

Stedelijk waterbeheer: De juiste koers?

Een onderzoek naar de communicatie en samenwerking tussen het waterschap Roer en Overmaas en de betrokken gemeenten bij de realisatie van stedelijk waterbeheer



Max Peeters

Masterthesis Planologie

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

27-10-2014

Stedelijk waterbeheer: De juiste koers?

Een onderzoek naar de communicatie en samenwerking tussen het waterschap Roer en Overmaas en de betrokken gemeenten bij de realisatie van stedelijk waterbeheer

Max Peeters

mpeeters1989@gmail.com



Waterschap Roer en Overmaas

Afdeling Beleid, Onderzoek & Advies

Begeleider: Hans Erens



Radboud Universiteit Nijmegen

Radboud Universiteit Nijmegen

Faculteit der Managementwetenschappen

Begeleider: Mark Wiering

Oktober 2014

Samenvatting

Waterbeheerders in Nederland worden anno 2014 geconfronteerd met aanzienlijke bezuinigingsopgaven. Op regionaal niveau zien waterschappen en gemeenten een verbetering van de onderlinge samenwerking als de belangrijkste oplossing om de gedwongen besparingen te realiseren. Waterschappen en gemeenten verschillen in institutioneel opzicht echter aanzienlijk van elkaar (zo verschillen de beheersgebieden en de kerntaken van beide partijen sterk van elkaar) en dit kan mogelijk een belemmering vormen bij de gewenste intensivering van de onderlinge samenwerking. Het zijn echter niet alleen deze institutionele verschillen die knelpunten kunnen vormen bij de samenwerking tussen waterschappen en gemeenten. Vanuit Europese wetgeving is waterbeheer in Europa de afgelopen jaren onderhevig geweest aan belangrijke veranderingen, zoals de invoering van de Europese Kaderrichtlijn water. Als gevolg van deze Europese richtlijn hebben gemeenten en waterschappen in Nederland nieuwe plichten gekregen ten behoeve van een goede waterkwaliteit van de Europese stroomgebieden. In de Kaderrichtlijn Water wordt oppervlaktewater benaderd vanuit het principe van stroomgebiedbenadering. Hierin staat centraal dat regionale wateren, zoals beekjes, kanalen en rivieren allemaal deel uitmaken van een groter (internationaal) stroomgebied, en dus invloed hebben op de waterkwaliteit van het gehele desbetreffende stroomgebied. Door deze benadering komt de nadruk steeds meer te liggen op de gezamenlijke realisatie van de doelen van de Kaderrichtlijn Water, en is een goede onderlinge communicatie en samenwerking van groter belang geworden. Tegelijkertijd kan de Kaderrichtlijn Water gezien worden als een nieuw Europees raamwerk dat leidt tot nieuwe regelgeving en verantwoordelijkheden op regionaal niveau. De vertaling van deze Europese wetgeving naar het regionaal niveau kan leiden tot onduidelijkheid en onvrede bij de betrokken partijen over deze nieuwe wetgeving en verantwoordelijkheden.

In dit onderzoek is er onderzoek gedaan naar de huidige communicatie en samenwerking tussen waterschap Roer en Overmaas en betrokken gemeenten bij stedelijk waterbeheer in de optiek van de betrokken gemeenten. Zijn er barrières te bespeuren voor de communicatie en samenwerking tussen waterschappen en gemeente als gevolg van de genoemde ontwikkelingen en onderlinge verschillen? Om deze vraag te beantwoorden zijn er in dit onderzoek 24 interviews gehouden met medewerkers van betrokken gemeenten bij stedelijk waterbeheer, in het beheersgebied van waterschap Roer en Overmaas. Deze interviews zijn aangevuld met bevindingen uit een expert-meeting op het gebied van water en ruimtelijke ordening en de visie van enkele medewerkers van het waterschap Roer en Overmaas.

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van Young's theoretisch raamwerk van spatial fit, institutional interplay en schaal en van het raamwerk van facet- en sectorplanning van commissie de

Wolff. Het raamwerk van Young heeft zich al enkele jaren bewezen bij institutionele analyses van problematiek omtrent van zogenaamde *hulpbronnen regimes*, zoals waterbeheer. In dit raamwerk wordt de effectiviteit van institutionele systemen, en het al dan niet falen van een institutioneel systeem, verklaard aan de mate waarin het systeem aansluit op de ecologische eigenschappen van het betreffende systeem en de mate waarin instituties onderling met elkaar samenwerken. Aangezien de rollen en taken van gemeenten en waterschappen in dit onderzoek een centrale rol spelen is het raamwerk van facet- en sectorplanning uiterst bruikbaar. In dit raamwerk is er structuur geconstrueerd om de veelheid van terreinen waarin de overheid zich manifesteert beter te begrijpen. Deze twee verschillende vormen van planning spelen een centrale rol bij de analyse van de knelpunten en het vergelijken van de visies van het waterschap en gemeenten op het gebied van stedelijk waterbeheer. In deze raamwerken wordt er verondersteld dat door de afwijkende beheersgebieden van waterschap Roer en Overmaas en betrokken gemeenten, de doorwerking van nieuwe Europese wetgeving op het gebied van stedelijk waterbeheer en de sectorgerichtheid van het waterschap zullen leiden tot knelpunten en barrières bij de samenwerking en communicatie tussen waterschap Roer en Overmaas en betrokken gemeenten.

Uit de analyse is gebleken dat er sprake is van knelpunten en barrières, en dat er drie aanzienlijke barrières te bespeuren zijn: Het waterschap wordt een gebrek aan flexibiliteit verweten; het waterschap is op bepaalde vlakken te star, en handelt te strikt en te formeel op het gebied van vergunningen, verantwoordelijkheden, (onder)grenzen en normering. Verder zijn veel gemeenten van mening dat ze vaak te laat en onvoldoende worden geïnformeerd en worden betrokken bij de totstandkoming van nieuw beleid en projecten. Tevens is er ook één belangrijk verschil in visies te bespeuren: Gemeenten zien het waterschap voornamelijk als vergunningverlener en toezichthouder, terwijl het waterschap zich tegenwoordig juist voornamelijk wil profileren als samenwerkingspartner.

Al met al zijn bijna alle gevonden barrières en knelpunten te verklaren aan de hand van de veronderstellingen in het geschetste theoretische raamwerk. Met name de raamwerken van facet- en sectorbeleid en institutional interplay blijken over een grote verklaringskracht te beschikken in dit onderzoek; de meeste en belangrijkste knelpunten en barrières zijn het gevolg van onduidelijkheid en onvrede over nieuwe Europese wetgeving en de sectorgerichtheid van het waterschap. De veronderstelling dat het verschil in beheersgebieden leidt tot knelpunten, onder andere doordat de gemeentelijke grenzen niet gebaseerd zijn op de watersystemen zelf, komt daarentegen nauwelijks naar voren in de gevonden barrières en knelpunten.

Inhoud

1.	Inleiding	1
1.1	Context.....	1
1.2	Wetenschappelijke relevantie	3
1.3	Praktische relevantie.....	4
1.4	Doelstelling	5
1.5	Onderzoeksmodel	6
1.6	Vraagstelling	7
1.7	Leeswijzer	8
2.	De positie van waterschappen en gemeenten	10
2.1	Waterschappen en waterbeheer	11
2.1.1	De positie van het waterschap volgens de waterschapswet	11
2.1.2	Definitie waterschap	11
2.1.3	Functionele decentralisatie	13
2.2	De Nederlandse gemeenten en waterbeheer	14
2.3	Stedelijk waterbeheer	14
3.	Theoretisch kader	16
3.1	Facet- en sectorplanning.....	16
3.1.1	Coördinatie facet- en sectorbeleid	18
3.1.2	Coördinatieproblematiek op gemeentelijk niveau	19
3.2	Spatial Fit, institutional interplay en schaal	19
3.2.1	Spatial fit	19
3.2.2	Institutional interplay	20
3.2.3	Schaal	21
3.3	Recente toepassingen en ontwikkelingen op het gebied van fit, interplay & schaal	22
3.3.1	Interplay; Een belangrijke indicator voor effectieve watergovernance	22
3.3.2	Spatial fit en de Kader Richtlijn Water	24
3.3.3	Schaal; een wetenschappelijke verkenning.....	27
3.4	Hypothesen	29
3.5	Sensitizing concepts	34
4	Methodologie	37
4.1	Onderzoeksmethode & -strategie.....	37
4.2	Onderzoeksmateriaal.....	39
4.3	De verwerking van de open vragen	40
4.4	De verwerking van de gesloten vragen	41
4.5	Van inductief interview naar deductieve analyse	42
4.6	Onderzoeksfilosofie	42
5	Empirische bevindingen.....	44
5.1	De huidige samenwerking en communicatie; een overzicht	44
5.2	Stedelijk waterbeheer: de rol van het waterschap	50

5.3	De belangrijkste knelpunten bij de communicatie en samenwerking	52
5.3.1	Het starre waterschap.....	52
5.3.2	Betrekken & informeren	53
5.3.3	Controle maatregelen	54
5.3.4	Externe Communicatie	54
5.3.5	Buitenlandse invloeden	55
5.3.6	Wettelijke verankering stedelijk waterbeheer	55
5.4	Een beleidsmatige vergelijking van visies	55
5.4.1	Nauwe betrokkenheid en samenwerking.....	56
5.4.2	Intensieve en structurele communicatie.....	57
5.4.3	Eigen rol en taken waarborgen	57
5.4.4	Vast aanspreekpunt vanuit de gemeente.....	59
5.4.5	Vast aanspreekpunt vanuit het waterschap.....	59
5.4.6	De inhoudelijke doelstellingen; zorgen voor goede waterkwantiteit- en kwaliteit.....	59
5.5	De visie van Waterschap R&O medewerkers.....	60
5.5.1	Expertmeeting water en ruimte	60
5.5.2	Visie secretaris stedelijk waterbeheer.....	61
6	Analyse	63
6.1	Overzicht knelpunten.....	63
6.2	Hypothese 1: De invloedrijke sectorpartner en de afwegende planoloog.....	66
6.2.1	Sensitizing concepts	66
6.2.2	Analyse hypothese 1	66
6.3	Hypothese 2: De verwarrende KRW	68
6.3.1	Sensitizing concepts	68
6.3.2	Analyse hypothese 2	68
6.4	Hypothese 3: Afwijkende beheersgebieden	70
6.4.1	Sensitizing concepts	70
6.4.2	Analyse hypothese 3	70
7	Conclusie & aanbevelingen.....	72
7.1	Conclusie.....	72
7.1.1	Beantwoording onderzoeksvraag 1.....	72
7.1.2	Beantwoording onderzoeksvraag 2.....	73
7.2	Reflectie beperkingen onderzoek	75
7.3	Aanbevelingen	77
7.3.1	Aanbevelingen waterschap & gemeenten	77
7.3.2	Aanbevelingen vervolgonderzoek	79
	Literatuur.....	80

1. Inleiding

1.1 Context

'Steeds meer schuld voor gemeenten', 'Schuld lagere overheden loopt op tot 70 miljard', 'Negen op tien gemeenten in de schulden' (Elsevier, 2013, Trouw, 2013 & Binnenlands bestuur, 2014). Zomaar een greep uit artikelen die de financiële toestand van lagere overheden beschrijven, lijken boekdelen te spreken. Niet alleen burgers en bedrijven lijden onder de financiële crisis, ook lagere overheden ondervinden de gevolgen die de economische crisis met zich meebrengt.

Zowel de schulden van gemeenten, als van waterschappen zijn de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen, zo blijkt uit een financiële analyse van Deloitte (Jussen, Naaktgeboren, Van Vugt & Wijnstok, 2014, p. 8-10). Gemeenten kampten in het eerste kwartaal van 2013 met een schuld van ruim € 52 miljard, waterschappen kenden een schuld van bijna € 7,5 miljard euro. (CBS in Trouw, 2013). Ook het eigen vermogen van waterschappen en gemeenten is de afgelopen jaren afgenomen. De schulden zijn gedeeltelijk te verklaren door het feit dat gemeenten en waterschappen juist in deze crisistijd aanzienlijk hebben geïnvesteerd (Jussen et al., 2014 p.8-10).

Ook de watersector ondervindt gevolgen van de economische crisis en schuldenproblematiek bij lagere overheden. Waterbeheerders bij gemeenten en waterschappen worden geconfronteerd met grote bezuinigingsopgaven. De Nederlandse waterschappen zien een betere samenwerking met gemeenten op het gebied van stedelijk water, en met name de afvalwaterketen, als de belangrijkste oplossing om de gedwongen besparingen te realiseren (Waterschap R&O, 2010a, p.2). De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) hebben een gezamenlijke aanpak voor de afvalwaterketen uitgewerkt; het voorstel Storm. De besparingen die hiermee kunnen worden gerealiseerd zou uit de waterketen kunnen worden terugverdiend door een betere onderlinge samenwerking tussen de waterschappen en de betrokken gemeenten. Deze (gezamenlijke) aanpak voor de afvalwaterketen van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) uit april 2010 is een belangrijk onderdeel van het bestuursakkoord water uit 2011. In dit bestuursakkoord zijn afspraken gemaakt over het verbeteren van de efficiëntie in de waterketen. In dit bestuursakkoord staat centraal dat er de uitdaging ligt bij gemeenten en waterschappen om de gemaakte afspraken uit te werken en vorm te geven op regionaal. Het centrale doel van de gemaakte afspraken over het beheer van de afvalwaterketen bestaat uit 3 onderdelen:

1) *'Het realiseren van kostenbesparingen.'*

2) *'Het vergroten van de kwaliteit van de uitvoering van de beheertaken en het innovatievermogen.'*

3) *'Het verminderen van de kwetsbaarheid bij de uitvoering van de beheertaken'*

(Kriens, 2013, p.2)

Om deze doelen te verwezenlijken wordt er ingezet op intensieve samenwerking tussen gemeenten onderling, alsmede op intensieve samenwerking tussen gemeenten en waterschappen. Dit betreft intensieve samenwerking op het gebied van investeringsprogrammering en de uitvoering van operationele taken.

Kostenbesparing door in te zetten op een intensieve samenwerking bij regionaal waterbeheer kan anno 2014 gezien worden als een belangrijke uitdaging voor waterschappen en gemeenten. Het betreft echter zeker geen eenvoudige uitdaging. Zo verschillen waterschappen en gemeenten aanzienlijk van elkaar in institutioneel opzicht. Ondanks het feit dat de beheersgebieden van waterschappen de gemeentegrenzen overstijgen, opereren deze instituties toch op een gelijk niveau. Vanuit hiërarchisch oogpunt is een gemeente, ondanks dat gemeenten onder het beheersgebied van waterschappen vallen, niet ondergeschikt aan een waterschap.

Ook de ruimtelijke planningstelsels van waterschappen en gemeenten verschillen onderling aanzienlijk van elkaar. Bij het waterbeheer planningstelsel van waterschappen is er maar één aspect waar de nadruk op ligt bij beleid, dit terwijl het planningstelsels van de ruimtelijke ordening van gemeenten belangen van meerdere sectoren dient af te wegen, waar water er een van is. De ruimtelijke ordening heeft bij dit proces van belangenafweging geen beschikking over noemenswaardige financiële middelen. Dit terwijl waterbeheer daarentegen vaak wel over aanzienlijke (financiële) middelen beschikt, hetgeen de watersector een belangrijke speler maakt in het proces van de ruimtelijke ordening.

Deze institutionele verschillen tussen waterschappen en gemeenten kunnen een belemmering vormen bij de intensivering van de samenwerking tussen waterschappen en gemeenten. Het zijn niet echter alleen deze institutionele verschillen die knelpunten kunnen vormen bij de samenwerking tussen waterschappen en gemeenten. Vanuit Europese wetgeving is waterbeheer in Europa de afgelopen jaren onderhevig geweest aan belangrijke veranderingen. Door nieuw overkoepelend beleid in de vorm van de Kaderrichtlijn Water (KRW) zijn er vanuit Europees niveau nieuwe eisen en doelstellingen geformuleerd voor waterbeheer op regionaal niveau (Rijkswaterstaat, 2006). Belangrijke uitgangspunten van de KRW zijn dat zowel oppervlakte- alsmede grondwater in 2015 in een 'goede' ecologische en chemische toestand dienen te verkeren. Een andere belangrijk gevolg van de KRW is dat oppervlaktewater wordt benaderd vanuit het principe van stroomgebiedbenadering. Hierin staat centraal dat regionale wateren, zoals beekjes, kanalen en

rivieren allemaal deel uitmaken van een groter (internationaal) stroomgebied, en dus invloed hebben op de waterkwaliteit van het gehele desbetreffende stroomgebied. Als gevolg van deze Europese richtlijn hebben gemeenten en waterschappen in Nederland nieuwe plichten gekregen ten behoeve van een goede waterkwaliteit van de Europese stroomgebieden. Door de stroomgebiedbenadering komt de nadruk steeds meer te liggen op de gezamenlijke realisatie van de doelen van de Kaderrichtlijn Water, en is een goede onderlinge communicatie en samenwerking van groter belang geworden. Tegelijkertijd kan de Kaderrichtlijn Water gezien worden als een nieuw Europees raamwerk dat leidt tot nieuwe regelgeving en verantwoordelijkheden voor waterbeheer op regionaal niveau. De vertaling van deze Europese wetgeving naar het regionaal niveau kan leiden tot onduidelijkheid en onvrede bij de betrokken partijen over deze nieuwe wetgeving en verantwoordelijkheden.

Een goede afstemming tussen waterschappen en gemeenten, die op regionaal niveau vaak verantwoordelijk zijn voor dezelfde watersystemen, wordt door deze regelgeving almaar belangrijker. Deze nieuwe Europese wetgeving, met een doorwerking op het regionaal niveau, kan echter ook voor onduidelijkheid zorgen bij de betrokken partijen. Is het voor de waterschappen en gemeenten wel duidelijk waar de grenzen van verantwoordelijkheden liggen in deze nieuwe Europese stroomgebiedbenadering? Want ondanks het feit dat op Europees niveau getracht wordt om grenzen zo goed als het kan op te heffen bij stroomgebiedbeheer, zijn er nog wel degelijk beheersgebiedgrenzen voor waterschappen en gemeenten. Tevens kan er onduidelijkheid bestaan over het realiseren van de waterkwaliteitsdoelstellingen van de KRW; is het duidelijk voor beide partijen aan welke doelstellingen voldaan moet worden, en bestaat er overeenstemming over de manier waarop deze doelstellingen behaald moeten worden?

1.2 Wetenschappelijke relevantie

Er is nog veel kennis te vergaren over organisaties die zich bezighouden met waterbeheer van stroomgebieden op regionaal niveau. Vragen als: Welke organisaties functioneren het beste op het gebied van coördinatie tussen verschillende beleidsvelden? En: Welke organisaties het beste functioneren op het gebied van legitimiteit zijn nog niet volledig beantwoord. Huitema & Meijerink (2013) hebben onderzoek gedaan naar het functioneren van verschillende organisaties die zich bezighouden met stroomgebiedbeheer. Huitema & Meijerink (2013, p.32) concluderen in hun onderzoek onder andere dat er nog veel empirie vergaard dient te worden van verschillende casussen van organisatie van stroomgebiedbeheer.

Uit de literatuurverkenning van onderzoeken, op het gebied van organisatie van waterbeheer, is gebleken dat met name onderzoek naar organisaties die opereren op grensgebieden (op het gebied van hulpbronnenbeheer) een aanzienlijke bijdrage kan leveren aan de reeds

bestaande kennis over de organisatie van waterbeheer. Zo heeft Moss (2012) onderzoek gedaan naar de toepassingen en de gevolgen van de KRW voor waterbeheer in Europa. Moss (2012,p.9) is van mening dat er tot op heden nog onvoldoende aandacht is uitgegaan naar manieren hoe er met en over grenzen gewerkt kan worden. In dit onderzoek worden zowel de institutionele grenzen, de grenzen van de beheersgebieden, alsmede de fysische grenzen van de watersystemen als grenzen worden opgevat. De grensgebieden zullen in dit onderzoek gezien worden als alle onderdelen van waterbeheer waarbij waterschappen en gemeenten dienen samen te werken. Welke onderdelen dit precies zijn zal in hoofdstuk 2 nader worden toegelicht.

Een andere aanbeveling van Moss (2012, p.9) is dat er meer aandacht dient te worden besteed aan de onderlinge relaties tussen instituties die met waterbeheer van doen hebben. Er moet meer aandacht besteed worden aan vragen zoals: Hoe interpreteren de actoren instituties, hoe geven ze betekenis aan deze instituties door hun manier van handelen en hoe gaan ze om met beperkingen en mogelijkheden die deze nieuw gevormde instituties met zich meebrengen? Deze zaken zijn volgens Moss van groot belang bij het analyseren van de effectiviteit van institutionele arrangementen.

Verder is uit de literatuurverkenning gebleken dat onderzoek naar instituties die zich bezighouden met waterbeheer zich vooral richt op waterbeheer op nationaal of supranationaal niveau, en dat waterbeheer op regionaal niveau enigszins onderbelicht is gebleven.

1.3 Praktische relevantie

Het waterschap Roer en Overmaas (in dit onderzoek afgekort als Waterschap R&O) is samen met de 22 gemeenten in het beheersgebied verantwoordelijk voor efficiënt (afval)waterbeheer in het stedelijk gebied. Het waterschap probeert de betrokken gemeenten zo goed als het kan te ondersteunen bij deze taak, bijvoorbeeld door (desgewenst) te informeren, adviseren en door subsidies te verlenen. In de nota's *Stedelijk waterbeleid Waterschap R&O* (2007) en *De stedelijke wateropgave; organisatorische inbedding* (Waterschap R&O , 2010a) heeft Waterschap R&O haar eigen visie beschreven wat betreft de doelstellingen van het stedelijk waterbeheer en de manier waarop deze doelstellingen het beste gerealiseerd kunnen worden.

Hoewel de eigen visie van Waterschap R&O op het gebied van stedelijk waterbeheer in de genoemde documenten helder is geformuleerd, valt het op dat de visie van de gemeenten zelf grotendeels ontbreekt. Dit terwijl steeds meer verantwoordelijkheden van stedelijk waterbeheer bij de gemeenten komen te liggen, en gemeenten dus gezien kunnen worden als hoofdrolspelers bij de stedelijke wateropgave (Waterschap R&O, 2010a, p.3). Wel is er in het *intern visiedocument stedelijke wateropgave (2010b)* aandacht besteed aan de relatie tussen gemeenten en waterschap, in dit rapport is beschreven hoe het waterschap denkt dat gemeenten benaderd willen worden door

het waterschap. Naar aanleiding van deze visie is er uiteindelijk besloten een nieuwe organisatorische invulling te geven aan het stedelijk waterbeheer.

Het probleem is dus dat de geschetste visie van gemeenten in het *interne visiedocument* (2010b) gebaseerd is op ervaringen van medewerkers van Waterschap R&O, en dus niet direct afkomstig is van de gemeenten zelf. Over de daadwerkelijke eigen visie van gemeenten zelf is dus nog relatief weinig bekend. Over zaken als welke oplossingsrichting(en) de betrokken gemeentes zelf voor ogen hebben om de samenwerking en communicatie met het Waterschap Roer en Overmaas te verbeteren is hierdoor nog te weinig kennis aanwezig bij het waterschap. Dit terwijl Waterschap R&O van mening is dat een gedeelde en duidelijke visie van groot belang is: *'Het waterschap heeft behoefte aan een duidelijke en gedeelde inhoudelijke visie op wat Roer en Overmaas wil bereiken in externe projecten die betrekking hebben op stedelijk water. Dit gaat verder dan wat is opgenomen in de nota Stedelijk Water van 15 oktober 2007. Het gaat hierbij om zowel de visie op wat het waterschap wil bereiken (inhoudelijke doelstellingen) als op eventuele (onderhandelings-)prioriteiten tussen de doelstellingen onderling'* (Waterschap R&O, 2010b, p.10).

1.4 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is een bijdrage leveren aan de verbetering van de dagelijkse en toekomstige communicatie en samenwerking tussen Waterschap R&O en de betrokken gemeenten op het gebied van stedelijk waterbeheer. Het onderzoek zal praktijkgericht van aard zijn: dit onderzoek levert inzicht op over de visies van gemeenten over hoe de gemeenten stedelijk waterbeheer zelf zouden invullen. Deze visie zal in dit onderzoek bestaan uit een huidige beoordeling van de communicatie en samenwerking met het waterschap en uit een visie over hoe de gewenste samenwerking en communicatie bij de realisatie van stedelijk waterbeheer er uit zou zien. Deze kennis en inzichten kunnen gebruikt worden bij een eventuele nieuwe gezamenlijke aanpak van stedelijk waterbeheer.

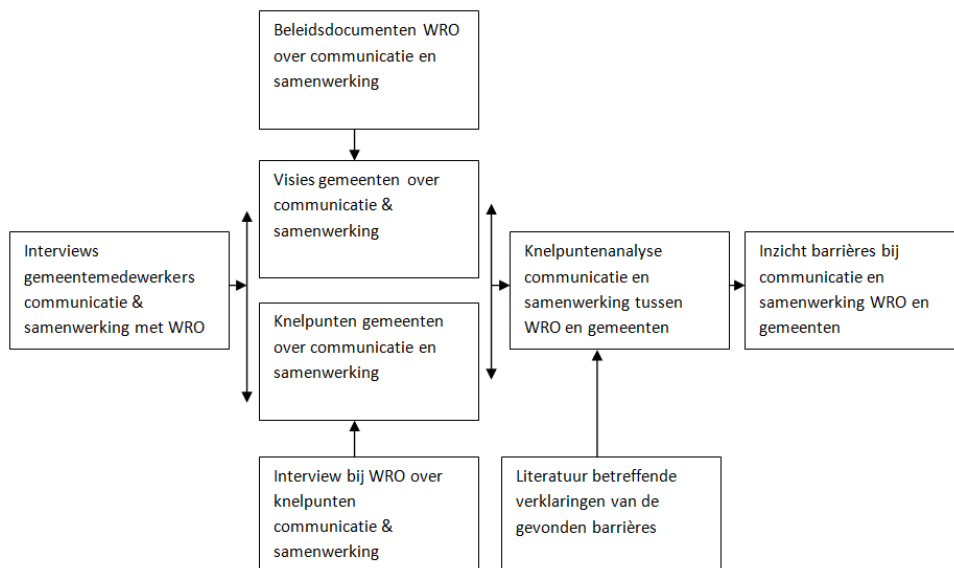
Vanuit wetenschappelijk oogpunt is de doelstelling inzicht te krijgen over barrières bij de communicatie en samenwerking tussen regionale overheden die zich primair bezighouden met waterbeheer en waarvan de beheersgebieden op waterstaatkundige eenheden zijn gebaseerd enerzijds. En regionale overheden met een breder, algemeen takenpakket waarvan de beheersgebieden zijn gebaseerd op administratieve, kunstmatige grenzen anderzijds. Maar desondanks op hetzelfde niveau opereren.

Omdat er vanuit het oogpunt van Waterschap R&O een grote behoefte was aan een compleet beeld van de gemeentelijke visie van stedelijk waterbeheer, is er gezamenlijk de keuze gemaakt om diepgaand onderzoek te doen naar de mening van ambtenaren van betrokken gemeenten. Er is gekozen om de nadruk te leggen op de gemeentelijke standpunten en zoveel

mogelijk interviews af te nemen bij gemeenten om zo een compleet mogelijk beeld te verkrijgen van de gemeentelijke visie van stedelijk waterbeheer. Omdat in dit onderzoek alleen de communicatie en samenwerking tussen Waterschap R&O en gemeenten in het beheersgebied van Waterschap R&O zal worden onderzocht, kent het onderzoek een beperkte externe validiteit, de gevonden barrières kunnen in een andere samenwerking weer heel anders van aard zijn (Willems & van Zwieten, 2009). Door deze inzichten kan er desondanks bij toekomstig beleid en wetgeving beter worden geanticipeerd op mogelijke barrières bij samenwerking tussen vergelijkbare organisaties.

Deze inzichten zullen tot stand komen door relevante ambtenaren van iedere betrokken gemeente te ondervragen over de eigen visie wat betreft stedelijk waterbeheer. Vanwege de praktische noodzaak vanuit de optiek van het waterschap is er gekozen om de communicatie en samenwerking vanuit de optiek van de gemeenten te beschrijven. De visies zullen vervolgens ook vergeleken worden met de visie van Waterschap R&O. Deze visie van het Waterschap R&O zal uit beleidsdocumenten worden gehaald. Ook zal de gemeente ambtenaren gevraagd worden naar de knelpunten die zij ervaren bij de samenwerking en communicatie met het waterschap op het gebied van stedelijk waterbeheer. Op basis van deze empirie zal worden geanalyseerd of, en in welke mate, er sprake is van barrières of knelpunten bij de communicatie en hoe deze barrières knelpunten kunnen worden verklaard aan de hand van de theorie.

1.5 Onderzoeksmodel



Figuur 1: Het gehanteerde onderzoeksmodel van dit onderzoek.

Interviews met medewerkers werkzaam bij gemeenten in het beheersgebied van Waterschap R&O over de communicatie en samenwerking bij stedelijk waterbeheer met Waterschap R&O leveren visies en mogelijk knelpunten vanuit gemeentelijk perspectief. Deze visies zullen worden vergeleken met de visies zoals deze terug te vinden zijn in de beleidsdocumenten van Waterschap R&O om na te gaan in welke mate de visies van elkaar verschillen en als knelpunt gezien kunnen worden. De mogelijke, gevonden knelpunten uit de interviews zullen worden voorgelegd aan een medewerker van Waterschap R&O om na te gaan in welke mate zij zich kunnen vinden in het betreffende knelpunt.

Alle gevonden knelpunten zullen vervolgens aan de hand van literatuur, over gevolgen van institutionele verschillen tussen beide instanties en ontwikkelingen op het gebied van Europese wetgeving, worden verklaard. In welke mate zijn de gevonden knelpunten te verklaren aan de hand van de theoretische veronderstellingen?

De gevonden knelpunten leveren een bijdrage aan kennis over barrières bij samenwerking en communicatie tussen Waterschap R&O en betrokken gemeenten bij stedelijk waterbeheer.

1.6 Vraagstelling

Zoals uit de omschrijving van de context is gebleken zetten waterschappen en gemeenten in Nederland in op een intensivering van samenwerking, om op deze manier de kosten van (afval)waterbeheer binnen de perken te houden. Uit de context is echter gebleken dat waterschappen en gemeenten, en hun planningstelsels, in Nederland in institutioneel opzicht aanzienlijk van elkaar te verschillen. Ook is regionaal waterbeheer in Nederland door de introductie van de KRW onderhevig aan enkele belangrijke veranderingen. Er wordt verwacht dat deze verschillen en ontwikkelingen op het gebied van wetgeving barrières kunnen vormen bij de communicatie en samenwerking tussen Waterschap R&O en de betrokken gemeenten bij stedelijk waterbeheer. De twee centrale onderzoeksvragen in dit onderzoek luiden daarom als volgt:

Hoe verloopt de communicatie en samenwerking tussen waterschap Roer en Overmaas en de betrokken gemeenten bij stedelijk waterbeheer vanuit de optiek van de betrokken gemeenten en welke barrières treden hierbij op?

In welke mate kunnen de gevonden barrières verklaard worden aan de hand van institutionele verschillen tussen waterschap Roer en Overmaas en de betrokken gemeenten en ontwikkelingen op het gebied van Europese regelgeving?

Om deze centrale vraag naar behoren te kunnen beantwoorden zullen in dit onderzoek de volgende deelvragen worden beantwoord:

- *Wat wordt er dit onderzoek verstaan onder stedelijk waterbeheer?*
- *Leidt de sectorgerichtheid van het waterschap Roer en Overmaas tot knelpunten bij de communicatie en samenwerking met gemeenten bij stedelijk waterbeheer, zo ja in welke mate?*
- *Leidt Europese wetgeving in de vorm van de Kaderrichtlijn Water tot knelpunten bij de communicatie en samenwerking met gemeenten bij stedelijk waterbeheer, zo ja in welke mate?*
- *Leiden de verschillen in beheersgebieden van waterschap Roer en Overmaas en de betrokken gemeenten tot knelpunten bij de communicatie en samenwerking met gemeenten bij stedelijk waterbeheer, zo ja in welke mate?*

Allereerst zal in dit onderzoek worden duidelijk gemaakt wat er precies verstaan wordt onder stedelijk waterbeheer. Wat is de doelstelling van stedelijk waterbeheer en wie zijn er betrokken bij stedelijk waterbeheer?

Bij de analyse zal er getracht worden de overige 3 deelvragen te beantwoorden, in welke mate kunnen de gevonden knelpunten worden verklaard aan de verschillende theoretische veronderstellingen. In welke mate kunnen de gevonden knelpunten worden verklaard door de sectorgerichtheid van het waterschap, de nieuwe Europese wetgeving in de vorm van de KRW of de verschillen in beheersgebieden van Waterschap R&O en de betrokken gemeenten?

1.7 Leeswijzer

Dit onderzoek bestaat uit 7 hoofdstukken. Na deze inleiding wordt er in hoofdstuk 2 aandacht besteed aan de twee overheden die centraal staan in dit onderzoek; waterschappen en gemeenten in Nederland. Er zal in dit hoofdstuk worden omschreven hoe deze overheden zich verhouden ten opzichte van waterbeheer in Nederland; Welke positie en wettelijke taken hebben waterschappen en gemeenten op het gebied van waterbeheer? Ook zal er worden nagegaan hoe waterschappen en gemeenten zich ten opzichte van elkaar verhouden en waarom een goede samenwerking tussen beide instituties van groot belang is. Tot slot zal in dit hoofdstuk de vraag worden beantwoord wat er in dit hoofdstuk wordt verstaan onder stedelijk waterbeheer; Wie zijn hierbij betrokken en wat zijn de centrale doelen bij het stedelijk waterbeheer?

In hoofdstuk 3 zal er een theoretisch kader worden gecreëerd dat in dit onderzoek gebruikt zal worden bij de analyse van de mogelijke knelpunten bij de communicatie en samenwerking tussen Waterschap R&O en betrokken gemeenten bij stedelijk waterbeheer. In dit hoofdstuk zullen de theoretische raamwerken van facet- en sectorbeleid en spatial fit, institutional interplay en schaal

worden behandeld. Tevens zal er in dit hoofdstuk gekeken worden naar manieren waarop het raamwerk van spatial fit, institutional interplay en schaal in recente literatuur wordt toegepast. Welke bevindingen hebben recente toepassingen van het raamwerk opgeleverd en wat zijn belangrijke ontwikkelingen op het gebied van spatial fit, institutional interplay en schaal? Op basis van de veronderstellingen in deze theoretische raamwerken en de bevindingen uit hoofdstuk twee worden er tot slot een aantal hypothesen geformuleerd op het gebied van de te verwachten knelpunten en verschillen in visies bij de communicatie en samenwerking tussen het waterschap en de gemeenten.

Hierna zal er in hoofdstuk 4 worden ingegaan op de gekozen methodologie van het onderzoek. De aandacht in dit hoofdstuk zal uitgaan naar de manier waarop de visies van de gemeenten onderzocht zijn en waarom voor deze aanpak is gekozen. Tevens zal er aandacht besteed worden aan het onderzoeksmateriaal van dit onderzoek. Welke gemeenten en welke gemeente ambtenaren zijn er ondervraagd in dit interview? Tot slot zal er aandacht worden besteed aan op welke manier de interviews verwerkt zijn om een bruikbare basis te vormen voor de analyse.

De empirische bevindingen van de interviews zullen vervolgens in hoofdstuk 5 aan bod komen. In dit hoofdstuk zal er aan de hand van de interview resultaten worden nagegaan of er sprake is van knelpunten is van knelpunten bij de communicatie en samenwerking tussen Waterschap R&O en gemeenten en zo ja, wat de belangrijkste knelpunten zijn. Ook zal er worden nagegaan wat de visie van gemeenten is wat betreft het stedelijk waterbeheer en hoe deze visie zich verhoudt ten opzichte de visie van Waterschap R&O.

In de analyse in hoofdstuk 6 zal er worden nagegaan in welke mate de empirische bevindingen uit hoofdstuk 5 te verklaren zijn aan de hand van het geschetste theoretisch kader uit hoofdstuk 3. In welke mate zijn de gevonden knelpunten en verschillen in visies te verklaren aan de hand van de veronderstellingen uit de gebruikte theoretische raamwerken? Ook zal duidelijk worden welk theoretisch raamwerk in deze casus over de meeste verklarende kracht bezit wat betreft het verklaren van de gevonden barrières in dit onderzoek.

Tot slot zal er in hoofdstuk 7, in de conclusie & aanbevelingen, de centrale vraag op een bondige manier worden beantwoord, waarbij er ook aanbevelingen zullen worden gedaan voor toekomstig beleid en vervolgonderzoek.

2. De positie van waterschappen en gemeenten

Zoals uit de inleiding reeds duidelijk is geworden zal in dit onderzoek de communicatie samenwerking tussen het waterschap Roer en Overmaas en de betrokken gemeenten op het gebied van stedelijk waterbeheer centraal staan; In welke mate ervaren gemeenten knelpunten bij de communicatie en samenwerking met het waterschap? Ook zal er onderzocht worden hoe gemeenten aankijken tegen stedelijk waterbeheer, en hoe deze visie zich verhoudt ten opzichte van de visie van het waterschap.

Deze centrale vragen kunnen vanuit verschillende invalshoeken worden benaderd. Zo kan er bijvoorbeeld vanuit bestuurlijk oogpunt aandacht besteed worden aan succes- en faalfactoren voor een succesvolle samenwerking of kunnen de eventuele knelpunten bij de samenwerking vanuit juridisch oogpunt worden verklaard aan de hand van de relevante wetgeving op gemeentelijk- en waterschapsniveau.

Dit onderzoek benadert de samenwerking en communicatie tussen waterschap en gemeenten echter vanuit de ruimtelijke invalshoek; In plaats van het bestuurlijke of juridische component staat juist de ruimtelijke component centraal. Knelpunten en verschillen in visies bij de samenwerking en communicatie tussen waterschap Roer en Overmaas en de betrokken gemeenten zullen in dit onderzoek worden verklaard aan de hand van de verschillende rollen van de partijen en de verschillende planningstelsels op het gebied van ruimtelijk beleid. Het waterschap benadert de openbare ruimte vanuit het waterbeheer, dit terwijl de gemeente de openbare ruimte juist benadert vanuit de ruimtelijke ordening, en dus te maken heeft met meerdere belangen dan alleen het waterbelang. De ruimtelijke planningstelsels van het waterbeheer en de ruimtelijke ordening vertonen verder onderling verschillen en kennen ieder hun eigen belangen. Welke gevolgen hebben deze verschillen voor de samenwerking en communicatie tussen het waterschap en de gemeenten? En hebben deze onderlinge verschillen ook invloed op de visies van het waterschap en gemeenten op het gebied van stedelijk waterbeheer?

In dit onderdeel zal er allereerst worden ingegaan op de manier waarop waterschappen en gemeenten, en de bijbehorende planningstelsels, zich tot waterbeheer verhouden. In paragraaf 1 en 2 zal er allereerst worden ingegaan op de positie en de wettelijke taken wat betreft waterbeheer van zowel de gemeenten in Nederland, alsmede de Nederlandse van waterbeheer in Nederland. In paragraaf 3 zal er tot slot worden ingegaan op de manier waarop waterschappen en gemeenten zich ten opzichte van elkaar verhouden en waarom een goede samenwerking tussen beide openbare lichamen vandaag de dag van essentieel belang is voor effectief waterbeheer in Nederland.

2.1 Waterschappen en waterbeheer

Op het moment van schrijven zijn er 23 waterschappen in Nederland (waterschappen, n.d.). Deze waterschappen dienen verschillende, uiteenlopende, taken op het gebied van waterbeheer uit te voeren op zowel regionale als lokale schaal. Zo zijn waterschappen verantwoordelijk voor het verkleinen van de kans op overstromingen alsmede het managen van de waterkwantiteit, alsmede het waterkwaliteitsbeheer in Nederland. Waterschappen dienen de inwoners van Nederland te beschermen voor overstromingen door middel van het onderhouden van bijvoorbeeld dijken en duingebieden in Nederland. De waterschappen zijn dus bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het aanleggen en de exploitatie van waterzuiveringinstallaties in Nederland en dienen ook te voorkomen dat er ergens wateroverschotten of juist watertekorten ontstaan.

Waterschappen zijn samen met Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor het operationeel waterbeheer; waterschappen zijn verantwoordelijk voor de regionale watersystemen, terwijl Rijkswaterstaat verantwoordelijk is voor het hoofdwatersysteem. *‘De waterbeheerder legt de condities vast om de strategische doelstellingen van het waterbeheer te realiseren, bepaalt de concrete maatregelen en voert deze uit’* (Infomil, n.d.). Deze strategische doelstellingen worden geformuleerd door de provincies, die beleid van de rijksoverheid vertalen naar regionale beleidskaders en -doelen.

2.1.1 De positie van het waterschap volgens de waterschapswet

De waterschapswet uit 1991 kan volgens Havekes (2009, p.127) gezien worden als een belangrijke wet op het gebied van de positie van het waterschap en de onderlinge machtsverhoudingen met andere openbare lichamen in Nederland: *‘De Waterschapswet heeft de positie van waterschap, provincie en Rijk opnieuw gemarkeerd en de onderlinge krachtsverhoudingen duidelijk anders vastgelegd’*. In de volgende paragraaf zal er nader worden ingegaan op deze nieuwe rol en positie van het waterschap.

2.1.2 Definitie waterschap

In de waterschapswet is voor het eerst in de Nederlandse wetgeving een omschrijving gegeven van het begrip waterschap: *‘Waterschappen zijn openbare lichamen welke de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel hebben’* (Havekes, 2009, p.127). Voorheen werd er in de relevante Nederlandse wetgeving afgezien van een omschrijving van het begrip waterschap. Redenen hiervoor waren dat een definiëring (zoals in de Grondwet) belemmerend kon werken voor verdere ontwikkelingen en het gebrek aan noodzaak voor een nadere definiëring, voor andere openbare lichamen zoals gemeenten en provincies waren er immers ook geen definities terug te vinden in de wetgeving.

Uit de omschrijving van het begrip waterschap zijn een drietal belangrijke kernelementen,

die betrekking hebben op de beoogde positie en rol van het waterschap, op te maken, kennende: 'openbare lichamen', 'waterstaatkundige verzorging' en 'bepaald gebied'.

Het waterschap als openbaar lichaam

In de waterschapswet is allereerst expliciet vastgelegd dat waterschappen, evenals provincies en gemeenten, openbare lichamen zijn. Het waterschap wordt in deze wet gezien als een volwaardig onderdeel van het openbaar bestuur, het waterschap is een volwaardig overheidslichaam (Havekes, 2009,p.128). Gezien het feit dat het waterschap dus als volwaardig overheidsorgaan wordt gezien in deze wet, betekent dit ook dat waterbeheer (bijna) volledig thuishoort in het publieke domein.

Beleidsontwikkeling, uitvoering en toezicht op het gebied van waterbeheer zijn pure overheidstaken:

'De staat, dat zijn inderdaad de dijken. Juist in het publieke karakter van de waterstaatszorg vindt het waterschap zijn ontstaansreden. Het ontwikkelen van nieuw beleid om gevolgen van klimaatverandering op te vangen, het beheren van de wateren en de waterstaatswerken zoals dijken en gemalen, het bijeenbrengen van de daarvoor benodigde financiële middelen en het toezicht op de naleving van de gestelde voorschriften kan niet aan private partijen worden toebedeeld, maar vergt optreden van de overheid' (Havekes, 2009, p.131-132).

De overheid beschikt volgens Havekes over de benodigde instrumenten om burgers en bedrijven benodigde beperkingen en verplichtingen op te leggen, indien nodig. Dit alles wil niet meteen zeggen dat de overheid meteen, zeker wanneer het om de uitvoering gaat, alles zelf dient te doen. De overheid kan indien nodig gebruik maken van de expertise van de marktpartijen. Wanneer er wordt gekeken naar de verantwoordelijkheden van waterschap betekent dit concreet dat zaken als het uitvoeren van baggerwerkzaamheden, de bouw van rioolzuiveringsinstallaties en de aanleg en versterking van dijken vaak volledig wordt uitbesteed aan marktpartijen. Er kan geconcludeerd worden dat waterbeheer in principe een publieke taak is waarin de marktpartijen bij de uitvoering een belangrijke rol kunnen spelen.

De waterstaatkundige verzorging

Uit de omschrijving van het waterschap valt tevens op te maken dat waterschappen zich bezig dienen te houden met, en zich in hun taakstelling dienen beperken tot, de waterstaatszorg. De functionele aard van het waterschap wordt dus in deze omschrijving expliciet vermeld. Maar wat wordt er nou precies verstaan onder waterstaatszorg? In de waterschapswet ontbreekt een definitie of omschrijving van waterstaatszorg echter. De commissie waterschapsbestuur hanteert de volgende omschrijving van waterstaatszorg: *'Dat deel van de zorg van de overheid dat betrekking heeft op de kering van het water, de waterhuishouding en de wegen en als zodanig gericht is op de bewoonbaarheid en bruikbaarheid van de bodem en de bescherming en verbetering van het leefmilieu* (Havekes, 2009, p.133). Uit deze omschrijving komt echter niet alleen de zorg voor water

naar voren, maar ook de zorg voor het weggenet in Nederland; het begrip waterstaatszorg is hier dus breder dan alleen de zorg voor water. Om verwarring te voorkomen wordt er daarom onderscheid gemaakt tussen de zogenaamde natte waterstaat (waterkering, waterhuishouding en vaarwegen) en de droge waterstaat (landwegen).

Vooraf wanneer er gekeken wordt naar de beperkte taakstelling van het waterschap; de (natte) waterstaatszorg, onderscheidt het waterschap zich als overheidslichaam van functioneel bestuur ten opzichte van andere overheden zoals provincies en gemeenten. Waar openbare lichamen als provincies en gemeenten in principe een onbeperkt of onbepaald takenpakket hebben, hebben waterschappen daarentegen te maken met een beperkt of bepaald takenpakket. Dit betekent echter niet dat waterschappen een monopoliepositie hebben op het gebied van waterbeheer; niet alleen het waterschap, maar ook het Rijk, provincies en gemeenten vervullen taken op dit terrein.

Bepaald gebied

Tot slot wordt er in de omschrijving van het waterschap vermeld dat de waterstaatkundige verzorging betrekking dient te hebben op een bepaald gebied. De grenzen en de grootte van dit bepaalde gebied worden voornamelijk bepaald door waterstaatkundige factoren en in verband daarmee door overwegingen van doelmatig beheer (Havekes, 2009, p.140). Hierdoor lopen de grenzen van gemeenten en waterschappen vaak niet gelijk; de grenzen van waterschappen volgen vaak niet de gemeentegrenzen en gemeentegrenzen worden daarom vaak doorsneden. In sommige delen van het land worden zelfs provinciale grenzen door de grenzen van waterschappen doorsneden. Niet de grenzen van andere openbare lichamen staan dus centraal bij het vaststellen van beheersgebieden van waterschappen, maar juist de waterstaatkundige eenheden. Hierbij kan gedacht worden aan ((deel)stroomgebieden, dijkkringen, bemalingsgebieden etc.).

De grenzen van waterschappen zijn dus gebaseerd op de watersystemen zelf, en komen vaak niet overeen met de grenzen van gemeenten en provincies. In de praktijk betekent dit dat van de 24 waterschappen meer dan de helft interprovinciaal opereert. (Havekes, 2009, p.142)

Sommige grenzen vormen echter wel een barrière voor de waterschappen; buiten de eigen landsgrenzen hebben de waterschappen geen bevoegdheden meer (Havekes, 2009, p.142). Ook de grote grensoverschrijdende rivieren in Nederland, die deel uitmaken van waterhuishoudkundige hoofdsysteem, zijn geen taak van de waterschappen maar van het Rijk.

2.1.3 Functionele decentralisatie

Zoals in de voorgaande paragraaf is duidelijk geworden worden waterschappen voornamelijk getypeerd als openbare lichamen van functionele decentralisatie. Havekes (2009, p. 148) is echter van mening dat functionele en territoriale aspecten samengaan bij waterschappen, waardoor het

klassieke onderscheid in territoriale en functionele steeds minder van toepassing is op het functioneren van waterschappen. Dit blijkt ook uit de classificatie die Havekes maakt van gemeenten, provincies en waterschappen:

'Als we een denkbeeldige lijn voor ogen nemen van uiterst links territoriale naar uiterst rechts functionele decentralisatie, dan moeten provincies en gemeenten uiterst links worden geclassificeerd en de lichamen van beroep en bedrijf uiterst rechts. En de waterschappen dan? Die komen daar ergens tussenin uit' (Havekes, 2009, p.148).

Havekes benadrukt echter dat waterschappen toch voornamelijk een vorm van functionele decentralisatie gezien moeten worden. Waar gemeenten en provincies gezien kunnen worden als vormen van algemene territoriale decentralisatie, zouden waterschappen als vorm van functionele territoriale decentralisatie kunnen worden getypeerd.

2.2 De Nederlandse gemeenten en waterbeheer

De gemeenten in Nederland hebben een beperkte taakstelling op het gebied van waterbeheer. De wet op de waterhuishouding uit 2008 heeft bepaald dat gemeenten de zorgplicht hebben voor hemel- en grondwater (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008, p.5). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de opvang en afvoer van regenwater en huishoudelijk afvalwater in het *stedelijk gebied* (kenniscentrum Infomil, n.d.). Ook de zorg voor de lokale riolering is een onderdeel van het gemeentelijke takenpakket op het gebied van waterbeheer.

Deze zorgplichten zijn echter niet de enige manier waarop gemeenten betrokken zijn bij waterbeheer. Ook door middel van de ruimtelijke ordening heeft de gemeente invloed op het regionale waterbeheer. Bij het realiseren van de doelstelling van het ruimte-voor-water beleid bijvoorbeeld kunnen gemeenten door middel van ruimtelijke ordening een grote invloed uitoefenen op de twee sporen van dit beleid, kennende het meewegen van water in de ruimtelijke ordening en het vrijmaken van ruimte voor het watersysteem (VROM-raad, 2002, p.101). Door middel van het vaststellen van bestemmingsplannen kunnen gemeenten functies vaststellen van de ruimte die bindend zijn voor burgers, zoals de functie van water.

2.3 Stedelijk waterbeheer

Vanuit hiërarchisch oogpunt zijn waterschap en gemeente nevengeschikt, de ene partij staat niet boven de ander (Havekes, 2009, p.182). Dit in tegenstelling tot de relatie van het waterschap met de provincie of Rijk. Om een goede wederzijdse taakuitoefening te kunnen bewerkstelligen zijn gemeente en waterschap op elkaar aangewezen. Een goede samenwerking tussen beide partijen is dus van essentieel belang:

‘Tussen het systeem dat direct onder gemeentelijke verantwoordelijkheid valt, en het regionale systeem onder beheer van het waterschap bestaan sterke afhankelijkheidsrelaties. Zij zullen goed op elkaar moeten zijn afgestemd in termen van inrichting en dagelijks beheer om het gewenste resultaat in het waterbeheer te kunnen bereiken’ (VROM-raad, 2002, p.101).

Een belangrijk voorbeeld van samenwerking tussen waterschappen en gemeenten is de samenwerking tussen gemeenten in het stedelijk gebied: stedelijk waterbeheer. Stedelijk waterbeheer houdt kort gezegd in dat waterschappen, samen met de gemeenten in het beheergebied, verantwoordelijk zijn voor efficiënt (afval)waterbeheer in het stedelijk gebied. Het belangrijkste uitgangspunt van stedelijk waterbeheer is dat het stedelijk gebied zo weinig mogelijk negatieve invloed mag uitoefenen op het natuurlijke watersysteem en, andersom, het stedelijk gebied geen grote overlast, afkomstig van grond- en oppervlaktewater, mag ondervinden. Dit blijkt ook uit het doel van de stedelijke wateropgave, geformuleerd door Waterschap R&O in de nota stedelijk waterbeleid:

‘Voor het stedelijke gebied sluiten wij aan bij het Europese beleidsdoel om in 2015, het eerste ijkjaar, het watersysteem op orde te hebben. Dit betekent dat de negatieve invloeden van het bebouwde gebied op het natuurlijke watersysteem zijn geminimaliseerd en, omgekeerd, dat vanuit grond- en oppervlaktewater geen grote overlast meer optreedt in bebouwd gebied’ (Waterschap R&O, 2007, p. 3).

3. Theoretisch kader

Uit de vorige paragraaf is gebleken dat waterschappen en gemeenten, en hun planningstelsels, in Nederland onderling veel verschillen ten opzichte van elkaar. In dit onderdeel zal er een theoretisch raamwerk worden gecreëerd dat zich richt op deze onderlinge verschillen; Welke knelpunten kunnen deze onderlinge verschillen opleveren voor de communicatie en samenwerking tussen waterschappen en gemeenten volgens de gekozen theorieën?

In dit hoofdstuk zal er allereerst nader worden ingegaan op het model van facet- en segmentbeleid; wat houdt het model in en hoe worden het ruimtelijk ordening planningstelsel van de gemeente en het waterbeheer planningstelsel van het waterschap volgens dit model geclassificeerd? Deze twee verschillende vormen van planning spelen een centrale rol bij de analyse van de knelpunten en het vergelijken van de visies van het waterschap en gemeenten op het gebied van stedelijk waterbeheer.

De knelpunten bij de communicatie en samenwerking tussen het waterschap en de gemeenten zal ook worden benaderd vanuit het theoretisch raamwerk van Young, bestaande uit de thema's spatial fit, institutional interplay en schaal. Dit raamwerk heeft zich bewezen bij (institutionele) analyses van problematiek omtrent van zogenaamde *hulpbronnen regimes*, zoals waterbeheer (Vatn & Vedeld, 2012, p. 3). In paragraaf 3 zal er dieper worden ingegaan op dit theoretische raamwerk.

Hierna zal er in paragraaf 4 dieper worden ingegaan op het raamwerk van Young; hoe wordt dit raamwerk in recente wetenschappelijke publicaties toegepast? En wat zijn vanuit het oogpunt van fit, interplay en schaal momenteel de meest belangrijke ontwikkelingen?

Op basis van de verschillen tussen de planningstelsels van de gemeenten en het waterschap en de twee omschreven theorieën zijn er ten slotte in paragraaf 5 een aantal hypotheses geformuleerd op het gebied van de te verwachten knelpunten en verschil in visies bij de communicatie en samenwerking tussen het waterschap en de gemeenten. Deze hypotheses zullen als uitgangspunt dienen bij de operationalisatie van de geschetste theoretische raamwerken.

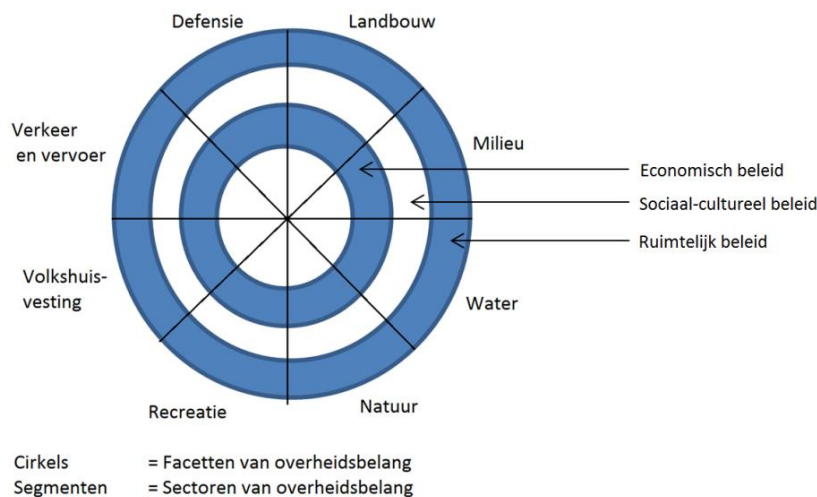
3.1 Facet- en sectorplanning

In 1970 heeft de commissie de Wolff (commissie de Wolff, in Hidding, 2006, p. 56 & Tunnissen, 2010, p. 31) getracht structuur aan te brengen in de groeiende veelheid van terreinen waarop de overheid zich manifesteert. In de geschetste structuur wordt er een onderscheid gemaakt in drie vormen van planning, kennende: sectorplanning, facetplanning en integrale planning. Deze drie begrippen werden door deze commissie als volgt omschreven:

- *'Sectorplanning of sectorbeleid behelst de concrete programmering van een tak van overheidsactiviteiten (samenvallend met een departement of een dienst van een departement), gericht op een zo soepel mogelijk verloop van die activiteit. Kenmerkend voor deze planning is het min of meer technische karakter. Vaak wordt hierbij bijvoorbeeld niet naar de doeleinden gevraagd; deze lijken als het ware direct gegeven in die bepaalde activiteiten.'*
- *'Facetplanning of facetbeleid probeert tot een integratie te komen van alle overheidsactiviteiten vanuit één gezichtspunt. Elk gezichtspunt bakent als het ware een omvattend terrein van overheidsbeleid af. Het rapport onderscheidt vijf van zulke terreinen van overheidsbeleid, namelijk: internationale verhoudingen, welvaartsbevordering en –verdeling, ruimtelijke inrichting, wetenschap en technologie, maatschappelijk en cultuur welzijn.'*
- *'Integrale planning of integraal beleid stelt zich ten doel om tot een synthese te komen van de verschillende vormen van sectorplanning en facetplanning op basis van een samenvattende visie op de mogelijke ontwikkeling van de maatschappij op langere termijn. Kenmerkend bij deze vorm van sectorplanning is, dat alle sectoren en facetten (gezichtspunten) tot hun recht moeten komen' (commissie de wolf in Hidding, 2006, p. 56-57).*

De ruimtelijke ordening en ruimtelijk beleid wordt in het rapport van de Commissie de Wolff gezien als een vorm van facetplanning (Hidding, 2006, p. 57 & Tunnissen, 2010, p. 31). Dat betekent dat de ruimtelijke ordening de taak heeft om de verschillende vormen van sectorbeleid vanuit een ruimtelijk gezichtspunt te integreren. Water en waterbeheer daarentegen wordt in dit onderzoek opgevat als een sector, en geldt dus als sectorplanning. Waterbeheer richt zich specifiek op het zo soepel mogelijk verlopen van deze specifieke activiteit alleen. Ruimtelijk beleid en ruimtelijke ordening probeert tot een integratie te komen van alle takken van overheidsactiviteiten, waaronder water en waterbeheer.

In figuur 2 is het verschil tussen facet- en sectorplanning overzichtelijk gemaakt. De ringen staan voor de verschillende soorten facetbeleid van de overheid, de segmenten of taartpunten staan voor de verschillende velden van sectorbeleid van de overheid.



Figuur 2: Facet en sectorbeleid. Bron: (Hidding 2006, p. 57, Tunnissen, p. 2010, p.31 & Dijkstra, 2004, p. 28)

3.1.1 Coördinatie facet- en sectorbeleid

Facet – en sectorbeleid kunnen echter conflicteren met elkaar; bestemmingsbeleid van een gemeente kan conflicteren met beheersbeleid van een waterschap. Gebrek aan steun van verschillende sectoren met uitvoeringskracht kan de ruimtelijke ordening machteloos maken (Hidding, 2006, p. 57).

Een goede afstemming en coördinatie tussen facet- en sectorbeleid is op gemeentelijk niveau dus van groot belang. De coördinatie tussen facet en sectorbeleid is echter een probleem dat nog steeds niet op een adequate manier is opgelost:

‘In de klassieke benadering van de ruimtelijke ordening, waarin de overheid de hoofdrol vervult en waarin de samenwerking met de particuliere dan wel marktsector buiten beschouwing wordt gelaten, vormt de coördinatie tussen facet en het sectorbeleid, ofwel tussen het bestemmingsbeleid enerzijds en het inrichtings- en beheersbeleid anderzijds, een nog steeds niet goed opgelost probleem’(Tunnissen, 2010, p. 32).

Tunnissen stelt dat oplossingen voor zulke conflicten gezocht dienen te worden in overleg-afstemmings- en coördinatiemechanismen. Het bestemmingsplan simpelweg voorrang geven bij conflictsituaties kan niet als geschikte oplossing worden gezien. Bij de verschillende processen van bestemming, inrichting en beheer van ruimte dient er op geschikte momenten in deze processen overleg plaats te vinden tussen de facetprocessen en de sectorprocessen. Goede communicatie en samenwerking tussen de watersector en waterschappen enerzijds en het facet van de gemeentelijke ruimtelijke ordening anderzijds is dus van belang voor een goede coördinatie tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening.

3.1.2 Coördinatieproblematiek op gemeentelijk niveau

Op gemeentelijk niveau uit deze coördinatieproblematiek tussen facet- en sectorbeleid door toenemende specialisatie binnen het gemeentelijk apparaat, wat gepaard gaat met verzelfstandiging (Tunnissen, 2010, p. 32). Dit resulteert vaak tot een min of meer geïsoleerd sectorbeleid op gemeentelijk niveau. Sommige sectoren, zoals de watersector, kunnen bovendien over eigen financiële middelen beschikken. Hierdoor is het in sommige gevallen moeilijk om de belangen van deze sectoren af te wegen tegen andere ruimtelijke claims. Deze ontwikkeling wordt verder versterkt door de zogenaamde ‘verdergaande portefeuille-verzuiling’. Deze ontwikkeling houdt in dat wethouders in gemeenten dermate intensief betrokken zijn bij de sector waarover zij de portefeuille voeren, dat er al snel geen sprake meer is van politieke controle op het ambtelijk beleid: *‘De macht van de sectorale beleidsafdelingen kan wel eens ten koste gaan van de kwaliteit van het facetbeleid’* (Tunnissen, 2010, p. 32).

Nieuwe invloedrijke sectoren in het ruimtelijk beleid van gemeenten zijn volgens Tunnissen (2010, p. 32) milieubeleid, natuurbeleid, archeologie en waterbeleid. Waterbeleid heeft met name veel meer invloed verkregen door de invoering van de watertoets. Gemeenten zijn hierdoor verplicht, bij de ontwikkeling van bestemmingsplannen of zelfstandige projectbesluiten, onderzoek te doen naar de gevolgen van plannen voor de lokale waterhuishouding.

3.2 Spatial Fit, institutional interplay en schaal

In wetenschappelijke publicaties uit 2002 en 2008 heeft Young een nieuw theoretisch raamwerk gecreëerd gebaseerd op het zogenaamde ‘new institutionalism’, een theorie waarin de wederzijdse beïnvloeding van instituties en de maatschappij centraal staan (Young, in Vatn&Vedeld, 2012, p. 1). Young gebruikt in zijn gecreëerde raamwerk drie centrale thema’s die zich specifiek richten op hulpbronnen regimes. Deze thema’s kennende spatial fit, institutional interplay en schaal, gebruikt Young om problematiek omtrent institutionele causaliteit, -design en – prestaties te achterhalen in hulpbronnen regimes (Young, in Vatn&Vedeld, 2012, p. 3).

3.2.1 Spatial fit

Het theoretisch concept van spatial fit houdt in dat de werking van institutionele systemen afhangt van de mate waarin de structuur van instituties overeenkomen met de ecologische eigenschappen van het betreffende systeem (Young, in Moss, 2004, p. 87). Het is dus noodzakelijk om instituties zo vorm te geven dat ze zoveel mogelijk overeenkomsten vertonen met de natuurlijke eigenschappen van het betreffende systeem:

'Problems of fit in general—as applied to environmental resource management—are defined as the “failure of an institution or a set of institutions to take adequately into account the nature, functionality, and dynamics of the specific ecosystem it influences’ (Ekstrom and Young, in Moss, 2012, p. 2).

Problemen op het gebied van fit/misfit komen veelal naar voren in onderzoeken waar wetenschappers op zoek zijn naar de optimale vorm van bestuur op verschillende beleidsvelden. De context van de problematiek is een belangrijk aspect van de spatial fit. Een institutioneel arrangement kan perfect overeenkomen met een specifieke hulpbron, maar kan een mislukking vormen voor een andere hulpbron (Young, in Vatn&Vedeld, 2012, p.3).

Een goed voorbeeld van het vergroten van de spatial fit van een systeem is de introductie van de het zogenaamde river basin management. (Moss, 2004, p.87). In river basin management, ook wel stroomgebiedbeheer genoemd, wordt water beheerd op het niveau van het stroomgebied van de rivier(en) zelf, in plaats dat het water beheerd wordt op een schaal die bepaald wordt door politiek-administratieve grenzen. Door water op deze schaal te beheren kan waterkwaliteits- waterkwantiteits, en stroomopwaartse- alsmede stroomafwaartse problematiek beter worden aangepakt. Een gebrek aan fit in een systeem daarentegen kan leiden tot negatieve externe ruimtelijke effecten, het vergroten van kansen voor freeriders en schade aan actoren buiten het bereik van de verantwoordelijke institutie(s).

3.2.2 Institutional interplay

Door de jaren heen is gebleken dat een goede spatial fit alleen echter niet voldoende is voor een perfect functionerend institutioneel systeem (Moss, 2004, p.87). Ervaringen met de toepassing van stroomgebiedbeheer hebben namelijk geleerd dat het reorganiseren van watermanagement op basis van nieuwe natuurlijke grenzen niet voldoende is om institutionele problematiek op te lossen (Downs et al., 1991; Mitchell, 1990; Newson, 1996, 1997 in Moss, 2004, p.87) Een van de belangrijkste kritiekpunten is dat het vervangen van bestaande instituties door instituties die zich meer richten op de natuurlijke grenzen van het systeem weer nieuwe 'grensproblematiek' en nieuwe mismatch met zich meebrengen. Deze kritiek leidde tot de introductie van het theoretische construct institutional interplay (Young, in Moss, 2004, p. 87).

Deze institutional interplay veronderstelt dat de effectiviteit van bepaalde instituties vaak niet alleen afhankelijk is van de eigen kenmerken, maar ook afhangt van de interactie met andere instituties. Waar de institutional fit zich richt op de fysieke grenzen van een systeem richt de institutional interplay zich dus op invloedssferen en (politieke) verantwoordelijkheden van de betrokken instituties. De meeste problematiek op het gebied van institutional interplay vindt zich

plaats op de grenzen van de invloedssferen van betrokken instituties, op deze grens overlappen de belangen en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen in een systeem met elkaar (Mitchell, in Moss, 2004, p.87).

Young maakt in zijn werk onderscheid tussen horizontale- en verticale interplay, ook maakt hij onderscheid tussen functionele- en politieke interplay (Young, in Vatn&Vedeld, 2012, p.4 & Young, 2002, p. 358-360). Horizontale interplay heeft betrekking op de interplay op hetzelfde organisatorische niveau. Verticale interplay daarentegen heeft betrekking op de interplay tussen verschillende organisatorische niveaus. De functionele interplay heeft betrekking op op de interplay die ontstaat als gevolg van functionele onderlinge beïnvloeding tussen regimes op basis van ecologische of sociale relaties. De interplay tussen regimes kan echter ook (kunstmatig) institutioneel gecreëerd zijn als gevolg van (politiek) handelen, in dit geval wordt er gesproken van politieke interplay.

3.2.3 Schaal

Het 3^e, en laatste, theoretische concept dat Young omschrijft in zijn werk is het concept schaal of schaal. Twee belangrijke redenen voor Young om ook aandacht te besteden aan het schaal aspect bij het analyseren van institutionele arrangementen zijn het voorkomen van verticale interplay alsmede de wens om de bestuurlijke systemen op verschillende organisatorische niveaus nader te analyseren.

Met schaal bedoelt Young *‘De mate waarin institutionele arrangementen gelijk zijn aan elkaar en vergelijkbare processen vertonen op verschillende niveaus van (maatschappelijke) organisaties, variërend van de lokale tot de globale schaal’* (Young, in Vatn&Vedeld, 2012, p. 4). De problematiek op het gebied van schaal heeft dus te maken met het niveau waarop gebeurtenissen plaatsvinden in de dimensies van plaats en tijd (Young, in Boateng Agyenim, 2011, p. 105).

Schaalproblematiek heeft dus, in tegenstelling tot interplay, geen betrekking op de manier van interactie of connecties tussen verschillende instituties. Dit schaalconcept richt zich op het verklaren van verschillen tussen instituties van verschillende groottes. Zo kan er bijvoorbeeld een vergelijking gemaakt worden tussen lokale en nationale deelgebied van bepaalde problematiek. Schaal is van belang omdat er belangrijke verschillen te bespeuren zijn tussen lokale- en nationale instituties. Young kijkt bij het analyseren van schaalproblematiek niet alleen naar de ruimtelijke dimensie, ook de tijd dimensie is van belang. De tijdsschaal heeft betrekking op instituties door de jaren heen, hierbij kan gedacht worden aan perioden van innovatie of juist tijden van consolidatie (Young, in Boateng Agyenim, 2011, p. 105).

Young benadrukt dat het veranderen van de lokale schaal naar een hoger organisatie niveau vaak samengaat met de verandering van homogene naar meer heterogene instituties, de verandering van weinig naar veel instituties en regimes, de verandering van individuele invloed naar

systematische beslissingen, en ,meer algemeen, van simpele naar meer complexe systemen (van interplay) (Young, in Vatn&Vedeld, 2012, p. 4). Young ziet geen optimaal schaalniveau waarin bepaalde milieuvraagstukken kunnen worden opgelost. De schaalniveaus waarin bepaalde problematiek wordt aangepakt wordt bepaald aan de hand van de manier waarop de politiek een bepaald probleem inkadert. Deze politieke inkadering heeft verder weer invloed op de manier waarop men het probleem ziet, oplossingen voordraagt en resultaten evalueert.

3.3 Recente toepassingen en ontwikkelingen op het gebied van fit, interplay & schaal

3.3.1 Interplay; Een belangrijke indicator voor effectieve watergovernance

In 2012 hebben Pahl-Wostl, Lebel, Knieper & Nikitina onderzoek gedaan naar verschillende vormen van waterbeheer. In dit onderzoek is er een uitgebreide vergelijkende analyse gedaan van verschillende complexe vormen van water governance en management systemen in nationale stroomgebieden. De analyse is gebaseerd op 29 stroomgebieden in zowel ontwikkelde landen, ontwikkelingslanden en opkomende landen. Volgens deze onderzoekers worden er in onderzoeken vaak aanbevelingen gedaan gebaseerd op 'simplistische standaard-wondermiddelen' om water governance te hervormen, zonder deze aanbevelingen te testen in verschillende omstandigheden.

Pahl-Wostl et al, definiëren water governance aan de hand van water management: Met water management wordt er gedoeld op de activiteiten van analyse, monitoring, ontwikkeling en implementatie van maatregelen om de staat van het water binnen de gewenste grenzen te houden (2012, p.25). Met het begrip governance wordt er in deze context ook rekening gehouden met de verschillende actoren en netwerken die meewerken aan het formuleren en implementeren van waterbeleid. Governance bepaalt de regels waarin het (water) management moet opereren.

In het afgelopen decennium hebben vele landen innovatieve watergeving geïntroduceerd (Pahl-Wostl et al., 2012, p. 27). Voorbeelden hiervan zijn de Europese Kaderrichtlijn Water, de Zuid-Afrikaanse nationale waterwet uit 1998 of de Russische watercode uit 2006. Deze vormen van recente waterwetgeving richten zich op een meer integrale benadering van water, stimuleren de flexibiliteit bij de keuze van instrumenten om bepaalde milieudoelstellingen te halen en introduceert governance op hydrologische schaal. Deze 'shift' naar geïntegreerde governance en -management leidt tot nog meer eisen voor de verticale-, tussen de verschillende ruimtelijke niveaus, en horizontale, tussen sectoren, integratie. Om problematiek omtrent fit tussen administratieve en biofysische grenzen te beperken zijn er in veel landen nieuwe instituties gecreëerd die opereren op een ruimtelijke schaal die gebaseerd is op hydrologische principes.

Moss (2007, in Pahl-Wostl et al., 2012, p.27) kwam reeds tot de conclusie dat problematiek op het gebied van fit vaak worden opgelost door maatregelen die weer ten koste gaan van de

institutionele interplay. Problemen betreffende verticale- en horizontale interplay tussen nieuw gecreëerde instituties, die opereren op de schaal van stroomgebieden (zoals de Nederlandse waterschappen) en instituties die opereren op de meer traditionele schaal, gebaseerd op administratieve grenzen, (zoals de ruimtelijke ordening), zijn vaak een barrière voor de implementatie van geïntegreerde management benaderingen en kunnen leiden tot overdreven complexe structuren (Borowski et al., in Wostl et al., 2012, p.27).

In het onderzoek van Pahl-Wostl et al. (2012) zijn de prestaties van watergovernance- en management arrangementen in 29 ontwikkelde - en ontwikkelingslanden onderling vergeleken om na te gaan in welke mate de effectiviteit van deze systemen toe te wijzen is aan de institutionele eigenschappen en de (fysieke) context van de betreffende cases. De gebruikte indicatoren bij het meten van de effectiviteit van de arrangementen zijn onder andere de mate waarin de millenniumdoelen (toegang tot schoon water en sanitaire voorzieningen etc.) worden behaald, de mate van inspraak en invloed van belanghebbenden, de mate van klimaatadaptatie en klimaatbestendigheid, de milieukundige eigenschappen van het betreffende stroomgebied en de mate van monitoring en kennis van water gerelateerde problematiek. Twee institutionele eigenschappen van water arrangementen die in dit onderzoek zijn behandeld, betreffen de mate van verticale- en horizontale coördinatie tussen de instituties, een vorm van institutional interplay. Deze mate van coördinatie is in dit onderzoek bepaald door oordelen van experts uit andere onderzoeken en is, indien nodig, aangevuld door document analyses en informatie uit andere internationale databases (Pahl-Wostl et al., 2012, p.28).

In het onderzoek wordt nogmaals bevestigd dat de mate van verticale- en horizontale coördinatie tussen instituties een belangrijke indicator is voor de prestaties van systemen van water governance en –management. Uit het betreffende onderzoek blijkt namelijk dat de effectiviteit van de onderzochte arrangementen voor een aanzienlijk deel te verklaren valt aan de hand van de mate van verticale- en horizontale coördinatie in het betreffende arrangement: Des te hoger de mate van institutionele coördinatie in een waterarrangement, des te hoger de effectiviteit van het betreffende arrangement. In het onderzoek wordt onder andere geconcludeerd dat arrangementen in landen waar er sprake is van een lage mate van horizontale- en verticale interplay tussen betrokken instituties, zoals India en Oezbekistan, aanzienlijk minder effectieve waterarrangementen zijn dan in landen met een hoge mate van horizontale en verticale interplay, zoals Nederland en Duitsland.

3.3.2 Spatial fit en de Kader Richtlijn Water

Binnen de bredere discussie over het concept van fit en de relevantie voor de governance van sociaal-ecologische systemen, wordt er met name veel aandacht besteed aan problemen van (ruimtelijke) fit (Moss, 2012, p.1). Zo zijn er mismatches in overvloed wanneer er gekeken wordt naar de verhouding tussen de geografische omvang van een natuurlijke hulpbron en de territoriale reikwijdte van instituties die het gebruik ervan beheren. Het managen van waterbeheer rond rivierstroomgebieden is misschien wel een van de meest belangrijke voorbeelden van pogingen om grenzen van een natuurlijke hulpbron gelijk te trekken aan de grenzen van de betreffende verantwoordelijke institutie. Het realiseren van een perfecte ruimtelijke fit is echter praktisch onmogelijk, zo blijkt in de praktijk. Afgezien van de moeilijkheden omtrent het definiëren van de fysieke grenzen van water en het reorganiseren van de institutionele arrangementen, kan het verbeteren van de ruimtelijke fit weer nieuwe misfits opleveren in relatie met andere beleidssectoren.

In het artikel van Moss wordt er onderzoek gedaan naar de manier waarop de ruimtelijke fit is toegepast in de Europese Kaderrichtlijn Water; Hoe is de ruimtelijke fit hierin opgevat, geïstitutionaliseerd en in de praktijk gebracht in een deelstroomgebied van de Rijn? In dit onderzoek is er getracht een gedifferentieerd en context gevoelige begrip van het concept fit te creëren dat van waarde kan zijn voor beleidsmakers.

Het onderzoek is uitgevoerd op 3 niveaus. Allereerst is er dieper ingegaan op de manier waarop ruimtelijke fit wordt geconceptualiseerd in de wetenschap op het gebied van milieukundige instituties en vanuit de optiek van het watermanagement. Daarnaast is ook de manier waarop het concept ruimtelijke fit is verwerkt en verwoord in de KRW behandeld in dit onderzoek. Tot slot is ruimtelijke fit ook in de praktijk behandeld; In de case van het sub-stroomgebied van de Wupper is er nagegaan op welke manier de actoren ruimtelijke fit in de praktijk tot uiting brengen.

De Europese Kaderrichtlijn Water kan gezien worden als een van de meest ambitieuze pogingen om ruimtelijke fit te institutionaliseren in het waterbeheer (Moss, 2012, p.4). Sinds de KRW in 2000 van kracht is geworden is stroomgebiedbeheer verplicht voor alle 27 lidstaten. De lidstaten dienen deze wetgeving tegelijkertijd in te voeren aan de hand van een strikt tijdschema.

Een manier waarop Moss nagaat hoe de ruimtelijk fit is geïstitutionaliseerd in de KRW is te kijken welke onderdelen van de KRW kunnen worden toegeschreven aan het oplossen van problematiek omtrent ruimtelijke misfits. In de artikelen 3 en 13 van de KRW wordt er expliciet ingegaan op het feit dat stroomgebieden de eenheid dienen te worden voor waterbeheer in de toekomst). Zo vermeldt artikel 3:

'Member States shall ensure the appropriate administrative arrangements, including the identification of the appropriate competent authority, for the application of the rules of this directive with each river basin district lying within their territory'
(European communities, in Moss, 2012, p. 4).

Alle vereisten voor het behalen van de milieudoelstellingen van de KRW en alle programma's van maatregelen dienen te worden gecoördineerd voor het gehele stroomgebiedsdistrict. Dit geldt zowel voor internationale, alsmede nationale rivierstroomgebieden. In artikel 13 wordt de verplichting genoemd dat er voor ieder stroomgebiedsdistrict een stroomgebiedbeheerplan dient te zijn (voor transnationale stroomgebieden is dit geen verplichting). Indien nodig mogen er meer gedetailleerde plannen en programma's worden ontwikkeld voor plannen op sub-stroomgebied niveau.

Niet alleen uit de tekst van de KRW blijkt dat waterbeheer in deze regelgeving wordt vormgegeven aan de hand van stroomgebieden, dit blijkt ook uit verschillende onderdelen van nieuwe institutionele arrangementen die de KRW heeft geïnitieerd (Moss, 2012, p. 9). Hierbij kan gedacht worden aan plannings, monitorings- en rapportage instrumenten.

Uit de analyse van recente onderzoeken met betrekking op instituties omtrent waterbeheer en milieu blijkt dat er sprake is van een hoge mate van consensus dat de aanpak van problematiek omtrent spatial- of ruimtelijke fit een hoge prioriteit verdient (Moss, 2012, p. 8-9). Het nastreven van een perfecte ruimtelijke fit is echter vooralsnog een onmogelijke opgave; het reorganiseren van water management rondom stroomgebieden zal sommige ruimtelijke mismatches oplossen, maar ook weer nieuwe problematiek opleveren voor andere beleidsvelden, bijvoorbeeld op het gebied van landbouw, natuurbescherming of ruimtelijke ordening.

Het creëren van een organisatie die zich bezighoudt met stroomgebiedbeheer levert vaak gecompliceerde besluitvorming op. Als het betreffende bestuursorgaan wordt aangewezen in plaats van gekozen kan er bovendien problematiek ontstaan als gevolg van gebrekkige democratische legitimiteit en autoriteit.

In de literatuur omtrent ruimtelijke fit wordt er niet gekozen om het concept van ruimtelijke fit af te danken, maar wordt er juist gekozen voor een meer pragmatische benadering (Moss, 2012, p. 9). In deze benadering wordt er geaccepteerd dat er meerdere geografische gebieden van water bestaan, met overlappende sociale, economische, politieke, culturele en fysieke ruimtes. Ook het belang van samenwerken en flexibele manieren van werken tussen grenzen staat centraal in deze benadering.

Uit de analyse van de casus van het Wupper substroomgebied is gebleken hoe de KRW verandering heeft gebracht aan waterbeheer in de praktijk en watergovernance in het algemeen (Moss, 2021, p.9). Deze veranderingen zijn gedeeltelijk toe te schrijven aan de grotere nadruk op

stroomgebieden als eenheid voor waterbeheer. Instanties die verantwoordelijk zijn voor waterbeheer zijn verplicht om waterbeheer te coördineren op het niveau van stroomgebieden en substroomgebieden. In Duitsland hebben de lokale waterschappen, die van origine al stroomgebied gericht zijn, de KRW gebruikt om hun eigen regionale macht te versterken. Voor zowel de waterschappen alsmede voor de overige overheidsorganisaties is het echter van belang dat er voldoende steun wordt verkregen van belanghebbenden buiten de watersector. In Duitsland ontstaan er nieuwe vormen van interactie die tegen de traditionele regulerende stijl van water governance ingaan. Watermanagers worden gedwongen na te gaan of veranderingen aan watergangen een negatieve invloed kunnen hebben op andere belanghebbenden en ze zijn hierdoor verplicht hun waterbeleid te integreren in een groter geheel van belangen bij de regionale ontwikkeling. Uit de analyse van deze casus kan geconcludeerd worden dat problematiek omtrent ruimtelijke fit niet opgevat moet worden als een eendimensionale missie, maar juist onderdeel uitmaakt van een bredere, meer flexibele benadering die zich richt op de verschillende belangen rond waterbeheer:

‘In this way, the Wupper case correlates powerfully with the lessons emerging from recent research on spatial fit in water management demonstrated in this paper: that resolving problems of spatial fit is best conceived not as a one-dimensional mission, but part of a wider, more flexible approach to address the multiple interests surrounding water’ (Moss, 2012, p.9).

In het onderzoek van Moss wordt onder andere geconcludeerd het concept ruimtelijke fit niet als normatief kader voor institutioneel design gezien moet worden, maar eerder zijn waarde bewijst als analytisch kader voor het ontdekken van de verschillende ‘geografieën’ van hulpbronnenbeheer, de problemen die ze kunnen opleveren en opties om deze problemen op te lossen (Moss, 2012, p. 9).

Op basis van de bevindingen in het onderzoek is Moss van mening dat het concept ruimtelijke fit op een meer genuanceerde en relationele wijze dient te worden toegepast. Een van de aanbevelingen is daarom dat toekomstig beleid en onderzoek zich dient te richten op het ontdekken van manieren hoe er met en over grenzen gewerkt kan worden. De grenzen moeten in deze context niet opgevat worden als puur fysieke grenzen, maar kunnen juist doelen op de verschillende politieke-, sociaal-economische en culturele gebieden (of zoals Moss het noemt: ‘*geographies*’ (2012, p. 9) van ecosystemen of natuurlijke hulpbronnen. Moss stelt dat er in dit kader meer aandacht moet uitgaan naar de organisaties die opereren op deze grensgebieden, en deze grenzen overbruggen op het gebied van hulpbronnenbeheer.

Moss is verder van mening dat fit en interplay gezien moeten worden als complementaire dimensies bij de analyse van samenwerking bij watermanagement. Ondanks het feit dat het bij

analyse van problematiek handig lijkt om een onderscheid te maken tussen problematiek als gevolg van fit en interplay blijkt het dat deze problematiek in de praktijk vaak sterk verweven is met elkaar (Moss, 2012, p.9).

De derde conclusie in het onderzoek van Moss is dat onderzoekers bij het onderzoeken van problemen als gevolg van ruimtelijke fit meer aandacht moeten schenken aan de onderlinge relaties tussen de instituties die met waterbeheer van doen hebben. Er moet meer aandacht besteedt worden aan vragen als: Hoe interpreteren de actoren instituties, hoe geven ze betekenis aan deze instituties door hun manier van handelen en hoe gaan ze om met beperkingen en mogelijkheden die deze nieuw gevormde instituties met zich meebrengen? Deze zaken zijn van groot belang bij het analyseren van de effectiviteit van institutionele arrangementen.

Op basis van de analyse van de case study van het substroomgebied van de Wupper wordt er in het onderzoek geconcludeerd dat de ruimtelijke herschikking van watermanagement de machtsverdelingen aanzienlijk kan veranderen. De KRW heeft de macht van de stroomgebied georiënteerde Wupperverband versterkt ten opzichte de meer centrale overheidsorganisaties. Toch hebben deze centralere organisaties door hun subsidie programma's. Tevens zijn er nieuwe actoren in het veld gekomen die zich bezig houden met het verbeteren van de waterkwaliteit als onderdeel van een breder initiatief voor regionale ontwikkeling.

Als laatste conclusie wil Moss nog meegeven dat negatieve veronderstellingen wat betreft de co-existentie van meerdere rechtsmachten en institutionele arrangementen gemedan moeten worden en juist worden ingezet op empirisch onderzoek naar de relatieve voordelen alsmede beperkingen die deze co-existentie met zich meebrengt (Moss, 2012, p.9). Het bestaan van meerdere instituties (op al dan niet hetzelfde niveau) die zich bezighouden met waterbeheer hoeft niet perse een belemmering te vormen, maar kan juist kansen bieden voor waterbeheer.

3.3.3 Schaal; een wetenschappelijke verkenning

In 2010 hebben Moss & Newig aan de hand van een inleidend artikel aandacht besteed aan *multilevel water governance* en de manier waarop het beste kan worden omgegaan met problematiek omtrent *schaal*. In het artikel wordt een overzicht gecreëerd van verschillende artikelen die zich richten op het oplossen van problematiek omtrent schaal op het gebied van waterbeheer.

Op het terrein van milieubeheer en –governance hebben beleidsmakers te maken met meerdere uitdagingen op het gebied van ruimtelijke schalen en meerdere niveaus van governance. Administratieve en bestuurlijke niveaus komen vaak niet overeen met de schaal die voor milieubeheer relevant zijn (Moss & Newig, 2010, p.1). Dit kan leiden tot inefficiëntie en externe

effecten op economisch en ruimtelijk vlak. Er bestaat ook spanning tussen de traditionele 'genestelde' hiërarchieën van politiek-administratieve systemen en de ontwikkelingen die neigen naar opschaling van governance in de vorm van de internationale afspraken of de groeiende invloed van de Europese Unie en schaalverkleining in de vorm van decentralisatie van milieukundig beleid door een verscheidenheid van niet-gouvernementele actoren te betrekken. Momenteel worden er taakgerichte governance niveaus gecreëerd die dwars door de gevestigde systemen heensnijden, om de ruimtelijke fit met milieukundige schalen te verbeteren bijvoorbeeld (Young, in Moss & Newig, 2010, p.1). Zulke processen leiden ertoe dat er noodzaak ontstaat voor aanpassingen voor beheer en bestuur in de betrokken regio's; de machtsposities en de uitvoeringsmogelijkheden voor zowel overheids- alsmede non- gouvernementele actoren veranderen als gevolg van deze processen (Brenner, Brook Gibbs & Swyngedouw, in Moss & Newig, 2010, p.1). Al met al betekent dit dat zowel de effectiviteit alsmede de doelmatigheid van milieubeheer beïnvloed wordt door schaalproblematiek en de genoemde processen van herschaling. Verder kan de genoemde schaalproblematiek problemen opleveren op het gebied van legitimiteit en rechtvaardigheid.

Volgens Moss en Newig (2010, p.1) kan waterbeheer vandaag de dag, meer dan ooit, gezien worden als een complexe uitdaging; Waterbeheer vindt plaats op meerdere niveaus en het vinden van een adequate ruimtelijke schaal van waterbeheer blijkt vaak een complexe opgave. De biofysische eigenschappen van water, stromend en tegelijkertijd toch gebonden aan ruimtelijke grenzen, roept de vraag op welke ruimtelijke schaal of niveau het meest geschikt is voor de verschillende aspecten van waterbeheer.

Waar processen omtrent klimaatverandering en van globalisatie grootschalige en overkoepelende vormen van bestuur verlangen, vereisen moderne vormen van governance zoals decentralisatie, overleg en burgerparticipatie juist kleinschaligere vormen van bestuur. Te midden van deze twee uitersten heeft stroomgebied beheer kunnen uitgroeien tot het dominante paradigma voor het selecteren van de meest geschikte schaal van waterbeheer vandaag de dag (Ingam & Moss, in Moss & Newig, 2010, p.2).

Water governance en waterbeheer vinden plaats op diverse ruimtelijke schalen. Zo kan water vanuit de ecologische invalshoek worden benaderd op verschillende schalen, variërend van de individuele organismen tot het globale klimaat. Vanuit de politieke invalshoek heeft watergovernance momenteel te maken met belangrijke veranderingen; bevoegdheden en beleid verschuiven gelijktijdig naar nationale of zelfs supranationaal schaal en omlaag naar de regionale of lokale schaal. Waar sommige benaderingen de voorkeur geven aan zelfbeheer op het gebied van water, kan andere problematiek zoals klimaatverandering waarschijnlijk het best worden aangepakt op de globale schaal (Olsson et al., in Moss & Newig, 2010, p.2). De KRW heeft, door

stroomgebiedbeheer te institutionaliseren, de noodzaak verder versterkt voor vormen van governance die de wisselwerking tussen verschillende schalen van waterbeheer versterken:

For example, the European Union's Water Framework Directive, by institutionalizing river basin management, has strengthened the need for inclusive and deliberative modes of governance suited to horizontal interplay between hydrological and political-administrative schaals of operation and to vertical interplay within each of these scalar dimensions.'

(Moss & Newig, 2010, p.2).

In het onderzoek van Moss & Newig wordt er tot slot nog ingegaan op toepassingen van de drie meest belangrijke dimensies van schaal op het gebied van watermanagement: Vanuit de politieke dimensie wordt er nader ingegaan op enkele onderzoeken die zich richten op schaal in relatie tot de democratische legitimiteit en vanuit de economische dimensie worden er onderzoeken behandeld waarin er wordt nagegaan wat de meest geschikt schaal is voor waterbeheer om kosten te minimaliseren en negatieve externe effecten zoveel mogelijk te beperken.

Moss & Newig (2010, p. 4) concluderen dat het onderzoek laat zien dat schaal van groot belang is voor waterbeheer. Keuzes voor welke beslissingen op welke schaal genomen dienen te worden hebben zowel effect op de democratische legitimiteit, (kosten) efficiëntie en de verdeling van macht en invloed. Vooral watermanagement is een beleidsveld dat gevoelig is voor problematiek op het gebied van schaal, voornamelijk omdat de biofysische of hydrologische schaal, met schalen die variëren van kleine- tot grote stroomgebieden, een centrale rol speelt.

3.4 Hypothesen

In de voorgaande hoofdstukken is er nader ingegaan op de planningstelsels van gemeenten en waterschappen en is er nader ingegaan op de theoretische concepten die in dit hoofdstuk gebruikt zullen worden als analysekader van de samenwerking en communicatie tussen waterschappen en gemeenten. In figuur 3 is er een overzicht gemaakt van de belangrijkste eigenschappen van beide stelsels. Hoe verhouden gemeentelijke ruimtelijke ordening en waterbeheer van waterschappen zich ten opzichte van elkaar? Onderling blijken de planningstelsels van de ruimtelijke ordening en waterbeheer sterk van elkaar te verschillen.

Planning- stelsel	Ruimtelijke ordening (gemeenten)	Waterbeheer (waterschappen)
	Stelsel gaandeweg ontwikkeld in deze eeuw; huidig stelsel vindt zijn basis in de Waterschap R&O 1965 en daarop volgende herzieningen.	Als planning stelsel zeer recent maar geënt op eeuwenlange traditie van de waterschappen.
Probleem definitie	Nadruk op processen van geleiding en beheersing van stedelijke groei in de sfeer van wonen, werken, verkeer en openluchtrecreatie.	Bescherming tegen overstroming en zorg voor waterafvoer, watervoorziening en waterkwaliteit.
Oplossings- Strategieën	Functietoekenning: principes voor ruimtelijke organisatie als: zonering, scheiding en verweving van functies.	Kwaliteitsnormering: zuiveringstechnologie, functietoekenning, scheiding en verweving van hydrologische relaties; drietrapsstrategie waterkwantiteit: vasthouden-bergen afvoeren Drietrapsstrategie waterkwaliteit: voorkomen-scheiden-zuiveren.
Kwaliteitsdoels tellingen en normen	Grote aandacht voor ruimtelijke kwaliteit; geen gestandaardiseerde kwaliteitsnormen.	Kwaliteitsnormen, gebaseerd op fysische-chemische, chemische en biologische variabelen.
Functie toekenning	Functietoekenning in strategische plannen van rijk, provincie en gemeente en gemeentelijke bestemmingsplannen.	Functietoekenning in strategische plannen, maar met name in operationele plannen van de beheerder.
Belangrijkste operationele instrumenten	Bestemmingsplannen en vergunningverlening (bouw- en aanlegvergunning).	Beheersplannen en vergunningverlening (wet verontreiniging oppervlaktewateren en wet op waterhuishouding).
Financiële middelen	Als vorm van facetplanning geen eigen financiële middelen, grote afhankelijkheid van sectoren.	Wel eigen financiële middelen in verband met beheerstaak, bovendien kunnen waterschappen middelen genereren.
Soort decentralisatie	(algemene) territoriale decentralisatie	Functionele (territoriale) decentralisatie
Schaal van operen	Stedelijk gebied gemeente	Interprovinciale schaal
Soort beleid	Facetbeleid	Sectorbeleid
Grenzen beheersgebied	Op basis van territoriale grenzen	Op basis van waterstaatkundige eenheden

Figuur 3: Waterbeheer en ruimtelijke ordening; 2 stelsels vergeleken

Bron: Hidding, 2006, p. 131

Uit de literatuurverkenning van recente toepassingen van theoretische concepten spatial fit, interplay en schaal blijkt dat er de laatste jaren sprake is van een reconfiguratie op het gebied van de governance van waterbeheer in Europa. Doordat het concept spatial fit is geïntrigeerd in de Europese wetgeving in de vorm van de Kaderrichtlijn water, wat heeft geleid tot het introduceren van grensoverschrijdend stroomgebiedbeheer, zijn verantwoordelijkheden en onderlinge relaties van instituties op het gebied van waterbeheer anders komen te liggen. Uit de theoretische verkenning blijkt bovendien dat problematiek op het gebied van fit vaak wordt opgelost door maatregelen die weer ten koste gaan van de institutionele interplay.

Wanneer de verschillen tussen beide planningstelsels vanuit het door Young geschetste, raamwerk van spatial fit, institutional interplay en schaal worden benaderd kan er verwacht worden dat er, als gevolg van de 'mismatch' tussen de beide stelsels, knelpunten optreden bij de communicatie en samenwerking tussen waterschap en de gemeenten. De verschillen in beheersgebieden, geschetst in figuur 3, zullen volgens dit raamwerk een negatieve invloed hebben op het functioneren van dit zogenaamde 'hulpbron' regime. Het al dan niet functioneren van het hulpbron regime zal in dit onderzoek worden gemeten aan de hand van onduidelijkheden op het gebied van verantwoordelijkheden en -financiering van projecten omtrent het stedelijk waterbeheer een verschil van visies op het gebied van communicatie & samenwerking tussen waterschap en gemeenten.

Op basis van de geschetste theoretische raamwerken zijn de volgende hypothesen geformuleerd:

Hypothese 1: De invloedrijke sectorpartner en de afwegende planoloog: De sectorgerichtheid van het waterschap leidt tot knelpunten op het gebied van communicatie en samenwerking en communicatie met de gemeenten.

Vanuit het oogpunt van het theoretisch raamwerk van facet- en sectorbeleid is er de verwachting dat het waterschap (volgens de gemeenten) een houding aanneemt waarin de nadruk zal liggen op het waterbeheer. In paragraaf 3.1 is duidelijk geworden dat vanuit de theorie van facet- en sectorbeleid kan worden verwacht dat bestemmingsbeleid van gemeenten mogelijk kan conflicteren met beheersbeleid van een waterschap. Andere belangen spelen voor het waterschap een ondergeschikte belangrijke rol is de verwachting: de verwachting is dat het waterschap niet veel waarde zal hechten aan de ruimtelijke ordening in een (plan)gebied.

De gemeenten zien water(beheer) vanuit de ruimtelijke ordening juist veel als één van de vele stakeholders, zo is de verwachting. De ruimtelijke ordening probeert de belangen van waterbeheer af te wegen tegen de andere belangen. Problematisch hierbij is dat de ruimtelijke ordening zelf, als vorm van facetplanning, niet over eigen financiële middelen beschikt en hierdoor

afhankelijk is van sectoren zoals de watersector. In hoofdstuk 3 is gebleken dat het gebrek aan steun van verschillende sectoren met uitvoeringskracht de ruimtelijke ordening machteloos kan maken. Bovendien opereert de gemeentelijke ruimtelijke ordening op hetzelfde niveau als het waterschap, en is er geen concrete hiërarchie te bespeuren tussen deze organisaties. Omdat deze organisaties op hetzelfde niveau opereren kunnen knelpunten als het gevolg van conflicterende belangen niet altijd op een adequate manier worden opgelost.

Het waterschap zal dus alleen de belangen van de watersector proberen te behartigen. Aangezien het waterschap verschillende eigen operationele instrumenten en eigen financiële middelen ter beschikking heeft, zal dit ook merkbaar zijn in het planproces van de ruimtelijke ordening. In paragraaf 3.1 is gebleken dat de coördinatie tussen facet- en sectorbeleid gezien wordt als een probleem dat vandaag de dag nog steeds niet op een goede manier is opgelost. Daarom wordt er verwacht dat, als gevolg van de sectorgerichtheid van het waterschap en het facetbeleid van gemeenten, er conflicterende belangen zullen ontstaan tussen waterschap en gemeenten. Deze conflicterende belangen kunnen wegens een gebrek aan wettelijke hiërarchische structuur, de financiële macht van het waterschap en het gebrek aan adequate coördinatiemechanismen niet worden opgelost. Dit zal uiteindelijk leiden tot knelpunten bij de communicatie en samenwerking tussen gemeenten en het Waterschap R&O. De verwachting is dat de sectorgerichtheid en invloedrijke positie van het waterschap knelpunten zal gaan opleveren vanuit het gemeentelijk perspectief bezien. Aangezien er nog geen adequate coördinatiemechanismen zijn

Hypothese 2: De verwarrende KRW: Nieuwe regelgeving die, al dan niet indirect, voortvloeit uit de Europese Kaderrichtlijn Water leidt tot knelpunten bij de communicatie en samenwerking tussen gemeenten en Waterschap R&O.

De KRW kan gezien worden als een nieuw Europees raamwerk dat leidt tot nieuwe regelgeving en verantwoordelijkheden op regionaal niveau. In deze regelgeving wordt oppervlaktewater benaderd vanuit het principe van de stroomgebiedbenadering. Hierin staat centraal dat regionale wateren, zoals beekjes, kanalen en rivieren allemaal deel uitmaken van een groter (internationaal) stroomgebied, en dus invloed hebben op de waterkwaliteit van het gehele desbetreffende stroomgebied. De KRW kan gezien worden als een overkoepelende maatregel die erop gericht is de spatial fit van waterbeleid te verbeteren.

In paragraaf 3.3.1 is duidelijk geworden dat maatregelen die erop gericht zijn de spatial fit te verbeteren, zoals de KRW, vaak leiden tot nieuwe problematiek op het gebied van institutional interplay. Deze maatregelen kunnen leiden tot overdreven complexe structuren bij het realiseren van de doelstellingen van de KRW. De vertaling van deze Europese wetgeving naar het regionaal niveau kan leiden tot onduidelijkheid en onvrede bij de betrokken partijen over deze nieuwe wetgeving en

verantwoordelijkheden.

Aangezien in hoofdstuk 2 duidelijk is geworden dat het beleid van Waterschap R&O grotendeels gebaseerd is op de deze KRW worden er knelpunten verwacht bij de samenwerking en communicatie tussen Waterschap R&O en betrokken gemeenten bij het stedelijk waterbeheer. Door deze nieuwe Europese wetgeving, en beleid en regelgeving die hieruit voortvloeit, kan er onduidelijkheid ontstaan over regelgeving en verantwoordelijkheden bij gemeenten en het waterschap, zo is de verwachting.

Hypothese 3: Afwijkende beheersgebieden: De grenzen van Waterschap R&O, die zijn gebaseerd op waterstaatkundige eenheden, komen niet overeen met de grenzen van gemeenten, die gebaseerd zijn op territoriale grenzen. Dit leidt tot knelpunten bij de communicatie en samenwerking tussen gemeenten en Waterschap R&O.

De grenzen van de beheersgebieden van Waterschap R&O en gemeenten komen niet overeen, zo is gebleken. Het beheersgebied van Waterschap R&O is gebaseerd op waterstaatkundige eenheden, en kent een hoge mate van spatial fit. De beheersgebieden van gemeenten daarentegen zijn gebaseerd op territoriale grenzen, en kennen daarom een lage mate van spatial fit.

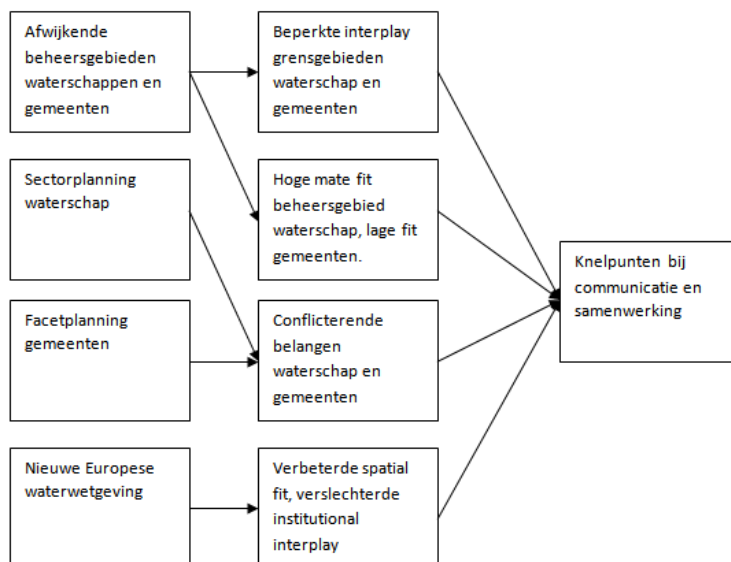
Omdat de grenzen van beide instituties gebaseerd zijn op verschillende eenheden en omdat een waterschap op een grotere schaal opereert dan gemeenten is er sprake van een hoge mate van overlap op het gebied van waterbeheer. In het raamwerk van Young werd reeds duidelijk dat de meeste problematiek op het gebied van interplay ontstaan op de grenzen van de invloedssferen van betrokken instituties.

Omdat stedelijke gebieden zowel gezien kunnen worden als gebied dat onder de invloedssfeer van zowel Waterschap R&O, alsmede de betreffende gemeente valt, wordt er verwacht dat er onduidelijkheden zijn op het gebied van taken en verantwoordelijkheden. Als gevolg van overlappende belangen en verantwoordelijkheden worden er knelpunten verwacht zoals onduidelijk op het gebied van verantwoordelijkheden en -financiering van projecten omtrent het stedelijk waterbeheer.

Ook het gegeven dat het gemeentelijk beheersgebied een lage mate van spatial fit vertoont, in relatie tot het watersysteem, kan leiden tot falen van het institutionele systeem. Alhoewel misschien gedacht kan worden dat de spatial fit van het gemeentelijk beheersgebied wel degelijk hoog is in relatie tot het stedelijk waterbeheer wordt er in dit onderzoek gesproken van een lage mate van spatial fit. Dit vanwege het feit dat het stedelijk watersysteem geen gesloten watersysteem betreft, maar deel uitmaakt van het gehele regionale watersysteem. Er wordt verwacht dat de gemeente zich op het gebied van projecten op het gebied van het stedelijk waterbeheer niet veel verder zal kijken dan de eigen gemeentegrenzen. Dit terwijl het waterschap,

waarvan de grenzen van het beheersgebied gebaseerd zijn op waterstaatkundige elementen, meer zal kijken naar de natuurlijke systemen bij de realisatie van projecten. Er wordt verwacht dat deze misfit van de gemeenten in relatie tot de ecologische eigenschappen van het watersysteem zal leiden tot knelpunten. Gemeenten zullen een ander soort waterbeleid uitoefenen dan het waterschap, wat tot problemen zal leiden voor de samenwerking en communicatie met het waterschap. Het waterschap zal proberen de negatieve gevolgen van de misfit op gemeentelijke schaal te voorkomen, wat kan leiden tot conflicterend beleid. Ook wordt verwacht dat deze misfit van de gemeenten zal leiden tot een visie van het stedelijk waterbeheer die verschilt van de visie van het waterschap. Een afwijkende visie kan leiden tot conflicterend beleid van beide instituties en zal daarom in dit onderzoek ook als een knelpunt worden gezien.

Op basis van de zojuist geschetste hypothesen is in figuur 4 het conceptueel model geschetst dat centraal staat in dit onderzoek.



Figuur 4: Het gehanteerde conceptueel model.

3.5 Sensitizing concepts

Afgaande op de behandelde theoretische concepten en recente ontwikkelingen op het gebied van (internationaal) waterbeheer worden er dus knelpunten verwacht bij de communicatie en samenwerking tussen waterschappen en gemeenten.

Bij het analyseren van de visie van gemeenten wat betreft de communicatie en samenwerking met waterschappen zal er, vanuit de gemeentelijke visie, gezocht worden naar knelpunten en de verschillende visies. Deze zullen vervolgens bij de analyse gekoppeld worden aan de theoretische concepten uit dit hoofdstuk. In welke mate kunnen de gevonden knelpunten worden toegeschreven

aan de behandelde theoretische concepten?

In dit onderzoek zal er dus onder andere worden nagegaan in welke mate de introductie van de Kaderrichtlijn Water de samenwerking tussen waterschappen en gemeenten heeft beïnvloed. Aangezien in hoofdstuk 2 duidelijk is geworden dat waterschappen en gemeenten op hetzelfde niveau opereren, en de relatie tussen waterschappen en gemeenten functioneel van aard is, betekent dit dat de aandacht zal uitgaan naar de horizontale, functionele institutional interplay.

Bij het uitwerken van het thema 'institutional interplay' wordt er door Young geen raamwerk gecreëerd waarin concrete indicatoren worden gegeven voor het meten van de mate van horizontale, functionele, institutional interplay (Young, 2002). Young hanteert een algemene omschrijving van het begrip horizontale institutional interplay en blijft abstract bij de toepassing van dit concept bij de analyse van milieukundige instituties. Young omschrijft horizontale institutional interplay als de 'linkages', of verbindingen, en interacties die instituties op hetzelfde organisatorische niveau met elkaar hebben (Young, 2002, p.1385-1386).

Over hoe deze verbindingen en interacties in de praktijk precies tot uiting komen komt in het onderzoek van Young niet expliciet naar voren; Young geeft in zijn onderzoek verder geen concrete indicatoren van deze verbindingen of het concept horizontale institutional interplay en spatial schaal (Young, 2002). Ook in de recente onderzoeken waarin het raamwerk van spatial fit, institutional interplay en schaal, die in paragraaf 3.3 reeds aan bod zijn gekomen, worden geen concrete indicatoren genoemd bij het toepassen van Young's raamwerk. Daarom zal in dit onderzoek de horizontale institutional interplay ook vanuit een breed en algemeen perspectief worden benaderd. Bij het analyseren van de interviews zal er gebruikt worden gemaakt van zogenaamde sensitizing concepts, dit betreft concepten die als startpunt en als zoeklicht dienen bij het creëren van een analyse (Charmaz, in Bowen, 2006, p.3) De begrippen maken de onderzoeker gevoelig wat belangrijk is in het onderzoek (Boeijs, 2005, p.7). De sensitizing concepts die in dit onderzoek gebruikt zullen worden, zijn in figuur 5 nader toegelicht.

Theoretisch concept	Toelichting	Sensitizing concepts
Spatial fit	Knelpunten en verschillende visies als gevolg van een beperkte fit van gemeenten en een hoge mate van fit van waterschappen ten opzichte van de watersystemen.	Conflicterend beleid en verschillende visies van waterschappen en gemeenten doordat gemeenten onvoldoende rekening houden met de eigenschappen van de watersystemen zelf terwijl beleid van waterschappen gebaseerd is op de watersystemen.
Interplay	Knelpunten en als gevolg van verminderde interplay door (Europese) wetgeving en beleid gebaseerd op watersystemen, bijvoorbeeld de introductie van de KRW. Knelpunten als een gevolg van verminderde interplay op de grensgebieden bij de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen.	Onduidelijkheid en onvrede op het gebied van verantwoordelijkheden, doelstellingen, verantwoordelijkheden bij grensgebieden en implementatie en financiering van nieuwe (Europees) beleid- en waterwetgeving gebaseerd op de watersystemen.
Schaal	Knelpunten en verschillende visies als gevolg van de verschillen in institutionele schaal van beheersgebieden.	Knelpunten als gevolg van beleid en visies van waterschappen en gemeenten die onvoldoende op elkaar aansluiten: doordat gemeenten niet verder kijken dan de gemeentegrenzen of waterschappen wellicht weinig aandacht besteden aan kleinschalige problematiek.
Facet- en sectorbeleid	Knelpunten en verschillende visies als gevolg van de sectorgerichtheid van het waterschap	Knelpunten en een verschil van visie als gevolg van een waterschap dat teveel nadruk legt op het waterbelang.

Figuur 5: De sensitizing concepts van het theoretisch raamwerk van dit onderzoek.

4 Methodologie

In dit hoofdstuk zal de gehanteerde methodologie van dit onderzoek nader worden toegelicht. Welke onderzoeksmethoden zijn er gekozen, en waarom worden deze als meest geschikt geacht? Ook wordt in dit hoofdstuk aandacht besteedt aan het onderzoekmateriaal: Welke samenwerking tussen waterschap en gemeenten is onderzocht en welke respondenten zijn er gekozen om te interviewen, en waarom is die keuze gemaakt? Tot slot zal er ook worden ingegaan op de manier waarop de vergaarde empirie is verwerkt en geanalyseerd.

Allereerst zal er in paragraaf 1 nader worden ingegaan op de gekozen onderzoeksmethode. In paragraaf 2 zal er worden ingegaan op de onderzochte gemeenten en respondenten in dit onderzoek, en op welke manier zij uitgekozen zijn. Hierna zal er in paragraaf 3 en 4 nader worden ingegaan op hoe de interviews uiteindelijk zijn verwerkt om ze bruikbaar te maken voor de analyse die in hoofdstuk 4 zal volgen. In paragraaf 5 zal er tenslotte worden ingegaan op welke manier de analyse is uitgevoerd.

4.1 Onderzoeksmethode & -strategie

Zoals uit de inleiding is gebleken staat in dit onderzoek de communicatie en samenwerking tussen waterschappen en gemeenten, op het gebied van stedelijk waterbeheer, centraal. In samenspraak met het waterschap Roer en Overmaas, dat mijn onderzoekstage heeft gefaciliteerd, zijn er keuzes gemaakt voor een onderwerp en een onderzoeksmethode die zowel bruikbare kennis oplevert voor het waterschap, alsmede voor mijn eigen onderzoek. Omdat het waterschap Roer en Overmaas voornamelijk geïnteresseerd is in de eigen samenwerking met gemeenten is besloten om te kiezen voor een case study; in dit onderzoek zal alleen de samenwerking tussen Waterschap R&O en de gemeenten in het beheersgebied van het waterschap worden onderzocht.

In overleg met het waterschap is er gekozen om diepgang van kennis over de samenwerking en communicatie met gemeenten te verkiezen boven een bredere onderzoeksscoop, daarom is er (met in het achterhoofd de beperkte tijd van de onderzoeksstage) in dit onderzoek gekozen om de samenwerking en communicatie vanuit gemeentelijk perspectief te onderzoeken: Als methode van dataverzameling is daarom gekozen voor halfgestructureerde diepte interviews met gemeente ambtenaren die bij stedelijk waterbeheer zijn betrokken, zij worden in dit onderzoek als gemeentelijke experts van waterbeheer gezien.

Om een volledig beeld van de visie van gemeenten te krijgen is er gekozen om zowel rioleurs, alsmede enkele gemeente medewerkers die vanuit de ruimtelijke ordening te maken hebben met stedelijk waterbeheer, te interviewen. Vanwege de beperkte tijd voor dit onderzoek is er gekozen om niet iedere gemeente te interviewen. In samenspraak met Hans Erens, mijn stage begeleider en tevens secretaris bij het stedelijk waterbeheer, zijn gemeenten geselecteerd die een

representatief beeld vormen van het totale beheersgebied van Waterschap R&O. Er is dus gekozen voor een representatieve steekproef. Uit ieder samenwerkingsverband in het beheersgebied (deze worden in paragraaf 2 nader toegelicht) is een representatieve selectie van gemeenten gekozen, dit betekent dat zowel kleine- als grote gemeenten zullen worden onderzocht. De geselecteerde gemeenten en samenwerkingsverbanden zullen in paragraaf 2 nader worden toegelicht.

Er is gekozen om interviews af te nemen die bestaan uit zowel open- als gesloten vragen. Op deze manier ontstaat er enerzijds een overzicht van de huidige houding en mening van gemeenten op het gebied van stedelijk waterbeheer, en anderzijds ontstaat er hierdoor ook een beeld van de achterliggende redenen en een visie over hoe de ideale samenwerking er volgens de gemeenten uit zou zien. Waarom gaat er op het moment iets niet goed en hoe zou de gemeente zelf idealiter de organisatie van het stedelijk waterbeheer zelf invullen? De vragenlijst is in samenwerking met Hans Erens, mijn begeleider & secretaris van het stedelijk waterteam van Waterschap R&O, tot stand gekomen. Verder hebben programmamanager Wouter Müller, de accountmanagers (dit betreft contactpersonen voor groepen gemeenten) Mireille Arntz, Paul Geurts, Wiel Pakbier en Geert van Lankveld en Marco de Redelijkheid de vragenlijst beoordeeld op de inhoud.

De interviews zijn tot stand gekomen door afzonderlijk bij iedere gemeente langs te gaan. Op deze manier kon er uitleg gegeven worden indien een vraag niet helder was, en konden de interviews worden opgenomen om ze later volledig te kunnen uitwerken op papier. Door naar de gemeenten zelf toe te komen is er tevens getracht om de drempel om mee te werken zo laag mogelijk te houden voor de respondenten.

Er is geprobeerd om iedere gemeente medewerker afzonderlijk te ondervragen. Op deze manier is er getracht de eigen visie van de betreffende medewerker te verkrijgen in plaats van een gezamenlijke visie. Een rioleur werkt op een andere manier samen met het waterschap dan een medewerker ruimtelijke ordening immers. De uitgeschreven interviews zijn in het bijlageboek terug te vinden.

De keuze van respondenten voor dit onderzoek is in samenspraak gegaan met medewerkers van Waterschap R&O. Er is gekozen om medewerkers te interviewen die het meest intensief contact hebben met het waterschap. Secretaris van het stedelijk waterbeheer, Hans Erens, heeft de rioleurs aangewezen en Ellie Verheijen, contactpersoon voor medewerkers op het gebied van water en ruimtelijke ordening, heeft de relevante medewerkers aangewezen die met ruimtelijke ordening te maken hebben. Om de gemeentelijke visie enigszins in perspectief te plaatsen is er voor gekozen om ook de mening van enkele medewerkers van Waterschap R&O te ondervragen die een centrale rol hebben in het stedelijk waterbeheer. Deze respondenten is gevraagd naar de knelpunten die zij ervaren bij het stedelijk waterbeheer en hoe zij aankijken tegen de gevonden knelpunten en hoe zij deze kunnen verklaren. Tevens is er een expertmeeting water en ruimte bijgewoond waar

medewerkers van het Waterschap R&O en gemeenten kennis deelden over de totstandkoming van een klimaatbestendige leefomgeving. De resultaten van deze interviews en expertmeeting zijn terug te vinden in paragraaf 5.5.

Er is in de loop van het onderzoek gekozen om relatief meer rieleurs te ondervragen dan medewerkers ruimtelijke ordening. Dit vanwege het feit dat tijdens de interviews bleek dat medewerkers ruimtelijke ordening/watertoetsers in sommige gevallen maar erg beperkt contact hadden met het waterschap en daarom een beperkte visie hadden wat stedelijk waterbeheer betreft.

De interviews met de medewerkers van de gemeenten Onderbanken en Brunssum waren oorspronkelijk bedoeld als proef interview. Daarom verschillen de vragen licht ten opzichte van de interviews die na deze twee interviews zijn gehouden. Maar aangezien de aanpassingen maar minimaal waren is er voor gekozen om deze interviews toch volledig mee te tellen bij de analyse.

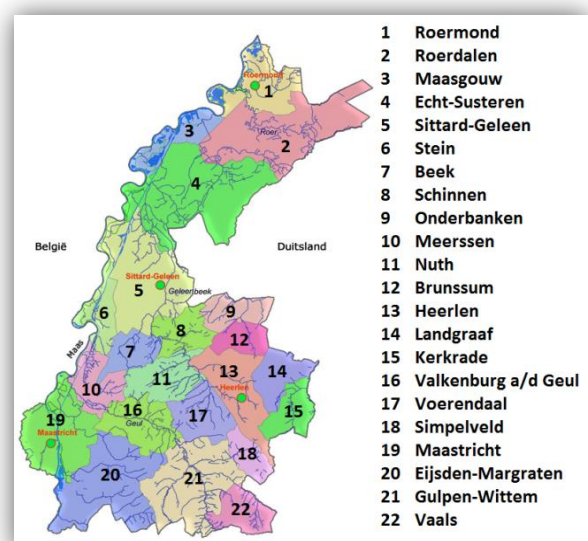
Het interview met de medewerker ruimtelijke ordening van de gemeente Heerlen is als enige uitzondering gehouden met twee medewerkers in plaats van één. Dit vanwege het feit dat de betreffende persoon er van overtuigd was dat ze in haar eentje een te beperkt beeld van stedelijk waterbeheer zou hebben.

Het was oorspronkelijk de bedoeling om een interview te houden met een rieleur van de gemeente Kerkrade. Maar wegens omstandigheden kon dit interview geen doorgang vinden. Wel heeft de rieleur van de gemeente Kerkrade een volledige enquête ingevuld.

4.2 Onderzoeksmateriaal

Alle gemeenten, waarvan het grondgebied binnen het beheersgebied van Waterschap R&O valt, zijn in principe mede verantwoordelijk voor het realiseren van de doelen van het stedelijk waterbeheer en zijn dus betrokken bij het stedelijk waterbeheer in de regio. Een overzicht van deze gemeenten is in figuur 6 terug te vinden. Uit dit overzicht blijkt dat er momenteel sprake is van 22 gemeenten in het beheersgebied van Waterschap R&O.

Figuur 6: De gemeenten in het beheersgebied van Waterschap R&O.



Momenteel zijn er vier contactpersonen of accountmanagers bij het waterschap actief die ieder een aantal van deze gemeenten in zijn portefeuille heeft. Deze verdeling van gemeenten onder de accountmanagers is gebaseerd op de samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, het waterschapsbedrijf Limburg (de Gemeenschappelijke Uitvoeringsorganisatie van de Waterschappen) (hierna afgekort als WBL) en Waterschap R&O. Deze samenwerkingsverbanden zijn gebaseerd op de vier regio's in het beheersgebied van Waterschap R&O: de Westelijke Mijnstreek, Parkstad Limburg, Maas- en Mergelland en de Limburgse Peelen. Deze samenwerkingsverbanden richten zich voornamelijk op de afvalwaterketen, riolering en zuivering, en zijn erop gericht om een gezamenlijke aanpak en kennisdeling van waterproblematiek te verbeteren. (Waterschap Roer en Overmaas, n.d.).

Zoals reeds vermeld vormen deze samenwerkingsverbanden het uitgangspunt bij het maken van een representatieve selectie van gemeenten in het beheersgebied van Waterschap R&O. Er is getracht zowel kleine- middelgrote als grote gemeenten te onderzoeken in ieder samenwerkingsverband. Om een duidelijk en compleet beeld te verkrijgen van de communicatie en samenwerking tussen gemeenten en Waterschap R&O is er gekozen om 24 interviews af te nemen, in deze interviews zijn 13 rioleurs ondervraagd en 9 medewerkers ruimtelijke ordening.

De daadwerkelijke functies van de genoemde medewerkers komen niet overeen met de functie rioleur of medewerker ruimtelijke ordening/watertoetser. Om het overzichtelijk te houden is er voor gekozen om deze functies te categoriseren tot rioleur of medewerker ruimtelijke ordening/watertoetser. In dit onderzoek is er tevens nagegaan hoe de secretaris van de organisatie van het stedelijk waterbeheer, die een centrale rol vervult namens het waterschap bij het stedelijk waterbeheer, aankijkt tegen de gevonden knelpunten en welke knelpunten het waterschap zelf ervaart bij de communicatie en samenwerking met gemeenten. Ook is er geparticipeerd in een expert meeting water en ruimte waar verschillende vertegenwoordigers van gemeenten en waterschappen bijeen zijn gekomen om belangrijke ontwikkelingen en verwachtingen met elkaar te delen op gebieden waar ruimtelijke ordening en water elkaar raken. De resultaten van dit interview en de expert meeting zijn terug te vinden in hoofdstuk 5 en zullen gebruikt worden om na te gaan of er nog sprake is van knelpunten vanuit het perspectief van het waterschap en hoe knelpunten vanuit gemeentelijk perspectief, volgens het waterschap, verklaard kunnen worden.

4.3 De verwerking van de open vragen

Zoals in paragraaf 1 reeds is vermeld, is er voor gekozen om alle gehouden interviews op te nemen, om ze later volledig uit te werken. Er is getracht om de gegeven antwoorden op de open vragen zo letterlijk mogelijk te noteren, op deze manier is er geprobeerd om enerzijds de kans dat er relevante informatie niet wordt meegenomen bij de analyse te minimaliseren. Anderzijds is er getracht de

nadruk te leggen op de letterlijke antwoorden van de respondenten, en niet op de interpretatie van degene die de antwoorden uitwerkt.

De uitwerking van de open vragen heeft plaatsgevonden in 2 stappen.

Allereerst zijn alle interviews van alle individuele gemeenten letterlijk uitgewerkt, en is er van ieder interview een overzicht weergegeven van de knelpunten, op het gebied van communicatie en samenwerking met het waterschap, die zijn afgeleid uit de antwoorden op alle vragen. Of een genoemde gebeurtenis al dan niet aangemerkt moet worden als knelpunt is gebaseerd op de interpretatie van de onderzoeker.

Hierna is er gekeken wat de meest gangbare antwoorden zijn op de vragen. Dit is gebeurd door, aan de hand van de gegeven antwoorden, antwoordcategorieën te maken. Deze antwoordcategorieën bestaan grotendeels uit woorden en zinnen die door de respondenten zelf zijn gebruikt in de antwoorden. Vervolgens is er een rangorde gemaakt van de antwoordcategorieën. De meest genoemde antwoorden zijn bovenaan de antwoorden terug te vinden, en de minst genoemde onderaan. Het is echter niet zo dat iedere respondent precies die betreffende woorden en zinnen heeft gebruikt. In deze stap heeft de interpretatie van de antwoorden dus een belangrijke rol gespeeld. Antwoorden van respondenten overlappen natuurlijk nooit precies met elkaar, en sommige aspecten worden in het ene antwoord wel genoemd en in het andere antwoord niet. Het is dus belangrijk te benadrukken dat de interpretatie van de antwoorden per persoon kan verschillen, en een ander persoon de antwoorden op een andere manier zou interpreteren. Tot slot is er, gebaseerd op de eigen interpretatie, een overzicht gecreëerd van de meest genoemde knelpunten wat betreft de samenwerking en communicatie met het waterschap. Om het enigszins overzichtelijk te houden is er voor gekozen om alleen de knelpunten die vaker dan 1x zijn genoemd in dit overzicht op te nemen.

4.4 De verwerking van de gesloten vragen

Aan het eind van de vragenlijst zijn er een twintigtal gesloten vragen geformuleerd. De antwoorden op de vragen zijn met behulp van SPSS geanalyseerd. Er is gekozen om de antwoorden van de vragen aan de hand van grafieken weer te geven, deze grafieken zijn een eenvoudige, overzichtelijke weergave van de gegeven antwoorden. In sommige gevallen is er bij de analyse van de antwoorden onderscheid gemaakt in de grootte van de gemeenten, de samenwerkingsverbanden en de functie van de respondent. Deze keuze is gemaakt voor vragen waarvoor dit onderscheid relevant wordt gevonden.

4.5 Van inductief interview naar deductieve analyse

In dit onderzoek is er gekozen om de empirie op een inductieve wijze te verkrijgen, er is bij het construeren van de vragenlijst getracht zo veel mogelijk informatie te vergaren over de visie van de gemeenten op het gebied van de samenwerking en communicatie met het waterschap. Het doel van de interviews is het verkrijgen van een zo compleet mogelijk beeld van hoe gemeenten tegen de samenwerking en communicatie met het waterschap aankijken en welke knelpunten ze hierbij ervaren. Het theoretisch raamwerk en de hypothesen, die geschetst zijn in hoofdstuk 3, zullen pas bij de analyse worden toegepast. Hierdoor levert het interview zowel bruikbare informatie op voor het waterschap, alsmede voor dit onderzoek, zonder dat hierbij een (te) lange vragenlijst gehanteerd hoeft te worden. Tevens wordt er getracht te voorkomen dat knelpunten niet genoemd worden als gevolg van een respondent die een vraag anders interpreteert dan de bedoeling is. Door de theoretische vertaalslag pas bij de analyse van de interviews te laten plaatsvinden is er getracht te voorkomen dat, door een te vroege inkadering van het onderwerp, bruikbare informatie voor dit onderzoek, alsmede voor het waterschap, wordt misgelopen.

De analyse zal in dit onderzoek plaatsvinden door de gevonden knelpunten uit de interviews te koppelen aan de geoperationaliseerde theoretische concepten uit hoofdstuk 3. In welke mate zijn de gevonden knelpunten te verklaren aan de hand van de theoretische veronderstellingen?

4.6 Onderzoeksfilosofie

Saunders, Lewis & Thornhill zien een onderzoeksfilosofie als een overkoepelende term die betrekking heeft op de manier waarop kennis tot stand komt en wat de aard is van de betreffende kennis. (2011, p.103). De gekozen onderzoeksfilosofie kan gezien worden als een belangrijke bouwsteen van de gekozen onderzoeksmethode:

‘De onderzoeksfilosofie die je gebruikt, bevat belangrijke aannames over de manier waarop je naar de wereld kijkt. Deze aannames zijn de basis van je onderzoeksmethode en van de methoden die je als onderdeel van die methode zult kiezen’ (Saunders et al., 2011, p104).

Het eerste deel van dit onderzoek heeft betrekking op de visie van medewerkers van gemeenten. Hoe zien deze medewerkers de communicatie en samenwerking tussen gemeenten en waterschap en welke knelpunten ervaren ze hierbij? Deze kennis hangt sterk samen met opvattingen van het interpretivisme en het sociaal constructivisme. Saunders et al., omschrijven interpretivisme als volgt:

‘Het is noodzakelijk om de verschillen te begrijpen tussen mensen in hun rol als sociale actoren. De personen zijn ‘acteurs’ die een rol spelen op het toneel van het menselijk leven.’ Zij spelen deze rol in overeenstemming met de betekenis die we aan deze rol toekennen.

Sociale rollen van anderen worden geïnterpreteerd in overeenstemming met onze eigen meningen'(Saunders et al., 2011, p.104-105).

In de onderzoekfilosofie van het sociaal constructivisme staat de sociale en politieke context, met andere woorden machts- en belangenfactoren centraal bij de totstandkoming van kennis (Saunders et al., 2011, p.104-105; Cohen & Crabtree, 2006). Sociale en politieke factoren spelen dus een grote rol bij de totstandkoming van kennis.

In het eerste onderdeel van dit onderzoek, het vaststellen van de gemeentelijke visie wat betreft stedelijk waterbeheer, spelen de rollen en de machts- en belangenfactoren van de respondenten (medewerkers van gemeenten en Waterschap R&O) een centrale rol, zo is de opvatting. Medewerkers van gemeenten en het waterschap dienen een 'rol' te spelen als gemeentemedewerker of 'waterschapper'. Medewerkers van gemeenten en het waterschap hebben verschillende belangen en spelen daarom ook een verschillende rol zo is de opvatting Deze medewerkers is aan de hand van de open vragenlijsten gevraagd naar hun kijk op de communicatie en samenwerking. En deze visie is sterk gevormd door de rol die zij dienen te spelen, en door de heersende belangen en machtsverhoudingen zo is de verwachting. Aangezien Waterschap R&O dit onderzoek heeft gefaciliteerd en heeft meegewerkt aan de vragenlijst heeft ook de onderzoeker een bepaalde rol gespeeld in dit onderzoek, een rol die nauw verwant is aan de rol van een waterschapper.

De manier waarop het tweede deel van dit onderzoek zal plaatsvinden, het toetsen van de hypothesen aan de hand van gevonden empirie, is sterk verwant aan het positivisme. Het positivisme kenmerkt zich door het bestaan van een 'echte' werkelijkheid (Cohen & Crabtree, 2006). Deze werkelijkheid kan door onderzoekers gemeten worden. De gegevens die hieruit voortkomen, worden door wetenschappers in een theorie gevat, welke vervolgens wordt getoetst aan de objectieve werkelijkheid. De werkelijkheid kan hierdoor steeds dichter worden benaderd en de theorieën kunnen worden gebruikt als middel voor voorspellingen, controles en het verifiëren van de empirie. Aangezien er in dit onderzoek hypothesen zijn geschetst, gebaseerd op aannames van verschillende theoretische raamwerken, en deze hypothesen vervolgens zijn getoetst aan de hand van de waarnemingen kan dit onderdeel van het onderzoek gezien worden als een vorm van positivisme.

5 Empirische bevindingen

In dit hoofdstuk zullen de belangrijkste bevindingen uit de interviews nader worden geanalyseerd met als doel te achterhalen hoe het stedelijk waterbeheer momenteel verloopt en in welke mate er sprake is van barrières en knelpunten bij de communicatie en samenwerking bij het stedelijk waterbeheer.

In paragraaf 1 zal er allereerst worden nagegaan hoe de samenwerking en communicatie wordt beoordeeld, door de belangrijkste grafieken en tabellen die zijn voortgekomen uit de analyse van de gesloten vragen te behandelen.

In paragraaf 2 zullen de belangrijkste bevindingen van de visie van de gemeenten worden geanalyseerd. Welke rol(len) zien gemeenten voor het waterschap weggelegd bij stedelijk waterbeheer?

Hierna zullen de belangrijkste knelpunten worden behandeld. In paragraaf 3 zullen de belangrijkste knelpunten worden behandeld die het vaakst genoemd worden door de onderzochte gemeenten.

Vervolgens zal in paragraaf 4 de visie van de gemeenten vergeleken worden met die van het waterschap. Hoe verhoudt de visie van de gemeenten zich ten opzichte van de beleidsmatige visie van het waterschap? Op welke punten komen de visies overeen en op welke punten is er sprake van verschillende visies?

In paragraaf 5 zal ten slotte de visie van het waterschap beknopt worden omschreven. Hoe kijken medewerkers van het waterschap aan tegen de gevonden barrières en knelpunten en kunnen ze gevonden barrières en knelpunten verklaren?

5.1 De huidige samenwerking en communicatie; een overzicht

Om meteen met de deur in huis te vallen: Al met al kan er geconcludeerd worden dat de huidige samenwerking en communicatie met het waterschap positief beoordeeld wordt door de gemeente medewerkers. Dit blijkt zowel uit de open-, als de gesloten vragen. Zo wordt de samenwerking gemiddeld met een 7,6 beoordeeld, en is er niemand die de samenwerking met een onvoldoende beoordeelt; het laagst gegeven rapportcijfer is een 6. De respondenten is gevraagd om de algemene samenwerking met het waterschap op het gebied van stedelijk waterbeheer te beoordelen met een rapportcijfer. In figuur 7 is er een overzicht gecreëerd van de gemiddelde rapportcijfers, onderverdeeld over de verschillende categorieën.

Alhoewel de verschillen niet opvallend groot zijn, zijn er wel verschillen te bespeuren tussen de categorieën. Wanneer er gekeken wordt naar de grootte van de gemeenten, dan valt op dat kleine gemeenten kritischer zijn dan de middelgrote- en grote gemeenten; de kleine gemeenten

beoordelen de samenwerking en communicatie gemiddeld met een 7,1, terwijl de middelgrote- en grote gemeenten respectievelijk de samenwerking met een 7,6 en 7,7 beoordelen.

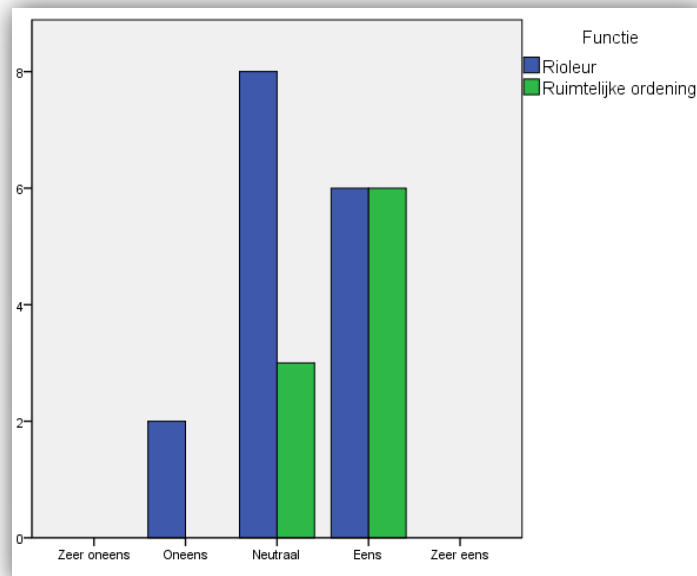
Ook wanneer er gekeken wordt naar de gemiddelde rapportcijfers van de verschillende samenwerkingsverbanden is er een verschil te bespeuren. Het samenwerkingsverband Maas- en Mergelland scoort lager dan de andere 3 samenwerkingsverbanden. Waar Maas- en Mergelland gemiddeld 'slechts' een 7,1 scoort, wordt de samenwerking en communicatie door de samenwerkingsverbanden Westelijke Mijnstreek, Parkstad Limburg en Limburgse Peelen respectievelijk met een 7,8 7,6 en 7,6 beoordeeld. Er moet echter niet al te veel waarde gehecht worden aan deze onderlinge verschillen tussen de rapportcijfers, er zijn onvoldoende respondenten onderzocht om hier stevige uitspraken over te kunnen doen.

Grootte van de gemeente			Samenwerkingsverband				Functie	
Kleine gemeente	Middelgrote gemeente	Grote gemeente	Maas en Mergelland	Westelijke mijnstreek	Parkstad Limburg	Limburgse Peelen	Rioleur	Ruimtelijke ordening
7,1	7,6	7,7	7,1	7,8	7,6	7,6	7,3	7,8

Figuur 7: Een overzicht van de gemiddelde rapportcijfers voor de beoordeling van de algemene samenwerking met het waterschap op het gebied van stedelijk waterbeheer.

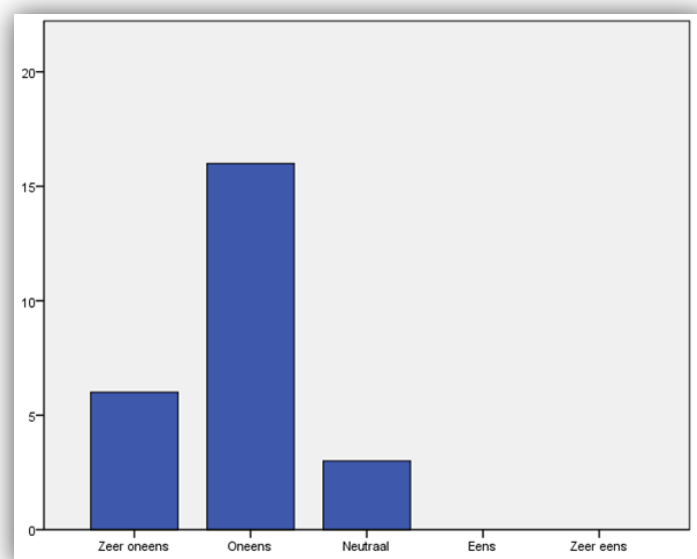
Dat de samenwerking en communicatie met de gemeenten redelijk verloopt blijkt ook uit figuur 8. Al met al zijn de respondenten redelijk tevreden over de duidelijkheid en helderheid van de communicatie met het waterschap; slechts 2 respondenten vinden dat de communicatie niet helder en duidelijk verloopt.

Wanneer er in deze vraag onderscheid wordt gemaakt in de verschillende samenwerkingsverbanden en de groottes van de gemeenten, dan zijn er geen opvallende verschillen te bespeuren. Wat wel opvalt is dat de medewerkers in het samenwerkingsverband Westelijke Mijnstreek iets positiever zijn over de duidelijkheid en helderheid van de communicatie ten opzichte van de andere samenwerkingsverbanden.

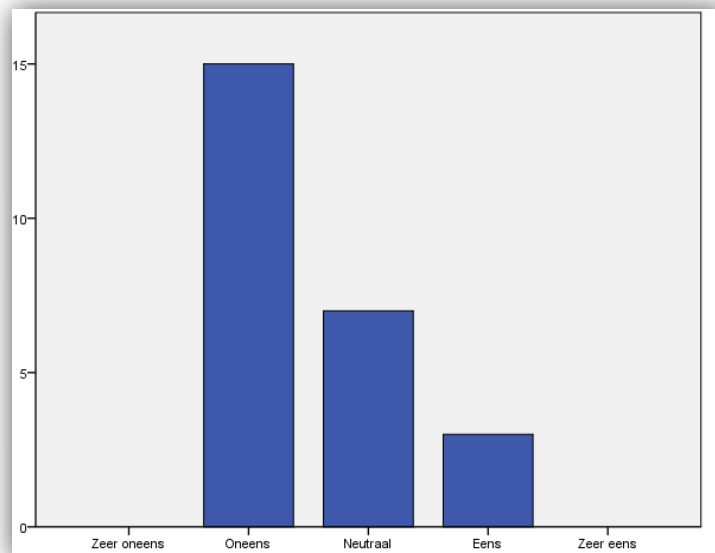


Figuur 8: De communicatie met het waterschap op het gebied van stedelijk waterbeheer is helder en duidelijk.

Dat de huidige samenwerking en communicatie over het algemeen helder is voor de gemeenten, wordt nogmaals bevestigd in figuur 9 en 10. Bijna iedere medewerker is het oneens met de stelling *Het is totaal niet helder wie verantwoordelijk is voor welke taken bij het stedelijk (oppervlakte)waterbeheer in onze gemeente (gebied)*. Verder blijkt uit figuur 9 dat veruit de meeste gemeentemedewerkers niet van mening zijn dat medewerkers van Waterschap R&O elkaar vaak tegenspreken.



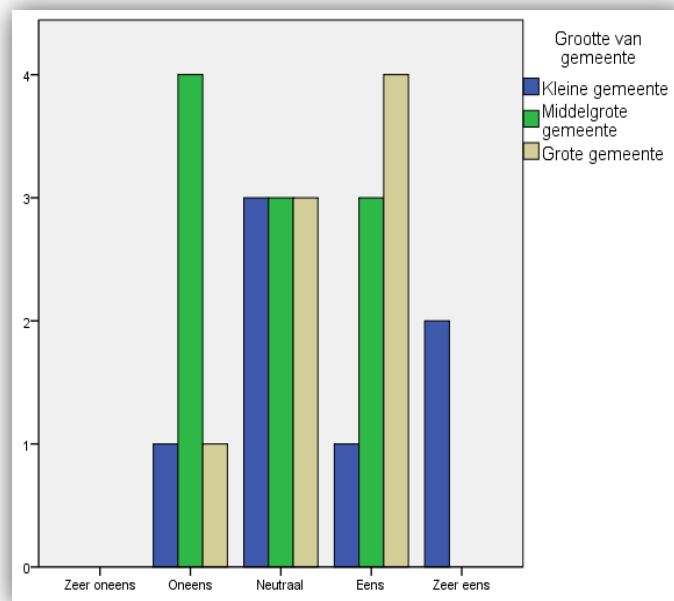
Figuur 9: Het is totaal niet helder wie verantwoordelijk is voor welke taken bij het stedelijk (oppervlakte)waterbeheer in onze gemeente (gebied).



Figuur 10: Medewerkers van het waterschap Roer en Overmaas spreken elkaar vaak tegen.

De samenwerking en communicatie tussen de gemeenten en Waterschap R&O lijkt dus goed te verlopen. Maar het is echter niet zo dat er helemaal geen knelpunten te bespeuren zijn. Dat de gemeenten nog niet overal geheel tevreden over zijn blijkt uit figuur 11 en 12. Uit deze grafieken blijkt dat relatief veel gemeenten van mening zijn dat het waterschap haar regelgeving te star toepast. Sommige gemeenten zijn van mening dat dit komt doordat het waterschap teveel nadruk legt op het wateraspect en te weinig naar andere aspecten van de openbare ruimte kijkt. Op deze knelpunten zal in paragraaf 3 nader worden ingegaan.

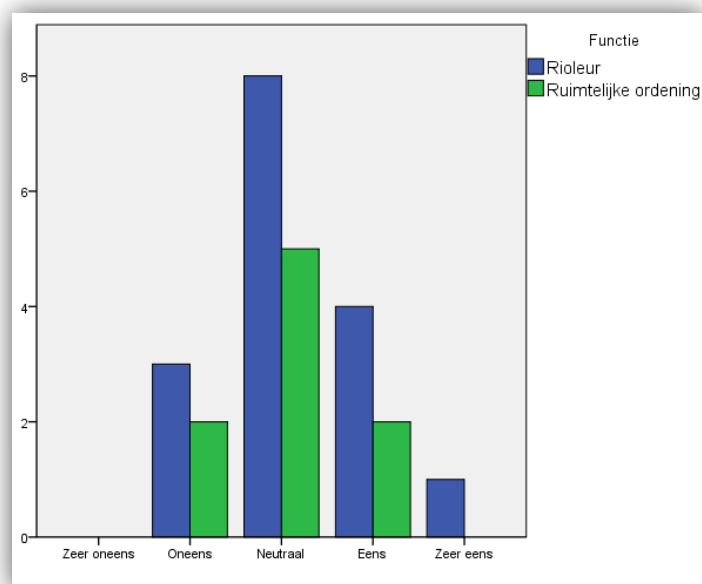
Wat opvalt, is dat er wanneer er gekeken wordt naar de verdeling van de antwoorden, dat de kleine gemeenten geen andere mening zijn toegedaan ten opzichte van de grote gemeenten. Afgaande op de open vragen was er namelijk de verwachting dat kleine gemeenten zich minder zouden storen aan de regelgeving van het waterschap. Maar afgaande op de antwoorden op deze vraag blijkt het toch dat de starre regelgeving van het waterschap een issue is voor zowel kleine- als grote gemeenten.



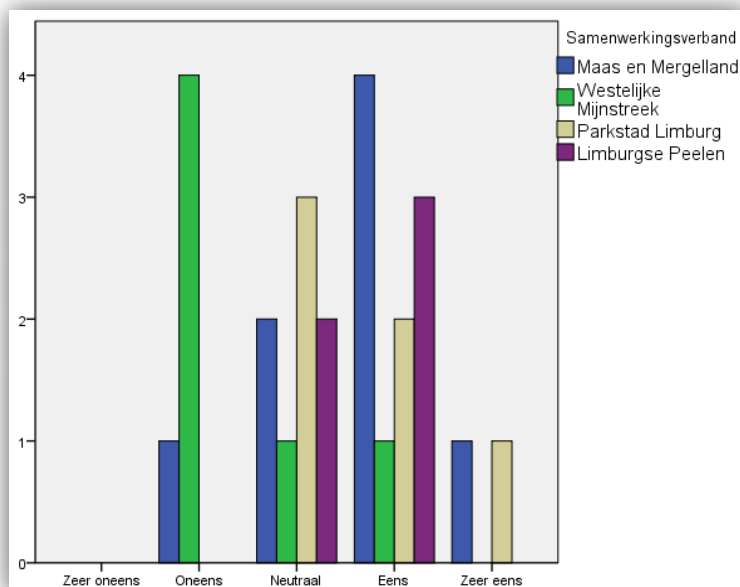
Figuur 11: Het waterschap past haar regelgeving te star toe.

Een ander knelpunt bij de samenwerking en communicatie is terug te vinden in figuur 13 Relatief veel gemeentemedewerkers zijn van mening dat het waterschap ze onvoldoende betreft bij nieuw beleid of –regelgeving. Dit terwijl ze juist verkondigen in te zetten op samenwerking bij het stedelijk waterbeheer. Dit speelt vooral bij de samenwerkingsverbanden Maas- en Mergelland, Parkstad Limburg en de Limburgse Peelen. Het samenwerkingsverband de Westelijke Mijnstreek is echter een uitzondering. In dit samenwerkingsverband lijkt dit geen knelpunt te vormen.

De antwoorden op de open vragen bevestigen dat de twee genoemde knelpunten daadwerkelijk belangrijke knelpunten zijn bij de communicatie en samenwerking tussen het waterschap en de gemeenten bij het stedelijk waterbeheer. In paragraaf 3 en 4 zal er dieper worden ingegaan op de belangrijkste knelpunten die voortvloeien uit de open vragen.



Figuur 12: Het waterschap legt teveel nadruk op het wateraspect en houdt hierdoor te weinig rekening met andere aspecten van beheer en inrichting van de openbare ruimte.



Figuur 13: Het waterschap heeft de mond vol van samenwerking maar verzuimt zelf om ons te betrekken bij nieuw beleid of regelgeving.

5.2 Stedelijk waterbeheer: de rol van het waterschap

Wat verwachten de gemeenten nou eigenlijk van het waterschap? Waar dient het waterschap zich nou het meest mee bezig te houden bij het stedelijk waterbeheer? Wat de beoogde taken van het waterschap betreft zijn er twee taken en rollen die er echt uitspringen.

De meest genoemde rol van het waterschap is het waterschap met een kennis- en adviesrol. Deze rol wordt in het totaal 13x genoemd door de respondenten. Het waterschap moet adviseren en, desgewenst, meedenken met de gemeenten. Zeker kleine gemeenten zien het waterschap vaak als een instantie die over belangrijke, noodzakelijke kennis bezit die zij zelf niet bezitten. Zij bezitten die kennis vaak niet omdat ze maar met een beperkt aantal mensen met waterbeheer bezig zijn, en omdat ze de benodigde middelen niet bezitten. Het waterschap dient deze gemeenten ondersteunen op dit vlak.

Een andere belangrijke taak van het waterschap is de aanleg en het beheer van voorzieningen die wateroverlast dienen te beperken. Deze taak wordt 11x genoemd door de respondenten. Het Waterschap R&O dient ervoor te zorgen dat er voldoende goede voorzieningen zijn, zodat het (oppervlakte) water van de gemeente op een goede manier kan worden afgevoerd naar de waterschapsbeken. Het is volgens sommige gemeenten hierbij belangrijk dat het waterschap niet te strikt naar hun eigen grenzen kijkt. Ze moeten verder kijken dan hun eigen grenzen en niet stoppen bij de grenzen van het buitengebied.

Verder vinden sommige gemeenten dat het waterschap haar eigen positie goed moet benutten. Het waterschap is een organisatie die in staat is over de grenzen heen te kijken. Deze taak wordt in het totaal 6x genoemd door respondenten. Het beheersgebied van een waterschap is groter dan dat van gemeenten of samenwerkingsverbanden. Het waterschap is een overkoepelende organisatie die boven de verschillende gemeenten hangt en hierdoor over de gemeentegrenzen kan heen kijken. Het waterschap moet deze positie benutten en zo veel mogelijk proberen naar het grotere plaatje te kijken en beleid van de verschillende gemeenten zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen:

Er is de gemeenten ook gevraagd een rangorde aan te geven over de huidige rol van het waterschap en de beoogde rol van het waterschap, hoe zou het waterschap idealiter moeten functioneren? Aangezien deze grafieken te groot zijn om hier overzichtelijk weer te geven is er in figuur 14 een schematische samenvatting van deze twee grafieken gecreëerd.

Uit de analyse van deze twee vragen vallen meerdere zaken op. Allereerst wordt het waterschap momenteel voornamelijk gezien als overheid, als vergunningverlener en toezichthouder. Maar wanneer gevraagd wordt naar de beoogde rol van het waterschap wordt deze rol als minst gewenst beschouwd. Blijkbaar gedraagt het waterschap zich volgens de gemeente momenteel te sterk als vergunningverlener en toezichthouder, terwijl de gemeenten van mening zijn dat ze het

waterschap liever niet in deze rol zien. Dit kan als een knelpunt ervaren worden. In paragraaf 3 en 4 zal er dieper worden ingegaan op dit knelpunt. Wat verder opvalt, is dat het waterschap als kennisautoriteit, de rol die het meest werd genoemd in de antwoorden op de open vragen, slechts op de 4^e plaats terug te vinden is wanneer er wordt gekeken naar de huidige rol van het waterschap. Dit terwijl deze rol als op een na belangrijkste rol wordt genoemd als er wordt gekeken naar de beoogde rollen van het waterschap. Dit wijst erop dat het waterschap deze rol in de huidige situatie nog onvoldoende uitdraagt.

Uit een beleidsdocument van Waterschap R&O is gebleken dat het waterschap zich bij de beoogde nieuwe organisatie van stedelijk waterbeheer zich meer proberen op te stellen als gelijkwaardige samenwerkingspartner, als uitvoeringsorgaan (Waterschap R&O, 2010a, p.2). Uit de analyse van deze vraag blijkt dat de gemeenten dezelfde mening zijn toegedaan, het waterschap als uitvoeringsorgaan wordt als de meest ideale rol gezien van het waterschap gezien. In de huidige situatie wordt deze rol echter op de 3^e plaats gezet door de gemeente medewerkers. Wellicht is dit ook een reflectiepuntje voor Waterschap R&O, wordt deze rol op het moment voldoende uitgedragen door het waterschap zelf?

	Huidige rol van het waterschap als:	Beoogde rol van het waterschap als:
1 (Meest van toepassing)	Overheid (vergunningverlening/toezichthouder)	Uitvoeringsorgaan (projectrealisatie een partner bij het oplossen van problematiek)
2	Beleidsorgaan (een maker van beleid)	Kennisautoriteit (levert informatie en advies)
3	Uitvoeringsorgaan (projectrealisatie een partner bij het oplossen van problematiek)	Beleidsorgaan (een maker van beleid)
4	Kennisautoriteit (levert informatie en advies)	Financieringsbron (levert geld en subsidies voor projecten)
6 (Minst van toepassing)	Financieringsbron (levert geld en subsidies voor projecten)	Overheid (vergunningverlening/toezichthouder)

Figuur 14: Een schematische weergave van de huidige en beoogde rol van het waterschap volgens de onderzochte gemeenten.

5.3 De belangrijkste knelpunten bij de communicatie en samenwerking

In de voorgaande paragrafen is de visie van de gemeenten geschetst, en is er nagegaan hoe de huidige communicatie en samenwerking wordt beoordeeld. Hoewel gebleken is dat de samenwerking over het algemeen positief wordt beoordeeld, is er ook duidelijk geworden dat er knelpunten op het gebied van communicatie en samenwerking worden ervaren door de medewerkers bij de gemeenten die contact hebben met het waterschap. In deze paragraaf zullen de knelpunten die het meest genoemd zijn door de respondenten uiteen worden gezet en nader worden toegelicht. Alleen de knelpunten die 3x of vaker zijn genoemd door respondenten zullen in deze paragraaf worden behandeld.

Bij de analyse van de antwoorden van de respondenten en het maken van antwoord categorieën bleek al snel dat er eigenlijk twee knelpunten eruit springen die veruit het vaakst terugkomen in de antwoorden van de respondenten. Deze knelpunten hebben betrekking op de knelpunten die in paragraaf 1 al deels zijn benoemd.

5.3.1 Het starre waterschap

(14x genoemd)

Het meest genoemde knelpunt heeft betrekking op het waterschap dat als te star wordt ervaren, te strikt handelt en in de ogen van de respondenten flexibiliteit ontbeert. Dit knelpunt, dat in totaal 14 keer wordt genoemd, openbaart zich op meerdere vlakken en terreinen. Op het gebied van vergunningen, verantwoordelijkheden, (onder)grenzen en normeringen handelt het waterschap soms te strikt, te star en te formeel. Hierdoor zijn (vergunning) trajecten soms inefficiënt en duren projecten hierdoor te lang. Sommige gemeenten zijn van mening dat dit samenhangt met het waterschap dat alleen kijkt naar het waterbelang, en hierdoor te weinig aandacht heeft voor andere belangen die meespelen voor een gemeente. Het waterschap moet proberen meer in de stoel van de ruimtelijke ordening te gaan zitten. Het waterschap moet realistisch zijn wanneer het op doelstellingen aankomt en ook verder kijken dan hun eigen grens of ondergrenzen. Kijk naar het gezamenlijke doel en de manier waarop je dat kunt verwezenlijken, in plaats van je blind te staren op de wettelijke rollen en regels:

Concrete voorbeelden die genoemd zijn hebben betrekking op de trage vergunningverlening door het waterschap en dat er veel 'administratieve rompslomp' ondernomen moet worden voor het verkrijgen van vergunningen. Zeker gemeenten die hebben laten zien dat ze goed bezig zijn op het gebied van waterbeheer zouden moeten worden 'beloond' door sneller vergunningen te verlenen, zo is de mening van bepaalde respondenten.

Een ander voorbeeld is dat het waterschap zich blind staart op het waterprobleem bij de aanleg van buffers, en weinig aandacht had voor de andere kant van de medaille. De

maatschappelijke kosten leken hoger dan de opbrengsten. De aanleg van de buffers (inclusief wal) heeft soms een dermate grote impact op de mensen die er wonen dat ze liever het risico lopen een tuin vol met modder te hebben. Maatregelen die van burgers verlangd worden moeten ook betaalbaar en haalbaar zijn voor deze burgers. Desnoods moet er gekeken worden of er geen voorzieningen gerealiseerd kunnen worden waar meerdere burgers gebruik van kunnen maken. Verder mag het waterschap ook soms meer aandacht hechten aan de mate waarin buffers ingepast kunnen worden in het landschap. Probeer voor een ontwerp te kiezen dat zo min mogelijk opvalt in het landschap. Vaak zijn buffers namelijk te sterk aanwezig in het landschap.

Sommige gemeenten zijn van mening dat het waterschap ook beneden de grenzen voor verantwoordelijkheid voor afstromend water een taak heeft (boven de 760 kuub is afstromend water pas een verantwoordelijkheid voor het waterschap). Er moet samen gekeken worden wat redelijk en wat billijk is, en de 760 kuub afstromend water niet zo heel helder en hard hanteren.

Verder moet het waterschap proberen meer de combinatie te zoeken en verder te kijken dan het eigen waterstelsel. Soms komt het voor dat er ergens een bermsloot ligt die het waterschap onderhoudt, en 6 meter verder ligt een sloot van de gemeente die deel uitmaakt van hetzelfde regenwater stelsel. Probeer zulke dingen in 1x te beheren. En probeer na te gaan of je bij projecten ook problemen van gemeenten mee kunt nemen. Probeer projecten ruimer te trekken zodat gemeenten er ook voordelen van kunnen ondervinden. Dat zowel problematiek van het waterschap, alsmede van de gemeente wordt aangepakt. Soms hebben gemeenten niet voldoende middelen voor handen, en als het waterschap een stuk riool iets verder doortrekt of een stuk weg aanpast kunnen beide partijen profiteren van bepaalde projecten.

5.3.2 Betrekken & informeren

(12x genoemd)

Een ander veelgehoord knelpunt is dat veel gemeenten van mening zijn dat ze te laat betrokken worden bij de totstandkoming van nieuw beleid of nieuwe projecten. Nieuwe visies worden soms onvoldoende besproken en er wordt te weinig rekening gehouden met de gemeenten bij het ontwerp van die visies. De gemeenten zijn van mening dat ze, doordat ze niet of te laat worden betrokken bij zulke processen, onvoldoende kunnen meeliften of anticiperen op nieuw beleid of projecten. Hierdoor kunnen er verkeerde keuzes gemaakt worden door gemeenten. Het waterschap moet daarom proberen gemeenten zo vroeg mogelijk te informeren en te betrekken bij nieuw beleid, nieuwe visies of nieuwe projecten.

Een vaak genoemd voorbeeld betreft de beleidsregel afkoppelen, deze is volledig opgesteld en toen pas bij de gemeente 'gedropt'. Dit Was geen nieuw beleid in de ogen van het waterschap, de gemeenten dachten hier anders over.

Een ander concreet voorbeeld dat vaak genoemd is betreft de realisatie van buffers; Voor zulke projecten is het van belang dat men tijdig met elkaar in overleg treedt. Soms worden waterbeheerders bij gemeenten pas bij de vergunningaanvraag betrokken bij de realisatie van buffers. Als waterbeheerders in een vroeger stadium betrokken worden, kan men buffers veel beter vorm geven. En gaat de vergunning verstrekking ook veel sneller. Ook kunnen gemeenten dan beter meeliften als er knelpunten bestaan op gemeentelijk niveau wanneer buffers worden aangepakt en gemeenten hierover tijdig worden geïnformeerd. De werking van het watersysteem kan dan beter worden geoptimaliseerd: Er kunnen dan instroomvoorzieningen of extra instroomvoorzieningen gecreëerd worden.

Tot slot wordt ook genoemd dat bij zaken als informatieavonden voor burgers, gemeenten soms niet worden geïnformeerd. Terwijl ze hier wel behoefte aan hebben. Gemeenten willen hier vaker over worden geïnformeerd; Misschien wil de gemeente wel samen optrekken wat zulke zaken betreft zo is de mening.

Dit knelpunt geldt ook als belangrijkste knelpunt voor het WBL. Ook het WBL moet proberen gemeenten, maar ook burgers, eerder te informeren en te betrekken bij initiatieven. Dit gebeurt nog te weinig vinden sommige respondenten.

5.3.3 Controle maatregelen

(6x genoemd)

Het waterschap adviseert maatregelen, die uitgevoerd worden. Maar wordt er ook gecontroleerd of de geadviseerde maatregelen of voorzieningen daadwerkelijk functioneren zoals ze zouden moeten? Verschillende gemeenten zijn van mening dat dit nog onvoldoende gebeurt. Hier ligt een taak van het waterschap om beter op toe te zien dat voorgeschreven maatregelen ook na de uitvoering nog gecontroleerd worden hoe de toestand van de maatregelen er voor staat en of ze nog adequaat functioneren.

5.3.4 Externe Communicatie

(6x genoemd)

Waterbeheer verkoopt zich slecht, zo is de mening van sommige gemeentemedewerkers. Ook de externe communicatie, de communicatie naar de burgers toe, kan dus beter. Het is voor de burgers, de klanten, vaak nog onvoldoende duidelijk waarom bepaalde voorzieningen voorgeschreven worden. Mensen moeten meer bewust worden gemaakt welke problemen en risico's er zijn of kunnen ontstaan door bepaalde zaken. Door deze boodschap beter te verkondigen ontstaat er meer draagvlak bij de burgers, degene waar je het uiteindelijk allemaal voor doet.

5.3.5 Buitenlandse invloeden (3x genoemd)

Bij het formuleren van doelstellingen van de KRW zou er meer naar het grotere geheel moeten kijken, naar de stroomgebieden van rivieren. Nederland is hierin maar 'radertje' in het gehele stroomgebied. Wees realistisch bij het formuleren van doelstellingen van de KRW en kijk hierbij ook naar de invloeden van het buitenland, van de rest van het stroomgebied van beken en rivieren. Duitsland en België zijn veel minder streng wat betreft de KRW normen, waarom moet Nederland dan persé het 'schoonste jongetje van de klas' zijn?

5.3.6 Wettelijke verankering stedelijk waterbeheer (3x genoemd)

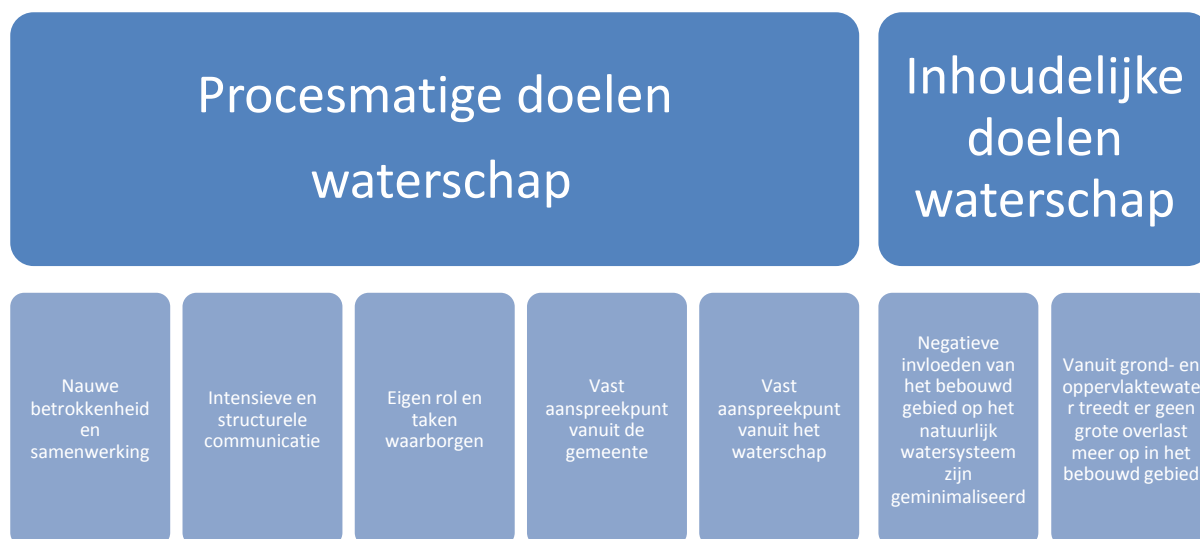
Soms missen gemeenten wettelijke verankering of juridische instrumenten om doelen van het stedelijk waterbeheer af te dwingen. Soms ontbreekt de stok achter deur, dit kan leiden tot een soort compromis dat niet ten goede komt van de waterbelangen of tot gemeenten die achterover gaan leunen bij de realisatie van de doelen van stedelijk waterbeheer. Sommige gemeenten zijn heel vooruitstrevend en sommige gemeenten gaan juist een beetje achterover liggen. Maar die worden daar niet echt voor gestraft. Hierdoor krijg je scheefgroei. Op een gegeven moment moet de vrijblijvendheid ophouden bij de realisatie van doelen van stedelijk waterbeheer. Soms heeft het waterschap ook te weinig oog voor hetgeen de gemeente in een bestemmingsplan kan regelen.

5.4 Een beleidsmatige vergelijking van visies

In de voorgaande paragraaf zijn de knelpunten geschetst die gemeenten ervaren op het gebied van stedelijk waterbeheer. Ook is er paragraaf nagegaan of gemeenten bekend zijn met de visie van het waterschap, en of ze deze visie ook volgen, of deze visie in ieder geval proberen te volgen. Dit bleek inderdaad het geval, er werd geconcludeerd dat de meeste gemeenten de visie van het waterschap volgen, indien mogelijk. Gemeenten lijken zich dus wel te kunnen vinden in de visie van het waterschap.

In deze paragraaf zal er dieper worden ingegaan hoe de visie van de gemeenten zich verhoudt ten opzichte die van het waterschap. In figuur 15 is er een overzicht gecreëerd van de nieuwe visie van het waterschap, bestaande uit de procesmatige - en inhoudelijke doelen van het waterschap. Dit overzicht zal in deze vergelijking gehanteerd worden als vergelijkingskader om te beoordelen hoe de gemeenten zich kunnen vinden in de visie van Waterschap R&O.

Stedelijke waterbeheer



Figuur 15: De inhoudelijke- en procesmatige doelstellingen van het waterschap, het analysekader van dit onderzoek.

5.4.1 Nauwe betrokkenheid en samenwerking

Uit de analyse is gebleken dat de gemeenten over het algemeen tevreden zijn over de samenwerking met het waterschap. Ook over de betrokkenheid van het waterschap is men over het algemeen tevreden. Maar uit de knelpunten analyse is echter naar voren gekomen dat het waterschap er volgens de gemeenten op moet passen dat het zich niet te zeer blindstaart op alleen de waterbelangen, en het water niet als ijzeren wet hanteert. Voor een gemeente zijn er meer belangen dan alleen het waterbelang. Dit leidt ertoe dat sommige gemeenten van mening zijn dat het beleid van het waterschap te individueel is. Het waterschap moet proberen verder te kijken dan hun eigen (onder)grenzen en juist proberen nog meer in te zetten op samenwerking. Ook buiten de eigen grenzen heeft het waterschap een rol. Iedere gemeente heeft bovendien zijn eigen specifieke eigenschappen en omstandigheden, probeer hier rekening mee te houden bij formuleren van beleid. Probeer meer samen te kijken naar wat redelijk doelen zijn voor beide partijen. Er is 1 gezamenlijk doel, probeer dus meer samen te werken in plaats van je blind te staren op de wettelijke rollen en regels.

5.4.2 Intensieve en structurele communicatie

Ook over de communicatie zijn de meeste gemeenten over het algemeen gewoon tevreden. De huidige mate van contact is precies goed. De communicatie hoeft niet intensiever of minder intensief. Uit de analyse is echter wel naar voren gekomen dat er verschillende gemeenten zijn die wel knelpunten ervaren op het gebied van de communicatie. Een aanzienlijk deel van de onderzochte gemeenten vindt dat ze niet vroegtijdig genoeg worden betrokken en geïnformeerd door het waterschap bij nieuw beleid en projecten. Visies worden soms ook onvoldoende besproken. Er gebeuren hierdoor wel eens dingen waar gemeenten pas achteraf mee geconfronteerd worden. Hierdoor kunnen ze soms onvoldoende meeliften en anticiperen op projecten of nieuw beleid. Het waterschap moet gemeenten dus eerder betrekken bij de totstandkoming van nieuw beleid of nieuwe projecten. Gooi altijd zoveel mogelijk in de groep en bespreek alles van tevoren al. Dit knelpunt geldt ook in mindere mate voor het WBL: Ook het WBL moet tijdig bekend maken waar het mee bezig is zodat gemeenten hier een goed beeld van kunnen vormen en op kunnen anticiperen, en desgewenst op kunnen meeliften.

5.4.3 Eigen rol en taken waarborgen

De huidige taak en rolverdeling is over het algemeen helder en gemeenten kunnen zich ook goed vinden in de huidige taak en rolverdeling. Ze vinden de rol van het waterschap niet te groot of juist te klein. Wat de verantwoordelijkheden betreft hoeft er niets te veranderen. Het waterschap hoeft volgens de gemeenten ook niet nog meer initiatief te nemen bij het stedelijk waterbeheer dan nu het geval is.

De belangrijkste taken van het waterschap zijn voornamelijk advisering en het leveren van kennis. Het waterschap moet actief meedenken met gemeenten en adviseren. Ook als het waterschap wettelijk gezien geen partij is. Het waterschap bezit soms ook relevante kennis die voornamelijk kleinere gemeenten vaak niet bezitten. Verder kan het waterschap over grenzen heen kijken, het is een overkoepelende organisatie die boven de gemeente hangt en een coördinerende rol op zich neemt. Het waterschap dient dus ook te zorgen voor voldoende afstemming tussen de verschillende gemeenten in het beheersgebied. Verder dient het waterschap te zorgen voor de aanleg en het beheer van voorzieningen die wateroverlast beperken. Ook hierbij moeten ze verder kijken dan hun eigen grenzen. Het waterschap moet dus voornamelijk inzetten op de rol als adviseur en leverancier van kennis, een coördinator die zorgt voor de afstemming van beleid binnen het beheersgebied en dient ook te zorgen voor de aanleg en het beheer van voorzieningen die de wateroverlast beperken. De huidige rollen van het waterschap komen echter niet precies overeen met de door de gemeenten gewenste rollen. Dat er discrepantie bestaat tussen de huidige rol van het waterschap en de gewenste rol van het waterschap blijkt uit figuur 16 (voor

een verdere toelichting van deze tabel zie paragraaf 4.2). De gemeenten zien het waterschap op het moment voornamelijk als een vergunningverlener en toezichthouder en een maker van beleid. Het waterschap als kennisautoriteit komt gemiddeld gezien slechts op de 4^e plaats wanneer de gemeenten gevraagd wordt een rangorde aan te geven. Het waterschap zou idealiter juist voornamelijk moeten functioneren als een partner bij het oplossen van problematiek en als kennisautoriteit.

Het wordt dus aanbevolen dat het waterschap nagaat hoe zeer het zich identificeert met deze tabel. Hoe ziet het waterschap zichzelf, en in welke mate komt dit overeen met de huidige rollen en de gewenste rollen, zoals ze zijn aangegeven door de gemeenten? Hoe verhouden de visies zich ten opzichte van de rol en taakverdeling? Indien de visie wat betreft de huidige rol van het waterschap van de gemeenten overeenkomt met het waterschap wordt er aanbevolen de gemeenten de eigen visie duidelijk te maken. Waarom moet het waterschap op deze manier handelen? Op deze manier wordt er meer begrip gekweekt voor de rol van het waterschap en stellen gemeenten eventueel hun beoogde rollen van het waterschap ook bij.

	Huidige rol van het waterschap als:	Beoogde rol van het waterschap als:
1 (Meest van toepassing)	Overheid (vergunningverlening/toezichthouder)	Uitvoeringsorgaan (projectrealisatie een partner bij het oplossen van problematiek)
2	Beleidsorgaan (een maker van beleid)	Kennisautoriteit (levert informatie en advies)
3	Uitvoeringsorgaan (projectrealisatie een partner bij het oplossen van problematiek)	Beleidsorgaan (een maker van beleid)
4	Kennisautoriteit (levert informatie en advies)	Financieringsbron (levert geld en subsidies voor projecten)
6 (Minst van toepassing)	Financieringsbron (levert geld en subsidies voor projecten)	Overheid (vergunningverlening/toezichthouder)

Figuur 16: Een schematische weergave van de huidige en beoogde rol van het waterschap volgens de onderzochte gemeenten.

5.4.4 Vast aanspreekpunt vanuit de gemeente

Uit de interviews is gebleken dat in de praktijk meestal een rioleur bij gemeenten als een vast officieus aanspreekpunt vanuit de gemeente fungeert. Bij deze rioleur komen alle kwesties op het gebied van waterbeheer binnen. Van een echt officieel aanspreekpunt, of een waterambtenaar, is echter geen sprake. Blijkbaar ontbreekt de nodige urgentie bij de gemeenten om een officieel vast aanspreekpunt aan te stellen. De vraag is dus eigenlijk in hoeverre de urgentie bij het waterschap er is voor een vast aanspreekpunt. Levert de huidige manier van een rioleur als aanspreekpunt knelpunten op voor het waterschap?

5.4.5 Vast aanspreekpunt vanuit het waterschap

Uit de eerste paragraaf is reeds duidelijk geworden dat gemeenten over het algemeen zeer tevreden zijn over de introductie van de accountmanagers, ze hebben volgens de meeste gemeenten tot een verbetering van de communicatie geleid. En als er geen verschil wordt gemerkt, komt dit vaak omdat de communicatie simpelweg al goed verliep voor de invoering van de accountmanagers.

Accountmanagers fungeren vaak als een eerste aanspreekpunt, een vaste centrale ingang en aanknopingspunt. De accountmanager zorgt dat een vraag op de juiste plek terecht komt. Sommige gemeenten hebben ook het gevoel dat ze met behulp van een accountmanager een stap verder komen als ze iets met iemand proberen te regelen. Ze bewaken de voortgang van vragen. De gemeenten vinden dit prettig werken, de communicatie is duidelijker en sneller geworden door de accountmanagers.

Sommige gemeenten zijn echter wel van mening dat de accountmanagers op het moment nog niet zo kunnen functioneren als zou moeten. Doordat ze te weinig tijd der beschikking hebben om een functie op een adequate manier in te kunnen vullen ontbreekt soms de benodigde kennis over de zaken die er spelen bij de gemeenten, maar ook bij het waterschap zelf. Hierdoor kan een accountmanager nog niet de 'spin in het web zijn' die de accountmanager in potentie zou kunnen zijn. Sommige gemeenten adviseren het waterschap dus om de accountmanager meer tijd ter beschikking te stellen zodat ze hun functie op een adequate manier kunnen invullen. Op deze manier kunnen de voordelen van de accountmanager pas daadwerkelijk volledig worden benut.

5.4.6 De inhoudelijke doelstellingen; zorgen voor goede waterkwantiteit- en kwaliteit

Uit de analyse van de antwoorden kan geconcludeerd worden dat bij stedelijk waterbeheer eerder aan het waterkwantiteitsaspect dan het waterkwaliteitsaspect denken: Het waterkwantiteitsaspect wordt aanzienlijk vaker genoemd dan het waterkwaliteitsaspect wanneer er gevraagd wordt wat gemeenten verstaan onder stedelijk waterbeheer. Ook wanneer gemeenten gevraagd wordt naar hun eigen taken op het gebied van stedelijk waterbeheer wordt het waterkwantiteitsaspect van het stedelijk waterbeheer vaker genoemd dan het waterkwaliteitsaspect. Anderzijds noemen gemeenten

het waterkwaliteitsaspect weer vaker dan het waterkwantiteitsaspect, wanneer er gevraagd wordt naar de visie van het waterschap.

Blijkbaar zijn gemeenten van mening dat zorgen voor een goede waterkwaliteit voornamelijk de belangrijkste taak is voor het waterschap en zorgen voor een goede waterkwantiteit de belangrijkste taak van de gemeenten. Basaal gezegd: Zowel de zorg voor een goede waterkwaliteit en waterkwantiteit speelt een rol voor de gemeenten, maar de zorg voor een goede waterkwaliteit hoort meer thuis bij het waterschap, en de zorg voor een goede waterkwantiteit hoort meer thuis bij de gemeenten. Zo is de visie van de gemeenten.

5.5 De visie van Waterschap R&O medewerkers

In dit onderzoek staat de gemeentelijke visie op stedelijk waterbeheer centraal. Desondanks is het, om de gevonden barrières en knelpunten goed te begrijpen, van belang om ook beeld te schetsen van de visie van het waterschap. Hoe kijken medewerkers van het waterschap tegen de gevonden knelpunten en barrières aan en ervaren zij zelf ook nog barrières en knelpunten?

5.5.1 Expertmeeting water en ruimte

Op 17 juni 2014 is er een expert-meeting ‘water en ruimte’ gehouden voor medewerkers van gemeenten uit het samenwerkingsverband Maas en Mergelland en medewerkers van Waterschap R&O en WBL, waaronder enkele accountmanagers. De insteek van deze expert meeting was om medewerkers uit verschillende disciplines met elkaar in contact te brengen en kennis te delen over de samenwerking bij de totstandkoming van een klimaatbestendige leefomgeving. In deze meeting kwamen ook meerdere medewerkers van Waterschap R&O aan het woord.

Uit de presentatie van een accountmanager van Waterschap R&O, over klimaatadaptatie in de ruimtelijke ordening, blijkt dat ook vanuit het oogpunt van het waterschap het vroegtijdig betrekken van de overige partijen een van de belangrijkste uitdagingen en verbeterpunten is bij de samenwerking met gemeenten (en overige partijen) (persoonlijke communicatie, 17 juni 2014). Om slimme combinaties op het gebied van klimaatadaptatie, zoals de combinatie van een seizoensberging van water met een ‘schaatsveldje’, (financieel) mogelijk te maken dienen externe partijen vroeg in de planvorming betrokken te worden. Door zowel interne afdelingen, alsmede externe partijen, al in het vooroverleg of in de ‘eerste idee of viltstiftfase’ te betrekken worden medewerkers uit verschillende disciplines vroegtijdig in het planproces geïntegreerd. Dit levert meer ideeën op voor slimme combinaties en is dus van groot belang voor effectief klimaatadaptatie beleid.

Gedurende deze expertmeeting kwam ook een andere medewerker van Waterschap R&O aan het woord. In zijn presentatie over water in de structuurvisie van Maastricht benoemt deze medewerker een aantal kansen en mogelijkheden ter verbetering van de samenwerking tussen Waterschap R&O en gemeenten. Een van de meest interessante kansen ter verbetering van de

samenwerking is het stimuleren van samenwerking van onderop, in plaats van dat samenwerking van bovenop wordt opgelegd, door het detacheren van medewerkers bij andere organisaties. Zo heeft de betreffende medewerker zelf een periode bij de gemeente Maastricht ‘in de keuken gekeken’ door middel van een detachering. Samenwerking door middel van detachering heeft volgens hem dan ook enkele belangrijke voordelen:

• In elkaars keuken kijken

• Laten zien wat een waterschapper kan en doet: ook kennis van stedelijk gebied

• Kennis vanuit de regio binnen de gemeente brengen

• Omgekeerd: inzicht vergroten in complexe belangen rond projecten, waar water er slechts een van is

• Zoeken naar win-win en multifunctioneel ruimtegebruik

• Beeld waterschap als partner i.p.v. handhaver’

(persoonlijke communicatie, 17 juni 2014)

Uit deze lijst met potentiële voordelen blijkt dat ook vanuit de optiek van Waterschap R&O zelf het waterschap momenteel voornamelijk gezien wordt als handhaver, terwijl het waterschap zichzelf meer wil profileren als samenwerkingspartner. Ook het feit dat het inzicht vergroot kan worden bij het waterschap rond projecten waar water slechts één belang is duidt dat ook hier nog verbetering te behalen valt voor het waterschap.

5.5.2 Visie secretaris stedelijk waterbeheer

De secretaris stedelijk waterbeheer kan gezien worden als een medewerker van Waterschap R&O die een goed beeld heeft van de visie van het waterschap, alsmede van de standpunten van gemeenten wat betreft het stedelijk waterbeheer. Daarom is om een breder beeld te krijgen van de gevonden barrières en knelpunten ervoor gekozen om ook deze medewerker te vragen wat zijn visie is op de belangrijkste knelpunten.

Deze medewerker onderstreept dat een aanzienlijk gedeelte van de gevonden knelpunten ook andersom van toepassing is, en gemeenten in veel gevallen dezelfde blaam treft als die ze het waterschap verwijten. Wederzijds begrip en respect voor elkaars belangen is daarom van cruciaal belang. Open communicatie en vertrouwen in elkaar is hierbij onmisbaar. Hij reageert als volgt op het knelpunt dat Waterschap R&O vaak als te star wordt ervaren:

‘Samenwerking betekent dat men ook respect heeft voor elkaars belangen. Dat betekent enerzijds dat Waterschap moet meedenken in onderwerpen als ruimtelijk ordening, maar anderzijds dat het waterschap ook aan landelijke wet en regelgeving is gebonden en dat er voor bepaalde zaken een beleidsvrijheid mogelijk is die door het Waterschap lokaal wordt ingevuld. Het is moeilijk om dit goed over te brengen.

Wellicht spelen hier ook ervaringen uit het verleden mee die in het verkeerde keelgat zijn geschoten. Communicatie hierover maar ook vertrouwen in elkaar en een strijd met open vizier zal wellicht helpen om dit respect met elkaar te krijgen. Het is een beginpunt om die pijnpunten met elkaar te bespreken waardoor in ieder geval van elkaar bekend is waar de pijn nu precies zit en elkaar daarin te begrijpen.’

Ook voor het knelpunt dat gemeenten van mening zijn dat het waterschap ze vaak onvoldoende en te laat betreft bij nieuwe projecten en nieuw beleid geldt dat dit knelpunt ook andersom geldt. Dit komt voornamelijk uit de oude situatie, van oudsher hadden gemeenten en waterschappen vaak een sectorale aanpak:

‘Van oudsher hebben gemeenten en waterschap vaak sectoraal gewerkt. In het kader van het bestuursakkoordwater hebben gemeenten en waterschappen de taak meegekregen om met elkaar samen te werken. Medewerkers en/of directie waren zich onvoldoende bewust van de veranderende rol van gemeenten en Waterschap.

Overigens is dit geen eenrichtingverkeer en maken beide partijen zich daar nog “schuldig” aan. Vanuit de oude situatie is het een lange weg om tot een stuk wederzijds vertrouwen te komen, elkaar te respecteren en gebruik te maken van elkaars kennis.

De verwachting is dat dit steeds beter zal gaan maar wel nog de nodige aandacht zal vergen. Binnen het waterschap worden in ieder geval de nieuwe ontwikkelingen tegen het licht gehouden om te bepalen op welk moment deze gecommuniceerd worden naar onze partners. En natuurlijk kan daar ook nog wel eens fout gaan. ‘

Over de discrepantie van de visie wat betreft de rol van het waterschap bij het stedelijk waterbeheer is deze medewerker van mening dat Waterschap R&O zich allereerst moet afvragen welke rol door het waterschap zelf gewenst is, voordat er eventuele vervolgstappen worden genomen:

‘Dit is in eerste instantie afhankelijk van de medewerker waarmee men te maken heeft vanuit het vakinhoudelijke. De taken met betrekking tot vergunning zijn de afgelopen tijd al minder geworden. Daarnaast dient het Waterschap zich natuurlijk ook af te vragen of ze deze rol zoals de gemeenten die zien ook zo willen invullen.’

6 Analyse

In dit hoofdstuk zal er worden nagegaan in welke mate de reeds beschreven theoretische veronderstellingen terug te vinden zijn in de praktijk. In deze analyse zullen de, in hoofdstuk 3 geformuleerde, hypothesen worden getoetst aan de hand van de gevonden knelpunten, in de optiek van betrokken gemeentemedewerkers. Deze knelpunten zijn aangevuld met de visies van medewerkers van waterschap Roer en Overmaas die betrokken zijn bij stedelijk waterbeheer; Welke knelpunten ervaren deze medewerkers en hoe kijken zij aan tegen gevonden knelpunten? Deze bevindingen zijn terug te vinden in hoofdstuk 5.

In deze analyse zal er allereerst een overzicht worden geschetst van alle gevonden knelpunten en verschillen in visies, die in hoofdstuk 5 naar voren zijn gekomen. Vervolgens zullen de hypothesen een voor een worden behandeld. Eerst zal er worden nagegaan naar welke sensitizing concepts is gekeken bij het toetsen van iedere hypothese. Vervolgens zal er worden nagegaan in welke mate de hypothesen overeenkomen met de gevonden knelpunten.

6.1 Overzicht knelpunten

In figuur 17 is er een overzicht gemaakt van de belangrijkste empirische bevindingen uit het vorige hoofdstuk. Wat zijn de belangrijkste knelpunten bij de communicatie en samenwerking met het waterschap vanuit het oogpunt van de gemeenten? En zijn er verschillen in visie te bespeuren wanneer de visie van gemeenten worden vergeleken met de visie van het waterschap zoals deze is beschreven in de beleidsdocumenten? Dit overzicht is aangevuld met de visie van enkele medewerkers van Waterschap R&O; delen zij de gevonden knelpunten en kunnen zij de gevonden knelpunten verklaren?

Belangrijkste knelpunten & verschillen van visies	Aantal keren genoemd	Visie waterschap.
Het waterschap is te star; het handelt te strikt en ontbeert flexibiliteit. Het waterschap staart zich blind op de wettelijke verantwoordelijken, (onder)grenzen en taken. Er zijn meer belangen dan het waterbelang, het waterschap moet proberen meer in de stoel van de ruimtelijke ordening te gaan zitten.	14x	Het waterschap deelt deze mening gedeeltelijk. Bij sommige projecten waar er sprake is van 'complexe' belangen, kan het inzicht van het waterschap nog verbeterd worden. Het vergroten van kennis en inzicht van elkaars organisaties is hierbij een belangrijke oplossingsrichting. Het detacheren van medewerkers bij elkaars organisatie kan hierbij een zeer interessante manier zijn.
Gemeenten vinden dat ze niet vroegtijdig genoeg worden betrokken en geïnformeerd door het waterschap bij nieuw beleid en projecten. De gemeenten kunnen hierdoor onvoldoende meeliften en anticiperen op projecten.	12x	Ook Waterschap R&O is van mening dat er op dit gebied nog veel progressie boeken valt. In de optiek van meerdere medewerkers is dit knelpunt echter tweezijdig; ook gemeenten betrekken het waterschap en andere partijen vaak te laat bij projecten. Zeker bij projecten op het gebied van klimaatadaptatie dienen er al in de vooroverleg of viltstiftfase van projecten andere partijen betrokken te worden bij het proces. Op deze manier is de kans op 'slimmere ideeën', en dus de kans op effectief beleid, groter. Volgens de secretaris van stedelijk waterbeheer is dit knelpunt te verklaren door de sectorale aanpak die zowel gemeenten als waterschappen van oudsher hadden. In het kader van het bestuursakkoordwater hebben gemeenten en waterschappen de taak meegekregen om met elkaar samen te werken. Medewerkers en/of directie waren zich onvoldoende bewust van de veranderende rol van gemeenten en Waterschap
Waterschap R&O doet te weinig aan controle of geadviseerde, uitgevoerde maatregelen daadwerkelijk (nog) effectief functioneren, en het onderhoud van watervoorzieningen.	6x	Volgens de secretaris van stedelijk waterbeheer speelt dit maar bij een klein aantal gemeenten en is dit daarom geen groot issue. Er is bovendien in Bestuursakkoord water afgesproken dat deze taken niet meer door het waterschap moeten worden opgepakt en er juist wordt ingezet op samenwerking.
Er wordt bij de doelstellingen te weinig rekening gehouden met invloeden van het buitenland. Nederland wil 'het mooiste jongetje van de klas' zijn. En daarom zijn deze doelstellingen soms onmogelijk om te realiseren.	3x	Volgens de secretaris van stedelijk waterbeheer is dit in sommige gevallen inderdaad het geval maar is het een situatie waar men zich aan moet aanpassen: <i>'Wellicht is dat in een aantal gevallen zo, maar we kunnen ook niet gaan wachten op wat het buitenland doet, want dan gebeurt er niks of gaat het vele malen langer duren. We hebben allemaal een taak te vervullen en daar horen termijnen bij. In de ideale situatie wil je natuurlijk alles meenemen, maar zo werkt het in de praktijk niet, daarvoor zijn er teveel knoppen waar aan gedraaid kan worden</i>

		<i>oftewel teveel variabelen die het onmogelijk maken om overal rekening mee te houden.'</i>
Soms missen gemeenten wettelijke verankering of juridische instrumenten om doelen van het stedelijk waterbeheer af te dwingen. Soms ontbreekt de stok achter deur, dit kan leiden tot een soort compromis dat niet ten goede komt van de waterbelangen of tot gemeenten die achterover gaan leunen bij de realisatie van de doelen van stedelijk waterbeheer.	3x	De secretaris van stedelijk waterbeheer: in het bestuursakkoord water is juist afgesproken dat men hier juist van af wil en hier op een andere manier mee wil omgaan.
Accountmanagers (contactpersonen voor gemeenten) krijgen momenteel onvoldoende tijd om de rol goed uit te kunnen oefenen bij stedelijk waterbeheer.	3x	De secretaris van stedelijk waterbeheer is het hier mee eens. Door de hoge werkdruk krijgt dit vaak te weinig aandacht.
Het waterschap wordt momenteel voornamelijk gezien als vergunningverlener en toezichthouder. Dit terwijl deze rol als minst gewenst wordt beschouwd door gemeenten. Het waterschap dient zich meer te gedragen als uitvoeringsorgaan en kennisautoriteit.	n.v.t.	Het waterschap deelt de mening dat het nog te vaak gezien wordt als vergunningverlener en toezichthouder, en vindt dit onwenselijk. Het waterschap is ook een samenwerkingspartner, maar dit beeld wordt nog onvoldoende gedeeld door gemeenten. Men is van mening dat ook dit knelpunt voortvloeit uit een gebrek aan kennis over elkaars organisatie. Detachering van personeel in elkaars organisaties zou ook voor dit knelpunt een oplossing kunnen zijn. Het is van belang is dat Waterschap R&O zich allereerst afvraagt welke rol men zichzelf anno 2014 toedicht voordat er vervolgstappen worden genomen.
Waterschappen streven voor een vast aanspreekpunt bij gemeenten, gemeenten zien hier echter de noodzaak niet van in.	n.v.t.	De secretaris van stedelijk waterbeheer snapt dat het voor gemeenten moeilijk is dit tegenwoordig organisatorisch goed in te passen. Al vindt hij dat een vast aanspreekpunt het samenwerken een stuk makkelijker zou maken.
Waterkwantiteit is belangrijker voor gemeenten dan waterkwaliteit bij stedelijk waterbeheer. Voor een waterschap spelen waterkwaliteit en waterkwantiteit een even belangrijke rol.	n.v.t.	De secretaris van stedelijk waterbeheer is van mening dat dit een logische mening is van de gemeenten. Waterkwantiteit-problematiek is voor gemeenten veel zichtbaarder.

Figuur 17: Overzicht van de in dit onderzoek gevonden knelpunten en verschillen van visies.

6.2 Hypothese 1: De invloedrijke sectorpartner en de afwegende planoloog

De sectorgerichtheid van het waterschap leidt tot knelpunten op het gebied van communicatie en samenwerking en communicatie met de gemeenten.

6.2.1 Sensitizing concepts

Bij het toetsen van deze hypothese zal er gebruikt worden gemaakt van de volgende sensitizing concepts, gebaseerd op de veronderstellingen van het theoretisch raamwerk van facet- en sectorbeleid, die als zoeklicht dienen in deze deductieve analyse:

Knelpunten en een verschil van visie als gevolg van een waterschap dat teveel nadruk legt op het waterbelang.

6.2.2 Analyse hypothese 1

Deze casus richt zich op de communicatie en samenwerking tussen een sectorgerichte partij, waterschap Roer en Overmaas, enerzijds, en meer facetgerichte partijen, de ruimtelijke ordening in de gemeentelijke organisatie, anderzijds. Uit het theoretisch kader is gebleken dat de coördinatie tussen facet- en sectorbeleid problemen kan opleveren voor de coördinatie tussen beide vormen van beleid; facet- en sectorbeleid kunnen conflicteren met elkaar. Aangezien in paragraaf 3.1 gebleken is dat er vandaag de dag nog geen coördinatiemechanisme bestaat dat in staat is alle frictie tussen beide vormen van beleid weg te nemen, wordt er aangenomen dat het naast elkaar bestaan van deze twee vormen van beleid tot knelpunten zal leiden bij de communicatie en samenwerking tussen Waterschap R&O en de betrokken gemeenten. Concreter gezien wordt er verwacht dat deze knelpunten het gevolg zijn van een gemeente die in sommige gevallen teveel nadruk legt op het wateraspect, terwijl de afdeling ruimtelijke ordening van een gemeentelijke organisatie die daarentegen juist weer te weinig aandacht hecht aan het waterbelang in sommige gevallen.

Uit de knelpuntenanalyse blijkt dat de sectorgerichtheid van het waterschap, volgens een aanzienlijk deel van de gemeentemedewerkers, leidt tot een star waterschap dat vaak te strikt handelt en flexibiliteit ontbeert. Bij vergunningverlening en bij projecten, met name bij de realisatie van buffers, kijkt Waterschap R&O volgens gemeenten te veel naar het waterbelang, en heeft het te weinig aandacht voor de andere kant van de medaille, zoals de verhouding van de maatschappelijke opbrengsten en kosten van projecten. Het waterschap ziet volgens gemeenten vaak onvoldoende dat er meer belangen zijn dan alleen het waterbelang, het waterschap moet daarom proberen om zich meer in de rol van de gemeente te verplaatsen; probeer in de stoel van de ruimtelijke ordening te gaan zitten. Kijk niet alleen naar de wettelijke grenzen, normeringen en taken maar probeer meer samen te kijken hoe zaken aangepakt kunnen worden om de gezamenlijke doelen te realiseren.

Dit knelpunt wordt gedeeltelijk bevestigd door Waterschap R&O zelf. Een medewerker is van mening bij sommige projecten, waar er sprake is van 'complexe belangen', het inzicht van het waterschap nog verbeterd kan worden. Volgens deze medewerker van R&O is dit voornamelijk te wijten aan een gebrek aan kennis bij het waterschap.

Een ander knelpunt dat verklaard kan worden aan de hand van het sectorgerichte beleid van Waterschap R&O is het feit dat gemeenten over het algemeen nog geen officieel vast aanspreekpunt hebben voor watergerelateerde ontwikkelingen, een zogenaamde 'waterambtenaar'. Uit de beleidsdocumenten van Waterschap R&O (2010a) blijkt dat een van de speerpunten van Waterschap R&O is om zowel bij het waterschap, alsmede bij gemeenten, een vast aanspreekpunt te hebben voor respectievelijk gemeenten en het waterschap. Het waterschap heeft dit vast aanspreekpunt daadwerkelijk geïmplementeerd in de vorm van een zogenaamde accountmanager. Uit de interviews is gebleken dat gemeenten hier echter geen gehoor aan hebben gegeven, voornamelijk wegens een gebrek aan echte noodzaak. Blijkbaar is de watersector voor de meeste gemeenten vooralsnog niet belangrijk genoeg om hier een vast aanspreekpunt aan te stellen. Kennelijk is de 'taartpunt van de watersector' voor gemeenten niet groot genoeg om deze organisatorische ingreep door te voeren.

Tot slot is er ook nog een verschil in visies te bespeuren in wat gemeenten en Waterschap R&O verstaan onder stedelijk waterbeheer en welke verantwoordelijkheden deze partijen voor zichzelf en voor de ander zien weggelegd. Al met al lijken de meeste gemeenten het waterkwantiteit-aspect belangrijker te vinden bij stedelijk waterbeheer dan waterkwaliteit. Taken omtrent het verzorgen van een goede waterkwantiteit in het gemeentelijke gebied worden bovendien vaker genoemd dan taken op het gebied van waterkwaliteit wanneer gemeenten gevraagd wordt naar de gemeentelijke verantwoordelijkheden op het gebied van stedelijk waterbeheer. Wanneer er gevraagd wordt naar de taken voor het waterschap worden taken op het gebied van waterkwaliteit juist weer vaker genoemd dan taken op het gebied van waterkwantiteit. Dit terwijl Waterschap R&O in hun beleidsdocumenten juist propageert dat waterkwantiteit en waterkwaliteit beiden belangrijke taken zijn, voor alle betrokken partijen, bij het stedelijk waterbeheer. Dit knelpunt kan enerzijds verklaard worden aan de hand van het feit dat gemeenten zich op het gebied van waterbeheer slechts bezighouden met de onderdelen van waterbeheer die echt belangrijk zijn voor een gemeente: het voorkomen van wateroverlast. Sommige gemeenten zijn waterbeheer, als slechts één sector in het grotere geheel, in sommige gevallen niet als een dermate grote prioriteit dat er evenveel aandacht uitgaat naar de waterkwantiteit én -kwaliteit.

Aangezien deze knelpunten nadrukkelijk naar voren zijn gekomen, en gedeeltelijk worden bevestigd door het waterschap zelf, kan er worden geconcludeerd dat het handelen van het waterschap, als een vorm van sectorbeleid, leidt tot knelpunten bij gemeenten, wiens handelen

gezien kan worden als een variant van facetbeleid. En vice versa: Het facetbeleid van de gemeentelijke ruimtelijke ordening leidt tot knelpunten bij Waterschap R&O, wiens handelen gezien kan worden als een vorm van sectorbeleid. Klaarblijkelijk zijn bestaande coördinatiemechanismen rondom de totstandkoming van bestemmingsplannen en watertoetsen, alsmede (periodieke) overleggen tussen gemeenten en waterschappen inderdaad nog onvoldoende in staat om alle frictie weg te nemen tussen de betrokken partijen.

6.3 Hypothese 2: De verwarrende KRW

Nieuwe regelgeving die, al dan niet indirect, voortvloeit uit de Europese Kaderrichtlijn Water leidt tot knelpunten bij de communicatie en samenwerking tussen gemeenten en Waterschap R&O.

6.3.1 Sensitizing concepts

Bij het toetsen van deze hypothese zal er gebruikt worden gemaakt van de volgende sensitizing concepts, gebaseerd op de veronderstellingen van het raamwerk van institutional interplay, die als zoeklicht dienen in deze deductieve analyse:

Onduidelijkheid en onvrede bij gemeenten op het gebied van verantwoordelijkheden, doelstellingen, verantwoordelijkheden bij grensgebieden en implementatie en financiering van nieuwe (Europese) beleid- en waterwetgeving dat is gebaseerd op de watersystemen.

6.3.2 Analyse hypothese 2

Het theoretisch raamwerk van spatial fit, institutional interplay en schaal veronderstelt dat maatregelen die gericht zijn op verbeteren van de spatial fit een negatieve invloed hebben op de institutional interplay. In deze casus zou dat betekenen dat wetten, verantwoordelijkheden en doelstellingen die voortvloeien uit de KRW leiden tot onduidelijkheid en onvrede op het gebied van verantwoordelijkheden, doelstellingen en verantwoordelijkheden bij grensgebieden bij betrokken partijen bij gemeenten en Waterschap R&O.

Uit de knelpuntenanalyse is gebleken dat het te laat informeren en betrekken van gemeenten bij nieuw beleid en projecten als een van de belangrijkste knelpunten gezien kan worden. Gemeenten zijn van mening dat ze hierdoor onvoldoende kunnen meeliften en anticiperen op nieuw beleid en projecten. Een van de voorbeelden die vaak door de respondenten is genoemd betreft de nieuwe beleidsregels omtrent het afkoppelen van regenwatersystemen. Waar er eerst maximaal afkoppelen werd gepropageerd door Waterschap R&O, werd het roer op een gegeven moment ineens omgegooid en werd de mate van afkoppelen plotsklaps ingeperkt aan de hand van de nieuwe beleidsregel afkoppelen en de nieuwe eisen die hieruit voortvloeien. Aangezien afkoppelen van

regenwater een maatregel is om de waterkwaliteit te bevorderen en (deels) voortvloeit uit de KRW (Rijkswaterstaat, 2005) kan dit knelpunt gezien worden als een uiting van onduidelijkheid als gevolg van nieuwe Europese waterwetgeving ter bevordering van de spatial fit.

Ook Waterschap R&O is van mening dat er op het gebied van vroegtijdig communicatie en andere partijen vroegtijdig in een proces betrekken nog veel progressie geboekt kan worden. Dit knelpunt is volgens Waterschap R&O echter tweezijdig van aard: Ook gemeenten dienen andere partijen vroegtijdiger en beter te betrekken bij projecten. Op deze manier is er een grotere kans op 'slimmere ideeën', zo is de mening van Waterschap R&O.

De nieuwe eisen die uit de KRW voortvloeien (Rijkswaterstaat, 2005 & Waterschap Roer en Overmaas, 2007, p.3) hebben ertoe geleid dat de verantwoordelijkheden op het gebied van stedelijk waterbeheer anders zijn komen te liggen. Met name gemeenten hebben meer verantwoordelijkheden gekregen in de nieuwe taakverdeling van stedelijk waterbeheer. Uit de knelpunten analyse blijkt dat ook op het gebied van verantwoordelijkheden er knelpunten te bespeuren zijn. Zo is het voor een aantal respondenten onduidelijk hoe de verantwoordelijkheden voor controle en onderhoud van, het door Waterschap R&O geadviseerde en uitgevoerde, maatregelen geregeld zijn. Sommige gemeenten zijn van mening dat dit een taak van Waterschap R&O is.

Ook wat de nieuwe rol van het waterschap, bij het stedelijk waterbeheer, betreft bestaat er onduidelijkheid. Het waterschap wil zich tegenwoordig graag profileren als samenwerkingspartner, aldus een medewerker van Waterschap R&O (persoonlijke communicatie, 17 juni 2014). Gemeenten zien het waterschap daarentegen voornamelijk als vergunningverlener en toezichthouder. Dit terwijl deze rollen als minst gewenst wordt beschouwd door gemeenten. Het waterschap dient zich meer te gedragen als uitvoeringsorgaan en kennisautoriteit, maar draagt dit tot op heden moment onvoldoende uit volgens gemeenten.

Een ander knelpunt dat in de interviews enkele malen naar voren kwam is het gebrek aan juridische verankering om doelstellingen die afkomstig zijn van het waterschap, zoals doelstellingen die voortvloeien uit de KRW, te behalen. Soms ontbreekt een 'juridische stok achter de deur' om zaken af te dwingen en heeft het waterschap een beperkte kijk op wat er in een bestemmingsplan vastgelegd kan worden. Hierdoor is er soms sprake van een compromis wat onvoldoende recht doet aan de waterbelangen of ontstaat er scheefgroei tussen bijvoorbeeld gemeenten die vooruitstrevend zijn of juist 'achterover leunen' bij het behalen van doelstellingen van de KRW en die hiervoor niet echt gestraft kunnen worden. Op regionaal niveau lijkt dus in sommige gevallen vooralsnog adequate juridische instrumenten te ontbreken om doelstellingen die voortvloeien uit de KRW op een effectieve manier te realiseren.

Al met al lijkt de KRW, en de nieuwe regels en taakverdeling die hieruit voortvloeien, een

aantal belangrijke knelpunten te hebben veroorzaakt bij de communicatie en samenwerking tussen Waterschap R&O en gemeenten. De KRW lijkt met name onduidelijkheid te hebben veroorzaakt bij gemeenten en het waterschap; er bestaat nog geen volledige duidelijkheid over elkaars nieuwe rol in het hedendaagse waterbeheer en over de manier waarop men elkaar dient te betrekken bij stedelijk waterbeheer. Tevens lijkt men in sommige gevallen nog niet over adequate instrumenten te bezitten om effectief stedelijk waterbeheer af te dwingen.

6.4 Hypothese 3: Afwijkende beheersgebieden

De grenzen van Waterschap R&O, die zijn gebaseerd op waterstaatkundige eenheden, komen niet overeen met de grenzen van gemeenten, die gebaseerd zijn op territoriale grenzen. Dit leidt tot knelpunten bij de communicatie en samenwerking tussen gemeenten en Waterschap R&O.

6.4.1 Sensitizing concepts

Bij het toetsen van deze hypothese zal er gebruikt worden gemaakt van de volgende sensitizing concepts, gebaseerd op de veronderstellingen van het theoretisch raamwerk spatial fit, die als zoeklicht dienen in deze deductieve analyse:

Conflicterend beleid en verschillende visies van waterschappen en gemeenten doordat gemeenten onvoldoende rekening houden met de eigenschappen van de watersystemen zelf terwijl beleid van waterschappen gebaseerd is op de watersystemen.

Knelpunten als gevolg van beleid en visies van waterschappen en gemeenten die onvoldoende op elkaar aansluiten: doordat gemeenten niet verder kijken dan de gemeentegrenzen of waterschappen wellicht weinig aandacht besteden aan kleinschalige problematiek.

6.4.2 Analyse hypothese 3

Uit het theoretisch raamwerk van spatial fit, institutional interplay en schaal wordt er ook nader ingegaan op knelpunten die ontstaan als gevolg van een gebrekkige spatial fit, institutionele systemen die onvoldoende aansluiten op de (bio)fysische grenzen van het te beïnvloeden systeem. In deze casus houdt dit in dat door het beheersgebied van waterschap Roer en Overmaas, dat meer gericht is op de watersystemen ten opzichte van de beheersgebieden van de gemeenten, het beleid en visies van beide partijen kunnen conflicteren met elkaar. Gemeenten kijken niet verder dan de gemeentegrenzen, terwijl het waterschap juist naar de watersystemen kijkt. De verwachting is dat dit tot conflicterend beleid en visies en dus tot knelpunten leidt.

In de interviews komt slechts één knelpunt naar voren dat direct betrekking heeft op de

grenzen van de beheersgebieden van betrokken partijen. Dit knelpunt is echter geen gevolg van de gemeentegrenzen die onvoldoende aansluiten op het watersysteem, maar juist het beheersgebied van het waterschap dat onvoldoende aansluit op het watersysteem. Enkele gemeenten zijn namelijk van mening dat Waterschap R&O te weinig rekening houdt met invloeden van het buitenland bij het nastreven van de doelen van de KRW. In België en Duitsland neemt men de doelen van de KRW namelijk lang niet zo nauw als in Nederland zo is de heersende opvatting onder sommige medewerkers. Nederland wil perse 'het schoonste jongetje van de klas' zijn, maar doordat beken in deze regio soms grensoverschrijdend zijn is dit onmogelijk om te realiseren. Men moet zich juist meer als radertje in het geheel zien en nagaan hoe groot je eigen impact en die van het buitenland is op een stroomgebied, probeer te evalueren hoe groot je eigen rol in het geheel is.

Knelpunten als gevolg van afwijkende beheersgebieden van gemeenten en Waterschap R&O komen over het algemeen niet nadrukkelijk naar voren in de interviews. Tegen de verwachting in zijn het juist de beperkte grenzen van het waterschap die een knelpunt vormen in deze casus. Doordat er onvoldoende rekening wordt gehouden met invloeden van het buitenland zijn maatregelen die voortvloeien uit de KRW moeilijk te realiseren, zo is de heersende opvatting onder sommige gemeentemedewerkers. Al met al lijkt er in deze casus dus sprake te zijn van een beperkte verklarende kracht van een gebrekkige spatial fit voor knelpunten bij de communicatie en samenwerking tussen waterschap en gemeenten.

6.5 Overige knelpunten

Al met al blijkt dat de geschetste hypothesen in staat zijn om, vanuit de gekozen invalshoeken, het merendeel van de gevonden knelpunten te verklaren. Er is slechts één knelpunt naar voren gekomen in de interviews dat niet geheel of gedeeltelijk te verklaren valt aan de hand van de geschetste hypothesen: Sommige gemeentemedewerkers zijn van mening dat accountmanagers momenteel onvoldoende tijd ter beschikking krijgen om hun rol op een adequate manier uit te oefenen. Dit knelpunt lijkt een gevolg te zijn van keuzes in de interne organisatie van het waterschap en is hierdoor niet te verklaren aan de hand van de geschetste hypothesen.

7 Conclusie & aanbevelingen

7.1 Conclusie

7.1.1 Beantwoording onderzoeksvraag 1

De eerste onderzoeksvraag die centraal stond in dit onderzoek betreft:

Hoe verloopt de communicatie en samenwerking tussen waterschap Roer en Overmaas en de betrokken gemeenten bij stedelijk waterbeheer en welke barrières treden hierbij op?

Uit de empirische analyse is gebleken dat de communicatie en samenwerking tussen gemeenten en Waterschap Roer en Overmaas over het algemeen positief wordt beoordeeld door medewerkers van betrokken gemeenten. Er zijn echter een aantal barrières en knelpunten te bespeuren, waarvan er twee echt uitspringen. In deze conclusie zullen eerst de barrières en knelpunten worden behandeld die door de respondenten zijn benoemd in de interviews.

Het eerste knelpunt dat nadrukkelijk naar voren is gekomen in de interviews is het gebrek aan flexibiliteit van het waterschap, het onvermogen om zich aan te passen, een doorn in het oog van de meeste gemeenten. Het waterschap is op bepaalde vlakken te star, en handelt te strikt en te formeel op het gebied van vergunningen, verantwoordelijkheden, (onder)grenzen en normering. Het waterschap kijkt te zeer naar alleen het waterbelang, het hanteert het water als ijzeren wet. Het beleid is hierdoor te individueel, er wordt te weinig gekeken naar het gezamenlijke doel. Gemeenten hebben te maken met meerdere belangen, het waterschap moet daarom proberen meer in de stoel van de ruimtelijke ordening te gaan zitten. Het waterschap moet meer inzetten op samenwerking in plaats zich blind te staren op de wettelijke rollen en grenzen. Ook buiten de grenzen heeft het waterschap een taak. Het waterschap deelt deze mening gedeeltelijk. Men is van mening dat bij sommige projecten, waar er sprake is van complexe belangen, het inzicht van het waterschap in de andere belangen die er spelen inderdaad nog beter kan. Dit beperkte inzicht is volgens Roer en Overmaas voornamelijk te wijten aan een gebrek aan aanwezige kennis.

Het andere belangrijkste knelpunt betreft de gemeenten die vinden dat ze te laat, en onvoldoende worden geïnformeerd bij de totstandkoming van nieuw beleid en projecten. Ook vinden sommige gemeenten dat er te weinig rekening worden betrekken bij nieuw beleid en nieuwe projecten, er wordt te weinig rekening gehouden met gemeenten bij het ontwerp van een visie. *De gemeenten kunnen hierdoor onvoldoende meeliften en anticiperen op projecten. Het waterschap moet gemeenten eerder betrekken bij het proces van de totstandkoming van nieuw beleid en nieuwe projecten.* Aangezien Waterschap Roer en Overmaas deze mening deelt en van mening is dat deze barrière ook wederzijds is, ook gemeenten dienen het waterschap beter en vroegtijdiger te

betrekken bij nieuw beleid en projecten, geldt dit knelpunt als een van de belangrijkste bevindingen in dit onderzoek.

In dit onderzoek zijn ook de visies van waterschap Roer en Overmaas en gemeenten onderzocht en onderling vergeleken. Uit de vergelijking blijkt dat de visies grotendeels overlappen en gemeenten en waterschap over het algemeen dezelfde prioriteiten hebben bij het stedelijk waterbeheer, maar dat er ook hier enkele barrières te ontdekken zijn.

Er is volgens Waterschap Roer en Overmaas voornamelijk één opmerkelijk en belangrijk verschil in visie op het gebied van stedelijk waterbeheer. Dit betreft de nieuwe rol van het waterschap. Hier lijkt vooralsnog onduidelijkheid over te bestaan bij beide partijen. Het waterschap wil zich tegenwoordig graag profileren als samenwerkingspartner. Gemeenten zien het waterschap daarentegen voornamelijk als vergunningverlener en toezichthouder. Dit terwijl deze rollen als minst gewenst wordt beschouwd door gemeenten. Het waterschap dient zich meer te gedragen als uitvoeringsorgaan en kennisautoriteit, maar draagt dit tot op heden moment onvoldoende uit volgens gemeenten. Kennelijk wordt deze nieuwe rol momenteel nog niet op een juiste manier uitgedragen door Roer en Overmaas en bestaat er een verschil in visies over dit onderdeel van stedelijk waterbeheer.

7.1.2 Beantwoording onderzoeksvraag 2

De 2^e centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek betreft:

In welke mate kunnen de gevonden barrières verklaard worden aan de hand van institutionele verschillen tussen waterschap Roer en Overmaas en de betrokken gemeenten en ontwikkelingen op het gebied van Europese regelgeving?

Uit de analyse, waarin de empirische bevindingen zijn gekoppeld aan de veronderstellingen vanuit de theorie, is gebleken dat een aanzienlijk gedeelte van de gevonden barrières en knelpunten te verklaren zijn vanuit de gekozen theoretische invalshoeken; Al met al blijken de belangrijkste barrières en knelpunten het gevolg te zijn van de sectorgerichtheid van het waterschap en onduidelijkheid op het gebied van taken en verantwoordelijkheden als gevolg van nieuwe Europese waterwetgeving. Slechts één van de gevonden knelpunten valt niet, al dan gedeeltelijk, te verklaren aan de hand van de gekozen invalshoeken. Onder andere de drie belangrijkste barrières, kennende het te laat betrekken en informeren van gemeenten door het waterschap bij nieuw beleid en projecten, de starre houding en het strikt handelen van het waterschap en onduidelijkheid over de rol van het waterschap bij stedelijk waterbeheer, zijn te verklaren aan de hand van de, in dit onderzoek geschetste, hypothesen. De in dit onderzoek gehanteerde hypothesen betreffen respectievelijk: De sectorgerichtheid van het waterschap, nieuwe (Europese) wetgeving en de

afwijkende beheersgebieden van gemeenten en Waterschap R&O leiden tot knelpunten bij de communicatie en samenwerking tussen gemeenten en Waterschap R&O.

Het te laat betrekken en informeren van gemeenten door het waterschap wordt, in dit onderzoek, gezien als een gevolg van onduidelijkheid over de nieuwe taken en verantwoordelijkheden die voortvloeien uit nieuwe Europese waterwetgeving. Ook de onduidelijkheid over de nieuwe rol van het waterschap wordt in dit onderzoek gezien als een uiting van onduidelijkheid ten gevolge van nieuwe waterwetgeving en - verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de Europese Kaderrichtlijn Water. De veronderstelling uit het raamwerk van Young, dat nieuwe maatregelen en beleid ten behoeve van een verbetering van de spatial fit (de Europese Kaderrichtlijn Water) leidt tot een mindere institutional interplay (de communicatie en samenwerking tussen waterschappen en gemeenten) blijkt dus ook op regionaal niveau tot uiting te komen.

Ook de laatste van de drie belangrijkste barrières, kennende de starre houding en het strikt handelen van het waterschap Roer en Overmaas bij stedelijk waterbeheer is te verklaren aan de hand van het geschetste theoretische raamwerk. In het theoretisch kader is gebleken dat hedendaagse coördinatiemechanismen tussen sectorbeleid (in deze casus beleid van het waterschap) en facetbeleid (in deze casus beleid in de ruimtelijke ordening van de gemeenten) vandaag de dag nog steeds niet in staat is om frictie als gevolg van conflicterend beleid tussen beide partijen te voorkomen. De starre houding van het waterschap, dat zich in de optiek van de gemeenten in sommige gevallen blindstaart op de waterbelangen, wordt in dit onderzoek gezien als een uiting van frictie als gevolg van de sectorgerichtheid van het waterschap. Blijkbaar is er ook in de deze casus op regionaal niveau geen adequaat coördinatiemechanisme tussen sectorbeleid van het waterschap en facetbeleid van de afdeling ruimtelijke ordening van gemeenten bij stedelijk waterbeheer. Aangezien waterbeheer gezien kan worden als een relatief invloedrijke sector die over zowel juridische (de watertoets bijvoorbeeld) als financiële (de mogelijkheid om eigen inkomsten te genereren) instrumenten beschikt, is het waterschap in staat om de waterbelangen op een dermate niveau te behartigen dat dit leidt tot frictie bij gemeenten.

In dit onderzoek is er ook gekeken of de afwijkende beheersgebieden van beide instituties, en in het verlengde hiervan; of de gebrekkige spatial fit van de gemeentelijke beheersgebieden, leidt tot barrières en knelpunten bij de communicatie en samenwerking. In tegenstelling tot de andere twee veronderstellingen blijken de afwijkende beheersgebieden van beide instituties niet tot grote knelpunten te leiden. Er is slechts één knelpunt naar voren gekomen dat verklaard kan worden aan de hand van de afwijkende beheersgebieden van beide instituties: Sommige gemeenten zijn van mening dat waterschap Roer en Overmaas onvoldoende rekening houdt met invloeden van het buitenland bij het realiseren van doelstellingen die voortvloeien uit de Kaderrichtlijn Water. Het

waterschap laat zich te zeer beperken door de landsgrenzen en kijkt onvoldoende naar het grotere plaatje van het watersysteem, die eindigt niet bij de grenzen zo is de opvatting. Het is dus (tegen de verwachting in) niet de gebrekkige spatial fit van gemeenten, maar juist de gebrekkige spatial fit van het waterschap die tot dit knelpunt leidt. Het lag in de lijn van verwachtingen dat er knelpunten zouden ontstaan als gevolg van de beperkte spatial fit van het gemeentelijk beheersgebied, het stedelijk watersysteem, in relatie tot het gehele regionale watersysteem. Dit zou kunnen leiden tot conflicterend beleid van gemeenten, dat zich puur richt op het stedelijk watersysteem, en het beleid van Waterschap R&O, dat zich richt op een aanzienlijk groter watersysteem (en dus een hogere mate van spatial fit kent). Aangezien dit knelpunt niet als een van de belangrijkste knelpunten wordt gezien in dit onderzoek, omdat het maar in beperkte mate is genoemd, blijkt het verschil in beheersgebieden, en de mate van spatial fit van beide instituties, over een beperkte verklaringskracht te beschikken wat betreft de gevonden knelpunten en barrières.

7.2 Reflectie beperkingen onderzoek

In dit onderzoek is er gekozen om de nadruk te leggen op de gemeentelijke visie wat betreft de communicatie en samenwerking tussen waterschap Roer en Overmaas en betrokken gemeenten. Deze keuze is voornamelijk tot stand gekomen vanwege de wens en noodzaak van waterschap Roer en Overmaas om een goed beeld te krijgen van de gemeentelijke standpunten bij de totstandkoming van stedelijk waterbeheer. Tot op heden had het waterschap namelijk nog geen goed beeld hierover. Deze keuze betekent ook dat het domein van dit onderzoek beperkt is, met als gevolg dat de het onderzoek een beperkte informativiteit kent.

Een andere beperking van het onderzoek is de geringe externe validiteit van het onderzoek. De bevindingen in dit onderzoek zijn niet bruikbaar voor uitspraken van soortgelijke casussen buiten het onderzochte gebied (Willems & van Zwieten, 2009). Bij andere samenwerking tussen gemeenten en waterschappen kunnen er heel andere problemen spelen dan bij deze samenwerking. Zeker gezien de fysische eigenschappen van het onderzochte gebied onderscheid deze regio zich ten aanzien van andere regio's; het beheersgebied van waterschap Roer en Overmaas kenmerkt zich onder andere door een relatief hooggelegen heuvelachtig landschap waarin bijvoorbeeld de infiltratie van regenwater betrekkelijk moeizaam verloopt. Tevens kenmerkt deze regio zich doordat het als grensregio te maken heeft met zowel invloeden vanuit zowel België als Duitsland. Aangezien deze kenmerken redelijk uniek zijn voor Nederland zal dit ook invloed hebben op de aard van de problematiek in een regio, en dus de barrières en knelpunten die er spelen tussen gemeenten en waterschappen. Om uitspraken over de samenwerking tussen waterschappen en gemeenten over heel Nederland te kunnen doen zal er daarom onderzoek gedaan moeten worden waar een representatieve steekproef zal moeten worden genomen van waterschappen verspreid over heel

Nederland.

Ook de enigszins alternatieve toepassing van zowel inductief- en deductief onderzoek kan worden gezien als een beperking van dit onderzoek. Vanwege de noodzaak van het waterschap om een zo compleet mogelijk beeld te verkrijgen van de visie van gemeenten van stedelijk waterbeheer, is er gekozen om de empirie op een inductieve manier te vergaren met als doel om zoveel mogelijk nuttige informatie los te weken bij de respondenten. Op deze manier is er getracht aan de hand van één vragenlijst zowel nuttige informatie voor het waterschap, alsmede nuttige informatie voor dit onderzoek te verkrijgen aan de hand van de vragenlijst, zonder hierbij een dermate lange vragenlijst te creëren dat door de respondenten als storend ervaren kan worden. Het theoretisch raamwerk is pas bij de analyse van de empirische bevindingen toegepast. Er is dus niet gericht gevraagd naar de veronderstellingen in het theoretisch raamwerk, deze veronderstellingen zijn echter dus pas getoetst in de analyse. Deze keuze kan een negatieve invloed hebben uitgeoefend op de betrouwbaarheid van het onderzoek, omdat er door deze keuze meer nadruk is komen te liggen op de interpretatie van degene die de interviews analyseert. De kans dat een andere onderzoeker dezelfde resultaten zou verkrijgen is door deze keuze wellicht iets kleiner dan wanneer er gericht gevraagd zou zijn naar de theoretische veronderstellingen.

Dit onderzoek is, wegens de praktische relevantie, voornamelijk geschreven vanuit het perspectief van de gemeenten. Daarom zijn de aanbevelingen in de volgende paragraaf ook met name gericht op het Waterschap R&O. Sommige van de aanbevelingen in de volgende paragraaf gelden echter zowel voor het waterschap, alsmede voor de gemeenten. Deze aanbevelingen voor gemeenten zijn gebaseerd op interviews met medewerkers van Waterschap R&O en bevindingen uit de expertmeeting Water & Ruimte. Er zijn echter ook enkele aanbevelingen die met name voor de gemeenten gelden.

Een van de gemeentelijke verbeterpunten vanuit het perspectief van het waterschap is het gevolg van de zogenaamde 'hokjescultuur' die er heerst bij met name grotere gemeenten. Bij sommige van deze gemeenten lijkt er sprake te zijn van een beperkte afstemming tussen de verschillende afdelingen. Dit heeft als gevolg dat sommige gesprekspartners geen totaalbeeld hebben van wat er speelt bij het waterschap en in projecten waar water een centrale rol speelt. Gemeenten dienen daarom te zorgen voor een betere interne afstemming tussen afdelingen, zodat iedere afdeling die te maken krijgt met water voldoende kennis bezit en een goed beeld heeft van wat er speelt in het project en in de organisatie van het waterbeheer.

Een ander verbeterpunt is dat sommige gemeenten weinig aandacht hebben voor water in de ruimtelijke ordening en bij communicatie over gezamenlijke waterprojecten. Volgens de betreffende medewerker is dit het gevolg van beperkte kennis en bewustzijn van water. De

betreffende medewerker is van mening dat zowel gemeenten en Waterschap R&O een belangrijke rol hebben om betreffende medewerkers hierin beter te informeren

7.3 Aanbevelingen

7.3.1 Aanbevelingen waterschap & gemeenten

Uit de analyse is gebleken dat er sprake is van barrières bij de communicatie en samenwerking tussen waterschap Roer en Overmaas en betrokken gemeenten bij stedelijk waterbeheer. Op basis van de belangrijkste barrières zijn er een aantal aanbevelingen voor zowel waterschap en gemeenten, alsmede voor vervolgonderzoek naar waterbeheer op regionaal schaalniveau. Centraal punt bij deze aanbevelingen is dat, ondanks het feit dat in dit onderzoek de nadruk ligt op de gemeentelijke visie, zaken gezamenlijk worden opgepakt. Uit de analyse is gebleken dat een aantal knelpunten in de optiek van gemeenten, vice versa ook spelen bij waterschap Roer en Overmaas.

Op basis van de belangrijkste knelpunten zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd voor toekomstig stedelijk waterbeheer:

- *Informeer elkaar eerder in planproces over ideeën die er leven bij eigen organisatie. Zowel gemeenten als waterschap Roer en Overmaas zijn van mening dat ze nog te vaak te laat worden geïnformeerd over nieuw beleid, nieuwe visies en nieuwe projecten die in de planning staan bij het waterschap. Op deze manier kunnen betrokken partijen beter anticiperen en eventueel meeliften op nieuw beleid en projecten. Deze aanbeveling geldt voornamelijk voor nieuw beleid (beleid zoals de beleidsnotitie afkoppelen) en de realisatie van concrete projecten (zoals de realisatie van buffers).*
- *Betrek elkaar zoveel mogelijk bij de totstandkoming van nieuwe visies, beleid en projecten. Probeer in ieder geval altijd na te gaan of er animo is bij andere partijen om mee te denken en te werken.*
- *Het waterschap moet proberen flexibeler te zijn en probeer over (wettelijke) grenzen heen te kijken wanneer het aankomt op vergunningen, verantwoordelijkheden, (onder)grenzen en normeringen. Staar je niet blind op de wettelijke rollen en taken. Kijk ook of er ook buiten de eigen grenzen en taken nog taken zijn om te vervullen. Het waterschap moet zich niet blindstaren op de middelen en methoden die ingezet worden om een doel te bereiken, maar kijk meer naar het gezamenlijke doel dat bereikt dient te worden samen met de gemeenten. Een gemeente heeft ook andere belangen, probeer meer in de stoel van de ruimtelijke ordening te gaan zitten. Er zijn meer belangen dan het waterbelang. Probeer consequent te zijn wat betreft het toepassen van deze aanbeveling. Probeer te vermijden dat gemeenten zich achtergesteld voelen ten opzichte van andere gemeenten doordat er de ene keer flexibel wordt gehandeld en de andere keer weer niet. Of 'beloon' gemeenten die op de goede weg zijn, bijvoorbeeld op het gebied van de doelstellingen van de KRW, door juist bij deze*

gemeenten flexibel op te treden.

Deze aanbeveling geldt, concreter gezien, voor zaken als vergunningverlening, die volgens sommige respondenten soms sneller kan en met minder administratieve rompslomp. Bij verantwoordelijkheden bij afstromend water, waarbij het waterschap ook onder de wettelijke grens een taak heeft volgens sommige gemeenten. Bij aanbevolen maatregelen (zoals buffers), waarbij het waterschap ook naar de andere kant van de medaille dient te kijken, en dus meer rekening moet houden met de (maatschappelijke) kosten en haalbaarheid van maatregelen. Tot slot moet het waterschap bij projecten en beheer van watersystemen proberen vaker de combinatie te zoeken. Probeer het beheer van waterstelsels zoveel mogelijk door 1 partij te laten doen. En ga na of er mogelijkheden zijn om problematiek van gemeenten mee te nemen bij projecten van het waterschap. Probeer projecten ruimer te trekken zodat ook gemeenten kunnen profiteren van bepaalde projecten.

Indien het niet mogelijk is om flexibeler om te gaan met de wettelijke rol- en taakverdeling, maak dan duidelijk aan de gemeenten waarom dit niet kan.

- *Het wordt aanbevolen dat alle betrokken partijen hun eigen en elkaars nieuwe rol bij het stedelijk waterbeheer gezamenlijk evalueren. Uit het onderzoek is gebleken dat door onder andere nieuwe Europese wetgeving op het gebied van waterbeheer de rollen en verantwoordelijkheden omtrent stedelijk waterbeheer nog niet altijd volledig helder zijn. Probeer duidelijk te maken wat men van elkaar verwacht bij stedelijk waterbeheer en welke rol daarbij het meest geschikt voor de betrokken partijen.*

Concreter gezien houdt dit in dat het waterschap allereerst de geschetste visie over de rol van waterschap Roer en Overmaas dient te evalueren: Komt de visie van de gemeenten over de huidige rol van het waterschap overeen met de visie van het waterschap? Of komt de visie meer overeen met de door de gemeente gewenste rollen van het waterschap? Het waterschap moet nagaan in welke mate het zich identificeert met de visie van de gemeente. Ziet het waterschap zichzelf ook primair als een vergunningverlener/toezichthouder en een maker van beleid, of juist niet? Indien de huidige rollen die het waterschap worden toegeschreven niet overeenkomen met de visie van het waterschap zelf dient er een evaluatie plaats te vinden over de communicatie en samenwerking met de gemeenten. Eventueel zal de toekomstige samenwerking en communicatie met de gemeenten dan anders moeten worden ingevuld. Indien de visie van het waterschap veel gelijkenissen vertoont met de visie van de gemeenten over de huidige rollen van het waterschap, dan dienen gemeenten beter te worden geïnformeerd over de wettelijke rol en verplichtingen van het waterschap. Waarom dient het waterschap op deze manier te handelen, en aan welke verplichtingen en doelstellingen moet het waterschap voldoen?

7.3.2 Aanbevelingen vervolgonderzoek

In dit onderzoek is de meeste aandacht uitgegaan naar de visie van gemeenten op het gebied van stedelijk waterbeheer en de knelpunten die de gemeenten ervaren bij de communicatie en samenwerking met Waterschap R&O. In dit onderzoek is gekozen om diepgang te verkiezen boven de reikwijdte van het onderzoek. Dit onder andere vanwege het praktische kennisprobleem bij het waterschap Roer en Overmaas over de gemeentelijke visie van stedelijk waterbeheer. In dit onderzoek een sterke nadruk komen te liggen op de gemeentelijke visie, en is de visie van andere partijen bij stedelijk waterbeheer enigszins onderbelicht gebleven. Bovendien is er niet dieper ingegaan op mogelijke (juridische) oplossingen om de gevonden knelpunten op te lossen. In welke mate kunnen de gevonden barrières daadwerkelijk op regionaal niveau worden opgepakt, of is het door centrale wetgeving momenteel (nog) onmogelijk om de gevonden barrières te doorbreken?

De communicatie en samenwerking is in dit onderzoek geanalyseerd vanuit de ruimtelijk invalshoek. Knelpunten en verschillen in visies bij de samenwerking en communicatie tussen waterschap Roer en Overmaas en de betrokken gemeenten zijn in dit onderzoek worden verklaard aan de hand van de verschillende rollen van de partijen en de verschillende planningstelsels op het gebied van ruimtelijk beleid. Omdat uit de interviews is gebleken dat niet alleen ruimtelijke, maar ook bestuurlijk-organisatorische en juridische factoren belangrijke barrières kunnen vormen bij stedelijk waterbeheer is het van belang dat er bij toekomstig onderzoek regionale samenwerking bij stedelijk waterbeheer ook vanuit een ander perspectief wordt onderzocht.

Dit onderzoek kan gezien worden als een eerste stap voor het oplossen van de genoemde problematiek. Voor een beter begrip van de gevonden knelpunten en de verschillen van visie van de gemeenten en waterschap Roer en Overmaas wordt aanbevolen om vervolgonderzoek te doen. Om een compleet beeld te krijgen wordt er allereerst aanbevolen om alle, bij stedelijk waterbeheer betrokken, partijen te onderzoeken en diens visies met elkaar te vergelijken. Het is hierbij interessant om de knelpunten ook vanuit een ander perspectief te behandelen; Wat zijn de achterliggende oorzaken van de gevonden knelpunten en het verschil van visies vanuit het gekozen perspectief? Wat zijn de meest bestuurlijk-organisatorische en juridische knelpunten bij stedelijk waterbeheer op regionaal schaalniveau? In het verlengde hiervan wordt het ten slotte ook aanbevolen om onderzoek te doen naar oplossingsrichtingen en concrete maatregelen om de gevonden barrières te overwinnen. In welke mate kunnen de gevonden knelpunten op regionaal worden opgelost door middel van de beschikbare (juridische) instrumenten? Of zijn de knelpunten alleen op te lossen door maatregelen op nationaal of zelfs supranationaal niveau?

Literatuur

Bekkers, H. (2014, 5 februari). *Negen op de tien gemeenten in de schulden*. Binnenlands bestuur. Gevonden op 18-4-2014 op: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/negen-op-de-tien-gemeenten-in-de-schulden.9199416.lynkx>

Boateng Agyenim, J. (2011). *Investigating institutional arrangements for integrated water resource management in developing countries: the case of White Volta Basin, Ghana*. Amsterdam: Vrije Universiteit van Amsterdam. Gevonden op: 18-2-2014 op: <http://dare.ubvu.vu.nl/bitstream/handle/1871/18719/dissertation.pdf;jsessionid=433D8D6EBB3410F6F133C2D669206008?sequence=1>

Boeije, H. (2005). *Bijlage bij: Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Gevonden op 15-01-2014 op: <http://hannekemli.files.wordpress.com/2013/06/kwalitatief-onderzoek.pdf>

Bowen, G.A. (2006). Grounded Theory and Sensitizing Concepts. *International Journal of Qualitative Methods*. Gevonden op 12-01-2014 op: http://www.ualberta.ca/~iiqm/backissues/5_3/PDF/bowen.pdf

CBS: *steeds meer schuld voor gemeenten*. (n.d.). Elsevier. Gevonden op 18-4-2014 op: <http://www.elsevier.nl/Nederland/ANP/2013/10/CBS-steeds-meer-schuld-voor-gemeenten/>

Cohen, D. & Crabtree, B. (2006). *Qualitative research guidelines project*. Gevonden op 25-05-2014 op: <http://www.qualres.org/HomePosi-3515.html>

Creswell, J. W. (2007). *Qualitative inquiry & research design; choosing among five approaches*. London: Sage publications. Gevonden op 25-05-2014 op: https://is.vsfs.cz/el/6410/zima2013/B_KV/um/Creswell_2007_Qualitative_Inquiry_and_Research_Design_Choosing_among_Five_Approaches__2nd_edition.pdf

Dijkstra, O.A. (2004). *Inleiding ruimtelijke ordening en volkshuisvesting*. Alpen aan de Rijn: Kluwer.

Havekes, H.J.M.(2009). *Functioneel decentraal waterbestuur: borging bescherming en beweging*. Utrecht: Universiteit Utrecht. Gevonden op 07-01-2014 op: <http://edepot.wur.nl/1073>

Hidding, M.C. (2006). *Planning voor stad en land*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Huitema, D. & Meijerink, S. (2012). The politics of river basin organizations; Coalitions, institutional design choices and consequences. *Earth System Governance*.

Gevonden op 28-2-2014 op: <http://www.earthsystemgovernance.org/lund2012/LC2012-paper119>

Jussen, P.G.J.M., Naaktgeboren, P.A., Van Vugt, R.M.J. & Wijnstok, F.J. (2014). *Deloitte Insight; Financiële trendanalyse gemeenten, provincies en waterschappen*. Amsterdam: Deloitte Accountants B.V. Gevonden op 15-05-2014 op:

[http://www.weert.nl/bestuurlijkeinformatieweert/DigitaleLeeszaal/2014/05%20\(mei\)/Trendanalyse%20financi%C3%ABle%20cijfers%20van%20Deloitte%20Insight.pdf](http://www.weert.nl/bestuurlijkeinformatieweert/DigitaleLeeszaal/2014/05%20(mei)/Trendanalyse%20financi%C3%ABle%20cijfers%20van%20Deloitte%20Insight.pdf)

Kenniscentrum Infomil. (n.d.). *Organisatie waterbeheer*. Gevonden op 20-01-2014 op:

<http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/handboek-water/wetgeving/waterwet/organisatie/>

Kriens, J. (2013). *Voortgang samenwerking in de afvalwaterketen*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Gevonden op 28-02-2014 op:

http://www.riool.net/c/document_library/get_file?uuid=03084f21-69c4-40cb-939e-0f54a16f320f&groupId=10180&targetExtension=pdf

Moss, T. (2004). The governance of land use in river basins: prospects for overcoming problems of institutional interplay with the EU Water Framework Directive. *Land Use Policy*, 21, 85–94.

Moss, T. & Newig, J. (2010). Multilevel Water Governance and Problems of Schaal: Setting the Stage for a Broader Debate. *Environmental Management*, 46, 1-6.

Moss, T. (2012). Spatial fit, from panacea to practice: implementing the EU Water Framework Directive. *Ecology and Society*. Gevonden op 28-02-2014 op:

<http://www.ecologyandsociety.org/vol17/iss3/art2/ES-2012-4821.pdf>

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2008). *De Waterwet in het kort*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Gevonden op 17-02-2014 op:
http://www.rijkswaterstaat.nl/images/Brochure%20Waterwet%20in%20het%20kort_tcm174-277922.pdf

Pahl-Wostl, C., Lebel, L., Knieper, C. & Nikitina, E. (2012). From applying panaceas to mastering complexity: Toward adaptive water governance in river basins. *Environmental Science & Policy*, 23, 24-34.

Rijkswaterstaat. (2005). *Kaderrichtlijn water, de vaart erin! De Europese Kaderrichtlijn Water en gemeenten*. Gevonden op 20-04-2014 op:
http://www.rijkswaterstaat.nl/images/Kaderrichtlijn%20Water,%20de%20vaart%20erin!_tcm174-139391.pdf

Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. (2011). *Methoden en technieken van onderzoek*. Amsterdam: Pearson Benelux.

Schuld lagere overheden loopt op tot 70 miljard. (2013, 5 juli). Trouw. Gevonden op 18-4-2014 op:
<http://www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/3470829/2013/07/05/Schuld-lagere-overheden-loopt-op-tot-70-miljard.dhtml>

Tunnissen, M. J. (2010). *Het bestemmingsplan 2010; een juridisch bestuurlijke inleiding in de ruimtelijke ordening*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Vatn, A. & Vedeld, P. (2012). Fit, interplay, and scale: a diagnosis. *Ecology and Society*. Gevonden op 17-2-2014 op: <http://www.ecologyandsociety.org/vol17/iss4/art12/>

VROM-raad. (2002). *Minder blauw op straat? Advies over regionaal waterbeheer en ruimtelijke ordening in de 21 eeuw*. Den Haag: VROM-raad. Gevonden op 27-02-2014 op:
<http://www.rli.nl/sites/default/files/minderblauwopstraat8-2002advies.pdf>

Waterschap Roer en Overmaas. (2007). *Nota stedelijk waterbeleid Waterschap Roer en Overmaas*. Gevonden op 25-10-2013 op:
<http://www.overmaas.nl/publish/pages/1940/notastedelijkwaterbeleidwro.pdf>

Waterschap Roer en Overmaas. (2010a). *Stedelijke wateropgave; organisatorische inbedding*.
Gevonden op 25-10-2014 op: <http://www.overmaas.nl/publish/pages/1624/110041rg-sd.pdf>

Waterschap Roer en Overmaas (2010b). *Intern visiedocument Stedelijke Wateropgave; Waterschap Roer en Overmaas (ongepubliceerd intern visiedocument)*.

Waterschap Roer en Overmaas. (n.d.). Stedelijk water: gezamenlijke aanpak. Gevonden op 22-1-2014 op: <http://www.overmaas.nl/partners/partners/efficient-werken>

Waterschappen. (n.d.). *Ontdek ons*. Gevonden op 20-01-2014 op: <http://www.waterschappen.nl/ontdek-ons/>

Young, O. R. (2002). *The Institutional Dimensions of Environmental Change: Fit, Interplay, and Scale*. Cambridge: MIT press. Kindle Edition.

Willems, D. & van Zwieten, M. (2009). *Waardering van kwalitatief onderzoek. Huisarts en wetenschap*. Gevonden op 24-01-2014 op: <http://www.henw.org/archief/volledig/id2715-waardering-van-kwalitatief-onderzoek.html#betrouwbaarheidvaliditeitsmatenvoorobjectiviteit>