

Waterbeheer ten tijde van gebiedsontwikkelingen

Een onderzoek naar de rol van waterbeheerders in relatie tot waterveiligheid en klimaatbestendigheid



Geografie, planologie & milieu (GPM)
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen



Waterbeheer ten tijde van gebiedsontwikkelingen

Een onderzoek naar de rol van waterbeheerders in relatie tot waterveiligheid en klimaatbestendigheid

Onderzoek ten behoeve van de afronding van de bachelor Planologie

Naam Frederik Brink

Plaats Nijmegen

Datum 21 juni

Jaar 2013

Instantie Radboud Universiteit Nijmegen

Correspondentie frederikbrink@student.ru.nl

Studentnummer s4061179

Begeleider Drs. J.C.M. Klaver

Illustratie voorpagina Omgevingsschets Ruimte voor de Waal (*Uit: Ruimte voor de Waal, Gemeente Nijmegen & I-Lent, op www.ruimtevoordewaal.nl*)

Samenvatting

Deze samenvatting biedt op een overzichtelijke wijze inzicht in de inhoud van dit onderzoeksverslag. Stapsgewijs zullen de verschillende hoofdstukken aan bod komen. Daarbij is er meer aandacht voor belangrijke onderdelen, zoals de doelstelling en de conclusie. Minder aandacht zal er zijn voor zaken die in de context van een samenvatting minder relevant of te uitgebreid zijn.

Met het oog op de klimaatverandering, de stijgende zeespiegel en toenemende afvoer van rivieren is en blijft waterbeheer voorlopig een belangrijk thema binnen de ruimtelijke wetenschappen. Sinds een aantal jaren zien we in Nederland het verschijnsel dat waterbeheerders op horizontale lijn samenwerken met andere ruimtelijke planners. Dit is een onderdeel van de trend van afzonderlijke ruimtelijke ontwikkelingen naar een integrale gebiedsontwikkeling waarbij meerdere disciplines van de ruimtelijke ordening in één plan of project worden ontwikkeld. Het doel van dit onderzoek is een beter en completer beeld te creëren van de rol die waterbeheer en waterbeheerders hebben en van de invloed daarvan op de waterveiligheid en klimaatbestendigheid. Daarmee kunnen aanbevelingen worden gedaan die mogelijk kunnen zorgen voor een betere integratie van het waterbeheer en voor meer waterveiligheid en klimaatbestendigheid bij toekomstige projecten waarbij een gebied integraal wordt ontwikkeld. De rol van waterbeheerders is onderzocht door te kijken naar het initiatief bij gebiedsontwikkelingen, de wijze van samenwerking tussen partijen en de sense of urgency, het gevoel van urgentie bij waterveiligheid en klimaatbestendigheid.

Onder waterveiligheid wordt verstaan de algemene veiligheidskwestie bij alles wat met water te maken heeft. In dit onderzoek betreft waterveiligheid de bescherming die burgers genieten tegen overstromingen van het oppervlaktewater, zoals rivieren, meren en zeeën. Het concept wordt over het algemeen meetbaar gemaakt door de begrippen overschrijdingskans, overstromingsrisico, overstromingskans en afvoercapaciteit. Het begrip klimaatbestendigheid hangt in veel opzichten samen met de waterveiligheid, maar heeft een bredere betekenis. Klimaatbestendigheid is kort gezegd de mate waarin iets voor langere tijd om kan gaan met het klimaat. In dit onderzoek gaat het voornamelijk over de klimaatbestendigheid van een gebiedsontwikkeling tegen grotere waterafvoeren, bijvoorbeeld een steeds groter wordende piekafvoer van een rivier. Daarnaast spelen bij klimaatbestendigheid andere effecten een rol, zoals droogte, temperatuur en waterkwaliteit.

Dit is een kwalitatief georiënteerd onderzoek waarbij literatuurstudie en casussen als belangrijkste informatiebronnen worden gebruikt. Er zijn twee casussen onderzocht, te weten het project Ruimte voor de Waal bij Lent en de Blauwestad in Groningen. In beide casussen vindt een gebiedsontwikkeling plaats waarbij water een grote rol speelt. Waterveiligheid en klimaatbestendigheid maken echter niet per definitie in beide projecten een even groot deel uit van

de gebiedsontwikkeling. Het project Ruimte voor de Waal omvat een dijkteruglegging en een te ontwikkelen nevengeul langs de Waal bij Nijmegen om de afvoercapaciteit van de Waal en andere rivieren in de Nederlandse delta te vergroten. Daarbij worden ook natuur, recreatie, woningbouw en andere ruimtelijke activiteiten ontwikkeld. De Blauwestad omvat de aanleg van een groot meer in Oost-Groningen met als hoofddoel het stimuleren van de sociale en economische groei van de regio. Bij het meer wordt woningbouw gerealiseerd en is er ruimte voor recreatie en natuur. Ook wordt het meer geschikt gemaakt als bergingsmeer voor overtollig water uit de omliggende gebieden.

De wijze waarop het initiatief van een gebiedsontwikkeling vorm wordt gegeven blijkt belangrijk voor de verdere ontwikkelingen in het planproces en voor de waterveiligheid en klimaatbestendigheid. Het is van belang wat de primaire en secundaire doelen zijn bij het initiatief. Primaire doelen zijn doelen die de richting van een proces aangeven. Ze staan gedurende het planproces vast en worden niet of nauwelijks veranderd. Bij primaire doelen kunnen ook eisen horen waaraan het project moet voldoen. Het primaire doel vormt een soort constante gedurende het gehele proces. Bij Ruimte voor de Waal is dat de waterveiligheid. Bij de Blauwestad is dat de sociale en economische vooruitgang. Secundaire doelen zijn aspecten in het proces die eveneens van belang kunnen zijn bij een gebiedsontwikkeling, maar die niet per definitie het gehele proces een belangrijke rol spelen. Aan deze secundaire doelen moet in het proces nog invulling worden gegeven. Ook mogen secundaire doelen de primaire doelen niet in de weg zitten. In het geval van Ruimte voor de Waal is ruimtelijke kwaliteit een van de secundaire doelen. De ruimtelijke kwaliteit is aan het begin van het proces wel genoemd als doel, maar het mag de waterveiligheid niet nadelig beïnvloeden. Bij de Blauwestad is duidelijk te zien dat waterveiligheid een secundair doel is ten opzichte van de sociale en economische vooruitgang van de regio. De invulling van het waterbeheer is niet vooraf bepaald en mag het behalen van het primaire doel niet verhinderen.

Met betrekking tot de wijze van samenwerking tussen partijen is gebleken dat verschillende vormen van afhankelijkheid tussen partijen invloed hebben op manier waarop waterbeheerders en andere partijen met elkaar samenwerken. Daarnaast kan een toetsende of expert-rol voor een waterbeheerder zorgen voor minder ruimte om plannen te maken of te wijzigen dan een rol als procespartner. Daarbij komt dat waterschappen, ook als zij procespartner zijn, weinig invloed kunnen uitoefenen op de uiteindelijke waterveiligheid van een project. Wel kunnen zij de klimaatbestendigheid van het project vergroten.

Een grotere sense of urgency voor waterveiligheid heeft een positieve invloed op de waterveiligheid van het uiteindelijke project. De relatie tussen de sense of urgency en de waterveiligheid van een project lijkt wel vooral indirect te zijn. Een grotere sense of urgency leidt tot een betere samenwerking tussen partijen en zorgt voor meer draagvlak onder de bewoners met

betrekking tot de maatregelen die de waterveiligheid vergroten. Dat zorgt er vervolgens voor dat er meer mogelijkheden zijn voor beleidsmakers en waterbeheerders in het bijzonder om maatregelen te implementeren die de waterveiligheid vergroten. Waterbeheerders kunnen invloed uitoefenen op de sense of urgency van andere beleidsmakers en op de sense of urgency van bewoners. Beide kunnen op verschillende manieren ruimte creëren voor waterbeheerders om de waterveiligheid en klimaatbestendigheid te vergroten.

Tenslotte zijn er drie aanbevelingen geformuleerd die voortkomen uit de analyse en de conclusie van het onderzoek. Ten eerste is het voor waterbeheerders belangrijk dat ze actief participeren tijdens het vormen van het initiatief van het project. Daardoor kunnen zij zich bezighouden met het opstellen van de doelen en de eisen van het project. Later in het proces zal dat meer zekerheid bieden over de rol van waterbeheerders. De tweede aanbeveling voor toekomstige gebiedsontwikkelingsprojecten is het maken van afspraken in een vroeg stadium van het proces. Die afspraken kunnen gaan over verantwoordelijkheden en taken van partijen. Dit zorgt voor minder problemen met ingewikkelde samenwerkingsverbanden en overeenkomsten later in het proces. Dat kan vervolgens een positieve invloed hebben op de samenwerking tussen partijen en op het uiteindelijke resultaat van het project. Ten derde is waterbeheerders aan te bevelen aandacht te schenken aan het creëren van meer sense of urgency bij beleidsmakers en bij de bewoners van het gebied indien er sprake is van een tekort of gebrek aan gevoel van urgentie. Meer sense of urgency onder beleidsmakers kan zorgen voor meer ruimte voor waterveiligheid en klimaatbestendigheid in het complexe geheel van ruimtelijke ontwikkelingen van een gebiedsontwikkeling. Meer sense of urgency onder bewoners maakt het gemakkelijker om grote maatregelen uit te voeren die de waterveiligheid of klimaatbestendigheid kunnen vergroten.

Inhoudsopgave

1 Inleiding	1
1.1 Projectkader	1
1.2 Doelstelling	2
1.3 Onderzoeksmodel	3
1.4 Vraagstelling + deelvragen.....	3
1.5 Casussen.....	4
1.6 Leeswijzer	4
 2 Theorie.....	 5
2.1 Theoretisch kader	5
2.1.1 Bepalende factoren voor de rol van waterbeheer.....	5
2.1.2 Doelen van het waterbeheer	9
2.2 Conceptueel model	11
 3 Methodologie.....	 12
3.1 Onderzoeksstrategie	12
3.2 Onderzoeksmateriaal	12
3.3 Analyse kader.....	13
 4 Casusbeschrijvingen Ruimte voor de Waal en Blauwestad.....	 15
4.1 Ruimte voor de Waal	15
4.1.1 Initiatief van het project.....	18
4.1.2 Wijze van samenwerking tussen partijen.....	19
4.1.3 Sense of urgency voor water	23
4.1.4 Waterveiligheid en klimaatbestendigheid	24
4.2 Blauwestad.....	24
4.2.1 Initiatief van het project.....	27
4.2.2 Wijze van samenwerking tussen partijen.....	28
4.2.3 Sense of urgency voor water	30
4.2.4 Waterveiligheid en klimaatbestendigheid	31

5 Analyse.....	33
5.1 Relatie initiatief in gebiedsontwikkeling met waterveiligheid en klimaatbestendigheid	33
5.2 Relatie wijze van samenwerking met waterveiligheid en klimaatbestendigheid	35
5.3 Relatie sense of urgency met waterveiligheid en klimaatbestendigheid.....	38
 6 Conclusie & aanbevelingen.....	 40
7 Reflectie.....	46
Referentielijst	47
Bijlage 1 – Achtergrond respondenten	51

1 Inleiding

1.1 Projectkader

Een thema dat zonder twijfel in het verleden, het heden en de toekomst van groot belang is binnen de ruimtelijke ordening is waterbeheer. Sinds er mensen leven in het huidige Nederland wordt er tegen het water gestreden. Dijken werden aangelegd, meren en stukken zee werden ingepolderd en meanderende rivieren werden gekanaliseerd. Met het oog op de toenemende afvoer van rivieren en de stijgende zeespiegel, beide gevolg en onderdeel van de klimaatverandering, zal het waterbeheer ook in de toekomst een aanzienlijk deel uitmaken van de ruimtelijke wetenschappen. Het is immers van belang dat er oplossingen worden gevonden die op lange termijn de kwaliteit van het water en de veiligheid van Nederland kunnen garanderen.

Een verschijnsel dat sinds een aantal jaren zichtbaar is in Nederland is waterbeheerders die op horizontale lijn samenwerken met ruimtelijke planners. Dit verschijnsel is een onderdeel van de trend van afzonderlijke ruimtelijke ontwikkelingen naar een integrale 'gebiedsontwikkeling'. Gebiedsontwikkeling is een instrument voor complexe problemen in dynamische gebieden (Van Buuren, Edelenbos & Klijn, 2010, p. 63). Het beslaat meerdere aspecten van ruimtelijke ordening en de basis ervan is het oplossen van verschillende gecompliceerde vraagstukken die in een gebied spelen. De uitkomst vormt een integraal plan, waarin de afzonderlijke ontwikkelingen beter op elkaar aansluiten. Om als waterbeheerder op dit moment nog fysieke en politieke ruimte te krijgen om plannen rond waterveiligheid te kunnen maken en uitvoeren is het belangrijk, in sommige gevallen zelfs noodzakelijk, om mee te doen en bij te dragen aan de gebiedsontwikkeling. Op dat moment krijgt waterbeheer in gebiedsontwikkeling een kans om zich tegelijkertijd met de ruimtelijke ordening te ontwikkelen.

De vraag is of de waterbeheerders, wanneer ze zich moeten inpassen in de overige ontwikkelingen, nog de waterveiligheid kunnen garanderen die in de toekomst nodig is. Het hangt er volledig van af welke rol het waterbeheer in de gebiedsontwikkeling speelt. Speelt het een sturende en dominerende rol of is het slechts een onderdeel van het geheel en komt het later in de procesfase aan de orde. Eén van de lastige aspecten in het nadeel van het waterbeheer is dat bij gebiedsontwikkeling de economische vitaliteit en het rendement van de ontwikkelingen veelal van groot belang zijn (Van Buuren et al., 2010, p. 69). In het advies dat de Deltacommissie-Veerman (2008) uitbrengt wordt duidelijk dat het verstandig is om het waterbeheer een sturende rol te geven in projecten waar men aan waterveiligheid kan en wil werken. De overige ruimtelijke functies moeten van secundair belang zijn of ten dienste staan van de waterveiligheid

(Deltacommissie, 2008, p. 29). Volgens Gillissen en De Vries (2009, p.31) moet bij projecten waarmee men bij wil dragen aan de waterveiligheid van Nederland de waterveiligheid en klimaatbestendigheid voorop staan met een gedeeld gevoel van urgentie van de deelnemende partijen. Daarbij moet in het achterhoofd worden gehouden dat er “gevraagd wordt naar een leefomgeving waarin mensen zich thuis voelen, waar ondernemers zich welkom weten, waar de natuur de ruimte heeft en waar wonen, werken en recreëren door hoogwaardige infrastructuur comfortabel en snel met elkaar verbonden zijn. Daarvoor is meer nodig dan veiligheid alleen” (Gillissen, De Vries, 2009). Dit alles drukt de complexiteit uit van een gebiedsontwikkeling waarbij waterbeheer een rol speelt.

Van Buuren et al. (2010) hebben in het boek ‘Gebiedsontwikkeling in woelig water’ reeds onderzoek gedaan naar processen op het snijvlak van waterbeheer en gebiedsontwikkeling. Daarbij gaan zij onder andere in op aspecten als ‘de rol van kennis’, ‘PPS in waterprojecten’ en ‘publieke samenwerking’. Onder laatstgenoemde wordt ook de rol van waterbeheer onder handen genomen, maar enkel in beschrijvende vorm. Er wordt geen vergelijking gemaakt tussen verschillende rollen van waterbeheerders en het verband met de waterveiligheid. Het boek vormt een goede basis voor dit onderzoek, van waaruit op dit onderwerp specifiek verder onderzoek is uitgevoerd.

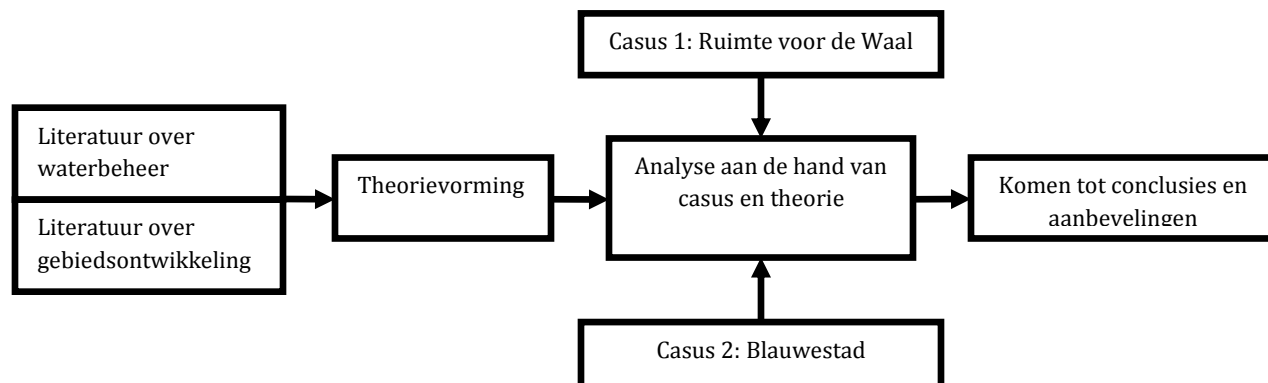
1.2 Doelstelling

In deze thesis zal worden onderzocht wat de invloed is van de rol van waterbeheerders bij gebiedsontwikkelingen. Bij een sturende rol van waterbeheer kunnen overige sectoren nog steeds van groot belang zijn, maar is de rol van waterbeheer groter. Het zou ook kunnen dat de overige sectoren van minder groot belang worden door de rol van waterbeheer. Zolang zij echter nog wel een rol spelen is er nog steeds sprake van integrale gebiedsontwikkeling, al dan niet in mindere mate. Van groot belang hierbij zijn ook de verhoudingen en de samenwerking tussen de waterbeheerders en andere partijen.

Het is een praktijkgericht onderzoek dat zich zal richten op enerzijds de rol van het waterbeheer en waterbeheerders in projecten waar gebieden integraal worden ontwikkeld en anderzijds de invloed die dat heeft op de waterveiligheid en klimaatbestendigheid van de regio. Het soort kennis dat met het onderzoek zal worden vergaard is voornamelijk kennis over het proces. De kennis over de uitkomsten van de projecten is echter ook van belang om het proces te kunnen beoordelen. Het doel is een beter en completer beeld te creëren van de rol die waterbeheer en waterbeheerders hebben en van de invloed daarvan op de waterveiligheid en klimaatbestendigheid. Daarmee kunnen aanbevelingen worden gedaan die mogelijk kunnen zorgen

voor een betere integratie van het waterbeheer en voor meer waterveiligheid en klimaatbestendigheid bij toekomstige projecten waarbij een gebied integraal wordt ontwikkeld.

1.3 Onderzoeksmodel



Figuur 1: Onderzoeksmodel

Figuur 1 geeft weer hoe dit onderzoek er globaal uit komt te zien. Allereerst zal er van de literatuur van de onderwerpen waterbeheer en gebiedsontwikkeling een analyse worden gedaan, waarvan in het hoofdstuk 'theorie' nog specifieke delen worden geselecteerd. Daarvan wordt vervolgens het theoretisch kader gevormd. Aan de hand van het theoretisch kader worden de twee casussen geanalyseerd. Een korte beschrijving van de casussen wordt gegeven in 1.5 (casussen). Vervolgens zullen daaruit de conclusies worden getrokken en aanbevelingen worden gedaan.

De stappen, zoals ze hier besproken zijn, kunnen uiteraard overlap vertonen. Het theoretisch kader kan bijvoorbeeld tijdens de analyse nog worden aangescherpt en tijdens de analyse kunnen mogelijk al eerste conclusies worden getrokken.

1.4 Vraagstelling + deelvragen

Om de doelstelling uiteindelijk te kunnen behalen is de volgende vraagstelling geformuleerd:

“In hoeverre kan een bepaalde rol van waterbeheerders bij gebiedsontwikkeling bijdragen aan de waterveiligheid en de klimaatbestendigheid van de regio?”

Met klimaatbestendigheid van een regio wordt bedoeld de mate waarin de regio voorbereid is, of om kan gaan met, de verwachte veranderingen die de klimaatverandering met zich mee brengt. Zoals eerder al duidelijk werd zal er in de waterhuishouding veel moeten gebeuren om de gevolgen van de stijgende zeespiegel en de vergrote rivierafvoer aan te kunnen en er voor te zorgen dat de

waterveiligheid op hetzelfde niveau blijft. Dit zal echter nog verder uitgeweid in paragraaf 2.1.2 in de theorie.

De hoofdvraag is opgedeeld in drie deelvragen die als volgt luiden:

- Op welke manier hebben het initiatief en de initiatiefnemer van een gebiedsontwikkeling invloed op de waterveiligheid en klimaatbestendigheid?
- Op welke manier heeft de samenwerking tussen publieke partijen invloed op de waterveiligheid en klimaatbestendigheid?
- Op welke manier heeft een sense of urgency voor het waterbeheer invloed op de waterveiligheid en klimaatbestendigheid?

Na het beantwoorden van deze drie deelvragen volgt logischerwijs de beantwoording van de hoofdvraag. Dat zal terugkomen in hoofdstuk 6 (Conclusie & aanbevelingen)ʼ.

1.5 Casussen

Gezien de tijdsdruk van het onderzoek en de diepgang waaraan de voorkeur wordt gegeven zullen er twee casussen worden geselecteerd. Op die manier is het haalbaar binnen de tijd en is het ook nog mogelijk om afdoende diepgang te creëren in het onderzoek. Zoals eerder beschreven moet er bij de keuze van de casussen rekening gehouden worden met de rol die waterbeheer in gebiedsontwikkeling speelt. Daartoe zijn twee casussen gekozen waarin waterbeheer een substantiële rol speelt, namelijk Ruimte voor de Waal bij Lent en de Blauwestad in Groningen. In hoofdstuk 3 zal de keuze voor de casussen verder worden uitgewerkt en in hoofdstuk 4 zal er verder in worden gegaan op de inhoud van beide casussen.

1.6 Leeswijzer

In deze paragraaf zal kort de inhoud en opeenvolging van de komende hoofdstukken worden behandeld om een duidelijk en overzichtelijk beeld te geven van de indeling van dit onderzoeksverslag. In hoofdstuk 2 zal de theorie worden uiteengezet die de basis zal vormen voor dit onderzoek. Daarin worden het theoretisch kader en het conceptueel model weergegeven. Hoofdstuk 3 omvat de methodologische onderbouwing van het verslag met daarin de onderzoeksstrategie, een beschrijving en beargumentatie van het onderzoeksmateriaal en het analysekader. Hoofdstuk 4 is het empirisch hoofdstuk waarin de casussen Ruimte voor de Waal en Blauwestad worden beschreven. Vervolgens zullen in hoofdstuk 5 beide casussen worden geanalyseerd aan de hand van de theorie, waarna in hoofdstuk 6 conclusies op de hoofd- en deelvragen kunnen worden getrokken met daaraan verbonden enkele aanbevelingen. In hoofdstuk 7 zal vervolgens gereflecteerd worden op de resultaten van het onderzoek en op het onderzoek zelf.

2 Theorie

2.1 Theoretisch kader

Aan de basis van elk onderzoek staat een degelijke operationalisering van de begrippen die in het onderzoek een belangrijke rol spelen. De twee belangrijkste begrippen in dit onderzoek zijn waterbeheer en gebiedsontwikkeling. Die begrippen zullen in de vorm van 'sturende rol van waterbeheer in gebiedsontwikkeling' centraal staan in het conceptueel model. Deze zijn reeds uiteengezet in de voorgaande paragrafen. De rol van waterbeheer in gebiedsontwikkeling wordt verder uitgewerkt in verschillende aspecten, namelijk 'initiatief vanuit waterbeheerders', 'wijze van samenwerking tussen partijen' en 'sense of urgency voor water'. Dan volgt er een paragraaf die specifiek ingaat op het waterschap en tenslotte zullen de begrippen waterveiligheid en klimaatbestendigheid aan bod komen.

2.1.1 Bepalende factoren voor de rol van waterbeheer

Initiatief vanuit waterbeheerders

Met 'initiatief vanuit waterbeheerders' wordt bedoeld wie het initiatief toont om tot ontwikkeling van een bepaald gebied over te gaan. Dat initiatief kan bij één partij liggen. Vaak wordt er echter ook in korte tijd door andere actoren ingehaakt en kunnen zij deels als initiatiefnemer gezien worden, zij dragen het plan in het begin van het proces. Daarbij kan onder andere onderzocht worden in hoeverre het van belang is dat de eerste of één van de eerste initiatiefnemers handelt vanuit het waterbeheer en de belangen ervan vertegenwoordigen. Mogelijkerwijs kan waterbeheer ook een sturende rol aannemen in gebiedsontwikkeling als dat niet het geval is.

Het initiatief ligt bij een gebiedsontwikkeling praktisch altijd bij de overheid (Kenniscentrum PPS, 2006). Dat is meestal een gemeente, provincie of het Rijk. Zij voeren in de eerste fase de regie. De Graaf et al. (2003) stellen dat het noodzakelijk is om in het begin van het proces een zo breed mogelijk gedragen initiatief te creëren waarin de partijen die van belang zijn in het proces ieder een eigen of gedeeld belang kunnen vinden (De Graaf et al., 2003). In deze context is het bijvoorbeeld van belang dat het eerste initiatief ook gedragen wordt door waterbeheerders. Met andere woorden, de waterveiligheid en eventueel klimaatbestendigheid moeten in bepaalde mate deel uitmaken van het initiatief.

Wijze van samenwerking tussen partijen

Naast het initiatief bij een project is de 'wijze van samenwerking tussen partijen' van invloed op de rol die waterbeheer heeft in gebiedsontwikkelingsprojecten. Daarmee ligt in dit onderzoek de focus op de samenwerking tussen overheidspartijen en dan voornamelijk tussen waterbeheerders en

andere overheden. In het vervolg zal dan ook met “partijen” overheidspartijen bedoeld worden, tenzij het anders is aangegeven.

In veel projecten is waterbeheer van secundair belang. Daarbij worden de waterbeheerders, zoals waterschappen en afgevaardigden van Rijkswaterstaat, voornamelijk gezien als experts (Van Buuren, 2010, p. 234). Door het proces heen hebben experts de taak om informatie te delen met de beleidsmakers, daarbij hangt de wijze waarop zij dat doen af van de rol die zij als expert binnen een proces aannemen. Daarnaast hebben experts op het gebied van waterbeheer vaak een toetsende rol, zij kunnen verschillende alternatieven toetsen op waterveiligheid en klimaatbestendigheid. Op deze manier blijven waterbeheerders zich binnen hun eigen sector water bevinden. De procesontwerpers kunnen op dat moment wel de informatie over het watersysteem gebruiken om water te integreren in gebiedsontwikkeling, maar het rendement of het resultaat voor het watersysteem is lager dan wanneer de waterbeheerders interactief deel zouden nemen aan het planvormingsproces. Van Buuren (2010) beschrijft dat publieke partijen vaak in hun rol blijven hangen. Zo is het voor veel waterschappen nog onwennig om over de eigen competentiegrenzen heen te kijken en een meer integrale houding aan te nemen. Rijkswaterstaat is, in vergelijking met de meeste waterschappen, al langer bezig met het aannemen van de nieuwe rol in het planvormingsproces (Van den Brink, 2009). Zij zijn in veel projecten al meer bezig met het interactief deelnemen aan het planproces. De rol van de organisatie is meer publiek en samenwerkend geworden, terwijl zij tegelijkertijd hun kennis en expertise willen behouden. Bij de wijze van samenwerking horen dus niet alleen de verhoudingen tussen de verschillende partijen, maar ook de rol die de onderlinge partijen aannemen.

De wijze van samenwerking is te onderzoeken door te kijken naar een aantal aspecten. Ten eerste de wederzijdse afhankelijkheid tussen partijen. Juist op het gebied van waterveiligheid is de wederzijdse afhankelijkheid tussen partijen al eeuwenlang van belang (De Bruijn, 2008). De Bruijn stelt dat “samenwerking plaats vindt vanuit de erkenning dat actoren wederzijds afhankelijk zijn” (De Bruijn, 2008). Daarbij kunnen partijen hun doelen niet bereiken zonder de andere partij. Er kan echter ook sprake zijn van eenzijdige afhankelijkheid, waarbij één partij afhankelijk is van de andere partij, maar niet vice versa. Daarnaast kunnen partijen concurrerend afhankelijk zijn, waarbij ze zich richten op dezelfde doelgroep of gebieden, ze kunnen symbiotisch afhankelijk zijn, waarbij ze apart van elkaar activiteiten ontplooiën, maar elkaar wel nodig hebben en ze kunnen volgtijdelijk afhankelijk zijn, waarbij de activiteit of het project van de ene partij voorafgegaan dient te worden door een activiteit of project van een andere partij (De Bruijn, 2008).

Ten tweede is voor de samenwerking tussen partijen van groot belang dat er geprobeerd wordt gemeenschappelijke belangen te vinden of hun belangen op elkaar afstemmen (De Bruijn,

2008). Het vinden van één of meerdere gemeenschappelijke belangen maakt de samenwerking tussen partijen makkelijker. Het kan dus mogelijk zijn dat partijen reeds gemeenschappelijke belangen of doelen hebben, maar het zou ook kunnen dat ze die nog moeten vinden. De intentie om tot samenwerking te komen is dus deels waarneembaar door te kijken naar de mate waarin partijen moeite doen om belangen af te stemmen.

Sense of urgency voor water

Het derde aspect dat van invloed is op de rol van waterbeheer in gebiedsontwikkeling is de 'sense of urgency' voor het waterbeheer. Daarmee wordt bedoeld de mate waarin problemen rond waterbeheer als belangrijk probleem van een gebied worden ervaren. Als mensen beseffen dat de waterveiligheid en de klimaatbestendigheid op het spel staan, zal waterbeheer sneller een sturende rol aannemen in het waterbeleid. Als het gevoel van urgentie voor het waterbeheer ontbreekt is het mogelijk dat in de gebiedsontwikkeling de nadruk wordt gelegd op bijvoorbeeld economische of sociale aspecten, terwijl het waterbeheer van minder belang is.

Er zijn verschillende vormen van sense of urgency in dit vakgebied. Zo kan gesproken worden van een gebieds-sense of urgency en een beleids-sense of urgency (Pelders, 2009). De gebieds-sense of urgency heeft betrekking op het belang dat er vanuit het gebied of de regio is om tot actie over te gaan. De beleids-sense of urgency heeft betrekking op de sense of urgency van die overheidspartijen hebben voor een probleem. Er hoeft niet altijd van beide vormen tegelijkertijd sprake te zijn. Zo kan er vanuit het gebied veel sense of urgency zijn terwijl dat vanuit de overheid niet het geval is. Maar ook kan er bijvoorbeeld vanuit de gemeente veel belang zijn bij een project, terwijl die sense of urgency door de bewoners van een gebied niet wordt gedeeld.

In dit onderzoek zal onderzocht worden wat beide vormen van sense of urgency voor water in gebiedsontwikkeling inhouden en hoe dat doorwerkt in de uitkomst van gebiedsontwikkelingsprojecten in de vorm van waterveiligheid en klimaatbestendigheid. Pelders (2009) geeft een gradatie van drie vormen van sense of urgency. Er kan ten eerste sprake zijn van een 'lack of urgency', waarbij er voor geen enkele partij sprake is van een sense of urgency, ten tweede een 'search of urgency', waarbij er niet zozeer sprake is van een gedeeld gevoel van urgentie, maar waarbij door sommige partijen wel geprobeerd wordt om een sense of urgency te creëren, en tenslotte een 'sense of urgency', zoals dat reeds is beschreven (Pelders, 2009).

Het gevoel van urgentie is te onderzoeken door beleidsstukken te analyseren. Daarbij wordt met name vanuit de probleemanalyse duidelijk wat het belang is bij een mogelijke oplossing voor het probleem. Ook kunnen de persoonlijke ervaringen van beleidsmakers onderzocht worden. Zo is het mogelijk dat afgevaardigden van het waterschap veel moeite hebben gestoken in het lobbyen

voor meer aandacht voor waterveiligheid in een project of dat er reeds vanuit alle hoeken een gedeeld gevoel van urgentie was.

Waterschap

Deze paragraaf beschrijft de rollen en functies die een waterschap aan kan nemen in een proces. Per waterschap en per project kan de rol van een waterschap namelijk zeer verschillen. Het zal niet direct terug komen in de analyse, maar het dient als ondersteuning van de overige delen.

Het waterschap kan in een project veel verschillende rollen aannemen. De rol die het waterschap aanneemt wordt beïnvloed door de houding van het waterschap zelf, maar eveneens door de houding van andere publieke partijen ten opzichte van het waterschap. Grosso modo kunnen twee rollen van het waterschap worden onderscheiden. Enerzijds een toetsende rol en anderzijds een meedenkende rol (Van Buuren et al. 2010, p. 160). Bij een toetsende rol kijkt het waterschap van een afstand toe en zorgt het er alleen voor dat de inhoudelijke criteria op het gebied van waterveiligheid worden gehandhaafd. Bij een meedenkende rol is het waterschap een actieve deelnemer in het planproces en wil het op een meer directe wijze invloed uitoefenen op de plannen, in plaats van de gemaakte plannen naderhand te toetsen.

Een toetsende rol van het waterschap kan zowel een passieve als een actieve houding betekenen (Van Buuren, 2010, p. 160). Bij een passieve houding zal een waterschap alleen plannen beoordelen op basis van hun eigen bestaande kennis. Een waterschap kan echter ook actiever in het proces staan door bijvoorbeeld zelf extra onderzoeken uit te voeren in een gebied, waardoor nieuwe kennis beschikbaar is en misschien gekozen wordt voor een ander alternatief.

Ook maken van Buuren et al. (2010) onderscheid tussen een sectorale en een integrale benadering (2010, p. 161). Een waterschap dat vanuit een sectorale benadering bij een project betrokken is zal vanuit het waterbeheer adviezen geven en plannen toetsen. De integrale benadering vraagt van een waterschap echter inzicht in “de rol en betekenis van het watersysteem en de wijze waarop het waterbeheer kan worden vervlochten met andere ruimtelijke functies” (Van Buuren et al., 2010, p. 161).

Gillissen en De Vries stellen dat waterschappen moeite hebben met het kiezen van een rol bij gebiedsontwikkelingen, in tegenstelling tot andere partijen zoals provincies en gemeenten (Gillissen, De Vries, 2009, p. 32). Dat blijkt uit het feit dat elk waterschap bij een gebiedsontwikkeling een andere rol aanneemt. De ene keer passief, de andere keer actief, Van Buuren et al. (2010) stellen dat een toetsende rol voor een waterschap niet afdoende is bij gebiedsontwikkelingen. Waterschappen kunnen, volgens Van Buuren et al., een belangrijke rol spelen op het snijvlak van waterbeheer en ruimtelijke kwaliteit als zij een participerende rol spelen in het proces en als andere partijen dat ook respecteren.

2.1.2 Doelen van het waterbeheer

In dit deel van het theoretisch kader zullen de begrippen waterveiligheid en klimaatbestendigheid verder worden uitgediept, zodat het in de analyse mogelijk is om al dan niet te stellen of een project heeft bijgedragen aan de waterveiligheid of klimaatbestendigheid.

Waterveiligheid

Het begrip waterveiligheid is een vaag begrip waar niet direct een eenheid of grootte aan te verbinden is (Vis, 2010). Het is een algemeen doel dat in veel beleidsdocumenten wordt gebruikt, maar geen specifieke inhoud heeft. Waterveiligheid betreft eigenlijk de algemene veiligheidskwestie bij alles wat met water te maken heeft. In dit onderzoek betreft waterveiligheid de bescherming die burgers genieten tegen overstromingen van het oppervlaktewater, zoals rivieren, meren en zeeën. Het concept wordt over het algemeen meetbaar gemaakt door de begrippen overschrijdingskans, overstromingsrisico, overstromingskans en afvoercapaciteit (Vis, 2010; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007). De overschrijdingskans is de kans dat de maatgevende omstandigheden waarvoor een waterkering is ontworpen worden overschreden. Het watersysteem kan dan de hoeveelheid water niet meer aan waardoor de bescherming tegen overstromingen niet meer gegarandeerd is (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007). De overstromingskans is het aantal jaar waarin volgens de huidige situatie een overstroming plaats zou vinden, bijvoorbeeld 1 keer in 1400 jaar, dat kan ook uitgedrukt worden in promille per jaar. De overschrijdingskans heeft enkel betrekking op de omstandigheden die kunnen veranderen, zoals de waterstand, terwijl de overstromingskans ook betrekking heeft op andere factoren die een overstroming zouden kunnen veroorzaken, zoals het niet-functioneren van een sluis (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007). Het overstromingsrisico is een combinatie van de overstromingskans en de gevolgen van een mogelijke overstroming. Daarbij kunnen het aantal slachtoffers, de materiële schade en andere gevolgen worden meegerekend.

Klimaatbestendigheid

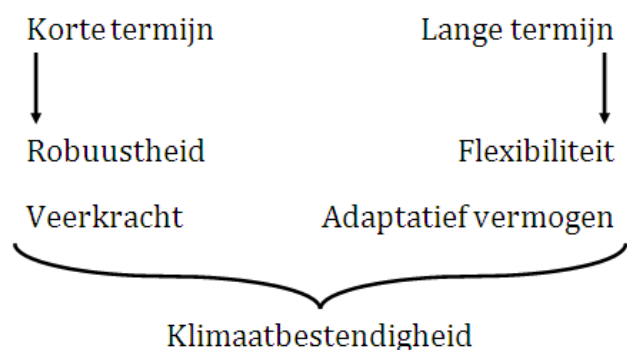
Het begrip klimaatbestendigheid hangt in veel opzichten samen met de waterveiligheid, maar heeft een bredere betekenis. In een beschrijving of analyse van een gebied gaan de twee begrippen vaak gelijk op. Het begrip klimaatbestendigheid gaat specifiek in op de bescherming en bestendigheid tegen de effecten die een verandering van de klimatologische omstandigheden met zich mee brengt (Bessembinder, 2008). De letterlijke betekenis van bestendig is 'voor langere tijd', 'blijvend' of 'constant'. Klimaatbestendigheid is dus te beschrijven als de mate waarin iets voor langere tijd om kan gaan met het klimaat.

Klimaatbestendigheid kan op allerlei domeinen betrekking hebben. Deltares stelt dat bij klimaatbestendigheid de afbakening van het begrip belangrijk is om te voorkomen dat er een 'hol

begrip' wordt gecreëerd (Deltares, 2008a, p. 5). De afbakening wordt gevormd door de wijze waarop het begrip wordt toegepast. Zo moet het volgens Deltares altijd gaan over de klimaatbestendigheid 'van wat en tegen wat', bijvoorbeeld 'de klimaatbestendigheid van woningen tegen toenemende neerslag' (Deltares, 2008a, p. 5).

In dit onderzoek gaat het om de klimaatbestendigheid van een gebiedsontwikkeling tegen grotere waterafvoeren, bijvoorbeeld een steeds groter wordende piekafvoer van een rivier. Het gaat echter ook over de bestendigheid tegen de verandering van andere aspecten, zoals droogte, neerslag, temperatuur en waterkwaliteit. Deze verschijnselen kunnen indirect betrekking hebben op de waterveiligheid, bijvoorbeeld als een dijk aangetast is door droogte of als langdurige regenval een hoge waterstand veroorzaakt. Ze zijn echter ook van belang bij andere aspecten van een integrale gebiedsontwikkeling. Droogte kan bijvoorbeeld negatieve invloed hebben op de natuur, en waterkwaliteit heeft invloed op recreatie, waterwinning en natuur.

Figuur 2 geeft overzichtelijk het begrip klimaatbestendigheid weer (Kwadijk, Klijn, Van Drunen, 2006). Robuustheid en veerkracht gaan over de 'bestendigheid gegeven de variabiliteit van relevante klimaatsfactoren in het huidige klimaat' (Kwadijk et al., 2006). Dat gaat dus over de klimaatbestendigheid voor de huidige situatie. Robuustheid is het 'vermogen om te blijven presteren onder extreme druk of stress'. Veerkracht is het vermogen om snel aan te passen aan op korte termijn veranderende omstandigheden (Kwadijk et al., 2006). Het lange termijn aspect van klimaatbestendigheid is te vinden in het deel 'flexibiliteit en adaptatief vermogen'. Kwadijk et al. (2006) beschrijven dat als de klimaatbestendigheid tegen een (trendmatige) verandering van het klimaat over een langere periode.



Figuur 2: Klimaatbestendigheid (Bron: Kwadijk et al., 2006)

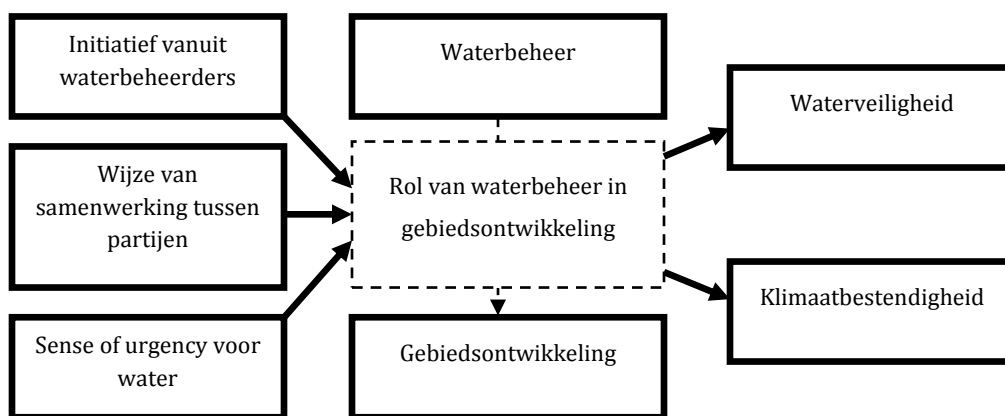
Een project of gebied kan op korte termijn zeer robuust en veerkrachtig zijn. Het kan dan meer aan dan in de huidige situatie noodzakelijk is en men hoeft zich dan niet veel zorgen te maken over toekomstige veranderingen van het klimaat. Ook kan een project of gebied erg flexibel zijn met een

groot adaptief vermogen. In dat geval is het goed in staat om met kleine gemakkelijke aanpassingen een eventuele verandering aan te kunnen. Ook dan is het niet noodzakelijk om snel tot vernieuwing over te gaan. Er is pas noodzaak om tot vernieuwing over te gaan als alle aspecten niet goed scoren.

In praktijk is klimaatbestendigheid een term om aan te geven in welke mate een project, gebied of ander ruimtelijk object bestand is tegen de effecten van het huidige klimaat en van mogelijke veranderingen van het klimaat, waarop het niet direct voorzien is. Daarbij zijn robuustheid, flexibiliteit, adaptief vermogen en veerkracht belangrijke peilers.

2.2 Conceptueel model

Uit de bovenstaande operationalisering van de begrippen is een conceptueel model op te maken dat hieronder weergegeven wordt. Het centrale deel van het onderzoek en het model bestaat uit de al dan niet sturende rol van waterbeheer in gebiedsontwikkeling. Daarbij wordt in dit onderzoek ingegaan op de invloed van die rol op de waterveiligheid en klimaatbestendigheid van de gebiedsontwikkeling. De aspecten in de eerste kolom hebben invloed op de al dan niet sturende rol van waterbeheer. Op deze manier omvat dit conceptueel model alle aspecten die in dit onderzoek aan bod zullen komen.



Figuur 3: Conceptueel model

3 Methodologie

3.1 Onderzoeksstrategie

Het onderzoek is kwalitatief georiënteerd en zal daarom gebruik maken van kwalitatieve methoden. Het verzamelen van de basisinformatie zal gebeuren op basis van literatuurstudie. Bij literatuurstudie kan gedacht worden aan beleidsdocumenten vanuit verschillende overheidslagen en domeinen, wetenschappelijke artikelen en boeken over onder andere waterbeheer, gebiedsontwikkeling, de integratie van beiden, waterveiligheid en over beleid in het algemeen. Ten tweede zullen twee casussen onderzocht worden. Die casussen zullen informatie verschaffen over de uitwerking van de onderzochte onderwerpen in de praktijk. Mogelijk kunnen daarbij enkele hypothesen, die op basis van de literatuurstudie zijn gemaakt, worden geverifieerd. Belangrijk bij het selecteren van de casussen is dat er sprake is van waterbeheer in gebiedsontwikkeling, maar dat de rol van het waterbeheer niet overal dezelfde is. Ten slotte zal er getracht worden meer diepgang te creëren door het interviewen van respondenten. Dat kan telefonisch, maar de voorkeur gaat uit naar face-to-face interviews, aangezien dat meer mogelijkheden biedt tot het verkrijgen van diepgang. De respondenten kunnen in de eerste fase van het onderzoek wetenschappers zijn. Zij kunnen meer informatie geven over de onderwerpen en kunnen mogelijk zorgen voor een betere basiskennis aan het begin van het onderzoek. Later in het onderzoek zullen het voornamelijk respondenten zijn die op het gebied van casussen informatie kunnen verschaffen. Bij het selecteren van respondenten met betrekking tot de casussen is het van belang dat er meerdere partijen worden geïnterviewd om de praktijkvoorbeelden vanuit verschillende perspectieven te kunnen analyseren zodat het gevormde beeld niet te eenzijdig wordt. Het is duidelijk dat over de selectie van de respondenten goed moet worden nagedacht.

De triangulatie van meerdere kwalitatieve onderzoeksmethoden die zojuist beschreven zijn zal zorgen voor relatief oppervlakkige maar goede basisinformatie en later in het onderzoek meer diepgaande kennis. Deze vorm van onderzoek is haalbaar binnen de tijd die er voor het onderzoek gereserveerd is. Ook zijn ze het meest voor de hand liggende en de meest logische keuze als er wordt gekeken naar wat er onderzocht wordt. Andere methoden leveren in mindere mate de informatie die in dit onderzoek gewenst is.

3.2 Onderzoeksmateriaal

Allereerst zal de keuze voor de casussen hier kort belicht worden. In hoofdstuk 1 werd duidelijk dat er voor twee casussen gekozen moest worden waarin waterbeheer een substantiële rol speelt. Daarnaast is het van belang dat beide projecten niet in eenzelfde soort context plaatsvinden of met een even groot belang voor waterbeheer te maken hebben. In de casussen Ruimte voor de Waal en

de Blauwestad spelen beide water een belangrijke rol. De context waarin de projecten zich afspelen zijn echter wel verschillend van elkaar. Daardoor kan een vergelijking worden gemaakt tussen twee casussen waarin waterbeheer een andere rol speelt en waarin er op een andere manier met waterbeheerders wordt omgegaan.

Voor dit onderzoek zijn een aantal personen geïnterviewd die een rol spelen in één van de casussen. Zo is geprobeerd om de afgevaardigde van de waterschappen te interviewen en ook personen die een coördinerende rol in het proces hebben gespeeld of nog steeds spelen. Tijdens het interviewen van die personen worden vragen gesteld worden met betrekking tot de positie van waterbeheer in het proces, de mate van waterveiligheid en klimaatbestendigheid die het project heeft als het volledig is afgerond, de manier waarop de samenwerking tussen waterbeheerders en andere beleidsmakers verliep en de mate waarin beleidsmakers het idee hadden dat er daadwerkelijk belang was bij het vergroten van waterveiligheid in het project, de sense of urgency.

Voor dit onderzoek zijn in totaal 5 personen geïnterviewd waarvan twee gelijktijdig. Van het project Ruimte voor de Waal zijn de projectleider en het waterschap Rivierenland geïnterviewd. Het interview met de projectleider zorgt er voor dat er kennis is van het gehele proces met betrekking tot de zojuist beschreven onderwerpen. Het interview met het waterschap geeft meer inzicht in de manier waarop het waterschap als één van de waterbeheerders in zowel het project Ruimte voor de Waal als in het project de Waalsprong staat en heeft gestaan. Het interview bij het waterschap is afgenomen met vertegenwoordigers van beide projecten. Van de Blauwestad zijn de huidige wethouder ruimtelijke ordening van de gemeente Oldambt en het waterschap Hunze en Aa's geïnterviewd. Door met de wethouder ruimtelijke ordening te spreken is een algemeen beeld geschetst van het verloop van het project en de samenwerking tussen partijen. Het interview met het waterschap geeft meer inzicht in de huidige en vroegere positie van het waterschap in het project de Blauwestad. In bijlage 1 wordt van elke respondent een korte achtergrond geschetst.

3.3 Analyse kader

In deze paragraaf wordt het analysekader geschetst. Daarmee moet duidelijk worden op welke manier de theorie wordt gebruikt om de empirie te analyseren.

In de analyse wordt de empirie bestudeerd aan de hand van de drie onderwerpen die zijn afgeleid van de deelvragen. Aan elke deelvraag is in hoofdstuk 2 een stuk theorie gewijd die de literatuur behandelt van dat onderwerp. Daarnaast is in de theorie eveneens aandacht besteed aan waterschappen en de doelen van waterbeheer, namelijk waterveiligheid en klimaatbestendigheid. Deze onderwerpen komen niet direct in de analyse terug maar worden verwerkt in de drie onderwerpen van de analyse.

In het eerste deel van de analyse zal onderzocht worden wat de invloed is van het initiatief in een gebiedsontwikkeling op de uiteindelijke waterveiligheid en klimaatbestendigheid van het project. Daarbij kan bijvoorbeeld gekeken worden naar de rol van waterbeheerders in het initiatief van het project of naar de wijze waarop waterbeheerders met het initiatief om gaan. Ook kan de initiatiefnemer op een bepaalde wijze met waterbeheerders omgaan bij de start van het planproces, wat invloed kan hebben op het procesverloop. Daarbij zal er ook gekeken of de onderzochte aspecten van het initiatief in relatie te brengen zijn met de waterveiligheid of klimaatbestendigheid. Een grote rol van het waterschap in het initiatief kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat er gedurende de rest van het planproces veel ruimte is om maatregelen toe te voegen aan het plan die een positieve invloed kunnen hebben op de klimaatbestendigheid.

In het tweede deel van de analyse wordt de wijze van samenwerking in relatie tot de waterveiligheid en klimaatbestendigheid geanalyseerd. Daarbij kan bijvoorbeeld gekeken worden naar de invloed van de verschillende vormen van afhankelijkheid, zoals in de theorie beschreven, op de waterveiligheid en klimaatbestendigheid. Een symbiotische afhankelijkheid tussen twee verschillende projecten, zoals de Waalsprong en Ruimte voor de Waal, kan er mogelijk voor zorgen dat er meer concessies gedaan moeten worden vanuit het waterbeheer of dat er juist meer mogelijkheden zijn door eventuele samenwerking. Daarnaast kan er bijvoorbeeld gekeken worden naar het type rol dat een waterbeheerder speelt in het proces. Een waterbeheerder kan als expert of toetsende partij, in plaats van als procespartner, mogelijk minder invloed uitoefenen, maar het hoeft niet per definitie een negatieve invloed te hebben op de waterveiligheid en klimaatbestendigheid.

In het derde deel van de analyse zal tenslotte de sense of urgency in relatie tot de waterveiligheid en klimaatbestendigheid in beide projecten worden geanalyseerd. De sense of urgency kan in de analyse gebruikt worden als een context waarin waterbeheerders handelen. Het kan geen directe invloed hebben op de waterveiligheid of de klimaatbestendigheid, maar het kan wel invloed hebben op de rol van waterbeheerders en de samenwerking tussen partijen. Daarbij kan onder andere onderzocht worden hoe de waterbeheerders met de drie verschillende vormen van sense of urgency (sense of urgency, search of urgency, lack of urgency) om gaan en of een waterbeheerder sense of urgency kan creëren. Verder wordt onderzocht wat voor verschillende invloeden de gebieds-sense of urgency en de beleids-sense of urgency hebben op de positie en de rol van waterbeheerders. Uiteindelijk kan geanalyseerd worden of een bepaalde mate van sense of urgency gezorgd heeft voor meer waterveiligheid, bijvoorbeeld doordat een waterbeheerder gemakkelijker in het planproces deel kon nemen of meer ruimte heeft gekregen voor aanpassingen in de plannen.

4 Casusbeschrijvingen Ruimte voor de Waal en Blauwestad

In dit hoofdstuk zullen de verkregen resultaten die relevant zijn voor het onderzoek worden weergegeven. Ten eerste de empirie voor de casus Ruimte voor de Waal en vervolgens die voor de casus Blauwestad. Met die empirie kan aansluitend in hoofdstuk 5 een analyse worden gemaakt aan de hand van de theorie uit hoofdstuk 2. Bij elke casus wordt eerst een algemene beschrijving van de casus gegeven met enige contextuele informatie. Vervolgens zal de casus zal worden beschreven aan de hand van de drie deelvragen waarna ook de waterveiligheid en klimaatbestendigheid van de casussen aan bod zal komen.

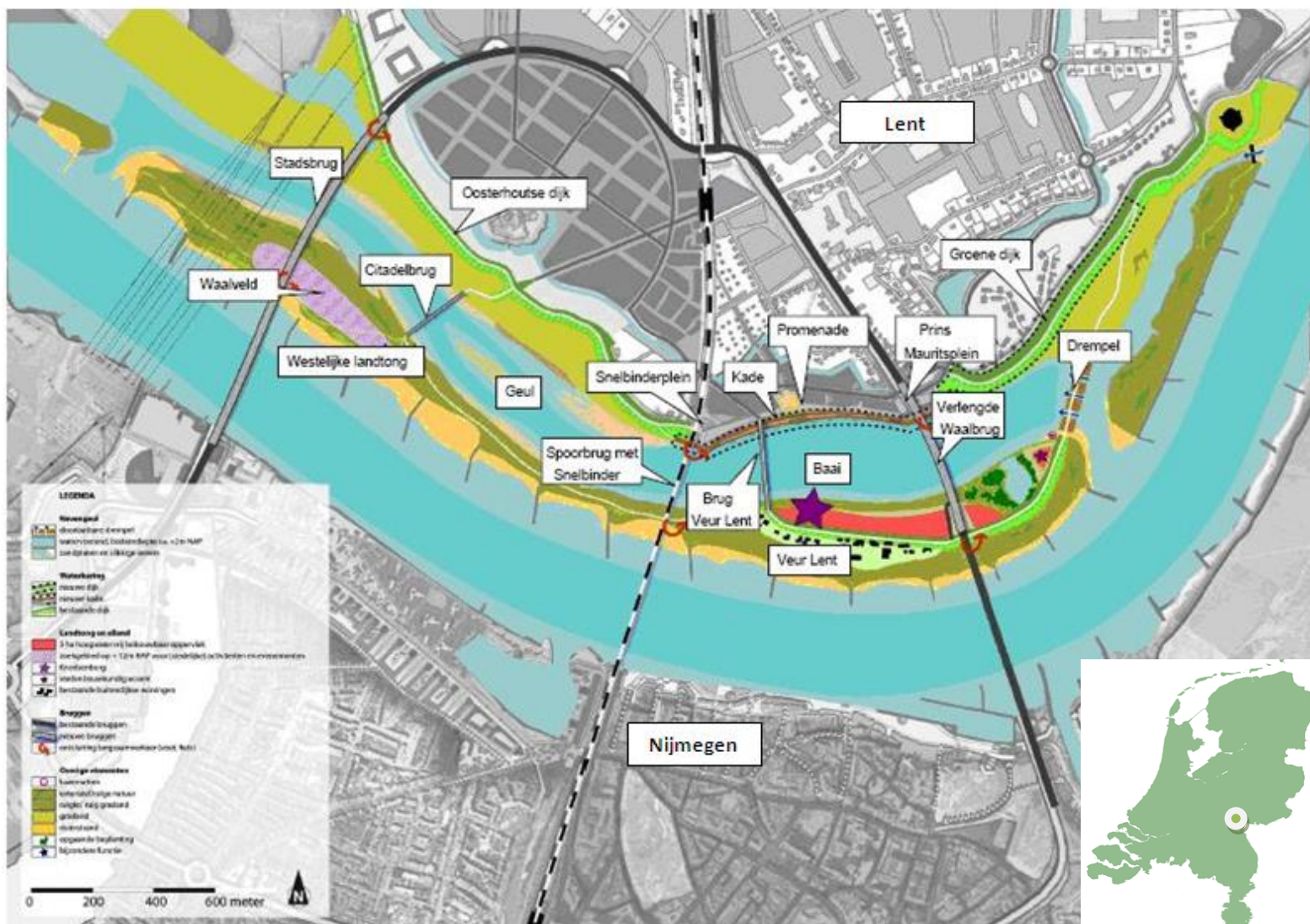
4.1 Ruimte voor de Waal

De eerste casus, waarbij waterbeheer in sommige opzichten een meer sturende rol heeft is Ruimte voor de Waal bij Lent. De flessenhals van de Waal bij Nijmegen was in de PKB (planologische kernbeslissing) Ruimte voor de Rivier in het begin van het project aangewezen als ontwikkelgebied om de afvoer van de Waal te kunnen vergroten en het overstromingsrisico te verkleinen (Van Buuren et al., 2010). Van daaruit is het project gestart, het initiatief ligt dus voor een groot deel bij de projectdirectie Ruimte voor de Rivier, dat een onderdeel is van Rijkswaterstaat. Tot 2006, het jaar waarin de nota Ruimte voor de Rivier is vastgesteld, waren er discussies over verschillende voorkeursalternatieven. Met het vaststellen van de nota Ruimte voor de Rivier hebben de projectdirectie en de staatsecretaris gekozen voor het alternatief van de dijkteruglegging, waarbij een eiland in de Waal zou ontstaan. Ook vanuit de woningbouw waren er plannen om Lent te ontwikkelen. Lent was in de Vinex aangewezen als ontwikkel- en expansiegebied voor Nijmegen. Dat is later het project Waalsprong geworden. Beide projecten spelen zich af ten noorden van de Waal bij Nijmegen en vertonen veel samenhang. Het zijn echter wel afzonderlijke projecten waarbij de gemeente als spil tussen de twee projecten fungeert. Dit onderzoek zal zich richten op de dijkteruglegging, waarbij de Waalsprong slechts een bijrol speelt. De dijkteruglegging omvat eveneens woningbouw, natuur, recreatie en mobiliteit. Bij de Waalsprong speelt water een minder grote rol.

Bij deze casus lijkt waterbeheer op het eerste gezicht een belangrijke en sturende rol te hebben gehad, ook later in het project is veel vanuit het perspectief van het waterbeheer gehandeld. Het waterbeheer heeft dus een belangrijke en overwegend sturende rol. Uiteraard hebben op sommige vlakken ook andere sectoren als woningbouw een belangrijke rol. Het kan bij gebiedsontwikkeling immers niet zo zijn dat er slechts vanuit één sector wordt gedacht.

De volgende actoren spelen bij deze casus een rol: Gemeente Nijmegen, GEM (grondexploitatie maatschappij) Waalsprong, Waterschap Rivierenland, Provincie Gelderland,

Stadsregio Arnhem Nijmegen, Staatsbosbeheer, DLG (dienst landelijk gebied), ministerie van EL&I (nu EZ), Rijkswaterstaat Projectdirectie Rivieren en Platform Waalsprong (Edelenbos & Dijkwel, 2011).



Figuur 4: Plankaart Ruimte voor de Waal (Uit: Gemeente Nijmegen, op ruimtelijkeplannen.nijmegen.nl) & Ligging Lent in Nederland (Bron: Auteur onbekend, op: www.plaatsen-gids.nl)

Figuur 4 geeft een kaart weer met alle geplande maatregelen voor Ruimte voor de Waal en de ligging van Nijmegen en Lent in Nederland. De drempel die aan de oostzijde te zien is zal er voor zorgen dat niet al het water via de nevengeul zal stromen, waardoor de hoofdgeul niet verzand. Bij hoogwater zal er wel veel water over de drempel stromen. De drempel ligt 10,5 meter boven NAP

(Gemeente Nijmegen, 2007). De stadsbrug in het noordwesten is onderdeel van de nieuwe route over de Waal die zal zorgen voor meer spreiding van verkeer en een betere bereikbaarheid van Nijmegen (Gemeente Nijmegen, 2013). Figuur 5 geeft globaal de ontwikkelingen aan in fases.



Figuur 5: Dijkteruglegging in fases (Uit: *Ruimte voor de Waal*, op www.ruimtevoordewaal.nl)

In figuur 6 staan de nieuwbouwlocaties van het project weergegeven. Lent en Oosterhout zijn bestaande kernen. Lent en een deel van Oosterhout zijn enkele jaren geleden door Nijmegen geannexeerd (Trebbe Bouw, 2013). De gestreepte delen zijn de pas ontwikkelde of nog te ontwikkelen delen. De afstand tussen de Waalsprong en de te ontwikkelen nevengeul is erg klein, dat vraagt een goede afstemming en samenwerking tussen beide projecten.



Figuur 6: Ontwikkelgebieden Waalsprong (Uit: *Trebbe Bouw*, op www.homerunlent.nl)

Vaststelling PKB Ruimte voor de Rivier (met daarin het project Lent)	2006
Vaststelling Ruimtelijk Plan (gemeente Nijmegen)	2007
Start bouwwerkzaamheden Ruimte voor de Waal	Eind 2012
Vaststelling Vinex (met daarin de aanwijzing van de locatie boven de Waal)	1991
Start bouwwerkzaamheden Waalsprong	Eind jaren '90
Maatgevende piekafvoer van de Rijn bij Lobith	16.000 m ³ p/s
Vooruitblik piekafvoer van de Rijn bij Lobith	18.000 m ³ p/s
Toekomstige waterstanddaling bij maatgevende piekafvoer	35 cm
Totale kosten (dijkteruglegging)	286 mln
Aantal te bouwen woningen (Waalsprong)	7000

Tabel 1: Belangrijkste jaartallen en kengetallen voor Ruimte voor de Waal en de Waalsprong

Tabel 1 geeft een overzicht van enkele belangrijke jaartallen en andere gegevens die bij het bestuderen van de casus van belang kunnen zijn.

4.1.1 Initiatief van het project

Het initiatief van het project ligt bij het Rijk. Vanuit het Rijk kwam de opdracht om met een plan te komen dat zou gaan zorgen voor een meer klimaatbestendige waterafvoer van de grote rivieren. Het plan is vervolgens verder uitgewerkt door de projectorganisatie Ruimte voor de Rivier van Rijkswaterstaat in samenwerking met het ministerie van Verkeer en Waterstaat (Programmadirectie Ruimte voor de Rivier, 2006). In de projecten is Rijkswaterstaat als uitvoerder veelal de belangrijkste initiatiefnemer in de Ruimte voor de Rivier projecten. Naast Rijkswaterstaat trekt ook de Dienst Landelijk Gebied de kar bij Ruimte voor de Rivier projecten. Deze partijen geven aan dat de ene keer Rijkswaterstaat het project leidt en de andere keer Dienst Landelijk Gebied (DLG, RWS, 2007, p. 8). In het geval van Lent was het aandeel rivierkundige aanpassingen ten opzichte van natuur- en gebiedsontwikkeling groter waardoor Rijkswaterstaat het project is gaan leiden.

Het primaire doel van het project is het vergroten van de waterveiligheid door het creëren van meer ruimte voor de rivieren (Programmadirectie, 2006). Daarvoor heeft de programmadirectie Ruimte voor de Rivier in heel Nederland plaatsen aangewezen waar de waterveiligheid vergroot kan of moet worden. Naast het vergroten van de waterveiligheid is het secundaire doel het vergroten van de ruimtelijke kwaliteit. De aanpassingen op het gebied van waterveiligheid die gepland stonden boden een goede kans om tegelijkertijd hele gebieden te ontwikkelen en daarmee de ruimtelijke kwaliteit te vergroten (Programmadirectie, 2006). De nota Ruimte voor de Rivier betekende voor de betreffende plaatsen dat ze verplicht invulling moeten

geven aan de opdracht die ze hebben gekregen. Zo was de gemeente Nijmegen al snel betrokken bij de projectorganisatie. De heer Kool (persoonlijke communicatie, 6 juni, 2013) van het waterschap Rivierenland beschrijft dat de houding die de gemeente in het begin van het proces had positief was. Tegen andere partijen, waaronder de bevolking, zei de gemeente: “we moeten het van hoger hand, dus we maken er maar het beste van” (H. Kool, persoonlijke communicatie, 6 juni, 2013). De provincie, die in andere Ruimte voor de Rivier projecten vaak op de voorgrond aanwezig is, hield zich bij dit project op de achtergrond (Van Buuren et al., 2010). De provincie gaf zich enkel de taak om plannen te toetsen aan het provinciaal gestelde kader en waar nodig belangen te behartigen (Van Buuren et al., 2010).

Het Waterschap Rivierenland is naast de verschillende diensten van Rijkswaterstaat de enige publieke partij die het waterbeheer expliciet vertegenwoordigt. Het is echter niet een van de initiatiefnemers. Volgens Van Buuren et al. (2010, p. 164) heeft het waterschap enkel een toetsende rol, maar uit persoonlijke communicatie (H. Kool, persoonlijke communicatie, 6 juni, 2013 & N. Poolen, persoonlijke communicatie, 27 mei, 2013) blijkt dat het waterschap ook een adviserende en meedenkende rol heeft gehad in het proces (waarover meer in 4.1.2).

De heer Kool (persoonlijke communicatie, 6 juni, 2013) geeft aan dat aan het begin van het project de eisen voor de waterveiligheid samen met de andere partijen zijn vastgesteld. Het waterschap ging eveneens akkoord met die eisen, waarna later het verdere plan is uitgewerkt.

Met de vaststelling van de nota Ruimte voor de Rivier in 2006 is het projectleiderschap verschoven van Rijkswaterstaat naar gemeente Nijmegen (Van Buuren et al., 2010, p. 212). Daarmee werd in die periode de gemeente de belangrijkste initiatiefnemer van het project en werd het haar taak om de verdere invulling van het project vorm te geven. Uit het onderzoek van Van Buuren et al. (2010) blijkt dat de verandering in projectleiderschap geen invloed heeft gehad op de koers van de projectgroep.

Kort gezegd zijn er in dit project twee partijen die een rol als initiatiefnemer hebben aangenomen, Rijkswaterstaat en de gemeente Nijmegen. Rijkswaterstaat heeft het proces in gang gezet en de gemeente Nijmegen heeft zich er snel als initiatiefnemer bijgevoegd. Sedert 2006 is gemeente Nijmegen de touwtrekker van het project, maar beide partijen blijven initiatiefnemer. De koers van het project bleef gedurende het gehele project primair gericht op waterveiligheid en secundair op ruimtelijke kwaliteit (H. Kool, persoonlijke communicatie, 6 juni, 2013; Van Buuren et al., 2010, p. 214).

4.1.2 Wijze van samenwerking tussen partijen

Deze paragraaf zal voornamelijk betrekking hebben op de samenwerking tussen waterbeheerders en andere partijen. Zoals gezegd zijn sinds de start van het project Rijkswaterstaat direct en het

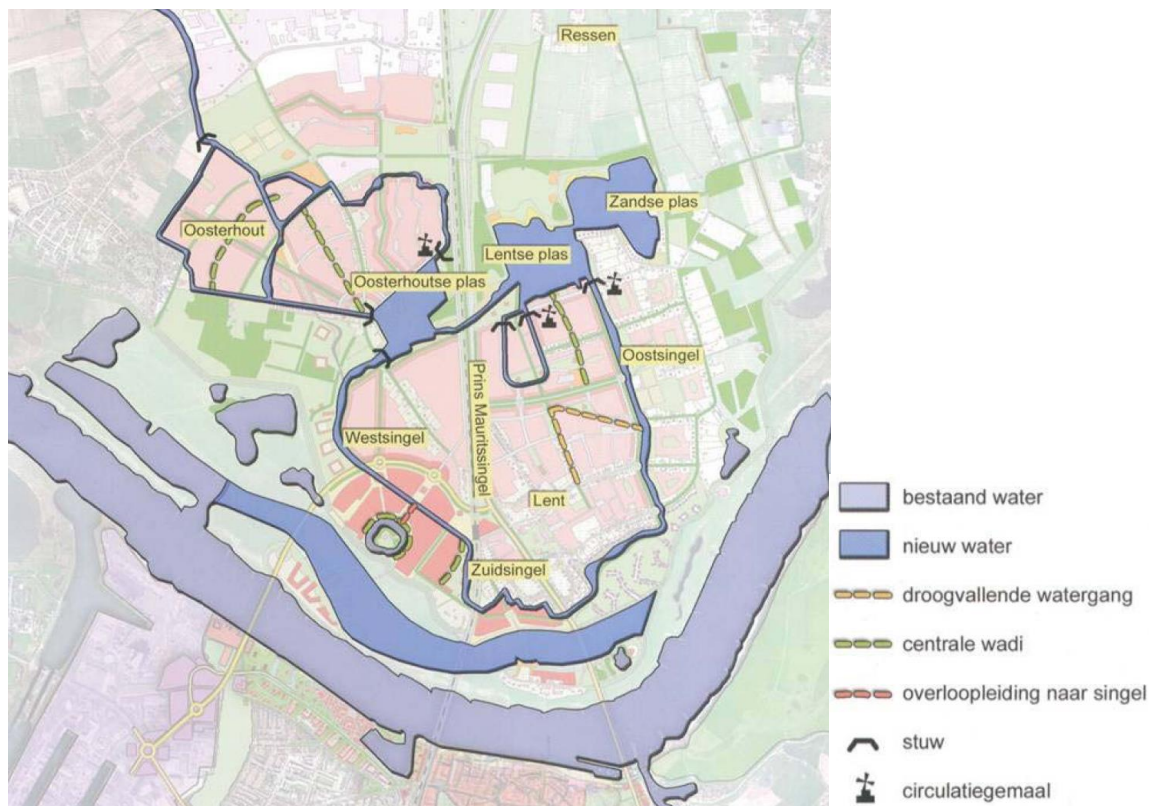
waterschap vrijwel direct betrokken geweest. Het waterschap heeft vanaf het begin een afgevaardigde in de projectgroep gehad die de kennis en belangen van het waterschap kon vertegenwoordigen (H. Kool, persoonlijke communicatie, 6 juni, 2013). Door Rijkswaterstaat zijn er in het begin van het project eisen opgesteld, die uiteindelijk terugkwamen in de nota Ruimte voor de Rivier. Die eisen zijn in overleg met andere partijen opgesteld. Volgens de projectmanager van Ruimte voor de Waal de heer Poolen (persoonlijke communicatie, 27 mei, 2013) was dat soms niet gemakkelijk, aangezien er verschillende partijen waren die andere belangen hadden. Er waren zelfs binnen Rijkswaterstaat verschillende belangen. Zo heeft de projectdirectie Ruimte voor de Rivier, uiteraard, belang bij een grotere waterveiligheid, een waterstanddaling en meer overloop gebieden. De dienst Oost-Nederland van Rijkswaterstaat had echter vooral belang bij een goed doorvaarbare waterweg en hecht minder belang aan de waterveiligheid. In sommige situaties kan dat botsende belangen veroorzaken.

In de theorie, hoofdstuk 2, is beschreven dat er verschillende vormen van afhankelijkheid tussen partijen zijn. In dit project is er sprake van zowel wederzijdse afhankelijkheid, eenzijdige afhankelijkheid als symbiotische afhankelijkheid tussen partijen. Er is tussen de gemeente, Rijkswaterstaat en het waterschap een duidelijke wederzijdse afhankelijkheid. Mevrouw Nonnekens (persoonlijke communicatie, 6 juni 2013) beschrijft het grote verschil tussen een leeg gebied, waar alles kan, maar veelal weinig belangen zijn, en een gebied dat vol gebouwd is waar plannen worden ontwikkeld, maar waar ook veel belangen zijn. Het laatste is het geval bij dit project. Door de grote hoeveelheid belangen, en ook verschillende plannen die er zijn bij het gebied is er een grote wederzijdse afhankelijkheid tussen partijen. Zo moeten de plannen van Ruimte voor de Rivier worden gecombineerd met plannen om de mobiliteit te verbeteren (aanleg extra Waalbrug) en plannen voor extra woningbouw.

Het waterschap blijkt uit de interviews eveneens wederzijds afhankelijk van andere partijen. Zo gaf de heer Kool (persoonlijke communicatie, 6 juni, 2013) aan dat het waterschap zelf nooit een dergelijke grote ingreep als een dijkverlegging kan realiseren. Daarvoor zijn de middelen van het waterschap simpelweg te beperkt. De financiële middelen komen voornamelijk van de Rijkswaterstaat. Alle partijen zijn op financieel gebied in grote mate afhankelijk van Rijkswaterstaat. Daarbij stelt de heer Kool dat de andere partijen het waterschap nodig hebben als expert op het gebied van waterkeringen. Vooral wat betreft gebiedskennis is het waterschap belangrijk voor het project. Dat is het voordeel van de kennis van het waterschap ten opzichte van de kennis van adviesbureaus. Voor technische zaken waarvan het waterschap minder verstand heeft zijn projectbureaus als DHV, Royal Haskoning (nu gefuseerd tot Royal HaskoningDHV) en Oranjewoud bij het project betrokken (N. Poolen, persoonlijke communicatie, 27 mei, 2013). Op

sommige punten lijkt het waterschap toch meer afhankelijk van andere partijen dan andersom. Het waterschap moet namelijk de waterkeringen en andere kunstwerken overnemen nadat het project is afgerond. Daarbij kan het waterschap eisen stellen voor de oplevering er van, maar is het toch afhankelijk van de uitvoerder, Rijkswaterstaat (H. Kool, persoonlijke communicatie, 6 juni, 2013).

Er is, zoals gezegd, ook sprake van symbiotische afhankelijkheid. Symbiotische afhankelijkheid betekent de afhankelijkheid tussen twee projecten die tegelijkertijd worden uitgevoerd door verschillende partijen, maar wel veel samenhang vertonen. In dit geval is dat de afhankelijkheid tussen de dijkteruglegging en de Waalsprong. De Waalsprong wordt eveneens door de gemeente Nijmegen en andere partijen uitgevoerd, maar wordt wel gestuurd door een andere projectgroep. Het is dus voor beide projectgroepen belangrijk om de projecten op elkaar aan te laten sluiten en elkaar niet op bepaalde punten tegen te werken. In dit project lijkt het, hoewel ze dus onafhankelijk van elkaar zijn, 'idiot goed op elkaar aan te sluiten' (N. Poolen, persoonlijke communicatie, 27 mei, 2013).



Figuur 7: Watersysteem en waterstaatkundige functies de Waalsprong (Uit: Gemeente Nijmegen, op ruimtelijkeplannen.nijmegen.nl)

Op figuur 7 is te zien dat water ook een grote rol speelt bij het project de Waalsprong. De Oosterhoutse plas, Lentse plas en Zandse plas zijn voormalige zandafgravingen. Het gewonnen zand is gebruikt bij de nieuwbouw in de Waalsprong. Doordat water bij beide projecten een grote rol speelt is het logisch dat het waterschap ook bij beide projecten betrokken is. Ook vraagt het om een goede afstemming tussen beide projecten op het gebied van zowel oppervlaktewater als grondwater.

Naast soorten afhankelijkheid tussen partijen is er in de theorie ook beschreven dat het vinden van gemeenschappelijke belangen of het afstemmen van belangen op elkaar een proces beter doen verlopen. Poolen (persoonlijke communicatie, 27 mei, 2013) beschrijft dat een van de weinige grote problemen in het project de grote hoeveelheid tegenstrijdige belangen zijn. Zoals eerder is beschreven zijn er tussen de verschillende diensten van Rijkswaterstaat al verschillende belangen. Ook tussen Rijkswaterstaat en andere partijen zijn echter veel verschillende belangen. Mevrouw Nonnekens (persoonlijke communicatie, 6 juni, 2013) stelt dat de belangen tussen de partijen niet per definitie tegenstrijdig zijn, maar dat dit project wel getypeerd wordt door het zoeken naar en vooral afstemmen van belangen op elkaar. Een voorbeeld daarvan is dat het waterschap in eerste instantie liever een zachte waterkering wilde, in de vorm van een dijk. Vanuit de gemeente en Rijkswaterstaat was er echter de wil om een harde waterkering, in de vorm van een kade, te realiseren. Het voordeel daarvan was het veel ruimte bespaart en dus ruimte biedt voor andere ruimtelijke ontwikkelingen zoals woningbouw en natuur. Het nadeel voor het waterschap is dat ze minder gewend zijn om met harde waterkeringen te werken en dat versteviging of verhoging van de kering later, in de beheerfase, moeilijk is uit te voeren. Daarop is er een constructie bedacht waarmee de kade tot op zekere hoogte nog wel te verstevigen is. Daar is het waterschap mee akkoord gegaan. Er zijn nog meer concessies gedaan, waarmee belangen op elkaar worden afgestemd (H. Kool, persoonlijke communicatie, 6 juni, 2013). De directe belangen voor het waterbeheer bestaan verder vooral uit de eisen die met het vaststellen van de nota Ruimte voor de Rivier in 2006 zijn bepaald. Mevrouw Nonnekens (persoonlijke communicatie, 6 juni, 2013) stelt dan ook dat, als het waterschap minder of niet had geparticipeerd in de planfase, de directe belangen van het waterschap alsnog gehaald zouden worden, dat waren immers de eisen. Het zou echter later tot problemen kunnen leiden voor het beheer en onderhoud van het gebied.

Er kunnen met betrekking tot de samenwerking nog wel enkele dingen worden verbeterd. Zo kan het volgens de heer Poolen (persoonlijke communicatie, 27 mei, 2013) nuttig zijn om van tevoren meer afspraken en doelstellingen te maken. Dan is er van het begin af aan meer duidelijk welke richting het project op gaat. Poolen stelt ook dat het mogelijk moet zijn om juridische regels in sommige gevallen flexibel toe te passen, waardoor ze het proces niet negatief kunnen

beïnvloeden. Dit laatste idee van de heer Poolen is echter moeilijk in praktijk te brengen, aangezien de meeste juridische regels alleen goed werken als ze consequent worden toegepast.

Voor het waterschap is er weinig ruimte voor verbetering. De samenwerking is over het algemeen goed verlopen, alleen moest het waterschap wel wennen aan de nieuwe vorm van werken waarbij het waterschap meer participeert in het proces en het niet alleen als expert adviezen kan geven (H. Kool, persoonlijke communicatie, 6 juni, 2013).

4.1.3 Sense of urgency voor water

De druk die op welke manier dan ook op een project wordt uitgeoefend kan het project ten goede komen. In sommige gevallen kan het echter ook een negatieve uitwerking hebben. Het belang dat bewoners of beleidsmakers bij een project hebben kan eveneens zowel positieve als negatieve invloed hebben. De heer Poolen (persoonlijke communicatie, 27 mei, 2013) zegt dat er van het begin af aan een grote tijdsdruk op het project stond. In 2006 stond al vast dat het project in 2015 afgerond moet zijn. De grote tijdsdruk zorgt er voor dat er vanuit verschillende publieke partijen een grotere bereidheid is om samen te werken en soms om sneller concessies te doen.

Ook de heer Kool van het waterschap (persoonlijke communicatie, 6 juni, 2013) stelt dat het absoluut geholpen heeft dat er een groot belang voor waterveiligheid is. Hij zegt dat ‘dat het voordeel is van dit soort projecten waar wij mee bezig zijn op het gebied van waterveiligheid. Als er aan getornd kan worden dan verlies je snel draagvlak’ (persoonlijke communicatie, 6 juni, 2013). Bij projecten waar de waterveiligheid vergroot wordt creëer je dus relatief veel draagvlak.

In het project is naast de aandacht voor waterveiligheid ook veel aandacht geweest voor de kwelproblematiek in Lent. Dat is een van de punten waarop Ruimte voor de Waal en de Waalsprong samen moesten werken. Henriëtte Nonnekens (persoonlijke communicatie, 6 juni, 2013) zegt dat er in Lent al lange tijd problemen waren met kwelwater dat kelders deed onderlopen. In het begin van de planfase is tegen de bewoners gezegd dat door de aanpassingen die plaats zouden vinden de kwelproblematiek hoe dan ook niet zou verergeren. Later heeft men in het plan een kwelscherm opgenomen dat er voor zorgt dat de kwelproblematiek afneemt. Het scherm wordt over een lengte van ruim anderhalve kilometer en twintig meter diep geplaatst (H. Nonnekens, persoonlijke communicatie, 6 juni, 2013). Volgens Nonnekens had het waterschap dit niet alleen kunnen doen en is het alleen mogelijk doordat het gehele gebied op de schop gaat. Door de aanpassing die gedaan wordt om kwelwater in Lent tegen te gaan is er voor de bewoners een extra belang bij gekomen voor het project. Dit heeft volgens Nonnekens zeker een positieve invloed gehad op de medewerking van de bewoners. Het kwelscherm heeft ook een positieve invloed op de robuustheid van de waterkering en daarmee ook op de waterveiligheid. Het kwelscherm kan namelijk het proces van ‘piping’ in een dijk tegen gaan (Luijendijk, 2011). ‘Piping’ is een proces waarbij

kwelwater onder of door een dijk stroomt van de zijde waar het waterpeil hoger is naar de zijde waar het waterpeil lager is (Deltares, 2010). Bij dat proces vormen zich gestaag kanaaltjes onder een dijk waardoor de dijk uiteindelijk kan bezwijken (Deltares, 2010).

4.1.4 Waterveiligheid en klimaatbestendigheid

In deze paragraaf zullen de belangrijkste aspecten worden beschreven die van belang kunnen zijn bij de beoordeling van de waterveiligheid en de klimaatbestendigheid van het project. Het project voldoet ruim aan de gestelde eisen voor wat betreft de waterstanddaling. De eis was een waterstanddaling van minimaal 27 centimeter van de maatgevende hoogwaterstand (MHW). Met het huidige plan zal in de toekomst die daling zelfs 35 centimeter zijn (Gemeente Nijmegen, 2010). In de milieueffectrapportage voor Ruimte voor de Waal (Gemeente Nijmegen, 2011) wordt in het deel hydraulica gemeld dat het huidige beleid gebaseerd is op een toekomstige piekafvoer van 16.000 m³ per seconde bij Lobith. De maat die niet gehanteerd wordt in het beleid maar wel een vooruitblik is, is een toekomstige waterafvoer 18.000 m³ per seconde bij Lobith. Voor die grotere afvoer is een waterstanddaling van 40 tot 42 centimeter als eis gesteld, waarvan, volgens de milieueffectrapportage, nog maar 33,7 centimeter behaald is (Gemeente Nijmegen, 2011). Er is hierbij echter wel een kanttekening te plaatsen. De maatgevende piekafvoer bij Lobith kan niet oneindig stijgen. Deltares stelt dat bij een piekafvoer van 15.000 m³ per seconde de dijken langs de Nederrijn in Duitsland beginnen te overstromen, waardoor “ons huidige hoogwaterplafond ongeveer 17.500 m³ per seconde is” (Deltares, 2008b).

De overstromingsrisico's, overstromingskansen en overschrijdingskansen zijn niet specifiek voor dit project te benoemen. Dit project hangt namelijk samen met alle andere Ruimte voor de Rivier projecten die samen in de Nederlandse delta zorgen voor lagere overstromingsrisico's en -kansen. Een Ruimte voor de Rivier project zorgt soms voor waterveiligheid in een andere regio dan waar het project wordt uitgevoerd. Het doel van Ruimte voor de Rivier is om de overstromingskansen te behouden op eens in de 1250 jaar, ofwel een kans van 1/1250^{ste} per jaar (Programmadirectie Ruimte voor de Rivier, 2011). Er worden dus maatregelen genomen om de afvoercapaciteit van rivieren te vergoten, waardoor bij een gelijkblijvende overstromingskansen, de maatgevende piekafvoer wel groter kan worden.

4.2 Blauwestad

De tweede casus is het project Blauwestad in de provincie Groningen. Dit project is gestart vanuit twee personen, Wim Haaskens en Jan Timmer (VPRO, NTR, 2012). Het doel van het project was om de economische en demografische krimp van Oost-Groningen tegen te gaan met een groot meer, het Oldambtmeer, gecombineerd met woningbouw, toerisme en natuur (Blauwestad, 2013). De directe

belangen van het project zijn dus te vinden in de sociale en economische aspecten. En hoewel het waterbeheer gedurende het planproces wel een belangrijke rol heeft gespeeld, heeft het nooit een duidelijk sturende rol gespeeld. Tabel 2 geeft een overzicht van enkele belangrijke jaartallen en de gegevens die voor dit onderzoek van belang zijn.

Eerste initiatief	1989
Provincie pakt idee op, stuurgroep ontstaat	1991
Start grondverwerving	1998
Start graafwerkzaamheden	2004
Eerste bewoners naar Blauwestad	2006
Gepland aantal woningen	1000
Aantal inwoners (1 januari 2012)	385
Grootte Oldambtmeer	800 hectare
Waterpeil in normale toestand	-0,65 m NAP
Waterpeil bij noodberging (maximaal)	-0,15 m NAP
Waterpeil Winschoterdiep in normale toestand	+0,55 m NAP
Waterpeil Winschoterdiep bij extreem hoogwater	+1,50 m NAP
Hoeveelheid extra water bij noodberging	4 mln. kuub

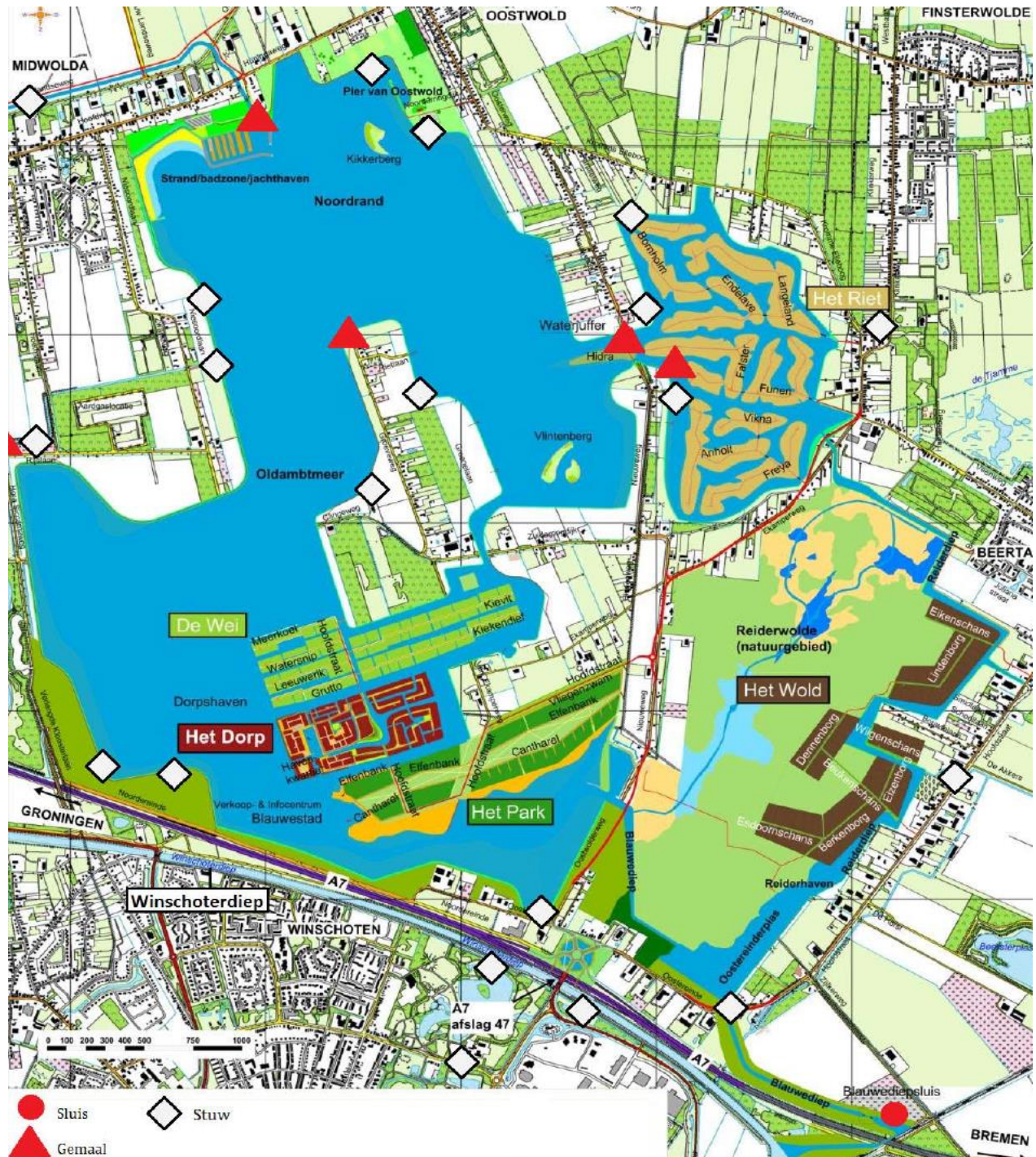
Tabel 2: Belangrijkste jaartallen en kengetallen voor de Blauwestad

In het proces neemt het waterschap Hunze en Aa's, voortgekomen uit de waterschappen Hunze en Aa, Dollardzijlvest en Eemzijlvest, een adviserende rol in. Zij heeft tijdens het proces meermalen commentaar geleverd op de plannen en ontwerpen (Rekenkamer, 2010). Hunze en Aa's wilde in eerste instantie een meer participerende rol in het proces hebben, maar kon niet financieel bijdragen aan het project. Daardoor kon het ook niet aansluiten bij de PPS-constructie die werd opgesteld tussen overheden en ondernemers en was de bijdrage van het waterschap kleiner dan het zelf had gewild (Tigelaar, 2005).

De volgende actoren spelen bij deze casus een rol: Provincie Groningen, gemeente Oldambt (voorheen gemeenten Scheemda, Reiderland en Winschoten), Stuurgroep Blauwestad, Projectteam Blauwestad, Waterschap Hunze en Aa's (tot het jaar 2000 waterschappen Hunze en Aa, Dollardzijlvest en Eemzijlvest), Staatsbosbeheer, Stichting Groninger Landschap.

In figuur 8 is een kaart van het project te zien met de omliggende dorpen. Het Dorp, De Wei, Het Park, Het Wold en Het Riet zijn de nieuwe wijken van het dorp 'Blauwestad'. Die wijken zijn deels ontwikkeld en deels nog te ontwikkelen. Op de kaart zijn tevens de waterstaatkundige functies te zien in het gebied. Rechts onderin is de Blauwediepsluis te zien die de scheiding vormt

tussen de wateren van en rond het Oldambt meer en het Winschoterdiep. Verder zijn er rond het meer meerdere gemalen te zien die het waterpeil van het meer en van de toestromende wateren reguleren. In figuur 9 is de ligging van de Blauwestad in Nederland te zien.



Figuur 8: Waterstaatkundige functies in en rond de Blauwestad (Bron: Blauwestad, op <http://www.blauwestad.nl/> & Waterplan, Gemeente Oldambt, 2012)



Figuur 9: Ligging van de Blauwestad in Nederland (*Bron: Auteur onbekend, op: www.plaatsengids.nl*)

4.2.1 Initiatief van het project

Dit project zoals reeds gezegd heel klein gestart, vanuit de personen Wim Haasken en Jan Timmer. Wim Haasken was ambtenaar bij het ministerie van landbouw van de provincie Groningen. Het idee om een meer te creëren bedacht hij vanuit het oogpunt van de landbouw en de economie. Veel gronden lagen braak als gevolg van de afnemende productie van landbouwgewassen en de Europese subsidies voor het niet gebruiken van gronden om overproductie tegen te gaan. Wim Haasken heeft vervolgens met Jan Timmer, een architect die ook in het gebied woont, een plan opgesteld en daarmee geprobeerd de provincie Groningen over te halen. Gerard Beukema was als gedeputeerde bij de provincie het meest enthousiast en heeft het proces in gang gezet. Het allereerste initiatief kwam dus niet direct van de provincie, maar het werd wel snel opgepakt door de provincie (VPRO, NTR, 2012; H. Polman, persoonlijke communicatie, 21 november, 2012).

Het primaire doel van het project was het geven van een kwaliteitsimpuls aan het gebied op sociaal en economisch vlak (Werkgroep ontwikkelingsvisie Blauwestad, 2010). Het idee was dat het aanleggen van het meer en de woningen direct en indirect zou zorgen voor werkgelegenheid. De directe werkgelegenheid wordt gecreëerd door mensen die mee helpen aan de bouw van woningen en de aanleg en het onderhoud van het meer. De indirecte werkgelegenheid wordt gecreëerd door het toerisme dat het meer aantrekt, de voorzieningen die bij en rond het meer kunnen komen en dergelijke (VPRO, NTR, 2012). Waterveiligheid is bij dit project niet een van de belangrijke doelstellingen. De waterbergingsfunctie wordt in enkele beleidsdocumenten wel genoemd als doelstelling, maar heeft verder weinig onderbouwing. Volgens die doelstelling gaat het meer overtollig water uit de regio opvangen als er sprake is van hoogwater of overstromingen. Ook wethouder ruimtelijke ordening Hans Polman van de gemeente Oldambt (persoonlijke communicatie, 21 november, 2012) noemt waterveiligheid niet als belangrijke doelstelling.

Het waterschap is na de start van het project vrij snel bij het project betrokken geraakt (B. de Vries, persoonlijke communicatie, 5 juni, 2013). Dat was op het gebied van de

waterbergingsfunctie en de waterkwaliteit. Het waterschap heeft echter altijd een terughoudende rol gehad, en heeft derhalve weinig initiatief getoond. De heer de Vries (persoonlijke communicatie, 5 juni, 2013) geeft aan dat het waterschap nu wel meer initiatief toont als het gaat om betrokkenheid bij projecten. Ze proberen uit zichzelf bij allerlei toekomstige projecten of beleidsvisies rond de tafel te komen. Hij zegt er bij dat van die houding vroeger minder tot geen sprake was.

In dit project is voornamelijk de provincie de initiator. De provincie heeft het project van het begin af aan getrokken en heeft altijd een belangrijk aandeel gehad in de stuur- en projectgroep (De Noordelijke Rekenkamer, 2010). Naast de provincie hebben de gemeenten Scheemda, Winschoten, Reiderland (nu gemeente Oldambt) in het begin een belangrijke beslissende rol gehad. Zij hebben later in het proces ook af en toe deels de kar getrokken, aangezien de voorzittersfuncties in de stuurgroep tussen hen doorgewisseld werden (De Noordelijke Rekenkamer, 2010).

4.2.2 Wijze van samenwerking tussen partijen

Ook de samenwerking tussen waterbeheerders en andere partijen verloopt anders dan bij Ruimte voor de Waal. In dit project vertegenwoordigt het waterschap specifiek het waterbeheer, maar houdt ook de provincie zich bezig met waterbeheer. Zoals al eerder aangegeven was het waterschap redelijk snel betrokken nadat de provincie het project in gang had gezet. Het betrof in het begin de waterbergingsfunctie en de waterkwaliteit waar het waterschap zich mee bezig hield (B. de Vries, persoonlijke communicatie, 5 juni, 2013). De heer de Vries stelt dat die betrokkenheid destijds vooral gebaseerd was op advisering van de project- en stuurgroep. De provincie heeft volgens De Vries (persoonlijke communicatie, 5 juni, 2013) minder specifieke en technische kennis met betrekking tot het waterbeheer die het waterschap wel heeft. De belangrijkste keuzes die voor het project gemaakt moesten worden lagen volgens De Vries voornamelijk bij de provincie. Het hele proces door heeft het waterschap een toetsende rol gehad. Uit het verslag van De Noordelijke Rekenkamer (2010) blijkt dat het waterschap meerdere malen in het proces de plannen heeft bekritiseerd en becommentarieerd.

Met betrekking tot de verantwoordelijkheden van partijen tegenover elkaar is er gedurende het proces wel wat veranderd. Met de intreding van de Waterwet in 2009 zijn de bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van waterbeheer duidelijker verdeeld. De provincie is verantwoordelijk voor het strategische beleid en de normstelling op regionaal niveau en het waterschap is verantwoordelijk voor het regionale, operationele waterbeheer (Helpdesk Water, 2013). De provincie heeft zich bezig gehouden met het bepalen van de functies voor water en ruimtelijke ordening van het gebied, waarbij water een van de belangrijkste landschappelijke elementen is geworden. De gedeputeerde van de provincie is daarbij op provinciaal niveau wel

verantwoordelijk voor waterhuishouding, waterveiligheid, waterkwaliteit, waterkwantiteit en het Deltaprogramma waterschappen (Provincie Groningen, 2013).

In het begin van het proces lijken het waterschap en de andere publieke partijen te streven naar een bestuurlijke rol voor het waterschap. In de periode van 1996 tot 2001 worden enkele ‘tussenovereenkomsten’ en een voorbereiding voor een PPS-constructie tot stand gebracht. (De Noordelijke Rekenkamer, 2010). Het waterschap zou toentertijd financieel en bestuurlijk betrokken raken bij de PPS-constructie dat in de vorm van een OBS (Overeenkomst Blauwestad) getekend zou worden in 2001. De avond voordat de OBS getekend zou worden besluit het waterschap om toch niet deel te nemen aan deze vorm van samenwerking:

“ In oktober 2001 heeft het waterschap Hunze en Aa’s bij nader inzien besloten om zich te beperken tot haar wettelijke en reguliere waterschapstaak. Dit besluit betekende dat het waterschap afzag van bestuurlijke participatie in het project. “ (Gedeputeerde Staten Groningen, 2004, p. 2)

Het waterschap wilde niet deel nemen aan de PPS-constructie omdat het de financiële voorwaarden die er aan vast zaten niet dacht te kunnen dragen (De Noordelijke Rekenkamer, 2010). Het gevolg daarvan was dat het waterschap na 2001 alleen nog als expert in het proces stond (Gedeputeerde Staten Groningen, 2004). De heer de Vries (persoonlijke communicatie, 5 juni, 2013) geeft aan dat het waterschap nu wel financieel bij het project betrokken is. Uit het verslag van de Noordelijke Rekenkamer (2012) blijkt dat eveneens, het waterschap draagt alleen niet meer de risico’s die aan de PPS-constructie vast zitten.

Aangezien het waterschap geen deel nam in de OBS, werd er tussen het waterschap en de provincie een WEBO overeenkomst (Waterberging, Eigendom, Beheer en Onderhoud) opgesteld in 2004 (Gedeputeerde Staten Groningen, 2004). Dat WEBO-contract heeft het waterschap wederom niet getekend, De Noordelijke Rekenkamer suggereert dat het daarbij wederom om financiële redenen is afgeblazen (De Noordelijke Rekenkamer, 2010). Pas in 2011 is er een overeenkomst getekend waarin de overdracht van de projectonderdelen is vastgesteld en waarin verantwoordelijkheden van partijen duidelijk worden (Gemeente Oldambt, 2011). Ook in die periode zijn aparte afspraken gemaakt met de gemeente over het beheer en onderhoud van het meer (Waterschap Hunze en Aa’s, 2011, p. 20).

Het waterschap heeft later in het proces meerdere malen gelobbyd voor de aandacht van andere partijen voor het water en in het bijzonder voor de bergingsfunctie (De Vries, persoonlijke communicatie, 5 juni, 2013). Het waterschap heeft zich er volgens De Vries hard voor gemaakt om het meer ook geschikt te krijgen voor de bergingsfunctie.

De directe waterveiligheid zou volgens De Vries niet per definitie beter zijn geworden als het waterschap een grotere rol had gespeeld in het ontwikkelen van de plannen. De dijken en andere waterveiligheidsaspecten voldoen allemaal aan de normen die van te voren gesteld zijn en aan de normen die vastgesteld zijn in de Kaderrichtlijn Water (B. de Vries, persoonlijke communicatie, 5 juni, 2013).

Nu het project zelf is afgerond beschouwt De Vries het waterschap als een gebiedspartner die samen met de andere partijen het gebied beheert. Toch beheert het waterschap nu nog niet alle dijken en kunstwerken officieel. Het waterschap zou, zoals dat normaliter gaat, na de afronding van de werkzaamheden het onderhoud en beheer van het meer op zich nemen. De provincie en het waterschap zijn echter overeengekomen dat het meer 10 jaar langer dan gepland in beheer van de provincie blijft. De heer de Vries (persoonlijke communicatie, 5 juni, 2013) zegt daarover dat het te maken heeft met juridische regels. De overname gaat volgens hem fasegewijs en niet in één keer. Het langere beheer betekent dat de Blauwestad BV (voortgekomen uit de PPS-constructie) op die manier langer belasting terug kan krijgen over de betalingen. Het waterschap heeft daardoor in feite een beetje minder zeggenschap over het meer, ook tijdens de afronding van het project.

De laatste jaren zijn er werkgroepen opgericht die voor een bepaald thema regelmatig bij elkaar komen. Dat is een goede trend volgens De Vries (persoonlijke communicatie, 5 juni, 2013). Die werkgroepen stuiten eerder op problemen die ontstaan zodat het niet te laat boven water komt als het probleem er al is.

De heer De Vries (persoonlijke communicatie, 5 juni, 2013) stelt dat de samenwerking tussen het waterschap en andere partijen nog wel kan verbeteren. Er hadden in het in het begin van het planproces al duidelijker afspraken gemaakt moeten worden over de verantwoordelijkheden van partijen. Daar is volgens De Vries nu soms nog steeds discussie over. In 2011 zijn er zoals gezegd wel dat soort afspraken gemaakt maar “dat is nu wel vrij laat want alles ligt er al” (persoonlijke communicatie, 5 juni, 2013).

4.2.3 Sense of urgency voor water

Dit project is niet gestart met als primair doel de waterveiligheid. Met name in het begin was de waterbergingsfunctie slechts een mooie bijkomstigheid. Het primaire doel was immers het stimuleren van sociale en economische groei in de regio. Mede daardoor is het algemeen belang dat er heerst bij waterveiligheid voor dit plan niet erg groot. De Vries stelt dat het voor het waterschap belangrijk was om te lobbyen voor aandacht voor het waterbeheer (persoonlijke communicatie, 5 juni, 2013). De sense of urgency voor water was niet groot, zowel vanuit de bevolking als ook vanuit publieke partijen.

Pas in 1998, toen in Groningen grote problemen ontstonden met hoogwater en bijna-overstromingen, kwam er meer aandacht voor waterveiligheid en werd het nut van de bergingsfunctie van het meer duidelijk (B. de Vries, persoonlijke communicatie, 5 juni, 2013). Ook bij veel beleidsmakers was er toen sprake van een sense of urgency, dat heeft destijds wel meegeholpen. Later was het belang voor water al minder groot geworden en moest het waterschap wederom meer aandacht vragen voor de bergingsfunctie en waterveiligheid.

Sinds een tijd probeert het waterschap Hunze en Aa's het belang van water al voordat een project van start gaat onder de aandacht te brengen. Zo trachten ze mee te denken als er bijvoorbeeld een structuurvisie opgesteld wordt. Dan kan er meer door het waterschap beslist worden op het gebied van water en kan de lokale kennis die het waterschap daarover heeft beter gebruikt worden. Er is minder ruimte voor wijzigingen of invloed als het waterschap pas bij een bestemmingsplan wordt betrokken, dan staat er namelijk al veel vast (B. de Vries, persoonlijke communicatie, 5 juni, 2013).

4.2.4 Waterveiligheid en klimaatbestendigheid

Deze paragraaf behelst de aspecten die van belang kunnen zijn voor de beoordeling van de waterveiligheid en klimaatbestendigheid van het project Blauwestad. De waterveiligheid van dit project heeft betrekking op een grote regio. In geval van hoogwater kan het meer een deel van het overtollige water uit de regio opvangen, waardoor de druk op het watersysteem afneemt en een eventuele overstroming mogelijk kan worden voorkomen. Zoals al eerder duidelijk is geworden is het Oldambtmeer aangesloten op meerdere omliggende wateren. Om het waterpeil in het meer goed te kunnen reguleren zijn er op meerdere plaatsen rond het meer gemalen geplaatst (Werkgroep ontwikkelingsvisie Blauwestad, 2010).

De bergingsfunctie van het meer heeft voornamelijk betrekking op het water uit het Winschoterdiep, aan de zuidkant van het meer. Als er tegelijkertijd sprake is van hoogwater en een noordwesterstorm kan de waterstand van het Oldambtmeer via de sluis in het Blauwediep en vervolgens de vaarroute tussen het Winschoterdiep en het Oldambtmeer, met maximaal 50 centimeter stijgen (Waterschap Hunze en Aa's & De Gemeenschappelijke Regeling De Blauwe Stad, n.d.). De normale waterstand van het meer is gemiddeld 0,65 meter onder NAP. De waterstand kan stijgen tot 0,15 meter onder NAP. Een dergelijke stijging van de waterstand zal gemiddeld eens in de 25 jaar voor komen. De kades rond het meer zijn berekend op die waterstand, maar niet op een hogere waterstand. (Waterschap Hunze en Aa's & De Gemeenschappelijke Regeling De Blauwe Stad, n.d.)

Het overtollig water in het Oldambtmeer wordt via het gemaal Hunninga aan de oostzijde van het meer afgevoerd. Door dat gemaal aan het einde van de winter af te sluiten kan het water

stijgen tot 0,45 centimeter onder NAP. Het water hoeft in de zomer dan niet meer van andere plekken aangevoerd te worden. In de zomer is het waterpeil dan weer gedaald tot 0,65 centimeter onder NAP. Als het waterpeil nog verder daalt zal er water worden aangevoerd vanuit de polder Hongerige Wolf. (Waterschap Hunze en Aa's & De Gemeenschappelijke Regeling De Blauwe Stad, n.d.)

De berging van overtollig water heeft wel tijdelijk nadelige gevolgen voor de waterkwaliteit van het Oldambtmeer. Het water uit het Winschoterdiep is namelijk van beduidend minder grote kwaliteit dan het water in het Oldambtmeer. Daardoor komen er allerlei ongewenste voedingsstoffen terecht in het meer. Via de schutsluis in de vaarverbinding naar het Winschoterdiep komt ook water uit het Winschoterdiep het meer in. Het effect daarvan is echter zo klein dat het geen negatieve gevolgen heeft voor de waterkwaliteit van het meer. (Waterschap Hunze en Aa's & De Gemeenschappelijke Regeling De Blauwe Stad, n.d.)

5 Analyse

Nu beide casussen beschreven zijn en er een duidelijk beeld is van beide casussen zal in dit hoofdstuk de theorie gekoppeld worden aan de empirische gegevens. Daarbij zal ten eerste de relatie tussen het initiatief bij gebiedsontwikkeling met waterveiligheid en klimaatbestendigheid worden beschreven. Vervolgens zal de relatie tussen de wijze van samenwerking tussen waterbeheerders en andere partijen met waterveiligheid en klimaatbestendigheid aan bod komen. Ten derde zal de relatie tussen de sense of urgency voor water met waterveiligheid en klimaatbestendigheid worden beschreven.

5.1 Relatie initiatief in gebiedsontwikkeling met waterveiligheid en klimaatbestendigheid

In de theorie wordt met betrekking tot het initiatief in gebiedsontwikkelingen een aantal dingen gesteld. Zo wordt ten eerste gesteld dat waterveiligheid in ieder geval deel uit moet maken van het initiatief om met het uiteindelijke project de waterveiligheid te vergroten. Waterveiligheid kan een grote rol spelen in het initiatief, maar kan ook een kleine rol spelen en later in het proces worden uitgewerkt.

In het geval van de casus Lent is te zien dat het waterbeheer een groot deel uitmaakt van het initiatief. Het initiatief voor Ruimte voor de Rivier kwam van het Rijk. Bij het tonen van het initiatief was het primaire doel het vergroten van de waterveiligheid. De vertaalslag van het algemene doel, dat door het Rijk was bedacht, naar specifieke projecten werd gemaakt door Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat nam in het begin de leiding. Die leiding werd vanaf 2006 overgenomen door de gemeente Nijmegen. Rijkswaterstaat heeft dus als initiator van het project Ruimte voor de Waal een belangrijke rol gehad en heeft daarmee het waterbeheer vertegenwoordigd. Zoals gezegd wisselen DLG en Rijkswaterstaat het projectleiderschap voor Ruimte voor de Rivierprojecten onderling af, met als verdelingscriterium het aandeel waterbeheer in een project. Het feit dat Rijkswaterstaat dit project heeft geleid zal een positieve invloed hebben gehad op de waterveiligheid. Rijkswaterstaat heeft immers meer expertise en mogelijkheden op het gebied van waterbeheer. Als het project door DLG werd geleid was er mogelijk een andere focus tijdens het planproces geweest. De expertise van Rijkswaterstaat had in dat geval echter wel benut kunnen worden.

Het waterschap heeft, als andere partij die het waterbeheer vertegenwoordigd, geen rol als initiatiefnemer in het project gehad. Wel was het waterschap snel bij het project betrokken en heeft het meegedacht bij het opstellen van de eisen voor de waterveiligheid. Doordat die eisen voor het project direct door Rijkswaterstaat zijn vastgesteld, was er voor andere partijen, zoals de gemeente,

geen mogelijkheid om van die eisen af te wijken. De gemeente moest er maar 'het beste van maken' omdat er al verplichtingen waren van hogerhand.

Bij de Blauwestad was in tegenstelling tot bij Ruimte voor de Waal weinig sprake van het aspect waterveiligheid of klimaatbestendigheid in het initiatief. Het eerste initiatief ging immers over de economische, sociale en landbouw aspecten. De bergingsfunctie, om overtollig water uit de regio op te vangen, werd wel in de eerste planfase toegevoegd. Het waterschap was volgens De heer de Vries meteen betrokken toen de bergingsfunctie van het meer werd uitgewerkt. Het heeft echter geen initiatief getoond tot het ontwikkelen of bedenken er van. Wel heeft het waterschap veel gelobbyd voor aandacht voor waterbeheer, maar het is de vraag in hoeverre dat in het begin van het proces heeft bijgedragen aan de rol van waterbeheer in het initiatief van het proces.

Doordat waterveiligheid niet in het begin als één van de hoofddoelstellingen van het project is opgenomen, lijkt het over het gehele project een ondergesneeuwd aspect. Het waterschap heeft de andere partijen vaak moeten herinneren aan het belang van die waterveiligheid voor de regio (B. de Vries, persoonlijke communicatie, 5 juni, 2013). De provincie heeft uiteraard ook verantwoordelijkheden op het gebied van water en waterveiligheid, maar heeft zich bij dit project meer gefocust op waterfuncties ten behoeve van de wonen, recreatie en natuurontwikkeling.

In beide projecten lijkt het belangrijk te zijn dat waterbeheer een belangrijke doelstelling is bij het initiatief van het project. Voor de latere samenwerking is het ook positief als een waterbeherende partij vroeg bij het project betrokken is, het liefst bij de opstartfase. Ook moeten er in die vroege fase duidelijke afspraken gemaakt worden over de samenwerking en de verantwoordelijkheden. Zowel de projectmanager van Ruimte voor de Waal als De heer de Vries van Waterschap Hunze en Aa's noemden dat als verbeterpunten voor de samenwerking tussen waterbeheer en andere partijen (persoonlijke communicatie, 27 mei; persoonlijke communicatie, 5 juni).

De start van een project blijkt een zeer belangrijke fase te zijn in de projecten. Bij de start worden eisen opgesteld en wordt de richting bepaald. Bij Ruimte voor de Waal wordt bijvoorbeeld in het begin vastgesteld wat de eisen zijn voor de waterveiligheid. Van die eisen wordt in het verdere verloop van het project niet meer afgeweken. Op het gebied van ruimtelijke ordening, locatiebepaling en functieverdeling is later in het proces nog wel veel ruimte voor verandering. Bij de Blauwestad daarentegen stond in het begin van het proces nog niets vast op het gebied van waterveiligheid en klimaatbestendigheid. Het hoofddoel was de sociale en economische vooruitgang waarvoor de Blauwestad zou moeten zorgen. Dat gaf het gehele project door de richting van het proces aan. Op het gebied van waterveiligheid en klimaatbestendigheid was bij de Blauwestad, in tegenstelling tot bij Ruimte voor de Waal, nog veel ruimte voor verandering.

In navolging hiervan is er met betrekking tot het initiatief in gebiedsontwikkeling een globaal onderscheid te maken tussen primaire en secundaire doelen. Primaire doelen zijn doelen die de richting van een proces aan geven. Ze staan gedurende het planproces vast en worden niet of nauwelijks veranderd. Bij primaire doelen kunnen ook eisen horen waaraan het project moet voldoen. Het primaire doel vormt een soort constante gedurende het gehele proces. Bij Ruimte voor de Waal is dat de waterveiligheid met duidelijk gestelde eisen. Bij de Blauwestad is dat de sociale en economische vooruitgang. Daarmee zijn de eisen die gesteld zijn bij het initiatief minder concreet dan bij Ruimte voor de Waal. Secundaire doelen zijn aspecten in het proces die eveneens van belang kunnen zijn bij een gebiedsontwikkeling, maar die niet per definitie het gehele proces een belangrijke rol spelen. Aan deze secundaire doelen moet in het proces nog invulling worden gegeven. Ook mogen secundaire doelen de primaire doelen niet in de weg zitten. In het geval van Ruimte voor de Waal is ruimtelijke kwaliteit een van de secundaire doelen. De ruimtelijke kwaliteit is aan het begin van het proces wel genoemd als doel, maar het mag de waterveiligheid niet nadelig beïnvloeden. Bij de Blauwestad is duidelijk te zien dat waterveiligheid een secundair doel is ten opzichte van de sociale en economische vooruitgang van de regio. De invulling van het waterbeheer is niet vooraf bepaald en mag het primaire doel van het project niet in de weg zitten. Dit alles betekent echter niet dat er geen concessies gedaan kunnen worden tussen de verschillende doelen of dat er geen rekening gehouden wordt met secundaire doelen. Bij de Blauwestad is bij de aanleg van de 'wooneilanden' in het meer bijvoorbeeld wel rekening gehouden met de hoogte van de kades, zodat het water nog kan stijgen en het meer geschikt is voor waterberging.

5.2 Relatie wijze van samenwerking met waterveiligheid en klimaatbestendigheid

In de theorie wordt met betrekking tot de wijze van samenwerking gesproken over soorten afhankelijkheid tussen partijen, belangen van partijen en het afstemmen van die belangen op elkaar. Bij afhankelijkheid tussen partijen kan sprake zijn van wederzijdse afhankelijkheid, eenzijdige afhankelijkheid, concurrerende afhankelijkheid, symbiotische afhankelijkheid en volgtijdelijke afhankelijkheid.

Uit de analyse blijkt dat er in de casus Lent voornamelijk sprake was van drie verschillende vormen van afhankelijkheid tussen waterbeheerders en andere partijen, eenzijdige afhankelijkheid, wederzijdse afhankelijkheid en symbiotische afhankelijkheid. Er is in zekere mate ook sprake van concurrerende afhankelijkheid aangezien de projecten de Waalsprong en Ruimte voor de Waal beide in hetzelfde gebied activiteiten ontplooiën. Daardoor is er dus sprake van schaarste van ruimte waarbij afstemming tussen de partijen noodzakelijk is. De projecten Ruimte voor de Waal en de Waalsprong, die symbiotisch afhankelijk zijn, hangen veel met elkaar samen en moeten goed op

elkaar afgestemd worden. Vanuit beide partijen zijn concessies gedaan, bijvoorbeeld op het gebied van grondverdeling (H. Kool, persoonlijke communicatie, 6 juni, 2013). Op het gebied van waterveiligheid zijn geen concessies gedaan. De eisen die op dat gebied vooraf en onafhankelijk van het project de Waalsprong zijn vastgesteld, werden gehandhaafd.

Zoals in de empirie al naar voren kwam worden de twee projecten door verschillende projectgroepen geleid. Naast de gemeente is ook het waterschap bij beide projecten betrokken. Vanuit het waterschap hebben zij de mogelijkheid gehad om het waterbeheer bij beide projecten op elkaar af te stemmen. Een goed voorbeeld daarvan is het kwelscherm dat met de dijkteruglegging wordt aangelegd, dat heeft veel positieve invloed op de Waalsprong en Lent. Het kwelscherm kan het proces van piping in de dijk tegengaan of vertragen en het zorgt er tevens voor dat de bewoners van Lent minder last hebben van ondergelopen kelders.

Aangezien Rijkswaterstaat de projectleider was tot 2006, de periode waarin een groot deel van de plannen zijn gemaakt, zijn veel partijen afhankelijk van Rijkswaterstaat. Het waterschap is op veel punten afhankelijk van Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat is de grootste financier van het project. Rijkswaterstaat is echter ook afhankelijk van andere publieke partijen om mee samen te werken, zoals de gemeente. Ook Rijkswaterstaat is afhankelijk van het waterschap, door haar gebiedspecifieke kennis (H. Kool, persoonlijke communicatie, 6 juni, 2013). Die wederzijdse afhankelijkheid is goed terug te zien in het feit dat het waterschap tijdens de planfase één persoon gezeteld had bij het projectbureau voor de dijkteruglegging. Die heeft de belangen van het waterschap geprobeerd te behartigen in het project. De projectmanager Poolen beschouwt het waterschap als procespartner en als ‘meedenkende en meewerkende expert’ (persoonlijke communicatie, 27 mei, 2013). Als procespartner heeft het waterschap duidelijk kunnen maken wat op lange termijn goed is voor het beheer en onderhoud van het project. Zo verwacht het waterschap dat er in de toekomst weinig problemen ontstaan met het beheer van het gebied. Met de gebiedsspecifieke kennis van het waterschap is het project beter voorbereid op de toekomst wat bijdraagt aan de klimaatbestendigheid.

Op het gebied van klimaatbestendigheid, en specifiek de flexibiliteit op langere termijn, zijn wel concessies gedaan. De harde kade die in plaats van een ‘zachte’ dijk aan de nevengeul komt te liggen is later moeilijker te verstevigen of verhogen. Daardoor is het moeilijk om in de toekomst de waterkering aan te passen op veranderende omstandigheden. Het waterschap had daar liever een dijk als waterkering gehad. Maar zoals in de beschrijving al naar voren kwam had de harde kade als voordeel dat er meer ruimte overbleef voor andere functies. Dat de flexibiliteit van het project groter had gekund is niet per definitie gemiste kans. In de theorie werd al beschreven dat men zich nog geen zorgen hoeft te maken zolang alleen de lange termijn of alleen de korte termijn

klimaatbestendigheid minder groot is. De robuustheid en veerkracht van dit project (korte termijn klimaatbestendigheid) zijn goed, zoals in de casusbeschrijving duidelijk werd.

Bij het project de Blauwestad zijn de verhoudingen tussen de partijen anders. Daarbij spelen er deels andere partijen een rol dan bij Ruimte voor de Waal. De provincie is daar de belangrijkste partij als initiator van het project. Het waterschap en de provincie vertegenwoordigen er het waterbeheer. Er is bij het project voornamelijk sprake van wederzijdse afhankelijkheid en eenzijdige afhankelijkheid. De vertegenwoordigers van het waterbeheer, en met name het waterschap Hunze en Aa's, zijn in grotere mate afhankelijk van de andere partijen dan andersom. Dat heeft vooral te maken met de in 5.1 beschreven primaire en secundaire doelen. Daaruit blijkt dat de waterveiligheid en klimaatbestendigheid niet de primaire, maar de secundaire doelen zijn. Bij de meeste projecten is een vertegenwoordigende partij van een secundair doel meer afhankelijk van andere partijen dan vice versa. In dit geval is er een onderscheid te maken tussen de provincie als waterbeheerder en het waterschap. De gedeputeerde van de provincie die water in zijn portefeuille heeft staat in een korte lijn verbonden met de personen die namens de provincie het project trekken. De provincie heeft op het gebied van waterbeheer echter alleen de taak om voor strategisch beleid te zorgen. Het waterschap moet zorgen voor het regionale, operationele waterbeheer. De provincie is wat dat betreft wel afhankelijk van het waterschap, aangezien het waterschap verantwoordelijk is voor de waterstaatkundige functies zoals de gemalen en de sluis in het Blauwediep.

De waterveiligheid in het project de Blauwestad is voor een deel gewaarborgd door de provincie die in het gehele project een groot aandeel heeft gehad. Doordat het waterschap Hunze en Aa's een deels participerende rol had is de waterveiligheid niet per definitie groter geworden, maar is het in zekere zin wel klimaatbestendiger. De invloed van het waterschap heeft er voor gezorgd dat er minder problemen of mankementen verwacht kunnen worden bij de waterkeringen, wat een positieve invloed heeft op de robuustheid van het project. De dijken die om het meer staan voldoen aan de eisen en het systeem van gemalen en de sluis zorgen er voor dat het waterpeil het gehele jaar gecontroleerd kan worden en dat bij dreiging het meer kan dienen als bergingsmeer voor overtollig oppervlaktewater. Op andere vlakken dan de waterveiligheid en klimaatbestendigheid had de samenwerking beter gekund. Er zijn vanuit de stuurgroep samenwerkingsverbanden opgesteld, zoals de PPS-constructie en de WEBO-overeenkomst waar het waterschap om financiële redenen niet deel aan kon nemen. Later bleek dat een PPS-constructie bij dit project ook voor private ondernemingen niet geschikt was (De Noordelijke Rekenkamer, 2010).

5.3 Relatie sense of urgency met waterveiligheid en klimaatbestendigheid

De sense of urgency voor de waterveiligheid lijkt in beide projecten van belang te zijn voor de energie die er in de waterveiligheid wordt gestoken en de wijze waarop beleidsmakers met waterbeheerders om gaan.

Bij de start van de Ruimte voor de Rivier projecten was er sprake van een grote sense of urgency. Na de hoogwaters van 1993 en 1995 was er een groot belang om er voor te zorgen dat een dergelijk vooral, of erger, niet nogmaals voor zou komen. Ook bij Ruimte voor de Waal was de sense of urgency groot. Een grote sense of urgency betekent echter niet altijd dat er eveneens sprake is van een groot draagvlak voor een project. In relatie daarmee werd in de theorie duidelijk dat er een onderscheid gemaakt kan worden tussen een beleids-sense of urgency en een gebieds-sense of urgency. Bij Ruimte voor de Waal is er sprake van beide soorten sense of urgency. Er was vanuit de nationale overheid bepaald wat er moet gebeuren en dat het voor 2015 afgerond moet zijn. Voor de gemeente Nijmegen was het duidelijk dat er iets moest gebeuren en dat men er het beste van moest maken. Vanuit veel beleidsmakers was de wil om samen te werken daardoor een stuk groter. Ook was het volgens projectmanager Poolen ook gemakkelijker om tot concessies tussen partijen te komen. Dat spaart tijd en moeite waardoor er meer tijd over is om te besteden aan inhoudelijke zaken die de waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit ten goede komen.

Wat betreft de beleids-sense of urgency gaat het belang dat er was voor de waterveiligheid gelijk op met het belang dat men hecht aan de eisen die op het gebied van waterveiligheid voor het project zijn vastgesteld. Als de sense of urgency voor waterveiligheid groot is, is het belang voor de eisen ook groot. Dat is een groot voordeel bij dit project. Zo beschrijft de heer Kool het eveneens, er moet niet getornd kunnen worden aan het doel van het project, anders verlies je snel draagvlak.

Door te kijken naar de belangen die de bewoners hebben is bij Ruimte voor de Waal de gebieds-sense of urgency vergroot. Met het kwelscherm wordt de kwelproblematiek van Lent aangepakt, waardoor er voor de bewoners meer belangen zijn voor het project. Doordat de gebieds-sense of urgency bij het project groter is ontstaat er ook minder weerstand tegen het project vanuit de bewoners of een deel van de bewoners. Doordat er minder weerstand tegen het project ontstaat kan het voor beleidsmakers makkelijker zijn om andere maatregelen te implementeren in het gebied die de waterveiligheid en klimaatbestendigheid van het gebied ten goede komen.

In de theorie werd gesteld dat er sprake kan zijn van een sense of urgency, een lack of urgency en een search of urgency. In dit project is er duidelijk sprake van een sense of urgency voor waterveiligheid en klimaatbestendigheid. Er is vanuit waterbeheerders niet tot nauwelijks gelobbyd voor een grotere sense of urgency en er is zeker geen sprake geweest van een lack of urgency.

Bij het project de Blauwestad is sprake van een andere relatie tussen de sense of urgency en waterveiligheid en klimaatbestendigheid. Eerder werd al duidelijk dat in grote perioden van het planproces sprake was van weinig sense of urgency voor de waterveiligheid en klimaatbestendigheid. Dat geldt voor zowel de beleids-sense of urgency als voor de gebieds-sense of urgency. In de periode na het hoogwater 1998 was er sprake van een grotere sense of urgency voor de waterveiligheid. Er werd in die periode meer aandacht aan geschonken. Een tijd na 1998 was de sense of urgency voor waterveiligheid weer verkleind. Het waterschap heeft in die periodes veel moeten lobbyen voor de aandacht van beleidsmakers voor de waterveiligheid.

Het idee om het meer als bergingsmeer voor overtollig water te gebruiken is ontstaan in de beginperiode van het project. Dat is voor 1998 en dus voor de periode dat er sprake was een grotere sense of urgency voor de waterveiligheid. De heer De Vries van waterschap Hunze en Aa's stelde dat het waterschap ook later in het proces, na de periode van een grotere sense of urgency, gelobbyd heeft om de bergingsfunctie van het meer te behouden. Als de sense of urgency voor waterveiligheid groter was geweest en het gehele project aanwezig zou zijn was het voor het waterschap minder noodzakelijk geweest om daar veel moeite in te steken. In dat geval was het vanuit de waterbeheerders van de provincie zelf voortgekomen.

De analyse van de gebieds-sense of urgency is in dit geval moeilijker uit te voeren dan bij het project Ruimte voor de Waal. Vanuit het gebied was veel sprake van scepsis ten aanzien van het uitvoeren en slagen van het gehele project. Het is niet gebleken dat er vanuit de burgers specifiek een sense of urgency voor waterveiligheid is. De meeste maatregelen met betrekking tot waterveiligheid en klimaatbestendigheid in het project komen voort uit waterbeheerders van de provincie en het waterschap. Het is dan ook niet duidelijk of een gebieds-sense of urgency eventueel bijgedragen kan hebben aan de waterveiligheid of de klimaatbestendigheid van het project.

Als naar beide projecten gekeken wordt lijkt de beleids-sense of urgency voornamelijk van belang te zijn bij de totstandkoming van de plannen en bij de samenwerking tussen de partijen. De gebieds-sense of urgency daarentegen heeft veel invloed op de implementatie van de plannen en de weerstand die daartegen geboden wordt. De sense of urgency heeft in beide projecten een positieve invloed op de waterveiligheid. Daarnaast is de gebieds-sense of urgency er vooral voor waterveiligheid. Er is niet duidelijk een gebieds-sense of urgency voor klimaatbestendigheid. Klimaatbestendigheid wordt pas echt belangrijk als er ontwerpen worden gemaakt en er nagedacht wordt over hoe het gebied in de toekomst bestand is tegen water. Daardoor is er pas bij het opstellen en ontwerpen van de plannen sprake van het aspect klimaatbestendigheid of andere aspecten die een deel van klimaatbestendigheid vormen.

6 Conclusie & aanbevelingen

In dit hoofdstuk zullen er conclusies getrokken worden aan de hand van de analyse in het vorige hoofdstuk. Allereerst zullen de deelvragen beantwoord worden, waarna ook de hoofdvraag beantwoord kan worden. Tenslotte zullen er enkele aanbevelingen worden gedaan voor toekomstige projecten.

Op welke manier hebben het initiatief en de initiatiefnemer van een gebiedsontwikkeling invloed op de waterveiligheid en klimaatbestendigheid?

Bij de relatie tussen de initiatiefnemer en waterveiligheid en klimaatbestendigheid is het voornamelijk van belang wat de eisen zijn die de initiatiefnemer in het begin van het proces stelt. Die eisen kunnen concreet zijn, bijvoorbeeld in de vorm van een waterstanddaling of afvoercapaciteit, maar kunnen ook globaal zijn en enkel een richting geven aan het proces. Als de initiatiefnemer zich daarbij specifiek richt op één of twee doelen of eisen, dan is er voor de andere aspecten meer ruimte voor verandering, zolang die maar geen nadelige gevolgen hebben voor het hoofddoel van het project. De secundaire doelen kunnen dus later in het proces verder ontwikkeld worden, maar die kunnen ook ondergesneeuwd raken naarmate het planproces vordert. Dat komt in beide projecten op die wijze tot uiting. In het project Ruimte voor de Waal is waterveiligheid één van de twee hoofddoelen, daarmee blijft waterveiligheid gedurende de rest van het project van groot belang en geeft het de richting aan van het project. Ruimtelijke kwaliteit is daarbij een secundair, maar eveneens belangrijk doel dat als maatstaf voor de gemaakte plannen gebruikt kan worden. Bij de Blauwestad was waterveiligheid een van de secundaire doelen, waarover bij het initiatief van het project niet veel vastgesteld is. Daardoor zijn de maatregelen op het gebied van waterveiligheid en klimaatbestendigheid gedurende het gehele proces variabel geweest.

Hierop volgt logischerwijs dat de achtergrond van de initiatiefnemer van belang is bij de eisen die gesteld worden in het proces. De initiatiefnemer van Ruimte voor de Waal is het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat. Bij de Blauwestad zijn dat Wim Haaskens en Jan Timmer, waarna de provincie het heeft opgepakt. Zij hebben daarbij als doel gesteld het stimuleren van de sociale en economische vooruitgang van de regio.

Als enkel naar deze projecten gekeken wordt is de uitkomst dat het initiatief van een project uit de hand van een waterbeheerder moet komen, willen waterveiligheid en klimaatbestendigheid de primaire doelen vormen. Op basis van dit onderzoek is echter niet te zeggen dat het in alle gevallen zo is. Het is ook mogelijk dat een initiatief getoond wordt door een gemeente, waarbij waterveiligheid toch het belangrijkste doel wordt. Het belangrijkste voor een grote verbetering van de waterveiligheid en klimaatbestendigheid is dat het bij het initiatief van een project een

voornaam aandeel heeft. Concrete eisen die gedurende het project gehandhaafd worden hebben eveneens een positieve invloed.

Op welke manier heeft de samenwerking tussen publieke partijen invloed op de waterveiligheid en klimaatbestendigheid?

De samenwerking tussen publieke partijen heeft op verschillende manieren invloed op de waterveiligheid en klimaatbestendigheid. Daarbij is het vooral van belang op welke wijze waterbeheerders bij een project betrokken zijn en hoe andere publieke partijen daar mee om gaan. Bij Ruimte voor de Waal is Rijkswaterstaat de belangrijkste partij in het proces, en daarmee is het waterbeheer goed vertegenwoordigd. Ook het waterschap heeft bij het project een belangrijke rol gespeeld. Doordat het waterschap als procespartner betrokken is bij het project kon het waterbeheer van de Waalsprong en Ruimte voor de Waal op elkaar aangesloten worden. Ook heeft het waterschap mede gezorgd voor oplossingen die ook op langere termijn nog goed zijn. Bij de Blauwestad heeft het waterschap eveneens gezorgd voor betere oplossingen op langere termijn, hoewel het bij de Blauwestad wel minder het geval was. De waterschappen hebben daarmee vooral de klimaatbestendigheid vergroot. De waterveiligheid van het project hebben zij minder vergroot. De rol die het waterschap speelt bij een project blijkt ook van belang. Als procespartner bij Ruimte voor de Waal had het waterschap meer ruimte om plannen te maken en te veranderen dan dat het waterschap had bij de Blauwestad, waar het vooral een expert-rol vervulde.

Op welke manier heeft een sense of urgency voor het waterbeheer invloed op de waterveiligheid en klimaatbestendigheid?

Uit de analyse blijkt dat een grotere sense of urgency voor waterveiligheid een positieve invloed heeft op de waterveiligheid van het uiteindelijke project. De relatie tussen de sense of urgency en de waterveiligheid van een project lijkt wel vooral indirect te zijn. Een grotere sense of urgency leidt tot een betere samenwerking tussen partijen en zorgt voor meer draagvlak onder de bewoners met betrekking tot de maatregelen die de waterveiligheid vergroten. Dat zorgt er vervolgens voor dat er meer mogelijkheden zijn voor beleidsmakers en waterbeheerders in het bijzonder om maatregelen te implementeren die de waterveiligheid vergroten.

Ook wordt uit de analyse duidelijk dat de gebieds-sense of urgency voornamelijk betrekking heeft op de waterveiligheid en minder op de klimaatbestendigheid. De gebieds-sense of urgency kan gestimuleerd worden door een maatregel te implementeren die een positieve invloed heeft op de leefbaarheid van de omgeving. In het geval van Ruimte voor de Waal is dat het kwelscherm.

Bij de casus de Blauwestad blijkt dat veel sense of urgency voor waterveiligheid niet per definitie noodzakelijk om maatregelen te kunnen implementeren die de waterveiligheid vergroten.

Toch moet het belang van die maatregelen wel duidelijk worden gemaakt door de waterbeheerders en heeft het waterschap geprobeerd de beleids-sense of urgency voor waterveiligheid te vergroten.

Hoofdvraag: In hoeverre kan een bepaalde rol van waterbeheerders bij gebiedsontwikkeling bijdragen aan de waterveiligheid en de klimaatbestendigheid van de regio?

Uit de bovenstaande drie deelconclusies is op te maken dat het bij gebiedsontwikkelingen voornamelijk van belang is dat waterveiligheid een belangrijk deel van het initiatief uit maakt. Dat bepaalt voor een groot deel welke rol waterbeheer en waterbeheerders later in het proces spelen. Als waterbeheerders er in het begin van een proces van gebiedsontwikkeling er voor kunnen zorgen dat waterveiligheid en klimaatbestendigheid een grote rol spelen, dan zal dat de positie van waterbeheerders in het proces verbeteren. Dat zal vervolgens, zoals bij Ruimte voor de Waal, er voor zorgen dat de uiteindelijke waterveiligheid en klimaatbestendigheid ook groter zijn. Bij de Ruimte voor de Rivier projecten is dit redelijk voor de hand liggend, maar bij andere gebiedsontwikkelingen kan het mogelijk een groter verschil maken wat de rol van waterbeheerders is tijdens het initiatief van het proces.

De rol die waterbeheerders spelen is per project verschillend. Uit dit onderzoek blijkt dat hoe meer waterbeheerders participeren in het proces, hoe meer directe invloed ze uit kunnen oefenen op de waterveiligheid en klimaatbestendigheid van het project. De rol die ze spelen wordt voor een deel bepaald door de waterbeheerder zelf. Bij de Blauwestad heeft het waterschap meerdere beslissingen genomen waardoor het minder kon participeren in het proces. Toch kunnen ook andere partijen daar invloed op uit oefenen. Waterschappen die actief deelnemen in het planproces zorgen met hun gebiedskennis en ervaring in de regio voor meer klimaatbestendigheid, maar niet per definitie voor meer waterveiligheid. Voor waterveiligheid zijn in beide projecten eisen waaraan het project moet voldoen. Die zouden ook zonder het waterschap gehandhaafd worden.

Bij het project Ruimte voor de Waal heeft het waterschap een belangrijke rol gespeeld bij het creëren van een gebieds-sense of urgency. Het waterschap heeft het waterbeheer van de Waalsprong en Ruimte voor de Waal met elkaar verbonden. Het kwelscherm dat, deels als gevolg daarvan, in het project Ruimte voor de Waal wordt geïntegreerd vergroot het draagvlak onder de bevolking. Daardoor kunnen er gemakkelijker maatregelen worden geïmplementeerd die de waterveiligheid kunnen vergroten.

De beleids-sense of urgency voor waterveiligheid en klimaatbestendigheid is tevens van belang bij gebiedsontwikkelingen. Het heeft invloed op de rol die waterbeheerders spelen en het maakt het voor waterbeheerders gemakkelijker om waterveiligheidsaspecten aan de plannen toe te

voegen. Waterbeheerders kunnen lobbyen bij andere partijen voor meer aandacht voor waterveiligheid en klimaatbestendigheid om daarmee de beleids-sense of urgency te vergroten. Ook daarmee kan de rol van waterbeheerders bepalend zijn voor de waterveiligheid en klimaatbestendigheid in een gebiedsontwikkeling. Bij de Blauwestad is gebleken dat het niet per definitie noodzakelijk is dat er een grote sense of urgency is om toch aspecten op het gebied van waterveiligheid aan een plan toe te voegen. De bergingsfunctie van het Oldambtmeer is toegevoegd aan het plan in een tijd dat er weinig beleids- of gebieds-sense of urgency was voor waterveiligheid en klimaatbestendigheid.

Daarnaast is er een duidelijk verschil tussen waterveiligheid en klimaatbestendigheid bij het beantwoorden van de hoofdvraag. Waterveiligheid is een relatief duidelijk en afgebakend begrip. Voor de waterveiligheid gelden bij de twee onderzochte projecten eisen die vooraf zijn bepaald of die zijn bepaald bij de wet. Daardoor kunnen er later in het planproces op dat vlak nog wel dingen verbeterd worden door waterbeheerders, maar kunnen er geen grote veranderingen plaatsvinden. Op het gebied van klimaatbestendigheid is bij deze projecten gebleken dat er wel degelijk verschil gemaakt kan worden. Het waterschap kan daar invloed op uitoefenen, maar ook andere waterbeheerders kunnen dat doen.

Dan zijn er nog enkele kanttekeningen te plaatsen bij dit onderzoek waar aanbevelingen voor verder onderzoek uit voortkomen. Waterveiligheid en klimaatbestendigheid zijn begrippen die per casus een verschillende context en een verschillende lading hebben. Het is logisch dat waterbeheer niet in elke casus van hetzelfde belang is, maar het is veelal wel aanwezig. Om betere conclusies te kunnen trekken is het aan te raden om meerdere casussen te onderzoeken waardoor er beter vergelijkend materiaal ontstaat om het onderzoek op te baseren. Bovendien is er een groot verschil tussen verschillende waterbeheerders in een planproces. Rijkswaterstaat, de provincie en het waterschap hebben elk eigen bevoegdheden en taken op het gebied van waterbeheer en spelen daardoor allemaal een belangrijke maar wel verschillende rol in het proces. Voor verder en uitgebreider onderzoek is het raadzaam om de verschillende waterbeheerders nog beter apart te definiëren en te onderzoeken op hun rol in het proces, zodat ook op dat aspect duidelijkere conclusies kunnen worden getrokken. Ook is er als het om gebiedsontwikkelingen gaat niet één weg die naar Rome leidt. Een goede gebiedsontwikkeling kan op verschillende manieren ontstaan en waterbeheerders kunnen daar verschillende rollen in hebben. Aangezien er meerdere manieren zijn om een project met goed gevolg af te ronden is er ook niet één manier om een project te beoordelen. In navolging daarvan gelden de conclusies die in dit onderzoek zijn getrokken niet per definitie voor elke gebiedsontwikkeling waarbij waterbeheer een rol speelt.

Aanbevelingen

Tenslotte zijn er naar aanleiding van dit onderzoek drie aanbevelingen geformuleerd. Deze aanbevelingen komen voort uit de analyse en conclusies van dit onderzoek en zijn toepasbaar in situaties die relatief gelijk zijn aan de casussen die in dit onderzoek zijn gebruikt. Met deze aanbevelingen is geprobeerd om te voldoen aan het tweede deel van de doelstelling, namelijk aanbevelingen doen die mogelijk kunnen zorgen voor een betere integratie van het waterbeheer en voor meer waterveiligheid en klimaatbestendigheid bij toekomstige projecten waarbij een gebied integraal wordt ontwikkeld.

Allereerst is het voor waterbeheerders die invloed willen uitoefenen op de waterveiligheid en klimaatbestendigheid van een gebiedsontwikkeling van belang dat ze in het begin van het planproces actief participeren. Tijdens het initiatief, waarin de eerste ideeën worden ontwikkeld, zijn er voor waterbeheerders mogelijkheden om waterveiligheid en klimaatbestendigheid tot één van de belangrijkere doelen van het project te maken en eventueel eisen op het gebied van waterveiligheid te stellen. Daardoor kan waterbeheer ook later in het project een belangrijk onderdeel blijven. Ook is de rol van waterbeheerders in het planproces daarmee meer gegarandeerd.

Ten tweede is tijdens het onderzoek ook enkele malen duidelijk geworden dat het goed kan zijn om in een vroeg stadium van het planproces duidelijke afspraken te maken over de samenwerking tussen waterbeheerders en andere partijen. Daardoor zal de verdeling van taken en verantwoordelijkheden duidelijker zijn. Op die afspraken kan men vervolgens later in het proces terugkomen. Vooral voor partijen die onzeker in het proces staan, zoals in het waterschap Hunze en Aa's bij de Blauwestad, kan dat erg nuttig zijn. Het zorgt er voor dat er later in het proces minder problemen ontstaan met ingewikkelde samenwerkingsverbanden en overeenkomsten. Dat kan vervolgens een positieve invloed hebben op de samenwerking tussen de partijen en op het uiteindelijke resultaat van het project.

Tenslotte is aan te bevelen dat waterbeheerders voor en tijdens een planproces meer aandacht besteden aan het creëren van sense of urgency indien er sprake is van een lack of urgency of een search of urgency. Het creëren van zowel beleids-sense of urgency als gebieds-sense of urgency kan de waterveiligheid en klimaatbestendigheid van een project ten goede komen. Een grotere beleids-sense of urgency bij andere partners in het proces kan er voor zorgen dat er meer aandacht is voor het waterbeheer en dat er meer ruimte is voor het aspect waterveiligheid in de gebiedsontwikkeling. Dit biedt voor een deel de het antwoord op de gestelde vraag in het projectkader of er, door de combinatie van verschillende ruimtelijke ontwikkelingen, nog wel ruimte is voor waterbeheer in de gebiedsontwikkelingen. Beleids-sense of urgency kan gecreëerd

worden door te lobbyen bij andere partijen en door vroeg met andere partijen in overleg te treden over het te ontwikkelen project. Het creëren van gebieds-sense of urgency zorgt voor meer draagvlak onder de bevolking. Dit maakt het uitvoeren van grote maatregelen die de waterveiligheid of klimaatbestendigheid van een gebied vergroten gemakkelijker doordat er minder weerstand wordt geboden vanuit de bevolking. Het creëren van gebieds-sense of urgency is mogelijk door maatregelen aan het project toe te voegen die een positieve invloed hebben op de leefbaarheid van de omgeving.

7 Reflectie

In dit zevende en laatste hoofdstuk zal kritisch gereflecteerd worden op het onderzoek, de resultaten en de aanbevelingen. Daarbij zullen een aantal punten aan bod komen die beter of anders hadden gekund of waar nog onzekerheden over bestaan.

Allereerst valt er over de opzet van het onderzoek te discussiëren. In eerste instantie zou eerst de invloed van de drie aspecten (initiatief bij gebiedsontwikkeling, wijze van samenwerking en sense of urgency) op de rol van waterbeheerders worden onderzocht, waarna de rol van waterbeheerders in relatie tot waterveiligheid en klimaatbestendigheid zou worden onderzocht. Op die manier zouden er per deel waarschijnlijk minder indirecte verbanden worden getrokken, maar zou er wel snel veel overlap tussen de verschillende onderdelen ontstaan. De huidige opzet zorgt voor minder overlap tussen de verschillende onderdelen.

Ten tweede is het vergelijken van de twee casussen op het gebied van waterveiligheid en klimaatbestendigheid moeilijk. Beide projecten hebben andere doelen, vinden plaats in een andere omgeving met andere kenmerken voor water en hebben een andere beleidscontext. Daarom is geprobeerd om te kijken naar de twee begrippen per casus in hun eigen context. Het vergelijken van de waterveiligheid en klimaatbestendigheid van de twee projecten is dus erg lastig.

Ook is het moeilijk om als 'leek' op gebied van technisch waterbeheer te zeggen of een waterstaatkundige functie, zoals een gemaal, goed is zoals het er is of toch anders gebouwd had moeten worden. Daarvoor is meer kennis van zaken nodig of een literatuurstudie die zich richt op de kwaliteit van de waterstaatkundige functies. Dat zou echter niet kunnen binnen het tijdsbestek van dit onderzoek. In dit onderzoek is dan ook niet geprobeerd om vanuit technisch oogpunt de waterveiligheid en klimaatbestendigheid te beoordelen, maar is een meer beleidsmatige beoordelingswijze gehanteerd.

Zoals in de conclusie al duidelijk werd is het voor verder onderzoek goed om beter onderzoek te doen naar rollen van de onderlinge waterbeheerders. Zo was het in dit onderzoek misschien beter geweest om enkel op Rijkswaterstaat, de provincie of de waterschappen te focussen. Er bestaan immers veel verschillen tussen de verscheidene waterbeheerders.

Tenslotte geldt voor alle resultaten en aanbevelingen dat deze gebaseerd zijn op twee casussen. Daarmee is het wel breed genoeg om duidelijke conclusies te kunnen trekken maar is het echter niet breed genoeg onderbouwd om te kunnen stellen dat het voor alle gevallen zo is. Ook heeft de tijdgeest, de omstandigheden waarin een ontwikkeling plaats vindt, invloed op de manier waarop plannen tot stand komen en op de ruimtelijke ordening als geheel. Daardoor kunnen huidige resultaten mogelijk niet meer gelden voor de projecten die na verloop van tijd of op een andere locatie plaats vinden.

Referentielijst

- Bessembinder, J. (ed.) (2008). *Extreme klimaatverandering en waterveiligheid*. De Bilt: KNMI.
- Blauwe Stad (2013). *Blauwe Stad*. Vinddatum 28 maart 2013, op <http://www.blauwestad.nl>.
- De Bruijn, T.J.N.M. (2008). Samenwerken in beleidsnetwerken. In A. Hoogerwerf & M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- De Graaf, H., Musters, K., De Kuijer, O., Ter Keurs, W. (2003). *Meervoudig duurzaam landgebruik in het landelijk gebied : Hoe bereik je dat?* Utrecht: Jan van Arkel.
- De Noordelijke rekenkamer (2010). *Eindrapport Blauwe Stad*. Assen: De Noordelijke Rekenkamer.
- Deltacommissie (2008). *Een veilige toekomst voor de Nederlandse Delta*. Den Haag: Deltacommissie.
- Deltares (2008a). *Klimaatbestendige inrichting van Nederland: Opgave voor de Rijksoverheid? Een verkenning vanuit de praktijk*. Vinddatum 8 juli 2013, op http://publicwiki.deltares.nl/download/attachments/4882617/Afwegingskader+Klimaatbestendigheid_deelstudie2_def.pdf.
- Deltares (2008b). Rek in het rivierengebied. In Deltares, *Onze delta, feiten, mythen en mogelijkheden* (pp. 30-34). Rijswijk: Den Haag media groep.
- Deltares (2010). *Bezwijken dijken door piping is reëel gevaar*. Vinddatum 26 juli 2013, op <http://www.deltares.nl/nl/actueel/nieuwsbericht/item/11686/bezwijken-dijken-door-piping-is-reeel-gevaar?highlight=piping>.
- DLG & RWS (2007). *Samen werken. Zes voorbeeldprojecten van samenwerking tussen Rijkswaterstaat en Dienst Landelijk Gebied*. Vinddatum 2 juni 2013, op

http://www.rijkswaterstaat.nl/images/Brochure%20samenwerking%20RWS%20en%20D LG_tcm174-239470.pdf.

- Edelenbos, J. & Dijkwel, R. (2011). *Evaluatie watertoets 2011. Rapportage casus Waalsprong*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Gedeputeerde Staten Groningen (2004). *Mededeling van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten inzake een tweetal overeenkomsten over de Blauwe Stad, t.w. het Addendum op de Overeenkomst Blauwe Stad (OBS) en de overeenkomst over de waterbergingsfunctie en beheer en onderhoud van het meer van de Blauwe Stad*. Groningen: Gedeputeerde Staten.
- Gemeente Nijmegen (2007). *Ruimtelijk plan dijkeruglegging Lent*. Nijmegen: Gemeente Nijmegen.
- Gemeente Nijmegen (2010). *Projectnota MER Dijkteruglegging Lent. Maatschappelijke kosten/baten analyse*. Nijmegen: Gemeente Nijmegen.
- Gemeente Nijmegen (2011). *MER Ruimte voor de Waal. Achtergrondrapport hydraulica*. Nijmegen: Gemeente Nijmegen.
- Gemeente Nijmegen (2013). *Stadsbrug*. Vinddatum 12 juli 2013, op <http://www2.nijmegen.nl/wonen/ontwikkeling/stadsbrug>.
- Gemeente Oldambt (2011). *Raadsvoorstel. Bestuursovereenkomst Blauwestad, beëindigingsovereenkomst Blauwestad b.v., werkplan Ontwikkelingsvisie Blauwestad 2011 en Begroting exploitatie Blauwestad 2011*. Winschoten: Gemeente Oldambt.
- Gillissen, R. & De Vries, J. (2009). Gebiedsontwikkeling niet vanzelf klimaatbestendig. *Rooilijn*, 42, 28-33.
- Helpdesk Water (2013). *Belangrijkste wijzigingen door Waterwet*. Vinddatum 27 juli 2013, op <http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/waterwet/wijziging/>.

- Kenniscentrum PPS (2006). Publiek private samenwerking bij gebiedsontwikkeling: wanneer wel en niet. Vinddatum 2 april 2013, op http://www.ibr.nl/files_content/docs/toelichting-meerwaardetoets-voor-pps-bij-go-versie.pdf.
- Kwadijk, J., Klijn, F. & Van Drunen, M. (2006). *Routeplanner naar een klimaatbestendig Nederland. Nulmeting*. Gouda: Habiforum.
- Luijendijk, M.S. (2011). *Innovatieve oplossingen kweloverlast en piping*. Vinddatum 26 juli 2013, op [http://www.innoverenmetwater.nl/upload/documents/Innovatieve%20oplossingen%20kweloverlast%20en%20piping%20\(rapport\).pdf](http://www.innoverenmetwater.nl/upload/documents/Innovatieve%20oplossingen%20kweloverlast%20en%20piping%20(rapport).pdf).
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007). *Waterveiligheid. Begrippen begrijpen*. Den Haag: Palace Print.
- Pelders, E. (2009). Urgentie is meetbaar. *Real Estate Magazine*. 67, 48-50.
- Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (2006). *Planologische kernbeslissing 4. Ruimte voor de rivier*. Utrecht: Rijkswaterstaat.
- Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (2011). *Factsheet Ruimte voor de Rivier*. Vinddatum 22 juli 2013, op http://www.ruimtevoorderivier.nl/media/82819/factsheet_hoogwaterveiligheid.pdf.
- Provincie Groningen (2013). *Leden Gedeputeerde Staten*. Vinddatum 27 juli 2013, op <http://www.provinciegroningen.nl/gs/leden-gedeputeerde-staten/>.
- Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen (2000). *Van overschrijdingskans naar overstromingskans*. Den Haag: TAW.
- Tigelaar, J.H. (2005). *Duurzaam handelen bij het waterschap Hunze en Aa's*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

- Trebbe Bouw (2013). *Waalsprong*. Vinddatum 12 juli 2013, op <http://www.homerunlent.nl/waalsprong>.
- Van Buuren, A., Edelenbos, J., Klijn, E-H. (2010). *Gebiedsontwikkeling in woelig water. Over water governance bewegend tussen adaptief waterbeheer en ruimtelijke besluitvorming*. Den Haag: Boom Lemma.
- Van den Brink, M. (2009). *Rijkswaterstaat on the horns of a dilemma*. Delft : Eburon.
- Vis, A. (2010). *Waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- VPRO, NTR (2012). *Blauwe stad in de klei*. Vinddatum 19 mei 2013, op <http://www.geschiedenis24.nl/andere-tijden/afleveringen/2011-2012/Blauwe-stad-in-de-klei.html>.
- Waterschap Hunze en Aa's (2011). *Notitie stedelijk waterbeheer 2011*. Barendrecht: De Bondt grafimedia communicatie bv.
- Waterschap Hunze en Aa's, De Gemeenschappelijke Regeling De Blauwe Stad (n.d.). *Alles over watersport in Blauwestad, het water en meer. Achtergrondinformatie, regels en tips*. Vinddatum 23 juli 2013, op <http://www.blauwestad.nl/contentfiles/documents/13032902702524.pdf>.
- Werkgroep Ontwikkelingsvisie Blauwestad (2010). *Ontwikkelingsvisie Blauwestad*. Groningen: Provincie Groningen.
- WUR (2006). *Routeplanner naar een klimaatbestendig Nederland. Quickscan*. Wageningen: WUR.

Bijlage 1 – Achtergrond respondenten

<i>Respondent</i>	<i>Huidige functie</i>	<i>Sinds</i>	<i>Vorige functies</i>
Niko Poolen	Project manager Ruimte voor de Waal in dienst van gemeente Nijmegen en Rijkswaterstaat	April 2012	CEO (chief executive officer) bij verschillende bouwbedrijven. Organisatieadviseur. Alliantiemanager bij meerdere ruimtelijke ordeningsprojecten. Arbitrer in de Raad van Arbitrage voor de Bouw.
Harm Kool	Beleidsadviseur waterkeringen bij waterschap Rivierenland.	Onbekend	Projectleider bij waterschap Hollandse Delta.
Henriëtte Nonnekens	Adviseur stedelijk waterbeheer bij waterschap Rivierenland en docent stedelijk waterbeheer	Respectievelijk januari 2000 en 2009	Medewerker Beheer bij polderdistrict Betuwe. Hoofd afdeling Technisch beheer bij waterschap De Maaskant. Diverse functies binnen Technische Dienst bij waterschap De Maas- en Diezepolders
Hans Polman	Wethouder Ruimtelijke ordening bij gemeente Oldambt. Adviseur bij HPPerspectief (eigen bedrijf).	Respectievelijk april 2012 en februari 2011	Senior consultant bij Arcadis. Alderman/wethouder bij gemeente Aa en Hunze.
Boy de Vries	Beleidsmedewerker planvorming (beleid, projecten en geo-informatie) bij waterschap Hunze en Aa's.	2006 (?)	Onbekend