld. In dit onderzoek is gekozen voor de beleidsarrangementenbenadering.

2.1 Het institutionele beleidsperspectief

Het institutionele beleidsperspectief is een stroming die zich richt op het bestuderen van de interactie tussen actoren en sociale structuren (instituties), en onderzoekt hoe menselijk handelen leidt tot het ontstaan van sociale structuren (institutionalisering), en verandering van die sociale structuren (institutionele verandering). Net als in de structuratietheorie erkent het institutionele beleidsperspectief dus dat sociale structuren (instituties) alleen tijdelijk vastliggen, en over tijd dus dynamisch zijn (Meijerink en van Tatenhove, 2007). Sociale structuren bestaan alleen zolang actoren zich gedragen volgens deze structuren. De sociale structuur verdwijnt als actoren stoppen zich te gedragen volgens deze structuren. Daardoor zijn sociale structuren een proces van menselijk gedrag.

Volgens het institutionele beleidsperspectief heeft menselijk gedrag de neiging om in patronen van handelen te vervallen (Meijerink en van Tatenhove, 2007).

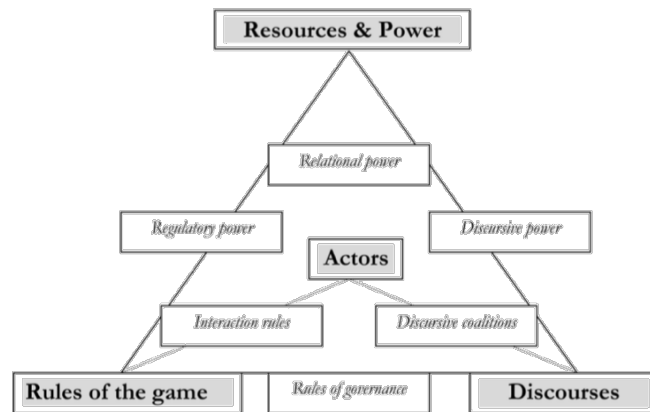
Institutionalisering wordt gedefinieerd als een "proces waarin waarden, normen en sociale activiteiten, geleidelijk stollen in min of meer vaste patronen van handelen [i.e. instituties]" (Meijerink en van Tatenhove, 2007, p.185). Eenmaal gevestigd structureren deze instituties het gedrag van actoren. Dit betekent dat dergelijk gedrag telkens wordt gereproduceerd volgens bepaalde formele of informele regels (Leroy, 2011). Deze processen van structurering worden institutionalisering genoemd, en het resultaat van deze institutionaliseringsprocessen zijn instituties: dominante patronen van menselijk handelen, volgens bepaalde formele of informele regels. Een meer praktische definitie voor het concept 'instituties', en tevens de definitie die ik in dit onderzoek zal hanteren is: regelsystemen en structuren die het gedrag van individuen sturen (Crabbé, 2008).

2.2 Beleidsarrangementenbenadering

Binnen de institutionele stroming zijn meerdere benaderingen ontwikkeld. In dit onderzoek wordt de beleidsarrangementenbenadering gebruikt als analytisch kader voor het bestuderen van de institutionele verschillen tussen de beleidsdomeinen hoogwaterveiligheid van Noordrijn-Westfalen en Nederland en de gevolgen daarvan voor de grensoverschrijdende samenwerking tussen de twee landen in de Arbeitsgruppe Hochwasser. In tegenstelling tot andere institutionele benaderingen, zoals de beleidsnetwerken benadering, configuratie benadering en discours coalities benadering (Tatenhove, Arts & Leroy, 2000) geeft de beleidsarrangementenbenadering namelijk inzicht in zowel de inhoudelijke als de organisatorische kenmerken van een beleidsdomein, en de wisselwerking daartussen (Boonstra, 2004). Er is daarom maar één analytisch raamwerk nodig om zowel de inhoud en organisatie van beleidsdomeinen in samenhang te kunnen bestuderen.

De beleidsarrangementenbenadering is een reactie op kritiek van Van Tatenhove en Leroy (1995) dat beleidsnetwerkanalyses onvoldoende aandacht hebben voor de macro-context van netwerken, zoals maatschappelijke en politieke ontwikkelingen (Van Wijk, Engelen & Blom, 2001). In beleidsnetwerkanalyses wordt deze macro-context te veel buiten beschouwing gelaten, terwijl in de praktijk de interne relaties van de netwerken onderhevig zijn aan de invloeden van deze externe factoren, zoals bestaande machtsstructuren (Van Wijk et al., 2001). Ook hebben Van Tatenhove en Leroy (1995) kritiek op het idee dat de beleidsnetwerkenbenadering gebruikt kan worden om te interveniëren in de complexe netwerken, en die te sturen in een gewenste richting (Van Wijk et al., 2001). Ook hierbij wordt onvoldoende rekening gehouden met de invloed van macro-context. Intervenieren in de complexe netwerken, en die te sturen in een gewenste richting aan de hand van een beleidsnetwerkenbenadering wordt daarmee als te positivistisch gezien door Van Tatenhove en Leroy (1995).

Arts, Leroy en van Tatenhove (2000) definiëren het concept beleidsarrangement als: "de tijdelijke stabilisering van de inhoud en organisatie van een beleidsdomein" (Arts & Leroy, 2003, p. 19; Van Tatenhove, Arts & Leroy, 2000). De beleidsarrangementenbenadering bestudeert beleidsarrangementen, en de veranderingen daarin door een continu proces van institutionalisering, aan de hand van vier centrale samenhangende dimensies (Lieverink, 2006): 1. spelregels, 2. actoren en coalities, 3. hulpbronnen en 4. discoursen. Hierbij beschrijven de dimensies 'actoren', 'hulpbronnen' en 'spelregels' de organisatie van het beleidsdomein, en de dimensie 'discours' de inhoud van het beleidsdomein (Arts & Leroy, 2003, 2006; Hidding & Vlist, 2009; Tatenhove et al., 2000).



Figuur 2.1: Dimensies van, en interactie binnen, beleidsarrangementen (Lieverink, 2006, p.60)

De actor dimensie verwijst naar de betrokken actoren en coalities tussen die actoren. Hulpbronnen verwijst naar de middelen die actoren kunnen inzetten, zoals kennis en geld. Spelregels verwijzen naar regels die van invloed zijn op het beleidsdomein. De discours dimensie verwijst naar de ideeën die actoren hebben over de aard van beleidsproblemen, de gewenste beleidsdoelen en de verschillende oplossingsrichtingen voor beleidsproblemen.

Actoren

Deze dimensie doelt op de individuen en collectieven van individuen (zoals organisaties) die zich bewegen binnen een bepaald beleidsdomein. Het gaat daarbij ook over de manier waarop deze actoren binnen een beleidsdomein onderling interacteren. Deze interactiepatronen wordt gevormd omdat actoren hun eigen belangen, doelen, beter kunnen behalen als ze samenwerken met andere actoren. Dit wordt ook wel strategische coalitievorming genoemd (Tatenhove et al., 2000).

Hulpbronnen

Deze dimensie doelt op de middelen, zoals kennis, menskracht, juridische bevoegdheden, financiële middelen etc., die actoren binnen een beleidsarrangement kunnen gebruiken om hun rol binnen het beleidsarrangement te vestigen. De macht en invloed die een actor heeft binnen een beleidsarrangement is daarom afhankelijk van de toegang tot en mobilisatie en inzet van hulpbronnen door de betreffende actor (Boonstra, 2004; Wiering, 2015).

Spelregels

Deze dimensie doelt op afspraken binnen het beleidsdomein. Onderscheid kan gemaakt worden tussen formele en informele spelregels. Formele spelregels doelen op afspraken die formeel zijn vastgelegd in wet- en regelgeving documenten, en het stellen van regels voor procedures voor beleidsvoering en besluitvorming (Wiering, 2015). Informele spelregels doelen op de gedragsregels, sociale regels, die van

invloed zijn op de (politieke) interactie tussen actoren: interactieregels. (Boonstra, 2004).

Discoursen

Waar de drie voorgaande dimensies van de beleidsarrangementenbenadering wat zeggen over de organisatie van een beleidsarrangement, zegt de discours dimensie daarentegen wat over de inhoud van het beleidsarrangement, de inhoud van een beleid (Hidding & Vlist, 2009, p. 221). Er zijn verschillende definities voor het concept 'discours', maar in dit onderzoek is gekozen voor de volgende definitie: "de opvattingen en verhalen van de betrokken actoren in termen van normen en waarden, probleemdefinities en oplossingsrichtingen" (Wiering, 2015, p.25). Er kan onderscheid worden gemaakt tussen 3 typen discoursen: ontologische, normatieve, en strategische discoursen (Wiering & Immink, 2009). Ontologische discoursen zijn uitspraken over de werkelijkheid (Wiering & Immink, 2009). Een voorbeeld hiervan zijn opvattingen over de perceptie van het beleidsprobleem: wat wordt als beleidsprobleem ervaren door de verschillende actoren in een beleidsarrangement? Normatieve discoursen zijn uitspraken over hetgeen men wenselijk acht (Wiering & Immink, 2009). Een voorbeeld hiervan zijn opvattingen over de wenselijke beleidsdoelstelling: wat vinden de verschillende actoren in een beleidsarrangement de wenselijke doelen van een beleid? Strategie discoursen zijn uitspraken over wat men een geschikte manier vindt om bepaalde wenselijkheden te realiseren. Een voorbeeld hiervan zijn opvattingen over wat men een geschikte beleidsstrategie (keuze voor bepaalde beleidshulpmiddelen en bepaalde tijdskeuzen) acht om een beleidsdoelstelling te realiseren.

De vier dimensies van een beleidsarrangement zijn afhankelijk van elkaar. Een verandering van één van de dimensies kan leiden tot verandering van de andere dimensies, en van het beleidsarrangement als geheel (Lieverink, 2006). De beleidsarrangementenbenadering veronderstelt dat een beleidsdomein over tijd geïstitutionaliseerd kan raken. Dat betekent dat het handelen, het gedrag, van actoren in een beleidsdomein in vaste patronen stolt (institutionalisering). Als dat gebeurt ontstaat een beleidsarrangement. Dergelijke geïstitutionaliseerde beleidsdomeinen zijn daarnaast dynamisch. Dit wil zeggen dat geïstitutionaliseerde beleidsdomeinen alleen tijdelijk stabiel zijn, en onderhevig zijn aan verandering: een verandering in één of meer van de vier dimensies van een beleidsarrangement kan verandering van de andere dimensies teweeg brengen (Lieverink, 2006). Als deze veranderingen leiden tot aanzienlijke veranderingen in de inhoud en organisatie van het beleidsdomein, is er een nieuw beleidsarrangement ontstaan (institutionele verandering), en zijn de voormalige instituties daarmee gedeïstitutionaliseerd. Beleidsarrangementen zijn dus een continu proces van institutionalisering (Lieverink, 2006) door continue processen van institutionalisering en de-institutionalisering, kortom: institutionele verandering.

2.3 Congruentie benadering

Omdat deze studie zich toespitst op institutionele verschillen tussen twee individuele beleidsarrangementen, en de gevolgen van die institutionele verschillen voor samenwerking, is de beleidsarrangementenbenadering alléén niet toereikend als theoretisch kader. Dat komt omdat de beleidsarrangementenbenadering niet ingaat op de samenwerking tussen verschillende beleidsdomeinen, of verschillende beleidsarrangementen binnen hetzelfde beleidsdomein (in deze studie: twee verschillende grensoverschrijdende beleidsarrangementen binnen hetzelfde beleidsthema: hoogwaterveiligheid). De congruentie benadering biedt hier een aanvulling op de beleidsarrangementenbenadering.

Boonstra (2004) onderscheidt twee soorten congruentie: strategische congruentie en structurele congruentie.

Strategische congruentie

Strategische congruentie is een voorwaarde voor structurering van besluitvorming in beleidsarrangementen in wording (Boonstra, 2004). Strategische congruentie gaat over de mogelijkheid tussen verschillende actoren met verschillende eigen discoursen om op een dergelijke manier samen te werken dat ze niet volledig afstand hoeven te doen van hun eigen discours, maar dat ze wel samen "een zinnige betekenis [kunnen] verlenen aan een voorliggend handelingsobject" (Osinga, 2012, p.16). Toegepast op dit onderzoek gaat het dan over de mogelijkheid van de betrokken actoren uit het beleidsarrangement hoogwaterveiligheid uit Noordrijn-Westfalen aan de ene kant en de betrokken actoren uit het beleidsarrangement hoogwaterveiligheid uit Nederland aan de andere kant, om binnen de Arbeitsgruppe Hochwasser gezamenlijk een zinnige betekenis te verlenen aan de onderwerpen waarvoor men samenwerkt, zonder de eigen discoursen over de perceptie van beleidsproblemen, beleidsdoelen en beleidsstrategieën volledig te hoeven verlaten.

Structurele congruentie

Waar strategische congruentie een voorwaarde is voor structurering van besluitvorming in beleidsarrangementen in wording, is structurele congruentie naast strategische congruentie een voorwaarde voor de daadwerkelijke stabilisering van een beleidsarrangement in wording (Boonstra, 2004). Toegepast op dit onderzoek gaat het dan over de institutionalisering van de grensoverschrijdende samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser in een gezamenlijk grensoverschrijdend beleidsarrangement voor watermanagement in de grensregio (voor de dijkringen 42 en 48). Structurele congruentie gaat over de passendheid, dus overlap, van de inhoudelijke en organisatorische kenmerken van beleidsarrangementen. Boonstra,

(2004) maakt daarbij onderscheid tussen interne passendheid en externe passendheid. Interne passendheid gaat over mate waarin de dimensies 1. spelregels, 2. actoren en coalities, 3. hulpbronnen en 4. discoursen binnen een beleidsarrangement op elkaar afgestemd zijn. Externe passendheid gaat over de mate van passendheid tussen relevante contextuele beleidspraktijken (e.g. een ander beleidsdomein, of een ander beleidsarrangement binnen hetzelfde beleidsdomein), en de dimensies van een beleidsarrangement (Osinga, 2012).

2.4 Conceptueel model en hypotheses

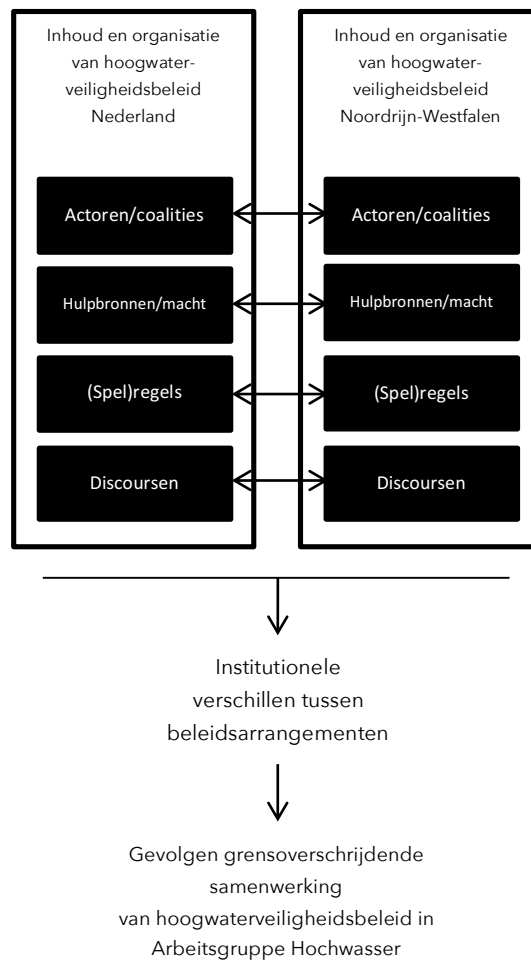
Mijn conceptuele uitgangspunt is dat er twee beleidsarrangementen (los van elkaar) bestaan: een Nederlands beleidsarrangement hoogwaterveiligheid en een Duits beleidsarrangement hoogwaterveiligheid. Ik veronderstel verder dat er daarnaast niet nog één gezamenlijk grensoverschrijdend beleidsarrangement bestaat.

Wel verwacht ik dat er een gezamenlijk grensoverschrijdend beleidsarrangement aan het ontwikkelen is (beleidsarrangement in wording) en dat er, in termen van de congruentie benadering, tot nu toe dus vooral strategische congruentie is tussen de twee nationale beleidsarrangementen hoogwaterveiligheid van Noordrijn-Westfalen en Nederland.

Binnen het grensoverschrijdende samenwerkingsverband Arbeitsgruppe Hochwasser binnen dijkkring 42 en 48 vindt er dan ook vooral uitwisseling plaats van informatie en kennis, en afstemming van beleid. Men tracht hier vooral tot een gezamenlijk discours te komen met betrekking tot voorliggende onderwerpen voor samenwerking, zonder daarbij de eigen discoursen te verlaten. Kortom: strategische congruentie. Een voorbeeld hiervan zijn de gezamenlijke studies om zo gezamenlijk tot een gedeelde probleemdefinitie te komen voor een betreffend onderwerp van samenwerking

Ik veronderstel verder dat er nog te weinig structurele congruentie bestaat tussen de beleidsarrangementen van Noordrijn-Westfalen en Nederland op het gebied van hoogwaterveiligheidsbeleid. Het bestaan van structurele congruentie is echter noodzakelijk voor het ontwikkelen, en bestaan, van één gedeeld grensoverschrijdend beleidsarrangement hoogwaterveiligheid. Ik veronderstel dus dat één gedeeld grensoverschrijdend beleidsarrangement hoogwaterveiligheid pas kan bestaan, en zich (verder) kan ontwikkelen, als er meer congruentie bestaat tussen de beleidsarrangementen van Noordrijn-Westfalen en Nederland op het gebied van hoogwaterveiligheidsbeleid.

Ik verwacht dus dat de institutionele verschillen tussen de beleidsarrangementen van Noordrijn-Westfalen en Nederland op het gebied van hoogwaterveiligheidsbeleid op dit moment groot zijn en daarmee bemoeilijkend zijn voor de samenwerking (ten aanzien van de hoofdvraag: het gevolg voor samenwerking) in de Arbeitsgruppe Hochwasser, en voor de (verdere) ontwikkeling één gedeeld grensoverschrijdend beleidsarrangement hoogwaterveiligheid. De eerdergenoemde institutionele verschillen betreffen hier verschillen met betrekking tot de organisatorische (1. spelregels, 2. actoren en coalities, 3. hulpbronnen) en beleidsinhoudelijke (4. discoursen) aspecten van de twee beleidsarrangementen.



Figuur 1.4: Conceptueel model (ten dele gebaseerd op Wiering, Verwijmeren, Lulofs & Feld, 2010).

2.5 Operationalisatie

In deze paragraaf is in de onderstaande tabel (figuur 1.5) het concept beleidsarrangement (oftewel: de institutionalisering van een beleidsdomein) geoperationaliseerd, en zijn de dimensies uit de beleidsarrangementen benadering geoperationaliseerd. Deze operationalisatie maakt het mogelijk om de concepten uit de theorie toe te passen op de empirie. Met behulp van de operationalisatie kunnen de gegevens worden gemeten die nodig zijn voor het maken van conclusies over het onderwerp van deze studie, en het geven van een antwoord op de centrale vraagstelling van dit onderzoek.

Concept	Aspecten	Dimensies	Operationalisatie
Beleidsarrangement	Organisatie	Actoren	Actoren
			Samenwerking (coalities) binnen beleidsdomein
			Bestuurscultuur
		Hulpbronnen	Informatie, kennis, en communicatie hulpbronnen
			Juridische bevoegdheden
			Financiële hulpbronnen
			Organisatie-specifieke hulpbronnen (Overheidsvoorzieningen zoals dijken etc. en beschikking over formele organisaties (inclusief reorganisatie, opzetten pps etc.)
	Spelregels	Wetten	
		Normenstelsel hoogwaterveiligheid	
	Inhoud	Discoursen	De definiëring van het beleidsprobleem (wat is er aan de hand?)
Keuze voor beleidsdoelen (wat zou er moeten gebeuren?)			
Keuze voor beleidsstrategie (hoe kunnen de beleidsdoelen worden bereikt door de keuzes voor bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen?)			

Figuur 1.5: Operationalisatie

3 Methodologie

3.1 Onderzoeksstrategie

Kwalitatief dieptegang onderzoek

Gezien de hoofdvraag en doelstelling was een kwalitatief dieptegang onderzoek gewenst. Namelijk, het onderzoek spitste zich toe op het diepgaand, in detail, en integraal begrijpen van de institutionele kenmerken van de beleidsarrangementen hoogwaterveiligheid van de twee cases, de institutionele verschillen tussen de twee cases op het gebied van hoogwaterveiligheidsbeleid, en de mogelijke gevolgen van deze institutionele verschillen voor de grensoverschrijdende samenwerking tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland in de Arbeitsgruppe Hochwasser. Het onderzoek richtte zich dus op het verkrijgen van inzicht in de vraag of er gevolgen zijn van institutionele verschillen tussen beide landen voor de grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van watermanagement tussen de landen, en wat die gevolgen inhouden. Het onderzoek betrof een comparatieve casestudie en theorie is toegepast op de cases om meer te weten te komen over deze cases. Het kleinschalige casestudie onderzoek spitste zich dus niet toe op het generaliseren van de onderzoeksresultaten naar een grote onderzoekspopulatie (externe validiteit). Een kwantitatief breedteonderzoek maakt een dergelijke generalisering van de resultaten mogelijk, maar bemoeilijkt diepgang en het begrijpen van detaillering van de resultaten. De interne validiteit was daarom een belangrijk aspect in dit onderzoek. Kwalitatieve onderzoeksmethoden scoren doorgaans beter op de interne validiteit (met een minimum aan onzekerheid) dan kwantitatieve onderzoeksmethoden (Vennix, 2011). Dat is omdat kwalitatieve methoden het mogelijk maken om niet-vastgelegde, onbekende of verborgen kennis te onderzoeken (emoties, knelpunten, houdingen, percepties, voorkeuren, behoeften etc.) door de mogelijkheid om deze kennis direct bij ingewijden te verkrijgen (Swedlund, 2015). Bovendien bestaat er (bij het gebruik van interviews) vaak de mogelijkheid om door te vragen om zo de complexiteit van het onderwerp diepgaand te kunnen begrijpen (Swedlund, 2015). Gezien de doel- en vraagstelling van dit onderzoek sloot een kwalitatief onderzoek dus beter aan dan een kwantitatief breedteonderzoek, en is daarom voor een kwalitatief dieptegang onderzoek gekozen als onderzoeksstrategie.

Empirisch onderzoek

Er is gekozen voor een empirisch onderzoek gecombineerd met een niet-empirisch bureauonderzoek. Immers, de beantwoording van de hoofdvraag en een groot deel van de deelvragen was niet mogelijk door enkel gebruik te maken van bestaande literatuur. Aanvullend op het bestuderen van bestaand materiaal bestaande uit (beleids)documenten, wetenschappelijke literatuur en artikelen uit kranten, nieuwswebsites en vakbladen, was ook empirisch onderzoek noodzakelijk om niet-

vastgelegde, onbekende of verborgen kennis (emoties, knelpunten, houdingen, percepties, voorkeuren, behoeften etc.) te kunnen verkrijgen.

Hiërarchisch vergelijkende casestudiemethode

Er is gekozen voor de casestudie als onderzoeksmethode. Deze methode sluit goed aan op de aard van dit onderzoek: een kwalitatief diepteonderzoek. Omdat voor dit kwalitatieve diepteonderzoek de generalisering (externe validiteit) van de onderzoeksgegevens geen doel was, maar een zo groot mogelijke interne validiteit juist wel, was een grote groep onderzoekseenheden op basis van een aselechte steekproef niet nodig. Gezien het arbeidsintensieve karakter van kwalitatief diepteonderzoek was een smal domein, bestaande uit een klein aantal onderzoekseenheden, daarom gewenst. Dit maakte het mogelijk om een diepgaand en integraal inzicht te verkrijgen van het hoe en waarom van het onderzoeksobject. Gezien de voorgaande kenmerken sloot een casestudie het best aan op de uitgangspunten van het onderzoek, en vielen de andere empirische onderzoeksmethoden (het experiment en de survey) af.

Er is gekozen voor de hiërarchisch vergelijkende casestudiemethode. In vergelijking met een enkelvoudige casestudie bestudeert men bij deze variant van de casestudie methode niet één case afzonderlijk, maar men bestudeert verschillende cases in onderlinge vergelijking (Verschuren & Doorewaard, 2007). Dit sloot goed aan bij de doelstelling en vraagstelling van dit onderzoek. De hiërarchische methode binnen het domein van vergelijkende casestudies is gekozen omdat deze methode geschikt is voor het vergelijken van afzonderlijke cases. In dit onderzoek betrof dit de afzonderlijke beleidsarrangementen hoogwaterveiligheid van Noordrijn-Westfalen en Nederland.

De hiërarchische casestudiemethode houdt in dat het onderzoek in twee fases wordt uitgevoerd. In de eerste fase zijn de afzonderlijke cases onderzocht als een serie van enkelvoudige casestudies. Hiervoor zijn twee interviewrondes georganiseerd voor de twee cases, twee in Duitsland en vijf in Nederland. Ook zijn de twee interviewrondes vervolgens zoveel mogelijk onafhankelijk van elkaar geanalyseerd middels inhoudsanalyse. Hierbij is een vast patroon gevolgd om de vergelijking van de cases in de tweede fase van het onderzoek makkelijker te maken. Middels deze analyse is een antwoord gegeven op de eerste twee deelvragen. Ter herhaling:

-Wat zijn de inhoudelijke en organisatorische kenmerken van hoogwaterveiligheidsbeleid in Noordrijn-Westfalen?

-Wat zijn de inhoudelijke en organisatorische kenmerken van hoogwaterveiligheidsbeleid in Nederland?

In de tweede fase van het onderzoek zijn de resultaten van de geanalyseerde cases uit de eerste fase met elkaar vergeleken. In deze vergelijkende analyse over de twee cases heen zijn de overeenkomsten en verschillen tussen de cases onderzocht, en de

verklaringen hiervoor. In de tweede fase van dit onderzoek is daarmee antwoord gegeven op de laatste twee deelvragen. Ter herhaling:

- Wat zijn de inhoudelijke en organisatorische verschillen tussen de hoogwaterveiligheid beleidsdomeinen in Noordrijn-Westfalen en Nederland?*
- Wat zijn de effecten van de inhoudelijke en organisatorische verschillen tussen de hoogwaterveiligheid beleidsdomeinen in Noordrijn-Westfalen en Nederland op de grensoverschrijdende samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser?*

3.2 Kwaliteitscriteria

Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid is een eerste belangrijk kwaliteitscriterium. Door de keuze voor kwalitatief onderzoek, en gebruikmakende van semigestructureerde interviews, is het moeilijk om een hoge betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten te realiseren. Immers, het is erg moeilijk om een interview exact te reconstrueren en daar dezelfde onderzoeksresultaten uit te verkrijgen. Een strategie om toch een zo hoog mogelijke betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten te realiseren was het gebruik van audio opnamen en het maken van verbatim transcripten. Zo kan ieder ander de inhoudsanalyse vergelijken met de daadwerkelijke verbatim transcripten of audio opname, en hier zelf ook inhoudsanalyse op loslaten. Door het vergelijken van hun eigen analyse met de analyse in dit onderzoek kan zo worden gekeken of men tot vergelijkbare conclusies komt.

Validiteit

Een tweede kwaliteitscriterium is validiteit. Op externe validiteit scoort dit onderzoek niet hoog omdat het een kwalitatief onderzoek betreft. Door de keuze voor kwalitatief onderzoek was generalisering van de onderzoeksresultaten naar een grote onderzoekspopulatie, zoal eerder al omschreven, slecht mogelijk. Een generalisering van de onderzoeksresultaten was echter ook geen doel van dit onderzoek omdat het een diepteonderzoek betrof en geen breedteonderzoek.

Omdat het een kwalitatief onderzoek betrof scoort dit onderzoek wél hoog op interne validiteit doordat enkele cases op kleine schaal diepgaand en in detail worden bestudeerd. Ondanks dat de interne validiteit door het gebruik van kwalitatieve onderzoeksmethoden hoog is kon vooringenomenheid of zelf liegen door de interview informanten een probleem vormen voor de interne validiteit. Een strategie om dit zo goed als mogelijk te kunnen detecteren en daarmee de interne validiteit te beschermen, was door het gebruik van voldoende controlevragen en door voldoende door te vragen tijdens de interviews. Een tweede strategie om de interne validiteit te beschermen was het gebruik van bronnentriangulatie, door meerdere onderzoekbronnen te analyseren. In dit onderzoek: semigestructureerde interviews,

documentenanalyse van beleidsdocumenten, artikelen uit de media en bestaande wetenschappelijke literatuur. Een derde strategie om de interne validiteit, en ook de betrouwbaarheid, te vergoten was member checking. Dit wil zeggen dat de onderzoeksresultaten (conclusies en gebruikte quotes) aan de Nederlandse interview informanten zijn voorgelegd met de vraag of ze zich in deze resultaten kunnen vinden, en mogelijk nog wijzingen en aanvullingen hebben.

3.3 Onderzoeksmateriaal en dataverzameling

Ten behoeve van bronnentriangulatie zijn meerdere kwalitatieve onderzoekbronnen geanalyseerd: inhoudsanalyse van semigestructureerde interviewtranscripten en documentenanalyse van beleidsdocumenten, artikelen uit de media en bestaande wetenschappelijke literatuur.

Voor de eerste drie deelvragen was het onderzoeksobject een situatie, namelijk het beleidsarrangement hoogwaterveiligheid van Noordrijn-Westfalen en dat van Nederland, en de verschillen ertussen. Voor de beantwoording van de eerste drie deelvragen waren de bronnen van informatie:

- Personen, informanten
- Media, internetartikelen
- Documenten

Voor de laatste deelvraag was het onderzoeksobject een proces, namelijk het proces van samenwerking, en de effecten van de institutionele verschillen tussen de hoogwaterveiligheidsbeleidsdomeinen in Noordrijn-Westfalen en Nederland op die samenwerking. Voor de beantwoording van de laatste deelvraag waren de bronnen van informatie:

- Personen

De laatste deelvraag kon alleen beantwoord worden middels interviews. De informatie die nodig was voor het beantwoorden van deze deelvraag kon niet uit documentenanalyse gehaald worden.

De dataverzameling van het kwalitatieve onderzoeksmateriaal voor dit onderzoek bestond uit het verzamelen van documenten, en door het afnemen van interviews.

Het verzamelen van documenten betrof: artikelen uit kranten, nieuwswebsites en vakbladen, wetenschappelijke literatuur en beleidsdocumenten en wetgeving van zowel Noordrijn-Westfalen en Nederland.

Het afnemen van interviews bestond uit zeven semigestructureerde interviews van ongeveer één uur, afgenomen bij verschillende overheidslagen die betrokken zijn bij de Duits-Nederlandse Arbeitsgruppe Hochwasser, zowel in Noordrijn-Westfalen en

Nederland. De interviews zijn voornamelijk face to face afgenomen, en de interviews met Duitse interviewparticipanten zijn telefonisch afgenomen. De interviews zijn afgenomen in mei 2016, van week 19 tot week 21. Gezien het kwalitatieve karakter van het onderzoek was een selectieve steekproef gewenst. De sampling bestond uit het benaderen van alle betrokken overheidslagen in de Arbeitsgruppe Hochwasser. Niet alle benaderde partijen hebben ingestemd met het afnemen van een interview omdat ze aangaven niet de geschikte partij te zijn om de vragen te beantwoorden. In figuur 3.1 is te zien bij welke overheidsinstanties een interview is afgenomen. De gebruikte quotes uit de interviews zijn in dit document volledig anoniem weergegeven vanwege het verzoek tot volledige anonimisering van de interviewresultaten in het rapport door twee interviewparticipanten. Per organisatie genoemd in figuur 3.1 was meestal maar één persoon betrokken bij de samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser. Daarom zou aanduiding van de quotes met de respectievelijke organisaties herleidbaar zijn naar de interviewparticipanten, en dat kon niet gezien het verzoek tot volledig anonieme verwerking van de interviewresultaten. Daarom hebben de gebruikte quotes uit de interviews in dit document geen enkele aanduiding van persoon, functie en/of respectievelijke organisatie. De interviewrespondenten zijn wel bekend in de transcripten en in de Atlas.TI analyse bestanden die beschikbaar zijn gesteld aan de examinatoren.

Bronnen	Soort	Ontsluiting
Personen	-Beleidsmedewerker Landesamt Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen	Semigestructureerd interview telefonisch in Engels en Duits
	-Beleidsmedewerker Deichverband Xanten-Kleve	Semigestructureerd interview telefonisch in Duits
	-Beleidsmedewerker Ministerie van Infrastructuur en Milieu	Semigestructureerd interview face-to-face in Nederlands
	-Beleidsmedewerker Rijkswaterstaat	Semigestructureerd interview face-to-face in Nederlands
	-Beleidsmedewerker Rijkswaterstaat	Semigestructureerd interview face-to-face in Nederlands
	-Beleidsmedewerker Provincie Gelderland	Semigestructureerd interview face-to-face in Nederlands
	-Beleidsmedewerker Waterschap Rijn en IJssel	Semigestructureerd interview face-to-face in Nederlands
Documenten	-Overstromingsrisicobeheerplan	Inhoudsanalyse
	-Overige relevante beleidsdocumenten	
	-Bestaande wetenschappelijke literatuur	
Media	-Artikelen kranten, nieuwswebsites	Inhoudsanalyse
	-Artikelen vakbladen	

Figuur 3.1: Onderzoeksmateriaal en Ontsluiting

3.4 Data-analyse

De interviews zijn volledig getranscribeerd en geanalyseerd met Atlas.TI software voor kwalitatieve data analyse, met inhoudsanalyse als de analyse methode, en gebruik makende van de operationalisatie uit paragraaf 2.5 als analytisch kader.

4 Typering van beleidsarrangement hoogwaterveiligheid Noordrijn-Westfalen

In dit hoofdstuk wordt een uitwerking gegeven van de eerste case: het beleidsdomein hoogwaterveiligheid van Noordrijn-Westfalen. In dit hoofdstuk wordt nog niet ingegaan op de institutionele verschillen tussen de beleidsdomeinen hoogwaterveiligheid van Nederland en Noordrijn-Westfalen, en de gevolgen van die verschillen voor samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser. Het hoofdstuk zal een beschrijvend karakter hebben. Dit hoofdstuk beschrijft het beleidsdomein hoogwaterveiligheid van Noordrijn-Westfalen aan de hand van de beleidsarrangementenbenadering als analysekader. Dit hoofdstuk levert de achtergrondinformatie op die nodig is voor hoofdstuk 6 en 7. Met dit hoofdstuk, en hoofdstuk 5, geef ik antwoord op de eerste twee deelvragen. Dit hoofdstuk omvat een beschrijving van achtereenvolgens actoren en hulpbronnen, regels en discoursen. De beschrijving van de dimensies actoren en hulpbronnen zijn samengenomen in één paragraaf omdat hulpbronnen per definitie gekoppeld zijn aan een bepaalde actor.

4.1 Actoren en hulpbronnen

De opbouw van het openbaar bestuur in Duitsland

Duitsland is een federale republiek en bestaat uit 16 deelstaten. Het openbaar bestuur bestaat in Duitsland uit 4 niveaus. Vroeger waren dat vijf niveaus. Een aantal deelstaten in Duitsland heeft namelijk het bestuursniveau Bezirke (Nederlands: 'districten') opgeheven. In Noordrijn-Westfalen is dit bestuursniveau echter nog niet opgeheven, en kennen ze nog vijf niveaus (Borck & Bappert, 2008).

Het federale bestuursniveau bestaat in Duitsland uit de Bond. Het parlement bestaat uit twee kamers, de bondsdag (Duits: 'Bundestag'): een soort van tweede kamer, en de bondsraad (Duits: 'Bundesrat'): een soort van eerste kamer. Zij maken de wetten. De federale regering (Duits: 'Bundesregierung') met als regeringsleider de bondskanselier (Duits: 'Bundeskanzler') voert de wetten vervolgens uit. Het federale niveau kent 14 ministeries, waarvan het Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit relevant is voor hoogwaterveiligheidsbeleid (Borck & Bappert, 2008).

De bondsdag heeft voor het maken van wetgeving in principe alles als verantwoordelijkheid dat de gehele Bondrepubliek betreft. Al het andere op het gebied van wetgeving is de verantwoordelijkheid van de 16 deelstaatsparlementen. De bevoegdheid tot het maken van wetgeving over onderwerpen die de gehele Bondrepubliek betreft is voorbehouden aan de bondsdag. Dat wil zeggen dat zodra de

bondsdag wetgeving maakt voor die onderwerpen, het de eventuele bestaande wetgeving van deelstaten vervangt. Het omgekeerde is dus ook waar, zolang de bondsdag nog geen wetgeving heeft gemaakt voor deze onderwerpen kunnen de deelstaten hun eigen wetgeving maken en handhaven (Borck & Bappert, 2008). Voor een aantal beleidsonderwerpen vastgelegd in de grondwet maakt de Bondsdag alleen kaderrichtlijnen (Duits: 'Rahmengesetz') die aangeven binnen welke juridische kaders de parlementen van de deelstaten zelf wetten kunnen maken. Dit betreft ook hoogwaterveiligheid, dat onder milieu valt (Landtag NRW, n.d.).

Schaalniveau	Noordrijn-Westfalen	Nederland
Federaal	Bond	-
Nationaal	Deelstaat	Staat: de Rijksoverheid
Regionaal	Bezirk	Provincie en Waterschap
	Kreis	
Lokaal	Gemeente	Gemeente

Figuur 4.1: De opbouw van het openbaar bestuur in Noordrijn-Westfalen en in Nederland

Het nationale bestuursniveau bestaat in Duitsland uit 16 deelstaten (Duits: 'Länder' of 'Bundesländer'). Alle deelstaten zijn onderdeel van de Bondsrepubliek Duitsland. De deelstaten beschikken over een eigen parlement, regering en grondwet. Het parlement van de deelstaten (Duits: 'Landtage') bestaat uit één kamer (Borck & Bappert, 2008). Voor een aantal beleidsonderwerpen hebben de deelstaten een exclusieve wetgevende verantwoordelijkheid, en geldt dus niet de bepaling dat zodra de bondsdag wetgeving maakt voor bepaalde onderwerpen, het de eventuele bestaande wetgeving van deelstaten vervangt. Het gaat hier om de onderwerpen: cultuur en onderwijs, interne veiligheid (politie), bouwtoezicht en de media (Landtag NRW, n.d.).

De regering van de deelstaten wordt geleid door een minister-president, en kent verschillende ministeries. De deelstaten mogen zelf bepalen welke inrichting van ministeries ze willen (Borck & Bappert, 2008). Voor waterveiligheid is dat in Noordrijn-Westfalen het Landesamt Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (Nederlands: 'deelstaatministerie voor Milieu- en Natuurbescherming, Landbouw en Consumentenbelangen').

Zoals eerder al beschreven hebben veel deelstaten het bestuursniveau 'Bezirken' (Nederlands: een soort regiodistricten) opgeheven. Noordrijn-Westfalen heeft dit bestuursniveau nog niet opgeheven. Noordrijn-Westfalen kent vijf Bezirken: Arnsberg,

Detmold, Düsseldorf, Keulen en Münster (Wikipedia, 2016 c).

De beleidsonderwerpen waarvoor de Bezirken verantwoordelijk zijn betreffen:

- “-Bouwen en Wonen;
- Gezondheid;
- Consumentenbelangen;
- Toezicht op gemeenten en districten (Kreis);
- Natuur/Milieu;
- Planning/Verkeer;
- Veiligheid/Openbare orde; Sociale Zaken;
- Stichtingen en Economie” (Borck & Bappert, 2008)

De Bezirken bestaan uit een Bezirksregierung die uit afdelingen bestaat (Duits: ‘Dezernate’), met aan het hoofd een Regierungspräsident. Het is de taak van het Bezirk om namens de deelstaatregering binnen de regio van het Bezirk toezicht uit te oefenen op de districten (Duits: ‘Kreise’), gemeenten, politie en scholen. Ook zijn de Bezirken verantwoordelijk voor gehandicaptenzorg (Borck & Bappert, 2008).

Dan bestaan er ook nog de Kreise, dat zich ook naar het Nederlands vertaalt in ‘district’. De districten bestaan uit een gekozen districtbestuur (Duits: ‘Kreistage’). Een aantal erg grote steden vallen niet onder een district (kreisfreie Städte). Deze steden zijn van dergelijke omvang dat ze zelf de taken uit kunnen voeren waarvoor de districten verantwoordelijk zijn. Voor de steden die wel onder een district vallen voert het district bepaalde bestuurlijke taken voor de gemeenten uit. Het neemt daar een deel van de verantwoordelijkheden voor deze taken uit handen van de gemeenten. Daarnaast is een andere verantwoordelijkheid van de Kreise om bepaalde zaken uit te voeren van de deelstaat (Borck & Bappert, 2008).

De verantwoordelijkheden van de districten omvatten:

- “Afvalverwerking; Verstrekking van rijbewijzen; Regionaal openbaar vervoer;
- Rampenbestrijding; Wegen; Toezicht verpleeghuizen; Toezicht op gemeentelijke zaken zoals de waterschappen” (Borck & Bappert, 2008, p.22).

Tot slot kent men in Duitsland Gemeinde. Dit zijn gemeenten. In Noordrijn-Westfalen bestaat de gemeente uit een gemeenteraad (Duits: ‘Rat’) en een gemeentebestuur, bestaande uit een door burgers gekozen burgermeester en door de gemeenteraad gekozen wethouders. Anders dan in Nederland zijn de wethouders geen politieke figuren maar ambtenaren (Borck & Bappert, 2008). De Gemeinde hebben geen verantwoordelijkheden op het gebied van hoogwaterveiligheid.

De opbouw van het beleidsdomein hoogwaterveiligheid in Noordrijn-Westfalen

De Bond is op het gebied van hoogwaterveiligheidsbeleid alleen kaderstellend zoals eerder besproken. Hierdoor zijn de wetgevende bevoegdheden van het Bondsministerie op het gebied van hoogwaterveiligheidsbeleid beperkt (Janssen, 2004). Een andere verantwoordelijkheid van de Bond op het gebied van hoogwaterveiligheidsbeleid is het implementeren van wet- en regelgeving vanuit de Europese Unie. Op het gebied van hoogwaterveiligheidsbeleid betreft dit de EU Floods Directive (Europese Richtlijn Overstromingsrisico's). Hoogwaterveiligheid valt onder het federale Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.

De deelstaten zijn verantwoordelijk voor de verdere invulling van wetgeving op het gebied van hoogwaterveiligheid, binnen de kaders zoals vastgesteld door de Bond. De deelstaten zijn daarnaast verantwoordelijk voor de financiering van dijkverbeteringen zoals dijkverhoging en dijkverbreding. Inhoudelijk zijn de deelstaten technisch verantwoordelijk voor hoogwaterveiligheid, zoals het stellen van normen waaraan de dijken moeten voldoen. Tot slot zijn de deelstaten verantwoordelijk voor informatieverstrekking richting haar burgers over hoogwaterpreventie (Janssen, 2004). In de deelstaat Noordrijn-Westfalen valt hoogwaterveiligheid onder het Landesamt Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen.

De Bezirken zijn verantwoordelijk voor het opstellen van overstromingskaarten en risicokaarten waarvan het maken verplicht wordt gesteld vanuit de Europese Richtlijn Overstromingsrisico's. Daarnaast zijn de Bezirken de uitvoeringsorganen voor het hoofdwatersysteem in het gebied van het Bezirk. De Kreise (of het stadsbestuur in het geval van kreisfreie Städte) zijn daarentegen verantwoordelijk voor het lokale watersysteem (Janssen, 2004).

Het beheer en het onderhoud van dijken is de verantwoordelijkheid van de Deichverbände. De Deichverbände zijn uitvoeringsorganisaties, en hebben geen eigen politiek bestuur die onafhankelijke beslissingen mag nemen. De Deichverbände vallen onder de verantwoordelijkheid van het Bezirksregierung. De Deichverbände zijn een soort semioverheden. Deze organisaties bestaan uit leden, die landeigenaren zijn in het gebied dat door het betreffende Deichverband beschermd wordt met dijken (Verwijmeren, 2006). Tot maximaal 80% van de kosten van realisatie kunnen de Deichverbände verkrijgen van het Land als daarbij de voorschriften van het Land gevolgd worden. Deichverbände bekostigen dus altijd minstens 20% van de kosten van realisatie (E. Buschhüter, persoonlijke communicatie, 18 mei 2016). Beheer- en onderhoudsplannen worden getoetst door het Kreis. Daarnaast hebben de Deichverbände samen met de Bezirksregierung de verantwoordelijkheid voor het

maken van overstromingskaarten en risicokaarten voor de Europese Richtlijn Overstromingsrisico's (Janssen, 2004).

Tot slot zijn er een aantal specialistische kennisinstituten. Ten eerste, het Deutsche Institut für Normung. Dit instituut maakt de technische voorschriften voor onder meer dijken. Ten tweede, het Landesumweltamt. Dit instituut adviseert over technische kennis en voorziet het Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen van de kennis die het nodig heeft, zoals overstromingskaarten. Ten derde, het Staatliches Umweltamt. Dit instituut voorziet de bezirksregierung van de kennis die het nodig heeft, voert de technische inspecties uit van dijken en verzameld technische data die ook het Landesumweltamt nodig heeft (Verwijmeren, 2006).

Sturingstijl binnen het beleidsdomein hoogwaterveiligheid in Duitsland

Duitsland kent niet een functioneel decentraal waterbestuur zoals in Nederland (Gilissen, 2010). In Duitsland kent men een meer gefragmenteerde organisatie binnen het beleidsdomein hoogwaterveiligheid. Bevoegdheden binnen het beleidsdomein hoogwaterveiligheid zijn in Duitsland versnipperd over meerdere overheidspartijen zoals we in voorgaande paragraaf hebben gezien (Gilissen, 2010), zowel multi-actor, multi-level en multi-sector (Eerd, Dieperink & Wiering, 2013). Door de federale structuur waar zowel de federale regering en de staten verantwoordelijkheden hebben voor hoogwaterveiligheid, bestaan er veel gedeelde verantwoordelijkheden, en dus onderlinge afhankelijkheid. Hierdoor is er veel meer coördinatie nodig tussen overheidslagen met overlappende verantwoordelijkheden op het gebied van hoogwaterveiligheidsbeleid (Krieger, 2013). Echter, zodra die coördinatie van verantwoordelijkheden duidelijk is, is de sturing stijl echter vrij hiërarchisch en formeel in Duitsland (Eerd, Dieperink & Wiering, 2013).

4.2 Spelregels

De Europese Richtlijn Overstromingsrisico's

In 2007 is de Europese Richtlijn Overstromingsrisico's (ROR) in werking getreden. Deze Europese richtlijn heeft als beleidsdoelstelling de "beperking van de gevolgen van overstromingen voor de gezondheid van mens, milieu, cultureel erfgoed en economische bedrijvigheid." (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2010, p.2). De richtlijn geeft enkel brede kaders en principes aan waarbinnen de lidstaten zelf de implementatie in nationale wet- en regelgeving nader mogen uitwerken. Anders dan veel andere Europese richtlijnen bevat de Europese Richtlijn Overstromingsrisico's geen normen, doelen of maatregelen (Hakman & Siegersma, 2014).

De Europese Richtlijn Overstromingsrisico's verplicht tot het maken van:

"-Een (voorlopige) risicobeoordeling, voor identificatie van gebieden met significante

overstromingsrisico's die planmatig beheer noodzakelijk maken.

-Overstromingsgevaarkaarten met de kenmerken van overstromingen (gebiedsomvang, waterdiepte, etc.) en overstromingsrisicokaarten met de gevolgen van overstromingen in termen van potentiële schade en aantallen getroffen.

Deadline: 22 december 2013.

-Overstromingsrisicobeheerplannen, met doelen en maatregelen om overstromingsrisico's te verminderen. Deadline: 22 december 2015." (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2010, p.5).

De lidstaten hebben veel vrijheid bij het implementeren van deze richtlijn in nationale wet- en regelgeving. Wel verplicht de richtlijn een aantal principes mee te nemen bij de implementatie van de richtlijn in nationale wet- en regelgeving. Een eerste principe is de stroomgebiedbenadering als administratieve indeling voor het vaststellen van de overstromingsrisico's (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2010). Een tweede principe is de risicobenadering (risico = oorzaak x gevolg) als benadering voor het bepalen van doelen en maatregelen in overstromingsrisicobeheerplannen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2010). Een derde principe is de veiligheidsketen. Dit concept bepaalt dat lidstaten doelen en maatregelen ontwerpen die "betrekking hebben op zowel bescherming, preventie als paraatheid, calamiteitenplanning en herstelmaatregelen" (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2010, p.5). Een vierde principe is duurzaamheid. Hierbij dient te worden aangesloten bij wat andere Europese richtlijnen bepalen met betrekking tot duurzaamheid. Expliciet dient hier ook rekening te worden gehouden met klimaatverandering (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2010). Een laatste principe en misschien wel de belangrijkste in deze Europese richtlijn is het solidariteitsprincipe, ook wel het niet-afwentel principe. Het solidariteitsprincipe stelt dat de lidstaten geen maatregelen mogen nemen ten aanzien van hoogwaterveiligheid die de overstromingsrisico's in andere lidstaten, zowel stroomopwaarts of stroomafwaarts, verhogen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2010, Hakman & Siegersma, 2014).

Tot slot omvat de richtlijn ook enkele procesvereisten. Ten eerste verplicht de richtlijn afstemming met de Kaderrichtlijn Water (KWR). Ten tweede is publieke participatie van de relevante partijen bij het ontwikkelen van de overstromingsgevaarkaarten en overstromingsrisicobeheerplannen verplicht. Ten derde is het publiek beschikbaar stellen van de definitieve overstromingsgevaarkaarten en overstromingsrisicobeheerplannen verplicht (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2010).

Implementatie van de Europese Richtlijn Overstromingsrisico's in Duitsland

In 2015 is met het gereedkomen van de overstromingsrisicobeheerplannen een einde gekomen aan de eerste implementatieronde van de Europese Richtlijn

Overstromingsrisico's. Het zal nu moeten gaan blijken wat de implicaties zullen zijn van deze richtlijn. Ondertussen zijn de lidstaten begonnen met de tweede implementatieronde van de richtlijn, waarin de kaarten en plannen worden geactualiseerd. De tweede implementatieronde van de richtlijn loopt van 2016 tot 2021 (European Commission, 2016 b).

In Duitsland is men uitgegaan van integratie van de richtlijn in bestaande instrumenten (Hartmann & Spit, 2016). Het is dus geen uitbereiding of aanpassing van bestaande instrumenten. In Duitsland heeft de federale bondsdag de Europese Richtlijn Overstromingsrisico's in nationale wet- en regelgeving geïntegreerd. De richtlijn is bijna letterlijk overgenomen in de federale waterwetgeving, en daarbij nauwelijks geïntegreerd met de bestaande bepalingen (Hartmann & Spit, 2016). Hierdoor is het inhoudelijk een soort los op zichzelf staand hoofdstuk in de federale waterwetgeving geworden (Hartmann & Spit, 2016). De uitvoering van de richtlijn door het opstellen van de overstromingsrisicobeheerplannen gebeurt in Duitsland door de regionale Bezirken (Hartmann & Spit, 2016).

Hoogwaterveiligheid wetgeving in Duitsland/Noordrijn-Westfalen

Wasserhaushaltgesetz

Op het federale bondsniveau kent men in Duitsland verschillende wetgeving die betrekking heeft op watermanagement. Een eerste belangrijke wet is de 'Wasserhaushaltgesetz', wat naar het Nederlands te vertalen is in 'wet over de waterhuishouding', of 'watermanagement wet' (Verwijmeren, 2006). Deze wet is een kaderwet en bevat bepalingen over de bescherming en het gebruik van oppervlaktewater en grondwater, en bevat regels voor de ontwikkeling van wateren en ruimtelijke planning in relatie tot water, zoals maatregelen voor hoogwaterveiligheid en overstromingsbescherming (Wikipedia, 2016 a). Ook regelt de Wasserhaushaltgesetz de omzetting van de Europese richtlijnen: de Europese Kaderrichtlijn Water en de Europese Richtlijn Overstromingsrisico's (Verwijmeren, 2006). De Wasserhaushaltgesetz bevat geen bepalingen over onderwerpen die te maken hebben met scheepvaart. Dergelijke scheepvaart onderwerpen zijn geregeld in de federale 'Bundeswasserstraßengesetz'. Die wet stelt dat het Bond verantwoordelijk is voor beleid rondom scheepvaart, en de Länder niet. Dus het bond is voor een groot deel verantwoordelijk voor wat er op de rivier gebeurt. De Länder zijn verantwoordelijk voor de rivier als fysiek stuk infrastructuur: dijken, retentiegebieden et cetera (Verwijmeren, 2006).

Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes

Deze wet is naar het Nederlands te vertalen in 'wet ter verbetering van de preventieve hoogwaterbescherming'. Deze federale wet regelt de vaststelling van overstromingsgebieden door de Länder. In deze aangewezen gebieden mag niet

worden gebouwd (Verwijmeren, 2006). De wet bepaalt dat overstromingsgebieden gebieden zijn die een overstromingskans hebben van eens in de honderd jaar of vaker. Een andere verplichting die voortvloeit uit deze wet is dat de Länder verplicht worden om overstromingsbeschermingsplannen te maken (Verwijmeren, 2006).

Wasserverbandsgesetz

De volledige titel van deze wet is 'Gesetz über Wasser- und Bodenverbände' en wordt ook wel aangeduid als 'Wasserverbandsgesetz'.

De wet is naar het Nederlands te vertalen in 'Wet inzake de Water en Bodem verenigingen'. De wet regelt de oprichting, status, transformatie (e.g. fusie) en opheffing van Wasserverbänden en Bodenverbänden (Wikipedia, 2014).

Landeswassergesetz

De omzetting van de federale kaderwetgeving 'Wasserhaushaltgesetz', en de daarbij behorende voorschriften in wetgeving op deelstaatniveau heeft in Noordrijn-Westfalen plaatsgevonden in de 'Landeswassergesetz' (Verwijmeren, 2006). De wetgeving maakt onderscheid in Oberste Wasserbehörden (Dit is het Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen), Obere Wasserbehörden (dit zijn de districten, de Bezirksregierungen), en Untere Wasserbehörden (dit zijn de Kreise, en kreisfreie Städte) (Verwijmeren, 2006). De Deichverbände vallen buiten deze indeling. Zo maakt het Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen bijvoorbeeld kaders en beleidsdoelen die de Bezirken, maar ook de Deichverbände dienen na te streven. De Bezirken vertalen dit vervolgens weer voor de Untere Wasserbehörden. De verantwoordelijkheid voor de taakstelling hoogwaterveiligheid staat niet in wetgeving in Duitsland. Deze taak van de overheid voor hoogwaterveiligheid vloeit voort uit het 'Daseinsvorsorge' voor de overheid (E. Buschhüter, persoonlijke communicatie, 18 mei 2016). In Noordrijn-Westfalen wordt onder dit begrip verstaan dat gemeenten voor hun burgers moeten zorgen (E. Buschhüter, persoonlijke communicatie, 18 mei 2016). Het gaat daarbij om de verantwoordelijkheid van de overheid voor het verstrekken van voor een mens noodzakelijk geachte producten en diensten (Wikipedia, 2016 b). Voor de Deichverbände is wel omschreven in de 'Landeswassergesetz' wat de taken en verplichtingen zijn van deze uitvoeringsorganisaties (Verwijmeren, 2006). Een belangrijke bepaling is dat iedereen die een dijk bouwt zich aan de stand van de techniek (Duits: 'Stand der Technik') moet houden (E. Buschhüter, persoonlijke communicatie, 18 mei 2016). Dit komt erop neer dat de huidige technische regels moeten worden gevolgd. Deze technische voorschriften zijn niet in wetgeving vastgelegd, maar worden vastgesteld door het Deutsche Institut vor Normung (E. Buschhüter, persoonlijke communicatie, 18 mei 2016).

Dijknormen Noordrijn-Westfalen

In Noordrijn-Westfalen worden de dijknormen bepaald aan de hand van de overschrijdingskans van dijken (Y. Graafsma, persoonlijke communicatie, 10 mei 2016). De overschrijdingskans houdt de kans in dat een dijk overloopt, andere faalmechanismen die kunnen leiden tot overstromingen, zoals piping, worden hierin niet meegenomen.

4.3 Discoursen

Discoursen over de perceptie van het beleidsprobleem

In Noordrijn-Westfalen is een dominante perceptie dat overstromingen niet kunnen worden vermeden omdat het natuurlijke gevaren zijn (Eerd, Dieperink & Wiering, 2013). Omdat er in Duitsland grote verschillen zijn tussen overstromingsgevoelige gebieden en gebieden die dat niet zijn door verschillen in reliëf, wordt het gezien als een keuze om in laaggelegen overstromingsgevoelige gebieden te gaan wonen. Hierdoor wordt hoogwaterveiligheid gezien als een eigen verantwoordelijkheid van de individuele burger. Er wordt, anders dan in Nederland daarom alleen de echt nodige verzekering geboden, met minder strenge normen voor dijken dan in Nederland (Hakman & Siegersma, 2014), en meer aandacht voor het minimaliseren van schade bij overstromingen, snel herstel na overstromingen en mitigatie van klimaatverandering (Eerd, Dieperink & Wiering, 2013).

Een tweede belangrijke perceptie in Duitsland is dat men daar nog niet zover is met het gebruik van klimaatmodellen in de technische berekening van de verwachtingen in afvoeren op de rivieren (R. Lammersen, persoonlijke communicatie, 9 mei 2016). Klimaatverandering en de gevolgen ervan voor de hoogwaterveiligheid is in Duitsland politiek minder urgent, en wordt minder als een ernstige bedreiging voor de hoogwaterveiligheid gezien dan in Nederland (Becker & Raadgever, 2006).

Discoursen beleidsdoelen

In Noordrijn-Westfalen wordt het beleidsonderwerp hoogwaterveiligheid vooral gezien als sector onderdeel van een heel scala aan aspecten van het multi-sector onderwerp klimaatverandering. De focus ligt in Noordrijn-Westfalen dus veel meer op de integrale onderwerpen klimaatmitigatie en klimaatadaptatie (Eerd, Dieperink & Wiering, 2013). Noordrijn-Westfalen heeft dus een veel bredere aanpak dan Nederland, waarbij veel meer belangen een rol spelen en waterveiligheid dus niet de boventoon voert boven alle andere onderwerpen binnen de integrale onderwerpen klimaatmitigatie en klimaatadaptatie. Daarnaast is in Noordrijn-Westfalen het streven naar veerkracht een belangrijk discours (Eerd, Dieperink & Wiering, 2013). Er is namelijk meer aandacht voor het minimaliseren van schade bij overstromingen en snel herstel na

overstromingen (Eerd, Dieperink & Wiering, 2013). Het voorzorgsbeginsel is hierbij een belangrijk discours. Tot slot is het solidariteitsprincipe een belangrijk discours. Dit wil zeggen dat men de zogenaamde upstream downstream problemen (als je bepaalde overstromingsmaatregelen in je eigen gebied neemt vergroot je de overstromingskans elders) wil voorkomen door goede afstemming (Eerd, Dieperink & Wiering, 2013).

Beleid strategische discourses

Net als in Nederland kent men in Noordrijn-Westfalen 'ruimte voor de rivier' als een belangrijk beleid strategisch discours (Wiering, Verwijmeren, Lulofs, & Feld, 2010). Anders dan in Nederland gaat het in Noordrijn-Westfalen bij de interpretatie van dit concept echter niet zo sterk over de bescherming tegen hoogwater, maar gaat het meer over systeemecologie (Wiering, Verwijmeren, Lulofs, & Feld, 2010), met veel aandacht voor rivierherstel en ecologie (Eerd, Wiering & Dieperink, 2014).

Het subsidiariteitsbeginsel is een ander belangrijk strategisch discours in Noordrijn-Westfalen. In Noordrijn-Westfalen hanteert men een decentrale aanpak als hoogwaterveiligheidsstrategie waarbij veiligheidsnormen op lager schaalniveau door de deelstaten worden vastgesteld (Eerd, Dieperink & Wiering, 2013).

5 Typering van beleidsarrangement hoogwaterveiligheid Nederland

In dit hoofdstuk wordt een uitwerking gegeven van de tweede case: het Nederlandse beleidsdomein hoogwaterveiligheid. In dit hoofdstuk wordt nog niet ingegaan op de institutionele verschillen tussen de beleidsdomeinen hoogwaterveiligheid van Nederland en Noordrijn-Westfalen, en de gevolgen van die verschillen voor samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser. Het hoofdstuk zal een beschrijvend karakter hebben. Dit hoofdstuk beschrijft het Nederlandse beleidsdomein hoogwaterveiligheid aan de hand van de beleidsarrangementenbenadering als analysekader. Dit hoofdstuk levert de achtergrondinformatie op die nodig is voor hoofdstuk 6 en 7. Samen met hoofdstuk 4 geef ik met dit hoofdstuk antwoord op de eerste twee deelvragen. Dit hoofdstuk omvat een beschrijving van achtereenvolgens actoren en hulpbronnen, regels en discoursen.

5.1 Actoren en hulpbronnen

De opbouw van het beleidsdomein hoogwaterveiligheid in Nederland

In Nederland hebben alle bestuursniveaus een taak in hoogwaterveiligheidsbeleid. Allereerst, het Rijk heeft zijn verantwoordelijkheden belegd bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu, en bij diens uitvoeringsinstantie: Rijkswaterstaat. De verantwoordelijkheid van het ministerie van Infrastructuur en Milieu is om wet- en regelgeving vanuit de Europese unie te implementeren in nationale wetgeving. Daarnaast is een verantwoordelijkheid van het ministerie om nationale wetgeving (besluiten van het Nederlandse parlement) te ontwerpen en te implementeren (op dit moment de Waterwet). Ook maakt het ministerie op hoofdlijnen nationaal waterbeleid. Dit is vastgelegd in het Nationaal Waterplan, dat de wettelijke status van een structuurvisie heeft (Informatie Rijksoverheid, n.d.).

Rijkswaterstaat heeft als verantwoordelijkheid de uitvoering van projecten en het beheer van hoofdwatersystemen. RWS betaalt hierbij 50% van de financiering van dijkversterkingsprojecten van de primaire waterkeringen. Ook toetst RWS deze primaire waterkeringen aan de wettelijke veiligheidseisen die door het ministerie in wetgeving is vastgelegd (Kenniscentrum InfoMil, n.d. d).

Ook bestaat er een interbestuurlijk Deltaprogramma: Rijksoverheid, provincies (Interprovinciaal Overleg: IPO), waterschappen (Unie van Waterschappen: UvW) en gemeenten (Vereniging van Nederlandse Gemeenten: VNG) werken hierin samen. Dit

programma ondersteunt de uitvoering van de vijf deltabeslissingen, drie daarvan richten zich op hoogwaterveiligheid:

-Deltabeslissing Waterveiligheid: "In de deltabeslissing Waterveiligheid staan nieuwe normen voor de waterveiligheid centraal. Deze nieuwe normen zijn tot stand gekomen met de risicobenadering." (De Deltacommissaris, n.d., p.1).

-Deltabeslissing Rijn-Maasdelta: "Structurerende keuzen voor waterveiligheid in de Rijn-Maasdelta." (De Deltacommissaris, n.d., p.1).

-Deltabeslissing IJsselmeergebied: "Structurerende keuzen voor waterveiligheid en zoetwater in het IJsselmeergebied." (De Deltacommissaris, n.d., p.1).

Op regionaal niveau hebben de provincies en waterschappen verantwoordelijkheden voor hoogwaterveiligheid. De provincies zijn verantwoordelijk voor het maken van regionaal waterbeleid op hoofdlijnen: provinciale waterplannen. Hierbij wordt uitgegaan van de kaders uit het nationale waterplan: een vertaling van het nationale waterbeleid naar regionale maatregelen. In provinciale waterplannen leggen Provincies de beleidskaders (strategische beleidsdoelstellingen) vast voor het regionale watersysteem. (IPO, n.d.). "In de waterbeheerplannen van de waterschappen worden [vervolgens] de condities voor uitvoering daarvan opgenomen." (Kenniscentrum InfoMil, n.d. d, p.1). De provincies zijn ook toezichthouder voor de primaire waterkeringen. Tot slot zijn de provincies verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van de regionale waterkeringen (Hakman & Siegersma, 2014).

De waterschappen zijn verantwoordelijk voor het beheer en het onderhoud van de regionale en de primaire categorie-a waterkeringen (Hakman & Siegersma, 2014). RWS betaalt 50% van de financiering van dijkversterkingsprojecten van de primaire waterkeringen als deze niet voldoen aan de wettelijke normen voor hoogwaterveiligheid. De waterschappen maken om de zes jaar beheerplannen voor de komende zes jaar, die gebaseerd zijn op de provinciale waterplannen. In deze beheerplannen worden de condities uiteengezet voor uitvoering van de strategische beleidsdoelstellingen voor het regionale watersysteem zoals vastgelegd in de provinciale waterplannen (Kenniscentrum InfoMil, n.d. d).

Tot slot hebben op lokaal niveau de gemeenten verantwoordelijkheden ten aanzien van hoogwaterveiligheidsbeleid. Zij dienen bij het vaststellen van bestemmingsplannen de begrenzingen van waterkeringen op te nemen (Hakman & Siegersma, 2014).

Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor de voorlichting van haar inwoners over hoogwaterveiligheid. Vanuit het Interreg programma VIKING (zie volgende paragraaf) zijn crisis en calamiteitenplannen voor hoogwater ontwikkeld.

Na 2012 is dit programma gestopt en zijn deze crisis en calamiteitenplannen overgedragen aan veiligheidsregio's die door de gemeenten zijn opgezet. Binnen deze

regio's werken gemeenten samen. Voortaan houden deze veiligheidsregio's zich bezig met hoogwater crisis- en calamiteitenbeheersing, en de provincies niet meer (Provincie Gelderland, n.d.).

Sturingstijl binnen het beleidsdomein hoogwaterveiligheid in Nederland

In Nederland is het beleidsdomein hoogwaterveiligheid functioneel decentraal georganiseerd (Gilissen, 2010). Dit wil zeggen dat, volgens het subsidiariteitsprincipe, taken die decentraal gedaan kunnen worden ook decentraal belegd moeten worden. Functioneel wil zeggen dat deze taken zijn belegd bij een organisatie die zich enkel bezighoudt met een specifiek aantal taken binnen het waterbeleid, en dat ze niet daarnaast taken hebben op andere beleidsgebieden anders dan waterbeleid (Meijerink, 2010). Hiermee worden kortom de regionale waterschappen bedoelt. De sturingstijl binnen het beleidsdomein hoogwaterveiligheid in Nederland is informeel en horizontaal georganiseerd (Eerd, Dieperink & Wiering, 2013, van Waarden and Hildebrand, 2009), waarbij het bereiken van consensus een belangrijk uitgangspunt is.

5.2 Spelregels

Implementatie van de Europese overstromingsrichtlijn in Nederland

In Nederland heeft de rijksoverheid een belangrijke rol gespeeld in de implementatie van de Europese Richtlijn Overstromingsrisico's in nationale wet- en regelgeving en de uitvoering daarvan door het maken van de verplichte kaarten en plannen. De overstromingsrisicobeheerplannen maakt de rijksoverheid samen met de waterschappen (Hartmann & Spit, 2016). Nederland heeft gekozen voor minimale institutionele verandering voor de bestaande organisaties in het Nederlandse waterbeheer, door de implementatie van de Europese Richtlijn Overstromingsrisico's (Hartmann & Spit, 2016). De taakverdeling en de instrumenten van deze organisaties in het waterbeheer is niet veranderd (Hartmann & Spit, 2016). Daarnaast heeft Nederland ervoor gekozen om voor het maken van de overstromingsgevaarkaarten en overstromingsrisicokaarten aan te sluiten bij eerder gemaakte kaarten. Het zijn verbeterde en geactualiseerde varianten van eerder gemaakte kaarten (Helpdesk Water: Rijkswaterstaat Water, Verkeer en Leefomgeving, n.d.). Het implementeren van de richtlijn heeft in Nederland niet geleid tot het maken van nieuw beleid (Hartmann & Spit, 2016). In de overstromingsrisicobeheerplannen zijn de doelen en maatregelen uit bestaand beleid opgenomen. De overstromingsrisicobeheerplannen zijn onderdeel van het nationaal waterplan als bijlage (Helpdesk Water: Rijkswaterstaat Water, Verkeer en Leefomgeving, n.d.).

Hoogwaterveiligheid wetgeving in Nederland

Waterwet

De Waterwet regelt bijna alle aspecten met betrekking tot het beheer van watersystemen in Nederland. Waar we voor 2009 acht waterbeheerwetten kende kennen we er nu nog maar één (Kenniscentrum InfoMil, n.d. a). Ten eerste bevat de Waterwet de normen voor de Nederlandse waterkeringen. Ten tweede omvat de Waterwet de organisatie van beheer, zorgplichten, interbestuurlijke samenwerking en toezicht binnen het waterbeheer in Nederland. Ten derde bevat de wet de regels voor het stelsel van plannen binnen het waterbeheer: het nationaal waterplan, regionaal (provinciaal) waterplan, het beheerplan rijkswateren en het waterbeheerplan van de waterschappen. Ten vierde bevat de Waterwet bepalingen over de bevoegdheden voor realisatie en beheer van waterstaatswerken binnen het waterbeheer. Ten vijfde bevat de wet de regels voor handelingen in het watersysteem, vergunningen en regels voor activiteiten met betrekking tot watersystemen. Ten zesde bevat de wet de regelingen voor het Deltafonds waarmee het Deltaprogramma en haar projecten worden gefinancierd, en regelingen voor de financiering van maatregelen aan primaire waterkeringen. Tot slot bevat de Waterwet de juridische basis voor het bestaan van het Deltaprogramma (Kenniscentrum InfoMil, n.d. a).

Waterschapswet

De Waterschapswet regelt het decentralisatiebeginsel als uitgangspunt voor de toedeling van taken aan waterschappen, de bevoegdheden van waterschappen zoals de waterschapskeur, de inrichting van de waterschappen, de financiën van de waterschappen en belastingheffing door waterschappen, de opheffing en instelling van waterschappen en de bekendmaking van besluiten (Kenniscentrum InfoMil, n.d. b).

Wabo

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) kan relevant zijn voor hoogwaterveiligheidsmaatregelen waarvoor een omgevingsvergunning afgegeven moet worden. De Wabo bevat de regelgeving voor de omgevingsvergunning (Kenniscentrum InfoMil, n.d. c).

Dijknormen Nederland

De normen voor dijken worden in Nederland vanaf 1 januari 2017 (Hoogwaterbeschermingsprogramma, 2016) bepaald aan de hand van de overstromingsrisicobenadering (oftewel: $Risico = \text{oorzaak} \times \text{gevolg}$) (Stowa, 2015). De normen voor dijken worden niet alleen afhankelijk van de kans op voorkomen van een overstroming, maar ook van het gevolg van een overstroming in een gegeven gebied. Dijknormen worden in Nederland daarom afhankelijk van twee aspecten. Ten eerste

gelden in Nederland uniforme veiligheidsnormen voor hoogwaterveiligheid die een bepaalde basisveiligheid voor de primaire waterkeringen bieden voor iedereen in Nederland. Dit beschermingsniveau is 10^{-5} per jaar, wat wil zeggen dat de kans op overlijden van een individu door een overstroming in binnendijks gebied niet groter mag zijn dan 1 op 100.000 per jaar (Most, H. van der, Slootjes, N., Schasfoort F., 2014). Daarnaast komt er een extra hogere norm voor plaatsen waar de gevolgen van overstroming groot zijn: grote groepen slachtoffers, grote economische schade en/of ernstige schade door uitval van vitale en kwetsbare infrastructuur van nationaal belang (Most, H. van der, Slootjes, N., Schasfoort F., 2014). De normen voor dijken worden voortaan gegeven in de overstromingskansen voor dijken, ter vervanging van de overschrijdingskansen van de (maatgevende) waterstand. Hiermee wordt de norm van dijken ook afhankelijk van andere faalmechanismen (zoals onder meer afschuiving, wegschuiving, erosie, aanvaring, zetting en piping) behalve alleen het overlopen van de dijken (Stowa, 2015). In 2050 moet worden voldaan aan de nieuwe normen (Hoogwaterbeschermingsprogramma, 2016).

5.3 Discoursen

Discoursen over de perceptie van het beleidsprobleem

In tegenstelling tot Noordrijn-Westfalen worden overstromingen in Nederland minder gezien als een natuurlijk gevaar dat je niet kan vermijden. Anders dan in Noordrijn-Westfalen kennen we in Nederland wel een gegarandeerde basisveiligheid, een bepaalde zekerheid van goede bescherming met strenge normen voor dijken. Verantwoordelijkheid ligt niet bij de burger maar bij de overheid, dit in tegenstelling tot Noordrijn-Westfalen waar overstroming meer gezien wordt als natuurlijk gevaar, en hoogwaterveiligheid ten dele gezien wordt als verantwoordelijkheid van de individuele burger. Anders dan in Duitsland is het in Nederland in grote delen van het land niet een keuze om in overstromingsgevoelig gebied te gaan wonen. Door de dijkingen, een soort badkuipen, en het weinige reliëf, kan je ook verder uit de buurt van de rivier bij een overstroming slachtoffer worden (Hakman & Siegersma, 2014).

Een tweede dominante perceptie over hoogwaterveiligheidsproblematiek in Nederland is dat men klimaatverandering en de gevolgen ervan voor de hoogwaterveiligheid als een ernstige bedreiging voor de hoogwaterveiligheid ziet (Becker & Raadgever, 2006). Politiek gezien is klimaatverandering dan ook een belangrijk onderwerp op de politieke agenda in Nederland.

Discoursen over de beleidsdoelen

In Nederland wordt het beleidsonderwerp hoogwaterveiligheid vooral gezien als een sectoraal onderwerp binnen het beleidsdomein water (Eerd, Dieperink & Wiering,

2013), en daarmee minder, zoals in Noordrijn-Westfalen wel het geval is, een multi-sector klimaatadaptatie discours met aandacht voor een scala aan aspecten op het gebied van klimaatmitigatie en klimaatadaptatie. In Nederland is een belangrijk discours over de beleidsdoelen het klimaatadaptatie 'safe delta' discours (Eerd, Wiering & Dieperink, 2014), waar hoogwaterveiligheid met gelijke normen voor basisveiligheid voor iedereen op nummer 1 staat, en andere belangen volgend zijn (Eerd, Dieperink & Wiering, 2013). Tot slot is ook in Nederland het solidariteitsprincipe een belangrijk discours (Eerd, Dieperink & Wiering, 2013).

Beleid strategische discourses

Net als in Noordrijn-Westfalen is een belangrijk huidig strategisch discours (hoe bepaalde beleidsdoelstellingen te verwezenlijken) 'ruimte voor de rivier' (Wiering, Verwijmeren, Lulofs, & Feld, 2010). Die ruimte voor de rivier kan worden opgevat als voldoende retentiecapaciteit voor water bij overstromingen. In Nederland heeft het discours en beleidsconcept 'ruimte voor de rivier' dan ook een duidelijke waterveiligheidsinsteek vanuit de bescherming tegen hoogwater (Wiering, Verwijmeren, Lulofs, & Feld, 2010), en niet zozeer een ecologische insteek om rivierherstel te faciliteren door meer ruimte voor de rivier.

Een tweede belangrijk beleid strategisch discours is het beleidsconcept meerlaagsveiligheid. Dit beleidsconcept houdt in dat je hoogwaterveiligheid in drie lagen moet benaderen. De eerste laag bestaat uit preventie van overstromingen. De tweede laag richt zich op de ruimtelijke inrichting van Nederland die de gevolgen van een mogelijke overstroming moeten beperken. De derde laag richt zich op het op orde krijgen van de rampenbeheersing bij een overstroming (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009, p.6).

Een volgend belangrijk beleid strategisch discours in het Nederlandse hoogwaterveiligheidsbeleid is 'vasthouden, bergen, afvoeren'. Dit beleidsconcept houdt in dat je water eerst zoveel mogelijk lokaal moet vasthouden, als dit niet mogelijk is in oppervlaktewater of andere bergvoorzieningen moet bergen en pas als dit niet mogelijk is moet afvoeren (Amsterdam Rainproof, n.d.).

6 Institutionele verschillen tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland op het gebied van hoogwaterveiligheidsbeleid

In deze paragraaf worden op basis van hoofdstuk 4 en 5 de institutionele verschillen beschreven tussen de beleidsdomeinen hoogwaterveiligheid van Noordrijn-Westfalen en Nederland. Behalve een beschrijving van de institutionele verschillen wordt zo bovendien een beeld verkregen van de interne structurele congruentie tussen de beide beleidsdomeinen.

6.1 Verschillen actoren en hulpbronnen

Als we kijken naar de verschillen tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen op het gebied van hoogwaterveiligheid dan kunnen we onderscheid maken tussen de actoren binnen de beleidsdomeinen hoogwaterveiligheid van Noordrijn-Westfalen en Nederland, de coalities tussen die actoren, en de bestuurscultuur in de beide landen. Er zijn verschillen tussen de landen te constateren op het gebied van de betrokken actoren en de bestuurscultuur in de beide landen.

Wat betreft de actoren die actief zijn in de beleidsdomeinen hoogwaterveiligheid van Noordrijn-Westfalen en Nederland zijn er een aantal verschillen tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland te constateren op basis van hoofdstuk 4 en 5. Dit betreffen alleen verschillen in overheidsactoren omdat in beide landen alleen overheidspartijen of semi-overheidspartijen actief zijn in hoogwaterveiligheidsbeleid, en er geen actieve taak in hoogwaterveiligheidsbeleid voor bewoners of andere actoren is gevonden.

Een eerste verschil tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland is dat inhoudelijke verantwoordelijkheden in watermanagement in Duitsland veel meer verdeeld zijn over de verschillende overheden dan in Nederland.

Een tweede belangrijk verschil tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland is een andere bestuurlijke positie van de waterschappen in Nederland ten opzichte van de Deichverbände in Duitsland. De waterschappen in Nederland zijn bestuurlijk zelfstandiger dan in Duitsland, met een eigen politiek bestuur die onafhankelijke beslissingen mag nemen. In Duitsland zou de grensoverschrijdende tegenhanger van waterschappen de zogenaamde Deichverbände zijn. Er zijn echter belangrijke verschillen tussen de positie van de Deichverbände in vergelijking met waterschappen. In tegenstelling tot de waterschappen in Nederland zijn de Deichverbände uitvoeringsorganisaties, en hebben zij geen eigen politiek bestuur die onafhankelijke beslissingen mag nemen die eventueel tegen het beleid van de lokale of regionale overheden ingaan. De Deichverbände vallen onder de verantwoordelijkheid van de

Bezirksregierung. De waterschappen vallen daarentegen niet onder de verantwoordelijkheid van een ander orgaan, ze zijn zelfstandig. Omdat de Deichverbände in Duitsland nauwelijks bestuurlijke zelfstandigheid hebben, moet men daarom, in tegenstelling tot de Waterschappen in Nederland, voor veel activiteiten eerst naar het Landesamt Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen om toestemming te krijgen.

Een ander verschil tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland is de bestuurscultuur. Als we kijken naar de kenmerken van de bestuurscultuur in Noordrijn-Westfalen en Nederland is te constateren dat de bestuurscultuur in Noordrijn-Westfalen hiërarchischer en formeler is in vergelijking met de bestuurscultuur in Nederland.

Ook wat betreft hulpbronnen zijn er verschillen tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland. Verschillen die er zijn hebben met name betrekking op de beschikbaarheid van financiële hulpbronnen. Een belangrijk verschil is dat de beschikbaarheid van financiële hulpbronnen voor hoogwaterveiligheid in Nederland groter is dan in Noordrijn-Westfalen (Verwijmeren, 2006; Van Eerd, Dieperink, & Wiering, 2014). Ook de manier van bijdrage van hoger overheden in de financiering van dijkingsrepen door de Deichverbände en waterschappen verschilt enigszins. De Deichverbände in Noordrijn-Westfalen krijgen tot 80% van de investeringskosten bij dijkingsrepen gesubsidieerd door het Land als daarbij de voorschriften van het Land gevolgd worden. In Nederland krijgen waterschappen 50% door Rijkswaterstaat gefinancierd van de investeringskosten bij dijkingsrepen voor primaire keringen die zijn afgekeurd.

6.2 Verschillen spelregels

Wat betreft spelregels zijn er aanzienlijke verschillen tussen de Nationale wetgeving voor hoogwaterveiligheid van Nederland en Noordrijn-Westfalen. Een belangrijk verschil tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland is dat waterwetgeving met betrekking tot hoogwaterveiligheid in Duitsland grotendeels op Länder niveau wordt vastgesteld. In het federale systeem in Duitsland worden enkel brede kaders voor hoogwaterveiligheid aangegeven door het Bond. Vervolgens wordt het middels brede kaderrichtlijnen gedecentraliseerd naar de Länder. De Länder kunnen dus veel inhoudelijk zelf invullen in het watermanagement. Hierdoor kunnen grote verschillen ontstaan in wetgeving tussen de Länder, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheidsnormen. In Nederland is het maken van wetgeving (wetgeving in formele zin, wetgeving in materiële zin buiten beschouwing gelaten) daarentegen voorbehouden aan het ministerie van Infrastructuur en Milieu van de Rijksoverheid en gelden voor de regionale en lokale niveaus na vaststelling dezelfde wetgeving. Er is geen mogelijkheid voor lagere overheden om deze wetgeving verder uit te werken in eigen wetgeving.

Een ander belangrijk verschil is dijknormering in Nederland en in Noordrijn-Westfalen. In Nederland worden dijknormen vanaf 2017 aan de hand van het overstromingsrisico vastgesteld (en dienen daar in 2050 aan te voldoen) en in Duitsland worden dijknormen vastgesteld aan de hand van de overschrijdingskans.

6.3 Discursieve verschillen

Als we kijken naar de verschillen in dominante discoursen tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen op het gebied van hoogwaterveiligheid dan kunnen we onderscheid maken tussen discoursen over de perceptie van het beleidsprobleem, discoursen over beleidsdoelen en discoursen over beleidsstrategie.

Als we kijken naar de dominante discoursen over de perceptie van de beleidsproblemen rondom hoogwaterveiligheid dan zijn hier aanzienlijke verschillen te constateren. In de voorgaande hoofdstukken hebben we gezien dat in Nederland de impacts van klimaatverandering als een grote bedreiging voor de hoogwaterveiligheid worden gezien. In Duitsland wordt klimaatverandering en de gevolgen ervan voor de hoogwaterveiligheid minder als een ernstige bedreiging voor de hoogwaterveiligheid gezien dan in Nederland. In Nederland is klimaatadaptatie in het hoogwaterveiligheidsbeleid dan ook een politiek belangrijk onderwerp op de politieke agenda. In Noordrijn-Westfalen heeft klimaatverandering, en de gevolgen van klimaatverandering op hoogwaterveiligheid, niet een dergelijke politieke urgentie zoals in Nederland. Nederland gebruikt KNMI-klimaatscenario's om de gevolgen van klimaatverandering op de hoogwaterveiligheid in kaart te brengen en anticipeert ook op deze kennis. In Duitsland doet men dat nog niet met het Duitse klimaatmodel. In Duitsland is men nog niet zover met het gebruik van klimaatmodellen in de technische berekening van de verwachtingen in afvoeren op de rivieren. Dit leidt onder meer tot het verschil in uitgangspunten over de rivierafvoeren bij Lobith zoals in het projectkader omschreven.

Als we kijken naar discoursen over de wenselijke beleidsdoelen dan zijn ook hier verschillen te constateren tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen. Waar in Nederland 'safe delta' een belangrijk dominant discours is, is in Duitsland 'veerkracht' eerder een dominant discours. In Nederland is er een streven naar een zeer hoge mate van hoogwaterveiligheid voor iedereen in binnendijks gebied in Nederland, en is het streven dus dat dijken het in extreme omstandigheden zouden moeten houden. In Duitsland is het meer acceptabel dat bepaalde overstromingsgevoelige gebieden overstroomden in extreme gevallen omdat in Duitsland men hoogwaterveiligheid ten dele ziet als een eigen verantwoordelijkheid van de individuele burger. Men richt zich in Duitsland op het minimaliseren van schade bij overstromingen en snel herstel na overstromingen, onder meer door bescherming van bepaalde vitale en kwetsbare

infrastructuur en objecten.

Als we kijken naar discourses over de beleidsstrategieën dan zijn hier grotendeels overeenkomsten tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland. In beide landen bestaat hetzelfde dominante discours 'ruimte voor de rivier'. Wel verschilt de inhoudelijke uitwerking van dit beleidsconcept enigszins. In Nederland gaat het beleidsconcept 'ruimte voor de rivier' met name over ruimte voor de rivier als middel om bescherming tegen hoogwater te realiseren. In Duitsland gaat het beleidsconcept 'ruimte voor de rivier' niet alleen om bescherming tegen hoogwater, maar ook om ecologisch herstel. In Duitsland is er dus een bredere interpretatie van het beleidsconcept 'ruimte voor de rivier'.

6.4 Interne structurele congruentie

Op basis van de beschrijving van de institutionele verschillen tussen de beleidsdomeinen hoogwaterveiligheid van Noordrijn-Westfalen en Nederland ontstaat het beeld dat er aanzienlijke institutionele verschillen bestaan tussen het beleidsdomein hoogwaterveiligheid van Nederland en Noordrijn-Westfalen, en dat er weinig interne structurele congruentie bestaat tussen deze twee beleidsdomeinen. De onderlinge passendheid van de inhoudelijke (discourses) en organisatorische (actoren, hulpbronnen en spelregels) dimensies uit de beleidsarrangementen van Noordrijn-Westfalen en Nederland is niet groot. De verschillen tussen de dimensies van de beide beleidsdomeinen zijn groot en de dimensies sluiten weinig op elkaar aan.

7 Effecten van institutionele verschillen op de grensoverschrijdende samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser.

Uit gesprekken met betrokkenen bij de Arbeitsgruppe Hochwasser zijn een aantal effecten van de inhoudelijke en organisatorische verschillen tussen de beleidsdomeinen hoogwaterveiligheid van Noordrijn-Westfalen en Nederland op de grensoverschrijdende samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser naar voren gekomen. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet welke effecten naar voren zijn gekomen uit deze gesprekken. Ten behoeve van de overzichtelijkheid zijn deze effecten in dit hoofdstuk onderverdeeld aan de hand van de 4 dimensies van de beleidsarrangementenbenadering.

In het voorgaande hoofdstuk is op basis van de documentenanalyse uiteengezet wat de institutionele verschillen zijn tussen de beleidsdomeinen hoogwaterveiligheid van Noordrijn-Westfalen en Nederland. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet welke institutionele verschillen gevolgen hebben voor samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser, en wat die gevolgen zijn. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de laatste deelvraag van het onderzoek: *Wat zijn de effecten van de inhoudelijke en organisatorische verschillen tussen de hoogwaterveiligheid beleidsdomeinen in Noordrijn-Westfalen en Nederland op de grensoverschrijdende samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser?*

Over het algemeen beoordelen de interviewparticipanten de samenwerking op het gebied van hoogwaterveiligheid binnen het samenwerkingsverband Arbeitsgruppe Hochwasser als erg succesvol. De focus van deze studie op institutionele verschillen en de gevolgen daarvan voor de grensoverschrijdende samenwerking binnen de Arbeitsgruppe Hochwasser wordt door sommige interviewparticipanten daarom als een negatief perspectief ervaren. Zij geven aan: *"Ik vond vooral de titel van het onderzoek... spreekt alleen over belemmeringen, maar misschien zijn er juist wel heel veel kansen om het te bereiken? En die zijn er zeker wel."* Immers, zo stellen deze interviewparticipanten, de samenwerking verloopt juist heel succesvol. Er zijn dan ook vooral veel succesfactoren te leren uit de samenwerking in plaats van bemoeilijkende factoren. Het is niet de intentie van deze studie om met een dergelijk negatief perspectief naar het samenwerkingsverband Arbeitsgruppe Hochwasser te kijken.

Over het algemeen genomen gaven de interviewparticipanten aan dat ondanks de institutionele verschillen op het gebied van onder meer organisatie, kennis, financiën, regels en inhoudelijke verschillen in beleid, deze verschillen geen of nauwelijks effecten hebben op de samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser. Een verklaring

die hiervoor werd gegeven was dat de Arbeitsgruppe Hochwasser een ambtelijke samenwerking is waar de nadruk grotendeels ligt op het uitwisselen van informatie en kennis en het gezamenlijk uitvoeren van studies. Omdat het hier gaat om ambtelijke uitwisseling van informatie en kennis hoeven resultaten uit deze samenwerking nog niet direct een bestuurlijk gevolg te krijgen met keuzen voor andere normen, wetgeving of projecten. Zodra het samenwerkingsverband van een ambtelijke samenwerking naar een meer bestuurlijke samenwerking gaat ontwikkelen kunnen de institutionele verschillen wel grotere gevolgen hebben voor de samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser: *“Ik denk als het straks helder wordt dat we iets van de Duitsers verwachten om ons te helpen, dat het dan een lastig gesprek wordt. Dat denk ik wel, maar zo voeren we het gesprek nu nog niet. Nu lopen we er nog niet tegenaan. Maar ik denk over twee jaar, dan wordt het wel spannend.”*

De verschillen tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland in de manier waarop het beleidsdomein hoogwaterveiligheid is georganiseerd heeft nu dus nog geen grote gevolgen voor de grensoverschrijdende samenwerking. De verschillen worden door interviewparticipanten als overbrugbaar gekarakteriseerd.

7.1 Effecten verschillen actoren kenmerken

Een eerste gevolg voor samenwerking door verschillen in de manier waarop het beleidsdomein hoogwaterveiligheid is georganiseerd in Noordrijn-Westfalen en Nederland, is dat het lastig is om in de samenwerking over integraal beheer te praten. Een voorbeeld dat werd gegeven in de interviews was bijvoorbeeld de effecten op hoogwaterveiligheid door ingrepen ten behoeve voor de scheepvaart en vise versa. Dat komt doordat inhoudelijke verantwoordelijkheden in watermanagement, zoals scheepvaart en hoogwaterveiligheid, in Duitsland veel meer verdeeld zijn over verschillende overheden dan in Nederland: *“Het probleem is eigenlijk dat je dan minder snel een gesprek hebt over het integrale beheer. En dat het dus versnipperd is, en dat bepaalde aspecten bij de een minder snel op tafel komen dan bij ons. [...] Doordat het echt in hele andere instituties zit geeft dat wrijvingsverliezen. Daar heb je de kans dat dingen tussen wal en schip vallen, dat die activiteiten die je doet niet goed op elkaar zijn afgestemd en elkaar in de weg kunnen gaan zitten.”*

Een ander effect voor samenwerking door verschillen in de manier waarop het beleidsdomein hoogwaterveiligheid is georganiseerd in Noordrijn-Westfalen en Nederland dat door interviewparticipanten wordt genoemd, is dat spanning ontstaat door een andere bestuurlijke positie van de Waterschappen in Nederland ten opzichte van Deichverbände in Duitsland: *“Het heeft wel gevolgen. Voorbeeld zijn de grensoverschrijdende dijkringen. Daar heb je 2 waterschappen [in]totaal aan [beide kanten. Dus] 4 waterschappen. Aan de rechterkant van de grens heb je Rijn en IJssel en*

Deichverband Bislich-Landesgrenze. Daar merk je wel een spanning doordat de waterschappen in Nederland op een veel hoger niveau zijn georganiseerd zou ik zeggen."

Die spanning ontstaat doordat, in tegenstelling tot de Deichverbände in NRW, de waterschappen in Nederland zelfstandiger zijn dan in Duitsland met een eigen politiek bestuur die eigen onafhankelijke beslissingen mag nemen: *"Het waterschap in Nederland is veel zelfstandiger. Het Deichverband in Duitsland is veel meer een uitvoeringsorgaan zou ik zeggen, die onder begeleiding van de Bezirksregierung gewoon het werk uitvoert."* en *"Hier zie je eigenlijk een structuur niet zo helemaal anders. Alleen in Nederland is het nog strakker doorgeorganiseerd, en is de zeggenschap van een waterschap natuurlijk hoger met verkiezingen. Dat heb je met een Deichverband niet."*

In Duitsland hebben de Deichverbände minder bestuurlijke zelfstandigheid, en moet men daarom sneller naar een hoger niveau om toestemming te krijgen voor een bepaald besluit: *"Je zou kunnen zeggen: aan de Duitse kant is het toch wat meer hiërarchisch. Iedereen loopt wat meer in de pas. Wat het ministerie zegt wordt opgevolgd door de Bizirksregierung, en de Bezirksregierung die houdt ook weer toezicht op de Deichverbände. Dat zit allemaal wat meer in de hiërarchie. Aan de Nederlandse kant hebben we toch wat meer de cultuur van een eigen bestuur, een eigen koers. En die eigen koers kan ook weleens anders zijn dan de koers van de provincie of van het ministerie. Dat [is] toch wat meer die vrijheid van een eigen bestuursvrijheid en koersvrijheid. Dat soort verschillen betekenen dat als je aan de Duitse kant overeenstemming wil bereiken dat je al heel snel op het niveau van het ministerie zit om daar overeenstemming over te krijgen. Daar zit toch diegene die aan de Duitse kant de koers bepaalt. Bestuurlijk gezien is toch vooral het ministerie daar de belangrijkste partij die we mee moeten krijgen."*

Het gevolg voor de samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser, door de meer hiërarchische indeling van het systeem in Duitsland in vergelijking met het Nederlandse systeem, is dat samenwerking meer tijd kost om bepaalde beslissingen te nemen in de Arbeitsgruppe Hochwasser: *"Nou ja dat soms, als het over geld gaat of over planning en dat soort zaken, dat dat soms veel tijd kost om tot overeenstemming te komen. Ja dat kost gewoon meer praatwerk, en dan moeten we echt overtuigd zijn dat het kan en uitvoerbaar is. Ze beginnen niet zomaar aan een traject waarvan ze niet kunnen overzien of dat tot een goed einde komt want dan beginnen ze er gewoon niet aan."*

De interviewparticipanten geven aan dat ook dit niet per se problematisch is voor de samenwerking zolang er geen urgentie bestaat: *"Als je zegt dat er per se binnen 10 jaar iets bereikt moet worden dan kan dat lastig zijn. Als je zegt dat het belangrijkste is dat je*

met elkaar in gesprek bent en dat je stapjes zet waarbij het niet uitmaakt of het over 10 jaar of over 20 jaar goed komt, dan heb je daar geen last van. Maar er moet wel energie in. [...] Want ja, en dan wordt er weleens gevraagd van: 'ja wat levert dat dan op'. Soms zeg ik: 'ja nu niks, maar over 10 jaar misschien wel'. 'Ja, maar moeten we zo lang wachten? [is dan de reactie]'. Wij willen snel klaar zijn. Dat gaat niet altijd lukken."

Voor de Nederlandse risicobenadering kan dit effect voor samenwerking daarom wel problematisch worden omdat er vanuit de Nederlandse politiek meer urgentie bestaat door de Nederlandse aandacht voor de impacts van klimaatverandering voor hoogwaterveiligheid. De grotere urgentie voor Nederland komt ook vanuit de Deltawet die wettelijke bepalingen bevat voor het nieuwe strengere normenstelsel. In Duitsland heeft klimaatverandering volgens de interviewparticipanten niet een dergelijke urgentie zoals in Nederland, en zijn er geen nieuwe strengere normen voor de dijken aanstaande: *"Dus vanuit de wet is er dan voor de Duitse beheerders geen enkele aanleiding om wat aan die dijken te doen. En vanuit onze wet is dat in ieder geval wel een wens, want wij kunnen dat niet alleen met onze Nederlandse dijken oplossen om aan dat risico te voldoen. Dus dan wordt het wel spannend."*

Een ander gevolg voor samenwerking is dat de afstand van ambtenaren tot bestuurders in Nederland door de interviewparticipanten als klein wordt gezien, en de interviewparticipanten die afstand in Duitsland groter vinden. Het betrekken van bestuurders bij de dagelijkse praktijk is dan ook minder vanzelfsprekend in Duitsland dan in Nederland stellen de Nederlandse interviewparticipanten. Voor de samenwerking heeft dit tot gevolg dat de betrokken ambtenaren uit Nederland graag de bestuurders meenemen in het proces van de gezamenlijke risicostudie, maar dat de Duitse ambtenaren in de samenwerking daar niet in meegaan. Zij zien de studie volgens de Nederlandse interviewparticipanten als een puur ambtelijk proces en willen de bestuurders betrekken bij het onderzoek zodra de resultaten van het onderzoek bekend zijn, nadat het onderzoek is afgerond: *"Waar wij laatst mee zaten is dat, nou wat ik je net vertelde dat we toch wel een soort van stuurgroep willen maken. En aan de Duitse kant wordt dat echt afgehouden. Die zeggen van 'nee, eerst dat onderzoek afmaken, dat is ambtelijk. Op het moment dat die resultaten bekend zijn dan halen we dan de staatssecretaris er wel bij, gaan we dan weleens om tafel met de Nederlandse partijen'. Waar wij aan de Nederlandse kant gewend zijn om wat dichter op het bestuur te zitten, is die afstand in Duitsland vrij groot. Dat betekent ook dat die bestuurlijke samenwerking lastiger gaat."*

Een ander gevolg door verschillen in de manier waarop het openbaar bestuur en het beleidsdomein hoogwaterveiligheid in Noordrijn-Westfalen is georganiseerd in vergelijking met Nederland, is dat het gedecentraliseerde federale systeem in Duitsland samenwerking soms ook lastig maakt. Dit komt doordat wetgeving met

betrekking tot hoogwaterveiligheid in Duitsland grotendeels op Bundesland niveau wordt vastgesteld. Daardoor bestaan er ook verschillen in dergelijke wetgeving tussen de Bundesländer onderling. Eerst moet samenwerking tussen de Bundesländer onderling tot afstemming van uitgangspunten en methodes plaatsvinden voordat de overheden in Noordrijn-Westfalen in gesprek gaan met de Nederlandse partijen: *“Wat je merkt is dat NRW natuurlijk een van de Bundesländer is, en dat zij... Kijk als wij met Den Haag [het] erover eens zijn dan kunnen we snel bepaalde zaken afspreken, en zij hebben ook nog een afstemming binnen Duitsland nodig om bepaalde zaken te harmoniseren. [...] Dus die afstemming is een dimensie die voor sommige onderwerpen lastig kan zijn.”* Als zaken al vastliggen omdat de Bundesländer het onderling al zo hebben afgestemd dan is het moeilijk om daar nog een gesprek over te voeren in de Duits-Nederlandse samenwerking. Dat komt doordat de ruimte voor aanpassing ten behoeve van afstemming er dan op bepaalde aspecten niet is.

Tot slot, ook op bestuurlijk niveau heeft de verschillende indeling van het openbaar bestuur in Nederland en Noordrijn-Westfalen gevolgen voor samenwerking. Het gevolg is hier dat partijen het idee hebben dat ze met het juiste bestuursniveau in gesprek moeten, maar door de verschillende bestuurlijke indeling in de beide landen hebben ze verschillende ideeën over welk bestuurlijk niveau aan de andere kant van de grens hun grensoverschrijdende tegenhanger is, en daarmee het juiste bestuursniveau is waarmee ze in gesprek moeten: *“Een belemmering kan dan zijn: die werkgroep, het interessante is, je hebt niet alleen Nederland en Duitsland maar je hebt in beide landen de verschillende niveaus. Je hebt aan beide kanten ministeries, je hebt aan beide kanten provinciën, de Kreis, je hebt aan beide kanten de Deichverbände. Ik heb in de werkgroep situaties gezien waar niet Duitsland en Nederland [met elkaar in gesprek waren], maar waar je meer zoiets van de ministeries en de Deichverbände in discussie met elkaar [zag]. [...] Of je krijgt dan meer een discussie tussen het Nederlandse ministerie en bijvoorbeeld Waterschap Rijn en IJssel [...]. Je hebt dan niet twee groepen [die met elkaar in gesprek zijn,] maar je hebt in principe twee andere groepen of 4 groepen [uit beide landen].”*

Behalve onduidelijkheid kost het voorbereiden van bestuurlijke bijeenkomsten daardoor meer moeite en tijd om te bereiken dat alle bestuurders tevreden zijn: *“Wie praat met wie en wie heeft welke rol? Maar dat is tot nu toe niet een belemmering voor samenwerking. Meer dat dan al die clubs bij elkaar gaan zitten zodat iedereen tevreden is. Dus de gedeputeerde praat met de staatssecretaris, en die praat met de minister of hele hoge ambtenaar uit Den Haag en dan hebben ze allemaal het idee dat ze op het goede niveau met elkaar in gesprek zijn. Dat is soms even zoeken. Dus als je een overleg [waar je] wat besluiten moet nemen wil organiseren op dat niveau, dan moet je even zorgen dat je iedereen daarin tevreden stelt.”*

7.2 Effecten verschillen kenmerken hulpbronnen

Op het gebied van hulpbronnen hebben de meeste verschillen tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland geen gevolgen voor de samenwerking. Een verschil dat volgens interviewparticipanten wél gevolgen heeft voor samenwerking is het verkrijgen van de informatie die nodig is voor de huidige gezamenlijke risicostudie. Het achterhalen van benodigde en nog niet gedigitaliseerde data kost tijd en geld: *“Ik denk, in deze fase van de studie, dat de gevolgen daar vooral zitten in doorlooptijd, en hier en daar in kosten. Je bent gewoon meer kosten kwijt om het op een vergelijkbaar niveau te brengen en informatie op te halen. Of dat je er meer tijd in moet steken om het gesprek aan te gaan en tot afspraken te komen over een uniforme standaard.”*

7.3 Effecten verschillen kenmerken spelregels

Ook op het gebied van spelregels hebben de meeste verschillen tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland geen gevolgen voor de samenwerking. Een verschil dat volgens interviewparticipanten wel gevolgen heeft voor samenwerking is dat men een ander normenstelsel voor dijken hanteert in de beide landen. Met de introductie van de risicobenadering in Nederland gaan de normen voor de dijken in Nederland veranderen, en worden de verschillen onvergelijkbaarder. Interviewparticipanten noemen dat het gevolg voor de samenwerking hiervan is dat men een andere taal gaat spreken omdat de methodes heel anders zijn en onvergelijkbaar: *“Dus de taal die we gaan spreken, [...] nu al spreken, vanwege die omslag in nieuwe normeringen, die wordt heel anders. En daarmee komen we verder af te staan van hoe Duitsland dat doet. Dus ik denk dat dat nog wel lastiger gaat worden.”*

7.4 Effecten verschillen discursieve kenmerken

Een eerste verschil met betrekking tot beleidsdiscoursen die gevolgen hebben voor samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser is dat het verkleinen van het overstromingsgevaar in Nederland een veel dominantere discours is dan in Duitsland. Interviewparticipanten beschrijven dat Nederland streeft naar een grote mate van veiligheid, en dat het in Duitsland veel meer acceptabel is dat een dijk in een extreem geval overstroomt. Interviewparticipanten geven aan dat overstromingen in Duitsland, zoals in 2002 en 2013, dan ook niet leiden tot een roep om strengere normen: *“Ik heb het idee dat, zeker in het winterbed, men in Duitsland wat eerder geneigd is te denken: nou ja het mag ook in extreme gevallen overstromen. En dat is bij ons eigenlijk een gedachte die je bij ons niet mag hebben zeg maar. Die dijken moeten het altijd houden, daar richten we ons op. Kijk, uiterwaarden ok, maar die dijken moeten het houden.”*

De verklaring die interviewparticipanten geven voor dit verschil is dat Duitsland groter is, en dat het overstromingsgevoelige gebied dat zou overstromen bij een overstroming relatief klein is. De economische schade van dergelijke overstromingen vallen daardoor relatief gezien mee ten opzichte van het gebied dat de kosten van overstroming kan dragen. Het gevolg voor de samenwerking is dat er uiteenlopende belangen zijn. Nu leidt dat niet tot problemen, maar als uit de risicostudie blijkt dat de Duitse dijkenringen niet aan de Nederlandse normen voldoen dan verwachtten de interviewparticipanten dat dat op bestuurlijk niveau een lastig en spannend bestuurlijk gesprek gaat worden, en politiek gevoeliger. Dit zou mogelijk kunnen leiden tot ongedragen conclusies als bestuurders geen bestuurlijk gevolg kunnen of willen koppelen aan de uitkomsten van het onderzoek: *"Ik kan me voorstellen, doordat risico denken aan de Nederlandse kant, die risicobenadering, daar komen veel meer facetten bij, dat daar ook elementen in zitten waarvan Duitsland zegt: 'ja maar Nederland kiest daar een veel te extreem standpunt' of een veel te ver van mijn bed standpunt, of een te onrealistisch uitgangspunt. En dat zou mogelijk wel tot niet gedragen conclusies kunnen leiden op bestuurlijk niveau."*

Onder de meeste beleidsconcepten, zoals 'ruimte voor de rivier', verstaat men in Noordrijn-Westfalen volgens interviewparticipanten inhoudelijk hetzelfde. Waar wel een belangrijk inhoudelijk verschil is tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland, en wat gevolgen heeft voor de samenwerking, is klimaatverandering. Zo wordt in Nederland op het gebied van klimaatadaptatie erg ingezet op het voorkomen van overstromingen door dijken klaar te maken voor de impacts van klimaatverandering op hoogwaterveiligheid. In Duitsland kiest men voor een andere strategie. Daar kiest men ervoor om specifieke gevoelige objecten te beschermen tegen de gevolgen van een eventuele overstroming in plaats van het reduceren van de kans op overstromingen door dijken voor te breiden op de impacts van klimaatverandering: *"het is niet zo dat zij er nu aan denken dijken te verhogen vanwege klimaatverandering. Wat je hoort: 'wij gaan dit anders oplossen. Wij gaan dit oplossen met Objektschutz' wordt dan genoemd. Daar gaat het om bescherming van bepaalde gevoelige terreinen zoals een industrieterrein, ik denk meer in die richting."*

Daarnaast is er op het vlak van klimaatverandering een aanzienlijk verschil van mening over de impact van klimaatverandering op de maximale afvoer bij Lobith. In Duitsland gaat men ervan uit dat de afvoer bij Lobith maximaal 14.500 kuub per seconde is. In Nederland gaat men uit van 16.000 kuub per seconde in het Ruimte voor de Rivier programma, en met het Deltaprogramma 18.000 kuub per seconde. Nederland gebruikt klimaatscenario's voor dit uitgangspunt. In Duitsland doet men dat nog niet volgens interviewparticipanten. In Duitsland gaat men er daarnaast vanuit dat de afvoeren niet zo erg extreem kunnen zijn bij extreme situaties, en gaan ze ervan uit dat in dergelijk extreme situaties de dijken in Duitsland overstromen waardoor dergelijke

afvoeren van 18.000 kuub per seconde bij Lobith niet mogelijk zijn. Het meningsverschil is geen obstakel voor samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser maar het meningsverschil leidt wel tot onrust in de samenwerking. Ook kan het tot problemen voor gezamenlijk gedragen oplossingen leiden als er andere getallen op tafel komen noemen de interviewparticipanten: *“Nou voor ons, [...] en ook veel collega’s, wij missen gewoon uitspraken vanuit Duitsland. Wij hebben bepaalde keuzes gemaakt hoe wij tot deze getallen gekomen zijn en het liefst zou je een bevestiging vanuit Duitsland zien zoals: ‘ja dat klopt’ en: ‘dat zien wij ook zo’. Nu heb je zo’n situatie, zoiets van: ‘denk je echt dat dat zo erg wordt?’ Maar ze komen niet met een ander getal, en dat maakt het heel lastig. Daar is ook een totaal ander taalgebruik. Die zeggen dan: ‘dat gaat nooit komen’. Maar wij komen wel met deze getallen. Dus het geeft gewoon ook onrust.”*

Door verschillen in mening over de methoden voor het maken van de overstromingskaarten voor de Europese Richtlijn Overstromingsrisico’s heeft ook dit gevolgen voor de samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser. Nederland heeft ervoor gekozen om dijken en andere waterkerende objecten mee te nemen in het berekenen van het potentieel overstroombare gebied. Duitsland neemt dit niet mee. Door de verschillende methoden zijn aanzienlijke verschillen ontstaan tussen Nederland en Duitsland in de overstromingskaarten voor de Europese Richtlijn Overstromingsrisico’s. In Duitsland zijn gebieden als overstroomd aangeduid op de overstromingskaarten die net over de grens aan de Nederlandse kant op de Nederlandse kaarten niet als overstroomd zijn aangeduid. Hierdoor stopt het overstroomde gebied op de kaarten plots aan de grens als je de kaarten naast elkaar legt (zie figuur 7.1): *“daar zitten gewoon technische verschillen van mening in van hoe je dat zou moeten doen.”* Behalve dat de kaarten er anders uitzien heeft dit verder geen gevolgen. Het heeft verder ook geen gevolgen voor de samenwerking omdat de uitgangspunten volgens de interviewparticipanten wel allemaal goed zijn afgestemd.

de grens gemaakt. Zij zijn doorgedaan met alles tot aan de grens, wij zijn doorgedaan met alles aan de grens, en nu past het niet. Dat was te voorzien. Dus dat was duidelijk voor iedereen [...] dat dat mis moest gaan.”

8 Conclusie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag op basis van de antwoorden op de deelvragen die zijn uitgewerkt in de voorgaande paragrafen. Ook zal er in dit hoofdstuk gereflecteerd worden op het conceptuele model en hypothesen die aan de hand van de theorie zijn opgesteld voor dit onderzoek. Tot slot zullen in dit hoofdstuk aanbevelingen gedaan worden voor toekomstig onderzoek.

8.1 Gevolgen van institutionele verschillen voor grensoverschrijdende samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser

De hoofdvraag van dit onderzoek was:

Wat betekenen de institutionele verschillen op het gebied van hoogwaterveiligheidsbeleid tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland voor de grensoverschrijdende samenwerking binnen dijkkringen 42 en 48 in de Arbeitsgruppe Hochwasser?

De samenwerking binnen de Arbeitsgruppe Hochwasser wordt als erg succesvol ervaren en aanzienlijke obstakels voor die samenwerking door het bestaan van institutionele verschillen tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen worden niet ervaren, ondanks de aanzienlijke institutionele verschillen tussen de beleidsdomeinen hoogwaterveiligheid van Nederland en Noordrijn-Westfalen. Verschillen die er bestaan worden gekarakteriseerd als 'overbrugbaar'.

Toch zijn er een aantal institutionele verschillen tussen de beleidsdomeinen hoogwaterveiligheid van Nederland en Noordrijn-Westfalen die gevolgen hebben voor de grensoverschrijdende samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser: nu, of waardoor in de toekomst mogelijke problemen worden verwacht.

De gevolgen van institutionele verschillen tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland voor de samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser die nu worden ervaren, zijn niet groot en betekenen met name dat samenwerking meer tijd en meer organisatie kost, en soms meer geld.

Deze institutionele verschillen zijn voor de ambtelijke samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser weliswaar geen aanzienlijke obstakels voor samenwerking. In de toekomst kunnen deze institutionele verschillen mogelijk een groter gevolg gaan hebben op de samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser zodra naast ambtelijke samenwerking ook bestuurlijke afstemming plaats moet vinden over de resultaten van

de huidige gezamenlijke risicostudie. Dit kan bijvoorbeeld bestuurlijk leiden tot ongedragen conclusies.

Ook zijn gevolgen voor samenwerking mogelijk als men in de toekomst de samenwerking mogelijk verder wil ontwikkelen van een puur op ambtelijke samenwerking gerichte samenwerking bestaande uit informatie-uitwisseling en communicatie, richting een intensievere samenwerking bestaande uit het gezamenlijk ontwikkelen van grensoverschrijdend beleid, en het gezamenlijk uitvoeren van grensoverschrijdende projecten en programma's binnen de dijkringen 42 en 48. Dan kunnen de institutionele verschillen obstakels zijn voor samenwerking door het gebrek aan voldoende interne structurele congruentie tussen de inhoudelijke en organisatorische dimensies van de beide nationale beleidsdomeinen hoogwaterveiligheid .

8.2 Reflectie op conceptueel model en hypothesen

Aan het begin van de studie veronderstelde ik in mijn conceptuele model dat (aanzienlijke) institutionele verschillen op het gebied van hoogwaterveiligheidsbeleid tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland belemmerend zouden werken voor grensoverschrijdende samenwerking tussen de twee landen in de Arbeitsgruppe Hochwasser.

Ik baseerde me hierbij op het ontwikkelingsmodel voor grensoverschrijdende samenwerking van Verwijmeren & Wiering (2007). In dit model wordt de ontwikkeling van grensoverschrijdende samenwerking uiteengezet in een aantal ontwikkelingsfasen. Verwijmeren & Wiering (2007) stellen dat indien de ontwikkeling van grensoverschrijdende samenwerking blijft steken in een van de fasen, dit het gevolg kan zijn van beperkende factoren die samenwerking bemoeilijken, en verhinderen dat de samenwerking zich verder ontwikkelt. Het kan echter ook een keuze zijn om grensoverschrijdende samenwerking (nog) niet verder te ontwikkelen ten behoeve van het waarborgen van de eigen autonomie (Verwijmeren & Wiering, 2007).

Ik veronderstelde dat institutionele verschillen tussen de beleidsarrangementen van Noordrijn-Westfalen en Nederland op het gebied van hoogwaterveiligheidsbeleid dergelijke beperkende factoren kunnen zijn om te komen van de huidige fase in de samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser bestaande uit communicatie en gezamenlijk onderzoek (gezamenlijke probleemdefiniëring), naar de volgende fase, bestaande uit het ontwikkelen en uitvoeren van gezamenlijk grensoverschrijdend beleid. Ik veronderstelde dus dat institutionele verschillen gevolgen hebben voor de grensoverschrijdende samenwerking binnen dijkringen 42 en 48 in de Arbeitsgruppe

Hochwasser, en dat die de verdere ontwikkeling van de samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser verhinderen. Het betreft hier verschillen met betrekking tot de organisatorische (1. spelregels, 2. actoren en coalities, 3. Hulpbronnen) en beleidsinhoudelijke (4. discoursen) aspecten van de beide nationale beleidsarrangementen.

Ook veronderstelde ik gezien het voorgaande dat de huidige samenwerking uit twee los van elkaar bestaande beleidsarrangementen bestaan: een Nederlands beleidsarrangement hoogwaterveiligheid en een Duits beleidsarrangement hoogwaterveiligheid. En ik veronderstelde verder dat er daarnaast niet nog één gezamenlijk grensoverschrijdend beleidsarrangement bestaat.

Ik drukte de veronderstellingen uit aan de hand van het congruentie concept. Ik veronderstelde namelijk dat er tot nu toe vooral strategische congruentie is tussen de twee nationale beleidsarrangementen hoogwaterveiligheid van Noordrijn-Westfalen en Nederland. Daarnaast veronderstelde ik dat er door institutionele verschillen nog te weinig structurele congruentie bestaat tussen de beleidsarrangementen van Noordrijn-Westfalen en Nederland op het gebied van hoogwaterveiligheidsbeleid. Dit heeft gevolgen voor de samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser, en belemmert de verdere ontwikkeling van de samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser. Het bestaan van structurele congruentie is volgens Boonstra (2004) namelijk noodzakelijk voor het ontwikkelen, en bestaan, van één gedeeld grensoverschrijdend beleidsarrangement hoogwaterveiligheid. Er is, in andere woorden, wel gezamenlijke betekenisvorming rondom onderwerpen van samenwerking zoals gezamenlijke probleemdefiniëring (strategische congruentie). Er is echter te weinig passendheid van de institutionele kenmerken van de beleidsarrangementen hoogwaterveiligheid van Noordrijn-Westfalen en Nederland (structurele congruentie), om te komen tot een volgende fase van samenwerking bestaande uit de ontwikkeling en uitvoering van gezamenlijk grensoverschrijdend beleid.

Ik veronderstel dus dat één gedeeld grensoverschrijdend beleidsarrangement hoogwaterveiligheid pas kan bestaan, en zich (verder) kan ontwikkelen, als er meer structurele congruentie bestaat tussen de beleidsarrangementen van Noordrijn-Westfalen en Nederland op het gebied van hoogwaterveiligheidsbeleid.

Ik maakte dit nog wat concreter door externe structurele congruentie te operationaliseren als de mate waarin sprake is van passendheid tussen de vier beleidsinhoudelijke en organisatorische aspecten van de twee beleidsarrangementen. De mate van congruentie tussen de vier beleidsinhoudelijke (discours) en organisatorische (actoren, hulpbronnen, spelregels) aspecten van de twee beleidsarrangementen bepalen het succes van grensoverschrijdende samenwerking

van hoogwaterveiligheidsbeleid tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland. Ook bepaalt dit de mate waarin bemoeilijkende factoren worden ervaren voor de samenwerking, en voor de verdere ontwikkeling van grensoverschrijdende samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser.

De opvattingen uit mijn hypothesen op basis van de theorie, en gevisualiseerd in het conceptuele model, moet ik deels bijstellen. Aan de hand van mijn resultaten kan ik niet alle hypothesen bevestigen.

Namelijk, gebaseerd op de casestudy in dit onderzoek zien we dat (aanzienlijke) institutionele verschillen (dus zowel in inhoudelijke opvattingen, alsmede de organisatie van een beleidsdomein in termen van actoren, hulpbronnen en spelregels), en weinig structurele congruentie, tussen landen niet problematisch hoeven te zijn voor succesvolle grensoverschrijdende samenwerking. Dit kan bestaan zolang het gelijktrekken van die verschillen nog niet noodzakelijk is voor ambtelijke samenwerking. In dit onderzoek hebben we gezien dat het bestaan van institutionele verschillen tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland geen probleem hoeft te zijn voor de ambtelijke samenwerking.

Het bestaan van institutionele verschillen tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland kan daarentegen wel een obstakel zijn voor bestuurlijke samenwerking. Dit onderscheid zat niet in mijn hypothesen en conceptuele model, en dit onderscheid blijkt van belang.

Daarom, voor het ontwikkelen van echt gezamenlijk beleid met bijvoorbeeld gezamenlijke normen in de hele grensoverschrijdende dijkkringgebieden 42 en 48, of bijvoorbeeld voor een grensoverschrijdende coördinatie van het crisismanagement, kunnen de institutionele verschillen wel gevolgen hebben voor de grensoverschrijdende samenwerking. Voor dergelijke vormen van samenwerking is namelijk bestuurlijke samenwerking vereist om bijvoorbeeld tot bestuurlijke afspraken te komen voor gezamenlijke normen. Dergelijke vormen van samenwerking volstaan niet met ambtelijke samenwerking. De institutionele verschillen kunnen in dergelijke vormen van samenwerking, waar ook een bestuurlijke component inzit, een belemmering worden voor samenwerking.

Ook de uitkomst van de gezamenlijke risicostudie kan in dat opzicht spannend worden op het moment dat de uitkomsten van de tot dan toe nog feitelijke en neutrale insteek van 'alleen feitelijk onderzoek doen' aanleiding geven voor bestuurlijke afstemming van het beleid, en als dan blijkt dat de Duitse dijken niet voldoen aan de Nederlandse risicobenadering. Dan kunnen de institutionele verschillen tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland wellicht wel een rol gaan spelen, en waarbij de mate van structurele congruentie daarbij bepalend kan worden voor het succes of falen van

die grensoverschrijdende samenwerking, bij het samen ontwikkelen van één beleid (dus welke uniforme normen hanteren we in het gebied; waar moeten ingrepen plaatsvinden, etc.) en vraagstukken over wie dat dan gaat betalen etc.

8.3 Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek

Naar aanleiding van dit onderzoek zijn er enkele aanbevelingen te doen voor toekomstig onderzoek.

Een eerste aanbeveling is om de externe structurele congruentie te onderzoeken, en de gevolgen daarvan voor de samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser. In dit onderzoek is alleen gekeken naar institutionele verschillen tussen de beleidsarrangementen hoogwaterveiligheid van Noordrijn-Westfalen en Nederland. Er is dus gekeken naar wat de interne structurele congruentie tussen de dimensies van de beleidsarrangementen hoogwaterveiligheid van Noordrijn-Westfalen en Nederland betekent voor de grensoverschrijdende samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser. In andere woorden: wat is de inhoudelijke (discoursen) en organisatorische (actoren, hulpbronnen en spelregels) passendheid van de dimensies van de twee beleidsdomeinen. Er is in dit onderzoek niet gekeken naar de externe structurele congruentie. Dat wil zeggen: de passendheid van de inhoudelijke en organisatorische kenmerken van een beleidsdomein met een discursieve en institutionele context. Toegepast op de grensoverschrijdende samenwerking wil dat zeggen: in hoeverre is het Nederlandse beleidsdomein hoogwaterveiligheid passend met de beleidsdomeinen ruimtelijke ordening en milieu in Duitsland (en vice versa), die onder meer ook een rol spelen in hoogwaterveiligheid in Duitsland en deels de institutionele context vormen van het beleidsdomein hoogwaterveiligheid in Duitsland. Incongruentie met dergelijke institutionele context kan ook bemoeilijkende factoren met zich meebrengen zodra de beide landen beslissen om gezamenlijk projecten uit te voeren, of gezamenlijk beleid te gaan maken.

Daarnaast is de theoretische basis van dit onderzoek beperkt. In de bachelorthesis wordt één theorie toegepast. In dit onderzoek is gekozen voor een institutioneel perspectief. In realiteit zijn behalve institutionele factoren echter ook andere niet-institutionele typen van factoren die mogelijk een belemmerende rol spelen te bedenken zoals taalverschillen. Het onderzoeken van dergelijke factoren is een tweede aanbeveling voor toekomstig onderzoek.

Een laatste aanbeveling betreft het tijdsaspect van dit onderzoek. Dit onderzoek is uitgevoerd terwijl de huidige gezamenlijke risicostudie nog volop bezig is. De uitkomsten van die studie zullen een bestuurlijk vervolg moeten krijgen. In de conclusie van dit onderzoek staat dat institutionele verschillen in de ambtelijke samenwerking

overbrugbaar lijken en dus geen belemmering zijn voor de grensoverschrijdende samenwerking, maar dat het de vraag is of die institutionele verschillen mogelijk wel gevolgen kunnen hebben voor de bestuurlijke samenwerking die straks moet ontstaan indien de resultaten van de gezamenlijke risicostudie uitwijzen dat de Duitse dijken niet voldoen aan de Nederlandse risicobenadering. Dit kan een interessant onderwerp voor toekomstig onderzoek worden.

9 Kritische reflectie onderzoek

Ter afsluiting van dit onderzoek is het van belang om de validiteit en de betrouwbaarheid van de resultaten van dit onderzoek ter discussie stellen, en om kritisch te reflecteren op de zwakkere punten van het onderzoeksproces.

In het hoofdstuk methodologie heb ik uiteengezet hoe ik de validiteit en betrouwbaarheid van de resultaten van dit onderzoek heb getracht te waarborgen.

De externe validiteit van de resultaten van dit onderzoek is, zoals eerder besproken, laag. Immers, met het onderzoeken van de betreffende zeer context-specifieke case is het niet mogelijk om de resultaten van dit onderzoek te vertalen naar een grotere onderzoekspopulatie. Dat was wel deels mogelijk geweest als de uitkomsten naderhand waren gecontroleerd met een survey die ook andere samenwerkingsverbanden omvat. Door de beperkte tijd en middelen die beschikbaar waren voor dit onderzoek was dat geen mogelijkheid.

Door het kwalitatieve karakter van deze studie scoort het onderzoek wél hoog op interne validiteit.

Ik heb tijdens het empirische deel van het onderzoek tijdens de interviews niet het idee gehad dat interviewparticipanten vooringenomen waren, logen of in het enthousiasme feit en 'koffiedik kijken' door elkaar haalde. Als interviewparticipanten een antwoord gaven waarvan ze een idee hadden, maar het niet zeker wisten, dan gaven ze aan dat het antwoord meer een inschatting was. Daarnaast is in de interviews, waar nodig, voldoende doorgevraagd. Bijvoorbeeld door het vragen om meer uitleg, een voorbeeld of door, waar nodig, controlevragen te stellen. Wel waren sommige interviews beperkt in de tijd vanwege andere afspraken van de interviewrespondent. Dan moest het aantal vragen beperkt worden, of kon er minder uitgebreid worden doorgevraagd.

Een ander aspect die de interne validiteit waarborgt is methoden triangulatie. Ik heb gebruik gemaakt van interviews en documentenanalyse om mijn datamateriaal te verzamelen. Met behulp van de interviews heb ik mijn documentenanalyse kunnen controleren, en met documentenanalyse heb ik de resultaten uit mijn interviews kunnen controleren. Idealiter had ik ook nog een survey moeten doen om ook nog de resultaten uit mijn interviews te kunnen controleren die nieuwe kennis opleverde, en die niet in bestaande documenten zoals nieuwsberichten, beleidsdocumenten en bestaande wetenschappelijke literatuur terug te vinden was. Omdat er niet volledig sprake is van methoden triangulatie maakt dit de interne validiteit van mijn onderzoek zwakker. Wel zijn hoofdstuk 7: empirische resultaten en hoofdstuk 8: de conclusie, van

het concept onderzoeksrapport voorgelegd aan de interviewparticipanten voor zogenoemde member check. De Nederlandse interviewparticipanten is gevraagd of ze zich in het rapport kunnen vinden, opmerkingen of wijzigingen hebben en/of quotes juist zijn geïnterpreteerd.

Een derde strategie om de interne validiteit te waarborgen was bronnentriangulatie. Meerdere onderzoekbronnen zijn geanalyseerd, bestaande uit: semigestructureerde interviews, documentenanalyse van beleidsdocumenten, artikelen uit de media en wetenschappelijke literatuur. Bij de bronnentriangulatie zijn verder geen problemen ondervonden die de interne validiteit aantasten.

Met betrekking tot de betrouwbaarheid van de resultaten van dit onderzoek ben ik geen aanzienlijke zwakheden tegengekomen. In de interviews is voldoende doorgevraagd, bijvoorbeeld door het vragen om meer uitleg, een voorbeeld of door waar nodig de antwoorden samen te vatten en deze interpretatie te checken bij de interviewparticipante. Daarnaast is er een audio opname gemaakt van alle interviews, en zijn de interviews volledig getranscribeerd en zo objectief mogelijk geanalyseerd met ATLAS.ti software voor kwalitatieve data-analyse. Door deze procedure kan eenieder de analyse nalopen en eventueel reconstrueren om na te gaan of tot dezelfde resultaten gekomen wordt. Ik denk dat de gemeten resultaten stabiel zijn, en ook ben ik geen meetfouten tegengekomen. Ten behoeve van de betrouwbaarheid is gebruik gemaakt van een interviewgids zodat vergelijkbare vragen aan verschillende interviewparticipanten kon worden voorgelegd om de antwoorden van andere Interviewparticipanten te kunnen controleren. Hier kan ik wel een zwakte aanwijzen. Doordat de twee Duitse interviewparticipanten en één Nederlandse interviewparticipante erg formele antwoorden gaven en niet ingingen op vragen naar professionele inschatting, en veelal een feitelijke beschrijving gaven bleven deze interviews wat oppervlakkig, en was het niet mogelijk om bij dergelijke vragen de antwoorden van de andere interviewparticipanten te controleren met de antwoorden van de deze drie interviewparticipanten.

Met betrekking tot het onderzoeksproces ben ik voornamelijk bij het organiseren van de interviews moeilijkheden tegengekomen.

Een zwak punt was de interviews met de Duitse interviewparticipanten. Het bleek erg lastig om een afspraak te maken voor een telefonisch interview. Alle Interviewparticipanten zijn eerst ge-e-mailed. Na een aantal doorverwijzingen naar geschiktere kandidaten en het nabellen van enkele personen is het gelukt om met alle kandidaten aan de Nederlandse kant een afspraak voor een interview te maken. Uit Duitsland kwamen verschillende afwijzingen. Deels vanwege gebrek aan kennis of betrokkenheid bij de Arbeitsgruppe Hochwasser en deels door het niet beheersen van de Engelse taal. Uiteindelijk lukte het na herhaaldelijk te e-mailen en proberen te

bellen om telefonisch een afspraak te maken voor een telefonisch interview met twee Duitse betrokkenen bij de Arbeitsgruppe Hochwasser. De Duitse interviewparticipanten konden geen of maar heel beperkt Engels verstaan gaven ze aan, en Engels spreken konden ze niet gaven ze aan. Met één van de Duitse interviewparticipanten is daarom afgesproken om de vragen in het Engels te stellen, en is afgesproken dat de interviewparticipant de antwoorden in zijn eigen taal, Duits, mocht geven vanwege het niet beheersen van de Engelse taal. Bij de andere Duitse interviewparticipant speelde dat probleem ook. Deze interviewparticipant kon het interview alleen volledig in het Duits doen. Daarom is met deze participant afgesproken om het hele interview in het Duits af te nemen.

Miscommunicatie door taalproblemen speelde in deze interviews een rol. Mijn kennis van het Duits was soms te beperkt om het soms lastige jargon en de snelheid van spreken volledig te volgen. Hierdoor bleven deze interviews oppervlakkig naar mijn mening. Idealiter had het interview met de Duitse Interviewparticipanten face to face plaatsgevonden in het bijzijn van een tolk. Dit was echter niet mogelijk door beperkingen in tijd en financiën van dit onderzoek. Dat deze twee interviews oppervlakkig bleven kan echter ook relateren aan het cultuurverschil tussen Duitsland en Nederland dat men in Duitsland wat formeler is en minder voor zichzelf durft te denken. Een moeilijkheid hierdoor bleek dat tijdens deze interviews vragen die meer geënt waren op een professionele inschatting of ervaring van de participant over de grensoverschrijdende samenwerking door de Duitse Interviewparticipanten herhaaldelijk niet werden beantwoord. Één van de twee interviews met één van de twee Duitse Interviewparticipanten die zijn geïnterviewd, was door de opstelling van de interviewparticipant hierdoor van weinig toegevoegde waarde voor het onderzoek.

Omdat vragen die meer geënt waren op een professionele inschatting of ervaring van de participant door de Duitse Interviewparticipanten niet werden beantwoord had dat grote gevolgen voor mijn empirische beschrijving. Namelijk, vragen over gevolgen van institutionele verschillen voor de samenwerking in de Arbeitsgruppe Hochwasser werden stevast beantwoord met 'dat moeten we afstemmen om tot gelijke methoden te komen' etc. De Nederlandse interviewparticipanten beantwoordden deze vragen uitgebreid, maar bekeken deze vragen over verschillen tussen Duitsland en Nederland en de gevolgen daarvan voor de samenwerking vooral vanuit een Nederlands perspectief. Er werden vooral veel gevolgen genoemd waarvan ze zelf last ondervonden vanuit de Nederlandse belangen, en waarvan de oorzaak meestal lag in de opbouw van het Duitse beleidsdomein hoogwaterveiligheid (bijvoorbeeld dat afstemming van methoden soms moeilijk is omdat Duitsland eerst met de andere Bundesländer tot afstemming van methoden moet komen). Hierdoor lijkt het in de empirische analyse alsof er voornamelijk gevolgen voor samenwerking zijn die ontstaan vanuit de opbouw van het Duitse beleidsdomein hoogwaterveiligheid.

Een interview met nog een derde Duitse betrokkene bij de Arbeitsgruppe Hochwasser was door de voorgaande genoemde aspecten achteraf bezien wenselijk geweest. Aan de andere kant zou dit niet mogelijk zijn geweest, omdat alle relevante Duitse betrokkenen in de Arbeitsgruppe Hochwasser al zijn benaderd met het verzoek voor een interview.

Een ander zwak punt in het onderzoeksproces was dat een aantal Nederlandse Interviewparticipanten aan het begin van het interview aangaven dat ze uiterlijk een uur de tijd hadden, en daarna weg moesten naar een andere vergadering of afspraak. Hierdoor konden soms niet alle vragen gesteld worden uit de interviewguide. Ik had in de e-mails aangegeven dat het interview tussen 1 en 1,5 uur zou duren. Bij een volgend onderzoek zal ik moeten kijken hoe ik dit duidelijker kan formuleren.

Referenties

- Amsterdam Rainproof. (n.d.). *Water vasthouden en bergen*. Geraadpleegd op 10 april 2016, van <https://www.rainproof.nl/thema/water-vasthouden-en-bergen>
- Arbeitsgruppe Hochwasser. (2007). *Gemeenschappelijke verklaring*. Gemeenschappelijke verklaring voor de periode 2007 tot 2012. Arnhem: Arbeitsgruppe Hochwasser.
- Arts, B., & Leroy, P. (2003). *Verandering van politiek, vernieuwing van milieubeleid*. Nijmegen: Nijmegen University Press.
- Arts, B., & Leroy, P. (Eds.). (2006). *Institutional dynamics in environmental governance*. Dordrecht: Springer.
- Becker, G., & Raadgever, T. (2006). Interview Report: Dutch-German 'Arbeitsgruppe Hochwasser': Long term flood management in the Lower Rhine region. IVM, VU Amsterdam, RBA Centre, TU Delft.
- Boonstra, F. G. (2004). *Laveren tussen regio's en regels*. Assen: Koninklijke van Gorcum.
- Borck, M., & Bappert, J. (2008). *Duitsland info: Bestuursstructuur en servicegegevens*. Bad Bentheim: Drukkerij Hellendoorn.
- Crabbé, A. (2008). *Integraal waterbeleid in Vlaanderen: van fluïde naar solide*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- De Deltacommissaris. (n.d.). *Wat is het Deltaprogramma?* Geraadpleegd op 5 april 2016, van <http://www.deltacommissaris.nl/deltaprogramma/inhoud/wat-is-het-deltaprogramma>
- Duits-Nederlandse werkgroep. (z.d.). *Rijn kent geen grenzen*. Apeldoorn: Drukmotief.
- Eerd, M. C. J. van, Dieperink, C., & Wiering, M. A. (2013). *Transboundary governance of climate adaptation: Enabling and constraining characteristics for cross border cooperation on climate adaptation between the policy arrangements of the Netherlands and North Rhine-Westphalia, knowledge gaps and policy recommendations*. Rapportnummer 5.2.8. Kennis voor klimaat onderzoeksprogramma.
- Eerd, M. C. van, Dieperink, C., & Wiering, M. A. (2014). Exploring the prospects for cross-border climate change adaptation between North Rhine-Westphalia and the Netherlands. *Utrecht Law Review*, 10(2).

- European Commission. (2016 a). A European Flood Action programme: Internet consultation on a proposal for a Floods Directive -Reducing the risks of floods in Europe. Geraadpleegd op 6 juni 2016, van http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/consult.htm
- European commission. (2016 b). *Directive Implementation*. Geraadpleegd op 5 april 2016, van http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/implem.htm
- Gilissen, H.K. (2010). *Naar (in)formele samenwerkingsstructuren: uitdagingen in het regionale grensoverschrijdende waterbeheer* (Essay). Geraadpleegd op 12 april 2016, van https://www.helpdeskwater.nl/publish/pages/.../bijdrage_h_k_gilissen_26-01-2010.pdf
- Hakman, G.J., & Siegersma, E.A. (2014). *Dijkkring 42 zoekt grensoverschrijdende samenwerking* (Afstudeeronderzoek). Land- en Watermanagement, Hogeschool van Hall Larenstein, Velp.
- Hartmann, T., & Spit, T. (2016). Implementing the European flood risk management plan. *Journal of Environmental Planning and Management*, 59(2), 360-377.
- Helpdesk Water: Rijkswaterstaat Water, Verkeer en Leefomgeving. (n.d.). *EU Richtlijn Overstromingsrisico's*. Geraadpleegd op 10 april 2016, van <http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/eu-richtlijn/>
- Hoogwaterbeschermingsprogramma. (2016). *Vragen rondom Implementatie Nieuwe Normering*. Geraadpleegd op 5 april 2016, van <http://www.hoogwaterbeschermingsprogramma.nl/Documenten+openbaar/Nieuwe+Normering+documenten/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=516086>
- Hendriks, R., & Nieuwenhuijzen, L. Van. (2011). *Beoordelingsrapport: toets op veiligheid 2011: derde toetsronde primaire waterkeringen: Dijkkringgebied 48; Rijn en IJssel*.
- Hidding, M., & Vlist, M.v.d. (2009). *Ruimte en Water*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- ICPR. (2015). Rijnatlas: *Kleine kans op overstromingen of scenario's van buitengewone gebeurtenissen*. Geraadpleegd op 23 mei 2016, van http://geoportal.bafg.de/mapapps/resources/apps/ICPR_NL/index.html?lang=en
- Informatie Rijksoverheid. (n.d.). *Waterbeheer in Nederland*. Geraadpleegd op 5 april 2016, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/water/inhoud/waterbeheer-in-nederland>
- IPCC. (2001). Climate change 2001: the scientific basis. Contribution of working group I to the third assessment report of the intergovernmental panel on climate change. *Weather*, 57(8), 267-269.
- IPCC. (2007). *Climate Change 2007: The Physical Science Basis: Summary for Policymakers*. Intergovernmental Panel on Climate Change, Geneva, Switzerland.

- IPO. (n.d.) *Waterbeheer*. Geraadpleegd op 5 april 2016, van <http://www.ipo.nl/duurzame-ruimtelijke-ontwikkeling-waterbeheer/waterbeheer>
- Janssen, J. (2004). *Mein Rhein, dein Rhein - onze Rijn?* Enschede: Universiteit Twente.
- Kenniscentrum InfoMil. (n.d. a). *Waterwet*. Geraadpleegd op 7 april 2016, van <http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/handboek-water/wetgeving/waterwet/>
- Kenniscentrum InfoMil. (n.d. b). *Waterschapswet*. Geraadpleegd op 7 april 2016, van <http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/handboek-water/wetgeving/waterschapswet-0/>
- Kenniscentrum InfoMil. (n.d. c). *Wabo*. Geraadpleegd op 7 april 2016, van <http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/handboek-water/wetgeving/wabo/>
- Kenniscentrum InfoMil. (n.d. d). *Regionaal waterplan*. Geraadpleegd op 5 april 2016, van <http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/handboek-water/wetgeving/waterwet/plannen/regionaal-waterplan/>
- Krieger, K. (2013). The limits and variety of risk-based governance: The case of flood management in Germany and England. *Regulation & Governance*, 7(2), 236-257.
- Lammersen, R. (2004). *Grensoverschrijdende effecten van extreem hoogwater op de Nederrijn*. Gedownload op 4 februari 2016 van, [http://www.nifv.nl/upload/89844_668_1175786909265-Grensoverschrijdende_effecten_\(2004\)_-_Ministerie_van_Verkeer_en_Waterstaat.pdf](http://www.nifv.nl/upload/89844_668_1175786909265-Grensoverschrijdende_effecten_(2004)_-_Ministerie_van_Verkeer_en_Waterstaat.pdf)
- Landtag NRW. (n.d.). *State and Federal Government*. Geraadpleegd op 7 april 2016, van https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/I.5/Europa/Wissenswertes/English_information/Federal.jsp
- Leroy, P. (2011, 1 mei). *Waar staat het begrip -institutionalisering- voor* [Videobestand]. Geraadpleegd op 10 februari 2016, van <https://www.youtube.com/watch?v=PRFur9a9G1o>
- Liefferink, D. (2006). *The Dynamics of Policy Arrangements: Turning Round the Tetrahedron*. In B. Arts and P. Leroy (Eds.). *Institutional Dynamics in Environmental Governance*. Dordrecht: Springer Verlag, Environment and Policy 47, Chapter 3, 45-68.
- LievensCSO. (2014, 30 oktober). *Cascadewerking Landsoverschrijdende dijkkring 48* [Videobestand]. Geraadpleegd op 10 februari 2016, van <https://www.youtube.com/watch?v=hPlz52BiRA0&feature=youtu.be>
- Linde, A. te, Aerts, J., Bakker, A., & Kwadijk, J. (2010). Simuleren van extreme piekafvoeren op de Rijn voor verschillende klimaatscenario's. *Stromingen*, 16(1), 3-16

- Meijerink, S., & Tatenhove, J. van. (2007). *Milieubeleid als vraagstuk van institutionele (her)vorming*. In: P. Leroy en P. Driessen (eds); Milieu, Samenleving en Beleid. Bussum: Coutinho, 185-210.
- Meijerink, S. (2010). *Het arrangement voor regionaal waterbeheer en de toekomst van de waterschapsverkiezingen* (essay waterschapsverkiezingen). Geraadpleegd op 2 april 2016, van www.ru.nl/publish/pages/521579/essay_waterschapsverkiezingen.pdf
- Milly, P. C., Dunne, K. A., & Vecchia, A. V. (2005). Global pattern of trends in streamflow and water availability in a changing climate. *Nature*, 438(7066), 347-350.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2010). Europese richtlijn overstromingsrisico's (ROR): Overstromingsrisico's in plannen en op de kaart (Informatiefolder). Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2015). *Grensoverschrijdende samenwerking in bescherming tegen hoogwater*. Geraadpleegd op 4 februari 2016, van <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-infrastructuur-en-milieu/nieuws/2015/12/15/grensoverschrijdende-samenwerking-in-bescherming-tegen-hoogwater>
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2009). *Nationaal Waterplan 2009-2015*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
- Molen, J. (2011). *Crossing borders: een kader voor het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende samenwerking in watermanagement*. Enschede: University of Twente.
- Most, H. van der, Slootjes, N., & Schasfoort, F. (2014). *Nieuwe normering van waterveiligheid*. Deltares, Utrecht.
- Osinga, J. (2012). *Verbinden van bovengrond en ondergrond: Afstudeeronderzoek naar de afstemming tussen bovengrond en ondergrond in de ruimtelijke ordening*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Provincie Gelderland. (n.d.). *Veiligheidsregio's grensoverschrijdend*. Geraadpleegd op 5 april 2016, van <http://www.gelderland.nl/4/veiligheid/Hoogwaterbescherming/Veiligheidsregios-grensoverschrijdend.html>
- Stowa. (2015). *Masterclass: Nieuwe normering waterveiligheid*. Geraadpleegd op 6 juni 2016, van <http://opleidingen.stowa.nl/Upload/ONNPW/Cursmateriaal%20Masterclass%20voor%20bestuders/map%20masterclass%20nieuwe%20normering%20bestuur%20en%20management%20compleet.pdf>
- Swedlund, J. (2015). *Sampling & Collecting Data*. [PowerPointpresentatie hoorcollege aan Radboud Universiteit, Nijmegen]. Geraadpleegd op 4 februari 2016.

- Tatenhove J. van, & Leroy P. (1995). *Beleidsnetwerken: een kritische analyse*. *Beleidswetenschap*, (2):128-145
- Tatenhove, J. van, Arts, B., & Leroy, P. (Eds.). (2000). *Political modernisation and the environment: the renewal of environmental policy arrangements*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Vennix, J. A. M. (2011). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Essex: Pearson Education.
- Verschuren, P. J. M., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Lemma.
- Verwijmeren, J. (2006). Analysis of successful cross-border co-operation within the Dutch-German Working Group on High Water. Situation report. Radboud University & Wageningen University
- Verwijmeren, J., & Wiering, M. (2007). *Many Rivers to Cross; Cross border cooperation in River Management*. Delft: Eburon.
- Vnrgemeenten. (n.d.). Grensoverschrijdende Samenwerking aan de Rijn. Geraadpleegd op 4 februari 2016, van http://www.vnrgemeenten.nl/uploads/media/20120614_Presentatie_grensoverschrijdende_samenwerking.pdf
- Waarden, F. van, & Hildebrand, Y. (2009). From corporatism to lawyocracy? On liberalization and juridification. *Regulation & Governance*, 3(3), 259-286.
- Waterforum. (2014). *Lastige Duits-Nederlandse samenwerking langs de Rijn bij Lobith*. Geraadpleegd op 4 februari 2016, van <http://www.waterforum.net/nieuws/8385/lastige-duits-nederlandse-samenwerking-langs-de-rijn-bij-lobith>
- Waterschap Rijn en IJssel. (2014). *Rampzalige gevolgen in Oost-Nederland bij dijkdoorbraak in Duitsland*. Geraadpleegd op 4 februari 2016, van <http://www.wrij.nl/thema/actueel/nieuws/@4129/rampzalige-gevolgen/>
- Wiering, M. (2010). Grenzen aan de samenwerking in het Rijnstroomgebied. *Geologie*, pp. 34,35.
- Wiering, M. (2015). *Omgevingsbeleid in Nederland: Een institutioneel perspectief* [powerpointpresentatie hoorcollege]. Geraadpleegd op 4 juni 2016.
- Wiering, M., & Immink, I. (2009). Nieuwe beleidsarrangementen voor waterbeheer en ruimtelijke ordening? In M. Hidding & M. v. d. Vlist (Eds.), *Ruimte en water*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wiering, M., Verwijmeren, J., Lulofs, K., & Feld, C. (2010). Experiences in regional cross border co-operation in river management. Comparing three cases at the Dutch-German Border. *Water resources management*, 24(11), 2647-2672.

Wijk, J. J. van, Engelen, R. F. J. M., & Blom, W. F. (2001). *Verkenning van methodieken ten behoeve van netwerkanalyses in transitieonderzoek*. RIVM Rapport 550000003.

Wikipedia. (2014). *Wasserverbandsgesetz*. Geraadpleegd op 5 april 2016, van <https://de.wikipedia.org/wiki/Wasserverbandsgesetz>

Wikipedia. (2016 a). *Wasserhaushaltsgesetz*. Geraadpleegd op 5 april 2016, van <https://de.wikipedia.org/wiki/Wasserhaushaltsgesetz>

Wikipedia. (2016 b). *Daseinsvorsorge*. Geraadpleegd op 5 april 2016, van <https://de.wikipedia.org/wiki/Daseinsvorsorge>

Wikipedia. (2016 c). *Regierungsbezirke in Nordrhein-Westfalen*. Geraadpleegd op 5 april 2016, van https://de.wikipedia.org/wiki/Regierungsbezirke_in_Nordrhein-Westfalen