

Van keren naar accommoderen

*Een verkennend onderzoek naar de context rondom
beleidsverandering bij de Nederlandse waterschappen*



Rosalie Koen

Bachelor thesis Geografie, Planologie en Milieu (GPM)

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Augustus 2013



Van keren naar accommoderen

*Een verkennend onderzoek naar de context rondom
beleidsverandering bij de Nederlandse waterschappen*

Rosalie Koen

Studentnummer: s4053818

E-mailadres: rosaliekoen@student.ru.nl

Begeleider: Ir. P. van de Laak

Bachelor thesis Sociale Geografie en Planologie

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

16 augustus 2013

Voorwoord

Na zeven maanden van intensief onderzoek, is het mij gelukt om mijn bachelorthesis af te ronden en aan u te presenteren. Na een wat moeizame start in de transitie materie, ging ik enthousiast van start met mijn onderzoek naar de context waarin beleidsveranderingen vorm krijgen en gekregen hebben bij de waterschappen in Nederland.

Rampen en rampenbeheersing is een onderwerp dat mij altijd al geboeid heeft. En bij rampenbeheersing kan in Nederland al snel een link met waterbeheer gelegd worden. We leven samen met water. We zijn het 'afvoerputje' van Europa. We gaan er vanuit dat dit altijd goed gaat, maar wat als dit niet zo is? Hiervoor moeten we de ruimte samen met water plannen, op een duurzame manier. Waterschappen spelen een belangrijke rol voor het beheren van zowel waterkwantiteit als –kwaliteit. Echter, zonder samenwerking met andere overheden, de markt en de maatschappij kunnen zij hun taken niet optimaal uitvoeren. De laatste decennia zijn de strategieën en werkwijzen van de waterschappen aan het veranderen. Ze staan aan het begin van een transitie, maar wat verandert er voor hen eigenlijk en waarom? Het doel van dit onderzoek was om hier meer inzicht in te krijgen. Bij veel mensen ontbreekt het besef nog wat de waterschappen precies doen en hoe belangrijk zij zijn. Ik heb met dit onderzoek geprobeerd een stap dichterbij dit besef van mensen te komen. In mijn verdere loopbaan hoop ik iets voor zowel waterbeheer als ruimtelijke planning te betekenen als planoloog en sociaal geograaf.

Graag wil ik een dankwoord uitbrengen aan de mensen die mij geholpen hebben bij de totstandkoming van dit eindproduct. Allereerst wil ik mijn onderzoeksbegeleider, dhr. Van de Laak, bedanken voor zijn tips, aanbevelingen en kritische blik op mijn thesis. Daarnaast wil ik de medewerkers van waterschap Rivierenland, waterschap Reest & Wieden en Adviesbureau Witteveen+Bos bedanken voor hun enthousiasme en tijd om hun kennis van de waterschappen met mij te delen. Zonder hen was dit onderzoek er niet gekomen. Tot slot gaat mijn dank uit naar familie en vrienden die mij tot het laatste moment gemotiveerd hebben om deze thesis af te schrijven.

Rosalie Koen,
Nijmegen, 15 augustus 2013

Inhoudsopgave

Voorwoord	p. V
Inhoudsopgave	p. VII
Samenvatting	p. IX
Hoofdstuk 1: Inleiding	p. 1
1.1 Projectkader	p. 1
1.2 Doelstelling	p. 3
1.3 Onderzoeksmodel	p. 5
1.4 Vraagstelling	p. 7
1.5 Werkwijze	p. 8
1.6 Leeswijzer	p. 8
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader	p. 9
2.1 Transitiepaden: vanuit het Multi-Level Perspectief	p. 9
2.2 Kritieken op het Multi-Level Perspectief	p. 12
2.3 Contextfactoren	p. 15
2.4 Conceptueel model	p. 17
2.5 Samenvatting	p. 19
Hoofdstuk 3: Methodologie	p. 20
3.1 Strategie	p. 20
3.2 Casus selectie	p. 20
3.2.1 Waterschap Rivierenland	p. 21
3.2.2 Waterschap Reest & Wieden	p. 22
3.3 Operationalisering conceptueel model	p. 22
3.4 Dataverzameling	p. 26
3.5 Methode data-analyse	p. 27
Hoofdstuk 4: Analyse	p. 28
4.1 Inleiding	p. 28
4.2 Analyse waterschap Rivierenland	p. 30
4.2.1 Beleidsveranderingen Rivierenland 1990 tot heden	p. 30
4.2.2 Aanleidingen tot beleidsveranderingen	p. 40
4.3 Analyse waterschap Reest & Wieden	p. 43
4.3.1 Beleidsveranderingen Reest & Wieden 1990 tot heden	p. 43
4.3.2 Aanleidingen tot beleidsveranderingen	p. 51

4.4 Vergelijking Rivierenland en Reest & Wieden	p. 53
Hoofdstuk 5: Conclusie	p. 57
5.1 Conclusie	p. 57
5.2 Aanbevelingen	p. 60
5.3 Reflectie	p. 60
Literatuurlijst	p. 62
Bijlagen	p. 66
1. Schema van dimensies en indicatoren tot meetbaar niveau	p. 66
2. Tijdlijn ontwikkelingen 1990 – heden	p. 67
3. Interviewguide Waterschap Rivierenland I	p. 68
4. Interviewguide Advies- en ingenieursbureau Witteveen+Bos	p. 71
5. Interviewguide Reest & Wieden	p. 74

Samenvatting

Het waterbeheer in Nederland staat aan het begin van een transitie. Denkwijzen over hoe om gegaan moet worden met water en ruimte zijn aan het veranderen. In het oude denken werd water gezien als vijand waar tegen gevochten moest worden. De ruimte voor water werd zo veel mogelijk beperkt. In de afgelopen decennia is er echter een perspectiefwijziging waar te nemen. Het idee dat water juist meer ruimte moet krijgen, lijkt bij steeds meer waterbeheerders aan de orde te zijn in hun beleid. Dit betekent dat de waterbeheerders zich in een take-off fase van transitie bevinden: steeds meer groepen maken de omslag in denken. De groep die deze omslag al gemaakt heeft, is echter nog vrij klein.

Theorie

Transities, zoals die van het waterbeheer, zijn complexe veranderingen van systemen. De wetenschap is dan ook nog intensief bezig met het ontwikkelen van de juiste modellen en theorieën om het op gang komen van transities te verklaren. Eén van de eerste theorieën die verscheen over transities is het Multi-Level Perspectief. Dit model gaat uit van drie niveaus waarin bepaalde factoren druk uitoefenen op een huidig regime, namelijk het macro, meso en micro niveau. Op macro niveau oefenen algemene trends en ontwikkelingen van de materiële omgeving invloed uit op het regime. Op micro niveau worden radicale ideeën gevormd in niches, die zich uiteten in innoverende projecten of experimenten. Deze oefenen eveneens druk uit op het regime. Met het meso niveau wordt het regime zelf bedoeld. Tegenstrijdigheden binnen het regime kunnen de huidige gang van zaken op meso niveau verstoren. De invloeden van deze drie niveaus vormen samen een wisselwerking en oefenen gezamenlijk druk uit op de huidige status quo van het regime.

Doel van het onderzoek

Op het MLP is echter meermaals kritiek geleverd. Zo zou het model niet genoeg gericht zijn op de context waarin een transitie op gang komt. Het gaat hier om unieke karakteristieken, histories en dynamieken die voor iedere transitie anders zullen zijn. In de wetenschap is nog geen eenduidigheid bereikt over transitie-modellen en -theorieën. Het doel van dit onderzoek is daarom het leveren van een bijdrage de theorie- en modelvorming over de context waarin transities op gang komen.

Het onderzoek wordt uitgevoerd door een vergelijkende case study uit te voeren naar de invloed van context gebonden factoren op beleidsontwikkeling van de waterschappen. Juist de waterschappen zijn gekozen voor dit onderzoek, omdat zij belangrijke taken in het waterbeheer vervullen. Hier is de volgende centrale vraag uit voort gekomen:

Welke context gebonden factoren zijn van invloed geweest op (de ontwikkeling van) het beleid van de waterschappen in de periode 1990 tot heden?

Strategie

Voor het beantwoorden van de centrale vraag is een conceptueel model opgesteld met factoren waarvan verwacht wordt dat zij invloed hebben gehad op het beleid van de waterschappen. Dit is gedaan op basis van het MLP, maar het is aangevuld naar aanleiding van de kritiek op dit model. Hier zijn de volgende dimensies uit naar voren gekomen die zouden leiden tot beleidsverandering:

Macro niveau:

- Druk van autonome ontwikkelingen, zoals politieke trends en klimaatverandering.
- Druk van focusmomenten. Dit zijn rampen of bijna-rampen. Het gaat hier om perioden van extreme wateroverlast voor de waterschappen in 1993, 1995 en 1998, maar eveneens om een periode van extreme droogte: 2003.
- Druk van de materiële omgeving, zoals urbane ontwikkeling en het regionale watersysteem.

Meso niveau:

- Structuur van het netwerk. Het gaat hier om (veranderende) verhoudingen tussen actoren in een netwerk, hun samenwerking en inbreng in elkaars plannen.
- Aanwezigheid van gewoonten en routines die weerstand oproepen bij verandering.
- Beschikbaarheid (machts-)middelen, zoals financiële middelen, professionaliteit en regelgeving als stimuleringsmiddel. Het gaat niet alleen om de beschikbaarheid, maar ook een doelgerichte inzet van deze middelen.

Micro niveau:

- Druk van innoverende projecten uit niches.

Er is een keuze gemaakt voor twee waterschappen die vergeleken worden. Het eerste waterschap is Rivierenland. Dit waterschap ligt in Midden-Nederland en heeft te maken met drie grote rivieren. Hier is een ander waterschap tegenover gezet dat verschilt in context: Reest & Wieden. Dit waterschap heeft juist geen grote rivieren, veel natuurgebied en minder inwoners, met als gevolg dat het ook minder financiële middelen ter beschikking heeft. Het eerste deel van het onderzoek bestaat uit literatuurstudie, waarna de analyse plaatsvindt aan de hand van waterbeheerplannen, eventuele andere relevante beleidsstukken en interviews met de betreffende waterschappen.

Analyse

Op macro niveau blijken zowel waterschap Rivierenland als waterschap Reest & Wieden grote invloed te hebben ervaren van politieke trends. Zij werden namelijk vanuit het Rijk aangespoord om te doen aan schaalvergroting (rond de eeuwwisseling), ze moesten doelmatiger worden en integraal gaan werken. De schaalvergroting heeft grote gevolgen met zich mee gebracht. Intern vond er een reorganisatie plaats, kregen de waterschappen meer middelen en werden ze professioneler. Er bleek een grote samenhang te zijn tussen de focusmomenten, klimaatverandering en programma's die toen gestart zijn vanuit het Rijk. De focusmomenten waren een echte bewustwording voor zowel het Rijk als de waterschappen dat er iets moest veranderen. Hierna kwam het waterbeheer 21^e eeuw (WB21) op, waarbij het uitgangspunt was om meer ruimte te creëren voor water. Nieuwe strategieën waren nodig om klaar te zijn voor de effecten van klimaatverandering. De invulling van deze programma's was erg afhankelijk van de context van de waterschappen. De economische crisis werd tot slot genoemd door de waterschappen als grote invloedsfactor, ondanks dat deze in eerste instantie niet in het model opgenomen was.

Op meso niveau bleek dat machtsverhoudingen tussen actoren verschoven zijn als gevolg van de fusies. De organisaties werden financieel krachtiger en professioneler, waardoor ze steeds meer gelijke partner werden voor de actoren in hun netwerk, bijvoorbeeld de

provincie, andere waterschappen en kennisinstututen. Daarnaast zijn de waterschappen steeds meer samen gaan werken. Dit was vaak het gevolg van een stimulatie van het Rijk. Toch zoeken de waterschappen zelf ook steeds meer partners op voor gezamenlijke voordelen. WB21 heeft eveneens gezorgd voor een intensivering van samenwerking, bijvoorbeeld bij de invoering van de Watertoets en de Kaderrichtlijn Water.

Op micro niveau speelt het project Cradle to Cradle een steeds belangrijkere rol voor de waterschappen. Building with Nature is een project dat nog in opkomst is. Beide waterschappen staan open voor de gedachte van Cradle to Cradle, namelijk dat afvalstoffen zo veel mogelijk hergebruikt moeten worden. Voor de waterschappen is dit interessant bij de afvalwaterketen.

Conclusies

In de conclusie is de centrale vraag beantwoord. De belangrijkste stimulans tot beleidsveranderingen van de waterschappen waren de ontwikkelingen op het macro niveau: politieke trends, de focusmomenten en klimaatverandering. Als gevolg van klimaatverandering deden zich focusmomenten voor. Met name de focusmomenten in 1993, 1995 en 1998 waren belangrijk. Politieke trends waren sturend voor zowel interne als externe veranderingen bij de waterschappen. De programma's geïnitieerd door het Rijk werden als zeer sturend ervaren. Het gaat hier onder andere om programma's als WB21, de Kaderrichtlijn Water, het Nationaal Bestuursakkoord Water en het advies van de Deltacommissie. In het MLP lag de nadruk echter op innovaties in niches. Voor de waterschappen bleken innoverende projecten in niches juist geen significante invloed te hebben gehad op hun beleid.

Naast de nadruk die gelegd werd op niches, kan het MLP op nog enkele andere punten verbeterd worden. Zo hadden de theorieën over focusmomenten geen prominente rol, terwijl deze voor de waterschappen juist erg belangrijk waren. Daarnaast bleek een doelbewuste sturing van een organisatie naar verandering eveneens erg belangrijk te zijn. Een organisatie kan namelijk wel de middelen hebben tot verandering, maar belangrijk is het dat deze doelbewust ingezet worden. Tot slot is terug geblikt naar de twee verschillende waterschappen die in dit onderzoek geanalyseerd zijn. De veronderstelling was dat hun ligging bepalend zou zijn voor de invloed van de contextfactoren. Dit kon in het onderzoek bevestigd worden. De ligging is bepalend voor de invloed van focusmomenten. Zo had het focusmoment in 1993/1995 geen enkele invloed in Reest & Wieden, terwijl dit voor Rivierenland juist een belangrijk focusmoment was. De ligging was eveneens erg bepalend voor de invulling die het waterschap gaf aan de programma's gestuurd van zowel het macro als micro niveau. Wanneer de contextfactoren ligging, focusmomenten en doelbewuste sturing aan het MLP worden gekoppeld, vormt dit model een goed uitgangspunt om transities te verklaren.

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Projectkader

Nederlands waterbeheer in veranderende context

In Nederland wordt al eeuwen een strijd gevoerd tegen water onder steeds veranderende fysieke en sociaaleconomische omstandigheden. Een goede organisatie van het waterbeheer was en is noodzakelijk voor het houden van veiligheid en bestaanszekerheid. Steeds vaker wordt het waterbeheer geconfronteerd met de effecten van klimaatverandering. Volgens de Deltacommissie (2008) is Nederland echter nog niet ingericht op een transitie van het klimaat. Klimaatverandering zal voor Nederland een daling van de bodem, stijging van de zeespiegel, toename van regenval en een toename van de rivierafvoeren tot gevolg hebben. Rivieren worden tegenwoordig dan ook vaak geassocieerd met hoogwater (Braakhekke, Van Winden, Litjens & Reker, 2004). De Deltacommissie stelt dat de dreiging niet acuut is, maar dat de toekomst wel zorgwekkend is. Een goede voorbereiding op de toekomst vraagt aanpassingen op fysiek en bestuurlijk niveau. De belangrijkste opgave voor de waterhuishouding in Nederland zal zijn om het water meer ruimte te gaan geven en zo de druk op het water te verlichten (Hidding & Van der Vlist, 2009).

Ruimte voor water

De opgave om het water meer ruimte te gaan geven, betekent dat het water tot nu toe onvoldoende ruimte gekregen heeft. Van oudsher werd water namelijk als een vijand beschouwd waartegen bescherming vereist was. Het water moest volledig onder controle zijn door middel van kanaliseren, pompen en bemalen. Het was de bedoeling dat water en land zoveel mogelijk gescheiden werden. Water werd als het ware beheerst door het 'weg te stoppen'. Het watersysteem dat zo ontstond was relatief gesloten. Naast het systeem was ook het watermanagement hiërarchisch en gesloten van structuur.

Maatschappelijke ontwikkelingen zoals de groeiende economie, bevolking, mobiliteit en bedrijvigheid hebben tot gevolg dat meer ruimte voor wonen, werken en infrastructuur noodzakelijk werd. De beperkte ruimte voor water kwam dan ook ten goede aan andere domeinen, zoals landbouw, woningbouw en verkeer en vervoer (Rotmans, 2006). Naast druk door ruimtelijke ontwikkelingen nam de druk op het water toe door een veranderende levensstijl van mensen. Het water werd voor steeds meer doeleinden gebruikt. Zo werd het vaker gebruikt voor wonen, sport en toerisme en recreatie.

Waterproblematiek in de jaren '90

Het risico dat is genomen door het water in Nederland beperkte ruimte te geven, werd duidelijk door de plotselinge gebeurtenissen van wateroverlast in de jaren '90. Nederland kreeg toen te maken met diverse overstromingen. In zowel 1993 als 1995 waren er in meerdere delen van het rivierengebied van Nederland overstromingen en hoogwaterstanden die beschreven worden als een bijna-ramp. In 1993 stond het water van de Maas 6 meter hoger dan normaal, omdat de hoogwatergolf van lange duur was. Hierdoor moesten zo'n 10.000 mensen uit dorpen en steden langs het onbedijkte deel van de Maas (in Limburg) geëvacueerd worden. In 1995 was er een herhaling van hoge waterstanden, deze keer ook met betrekking tot de Rijn. De hoge waterstanden betekenden voor de provincie Gelderland dat zo'n 200.000 inwoners geëvacueerd moesten worden. De veiligheid en stabiliteit van de verschillende waterkeringen konden niet genoeg verzekerd worden. Doorbraak van dijken of

inundaties van polders is uiteindelijk uitgebleven (Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen, 1995). Naast problemen in 1993 en 1995, zorgde aanhoudende regenval in 1998 ook voor grote problemen in met name noordelijk Nederland. Volgens het KNMI (2012), was 1998 het natste jaar sinds het begin van hun metingen halverwege de 19^e eeuw.

Potentiële focusmomenten

Schokkende gebeurtenissen, zoals die in de jaren '90 zich voordeden, kunnen vergeleken worden met 'potential focusing events' (potentiële focusmomenten) zoals Birkland (1997) deze beschrijft. Birkland stelt dat bepaalde gebeurtenissen één of meerdere eigenschappen bezitten die maakt dat ze in het middelpunt van de aandacht komen te staan. Voor iedere gebeurtenis kan dit een andere eigenschap zijn, bijvoorbeeld dat het veel mensen tegelijk aangaat, dat het mogelijkheid heeft tot een grotere, potentiële ramp, of dat het bepaalde groepen aanzet tot actie. Echter, deze gebeurtenissen zullen echter niet altijd in het middelpunt zullen komen te staan. Voor de gebeurtenissen in de jaren '90 is duidelijk geworden dat ze mogelijkheid boden tot een natuurlijke, potentiële ramp. Ondanks grote materiële en immateriële schade, worden de gebeurtenissen in 1993 en 1995 niet gezien als rampscenario's. Het overlopen van de zomerkaden wordt namelijk als een normaal verschijnsel beschouwd. Wel werd vanaf dat moment gerealiseerd dat een eventuele doorbraak van de primaire waterkeringen en het onderlopen van bewoond gebied grote problemen met zich mee zou hebben gebracht (Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen, 1995). Om deze reden zullen deze gebeurtenissen in dit onderzoek omschreven worden als potentiële focusmomenten.

Wanneer een potentieel focusmoment zich voordoet, ontstaat een directe aanleiding om een al langer spelend probleem onder de aandacht te brengen in de politiek. Deze mogelijkheid wordt een 'policy window' genoemd (Kingdon, 1995). Voor de focusmomenten in de jaren '90 is het achterliggende probleem de toenemende druk op het water. Het veilig samen leven met water kwam bij deze focusmomenten direct in de schijnwerpers te staan. Beleidsmakers werden zich bewust dat de huidige aanpak niet meer toereikend was. Dit was een signaal dat ander beleid en ook een andere manier van denken gewenst was.

Het nieuwe denken over water

We kunnen ons nu afvragen hoe dit anders denken over waterbeleid en -management voor ogen wordt gezien. Een belangrijk uitgangspunt voor het nieuwe denken is de term 'ruimte voor water'. Water wordt niet meer gezien als vijand, maar als vriend die we de ruimte moeten geven. Het water moet niet zo snel mogelijk afgevoerd worden, maar zo lang mogelijk vastgehouden. Ruimte voor water veranderde van een technisch naar een maatschappelijk probleem. Daarnaast moest het waterbeheer integraal worden: rekening houden met de verschillende functies die water voor verschillende partijen vervult. Deze functies kunnen economisch, ecologisch of sociaal-cultureel van aard zijn. Een goede communicatie tussen deze partijen is dan ook gewenst (Rotmans, 2006).

Er bestaat nog onduidelijkheid over waar en wanneer een perspectiefwijziging in het waterbeheer precies vorm begon te krijgen. Volgens Rotmans (2006) moeten we het fundament van de perspectiefwijziging zoeken in de jaren '80. Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bundelde toen verschillende ideeën samen met Rijkswaterstaat, waaruit eind jaren '80 het 'Plan Ooievaar' voortgekomen is. Dit plan ging over de toekomst van ons rivierengebied. Hierbij werd gesteld dat functies die elkaar versterken (met

betrekking tot natuurontwikkeling) meer verweven moesten worden. Aan de andere kant moesten functies die elkaar schaden juist gescheiden worden. Met het Plan Ooievaar ontstond het besef dat waterbeheer en landschapsontwikkeling functies zijn die elkaar kunnen versterken.

Van nieuw denken naar watertransitie

Volgens Rotmans (2006) betekent de omslag in denken over water dat er een transitie op gang gekomen is voor het waterbeheer. Transities beginnen met een voorontwikkelingsfase, gevolgd door een take-off fase, een versnellingsfase en een stabilisatiefase. De eerste tekenen van een perspectiefwijziging in het waterbeheer geven het aanbreken van de voorontwikkelingsfase aan. Op dit moment is de transitie al verder gevorderd en is het waterbeheer bij de take-off fase aanbeland. In deze fase is de denkomslag gemaakt, zij het door slechts een kleine groep visionairs en meer buiten de waterwereld dan erbinnen. Wanneer de grote groep binnen de waterwereld deze omslag wil en kan maken is tot nu toe nog onduidelijk.

1.2 Doelstelling

In deze paragraaf wordt het doel van dit onderzoek toegelicht. Er wordt gekeken naar de achterliggende wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van het onderzoek. Dit resulteert in een concrete doelstelling.

Het waterbeheer in Nederland staat aan het begin van een transitie. Deze transitie brengt andere denk en –werkwijzen met zich mee voor de waterbeheerders. Het nieuwe denken is een integrale en duurzame manier van waterbeheer. In dit duurzame waterbeheer wordt ruimte voor de rivier gecreëerd, terwijl de gedacht hiervoor juist was om de ruimte voor water te beperken, zodat er meer ruimte vrij kwam voor andere functies. Als het water deze ruimte echter niet krijgt, zal zij het ongepland gaan opeisen, bijvoorbeeld in perioden van extreme neerslag of extreem hoge waterstanden van rivieren. Deze omstandigheden worden gezien in relatie met klimaatverandering. De verwachting is dan ook dat ze vaker gaan voorkomen. Dit maakt de nieuwe manier van denken over water noodzakelijk. Er is echter nog veel onduidelijkheid over de manier waarop transities op gang komen, omdat huidige modellen en theorieën niet op één lijn liggen.

Rotmans (2006) stelt dat transities op gang komen volgens het Multi-Level Perspectief [MLP]. Volgens dit model worden de volgende stappen doorlopen voor een transitie op gang komt, waarbij er variatie kan zijn in volgorde van de eerste drie stappen:

- Allereerst zijn er de ontwikkelingen in het landschap op macro niveau die druk uitoefenen op een regime. Met landschap wordt hier echter niet letterlijk onze directe leefomgeving bedoeld. Het is een metafoor voor diverse structurele trends die niet gemakkelijk te beïnvloeden zijn, zoals globalisering, klimaatverandering of milieuproblematiek. Daarnaast kan het macro niveau slaan op ontwikkelingen in de materiële omgeving, zoals stedelijke uitbreiding of infrastructurele ontwikkelingen. Structurele trends en de (veranderende) materiële omgeving samen oefenen druk uit op het bestaande regime (beleid), aangeduid als meso niveau.
- Tegelijkertijd kunnen radicale ideeën zich in niches ontwikkelen, zoals nieuwe technologieën en initiatieven tot innoverende projecten. Deze innovaties oefenen eveneens druk uit het op het regime.

- Door een wisselwerking van nieuwe invloeden vanuit het macro, meso en micro niveau loopt de spanning op het meso niveau steeds hoger op.
- Als de spanning op het regime hoog genoeg is, opent een 'opportunity window': een opening in het systeem voor verandering (Kingdon, 1995). De radicale veranderingen vinden nu hun weg om het regime te veranderen. Deze veranderingen hebben betrekking op het systeem zelf, de betrokken actoren en de heersende cultuur en praktijken. Het MLP wordt verder toegelicht in Hoofdstuk 2.

Er is al enige jaren een debat op gang gekomen over de veronderstelling dat alle transities een dergelijk pad volgen. Zo stellen Berkhout, Smith en Stirling (2004) dat niet alle transities verlopen zoals het MLP het stelt, maar juist uniek zijn. Ze bezitten unieke karakteristieken, histories en dynamieken. De al bestaande theorieën zijn volgens hen te rechtlijnig en leggen een te grote nadruk op technologische niches bij regimeverandering. Rotmans (2006), die het MLP als basis gebruikt, benadrukt eveneens dat transities geen blauwdrukken zijn en daarom niet wetmatig zullen verlopen. Volgens het MLP zouden transities vaak in niches starten. Dit wordt als eenzijdig ervaren, want er zijn verschillende transitiecontexten voor het plaatsvinden van regimeverandering, waarbij de gevolgen voor het beleid verschillend zijn. Dit betekent dat inzetten op niches niet altijd de beste tactiek is. Daarbij wordt te weinig rekening gehouden met transitiecontexten. In het ene geval zal een transitie voortvloeien uit een duidelijke sturing van actoren, terwijl in het andere geval een historische samenloop van omstandigheden zal leiden tot een transitie.

De reactie van Berkhout, Smith en Stirling (2004) was daarom om twee dimensies op te stellen die bepalend zijn voor de context van transities. Volgens hen waren de mate van coördinatie en inzetbare middelen van belang om te bepalen of een transitie duidelijk gestuurd wordt of een samenloop is van omstandigheden. Naar aanleiding hiervan zijn Geels en Schot (2007) met een nieuw voorstel gekomen om transities te onderscheiden. Zij behielden het idee dat het noodzakelijk is differentiatie aan te brengen in de transitiepaden, maar kozen een andere insteek. Zij legden de nadruk op coördinatie en doelbewuste sturing als belangrijke factoren bij de context van beleidsverandering. De theorieën rondom transitiepaden en -contexten worden verder uitgewerkt in hoofdstuk 2.

De wetenschap is nog volop bezig met het ontwikkelen van goede modellen en het bepalen van invloedsfactoren om het ontstaan van transities te verklaren, maar ook van elkaar te onderscheiden. De theorieën leggen allemaal de nadruk op verschillende factoren die een regimeverandering tot gevolg moeten hebben, al dan niet afhankelijk van context. Een dergelijke regimeverandering houdt een verandering van bestaande werkwijzen, regels en belangen in van organisaties, instituties of netwerken (Rotmans, 2006). In geen van de bestaande modellen spelen potentiële focusmomenten een prominente rol. In het MLP worden schokkende gebeurtenissen wel genoemd als mogelijke aanleiding, maar het model gaat er niet van uit dat context de invloed van focusmomenten kan beïnvloeden. Daarbij gaan Geels en Schot (2000) uit van rampen en crises die door mensen veroorzaakt zijn, maar laten zij natuurlijke rampen buiten beschouwing. Deze redenen samen maken dat er een kennistekort is betreffende context factoren die een regime beïnvloeden en zo leiden tot het op gang komen van een transitie. Dit onderzoek moet een bijdrage leveren aan het oplossen hiervan. De watertransitie vormt, omdat deze zich in een take-off fase bevindt, een geschikt kader bij het onderzoek naar het op gang komen van grote, systematische veranderingen. Hier ligt dan ook de wetenschappelijke relevantie achter dit onderzoek.

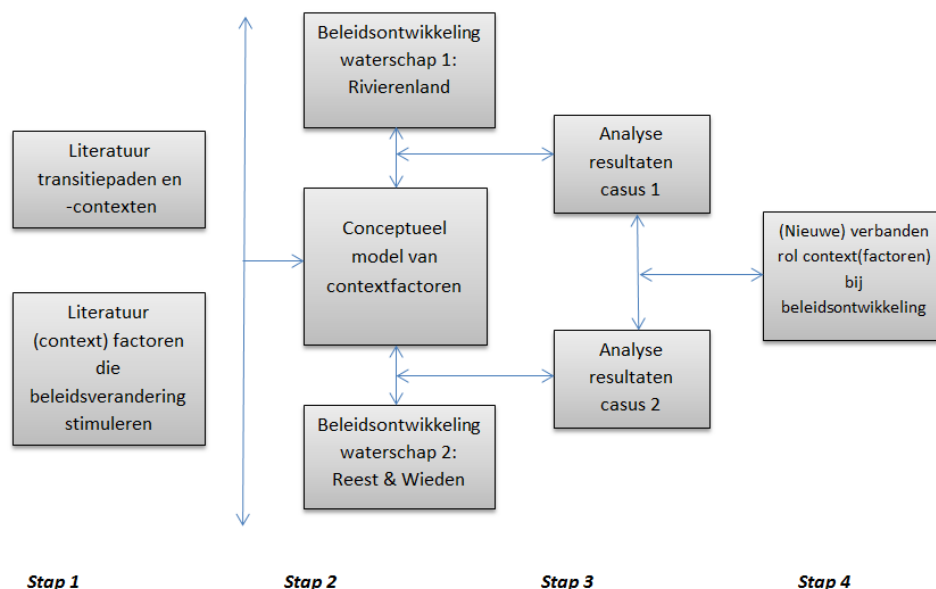
De verschillende theorieën over transitieën leggen allemaal een eigen nadruk op bepaalde factoren die van belang zijn bij het ontstaan van een transitie. Deze factoren zullen gecombineerd worden in een nieuw model (conceptueel model). Vervolgens wordt aan de hand van een case study de bruikbaarheid van dit model getoetst. Als er in de wetenschap meer duidelijkheid is over de aard van transitieën, wordt het ook gemakkelijker om deze vroegtijdig te herkennen en te sturen. Transitieën zullen nooit volledig beheersbaar zijn. Toch zijn ze wel stuurbaar, beïnvloedbaar en kunnen we ons er op aanpassen. We hebben dus in zekere mate invloed op de richting en snelheid waarmee transitieën zich ontwikkelen (Rotmans, 2006, p. 51). Transitieën kunnen dan bevorderd worden met een vooraf opgezet doel, vaak omtrent duurzame ontwikkeling, waarmee de maatschappelijke relevantie voor het onderzoek duidelijk wordt.

Het doel van dit onderzoek is daarom om *een bijdrage te leveren aan de theorie- en modelvorming over contextfactoren die leiden tot een regimeverandering (transitie), door een vergelijkende case study uit te voeren naar de invloed van contextfactoren op beleidsontwikkeling en -verandering bij twee waterschappen.*

De onderzoeksmethode om de doelstelling te behalen en de keuze voor een case study naar de waterschappen worden toegelicht in paragraaf 1.3.

1.3 Onderzoeksmodel

In deze paragraaf wordt toegelicht welke opeenvolgende stappen genomen worden om de eerder genoemde doelstelling (paragraaf 1.2) te verwezenlijken. In figuur 1 zijn de vier stappen schematisch weergegeven. Deze stappen worden één voor één toegelicht.



Figuur 1: Onderzoeksmodel. (Bron: auteur)

Stap 1

In de eerste stap van het onderzoek wordt een literatuurstudie gedaan. Op dit moment is de centrale vraag al gevormd en kan begonnen worden met het uitwerken van de eerste twee deelvragen (zie paragraaf 1.4). In deze stap wordt uit de literatuur opgemaakt welke theorieën en modellen gebruikt kunnen worden om het op gang komen van transitieën te verklaren. Hierbij zal het Multi-Level Perspectief (Geels en Kemp, 2000) de basis vormen.

Vervolgens wordt vanuit de literatuur bepaald welke factoren uit deze theorieën naar voren komen om een transitie op gang te brengen. De literatuur over het ontstaan van transities zal gerelateerd worden aan het stromenmodel van Kingdon (1995) en de theorie over potentiële focusmomenten van Birkland (1997). Hierdoor kunnen de potentiële focusmomenten opgenomen worden als zelfstandige (contextafhankelijke) factor die regimeverandering teweeg kan brengen. De verkregen informatie in stap één zal leiden tot een conceptueel model met hypothesen over de factoren die aanleiding zijn voor het op gang brengen van een transitie. Stap één komt aan bod in hoofdstuk 2 (Theoretisch kader).

Stap 2

In de tweede stap wordt de onderzoeksvraag (verder toegelicht in paragraaf 1.4) toegepast op twee casussen. In dit onderzoek is ervoor gekozen de ontwikkeling het waterbeleid te bekijken bij de waterschappen. De belangrijkste reden hiervoor is dat de waterschappen belangrijke taken op zich dragen als waterbeheerder in Nederland. Als gekeken wordt naar de taak van de waterschappen, is dit het beheren en inrichten van een duurzaam watersysteem. Duurzaam betekent voor het waterbeheer aanpassing op klimaatverandering, verstedelijking, bodemdaling en veranderende regelgeving. De prestatiedruk voor de waterschappen neemt eveneens toe. Ze moeten doelmatiger gaan werken en beter samenwerken om schaalvoordelen te creëren (Unie van Waterschappen, 2010). We zien hieraan dat de waterschappen aan het begin staan van de take-off fase in de watertransitie, al dan niet onder aansturing van hogere bestuurslagen, wat hen een interessant onderzoeksonderwerp maakt.

Daarnaast is het van belang het onderzoeksonderwerp zo concreet mogelijk te maken om ook concrete analyseresultaten te verkrijgen. Dit is gedaan door een selectie te maken van twee waterschappen en deze met elkaar te vergelijken. Zo kan gekeken worden naar verschillende contexten waar de waterschappen in Nederland mee te maken hebben. De eerste casus die gekozen is, ligt in midden Nederland: waterschap Rivierenland. Dit waterschap omvat een gebied met meerdere grote rivieren en zal waarschijnlijk veel invloed ervaren hebben van hoogwaterstanden als gevolg van klimaatverandering (de focusmomenten in 1993 en 1995). Hier zal een waterschap tegenover gezet moeten worden dat zich in een geheel andere context bevindt. Om deze reden is gekozen voor waterschap Reest & Wieden. Dit waterschap heeft juist niet te maken met grote rivieren. Er is relatief veel natuur met weinig inwoners. Verder zijn er veel zandgronden en stuwwallen. In deze omgeving wordt een grotere invloed verwacht van andere effecten van klimaatverandering, zoals extreme regenval en meer droogte in de zomers. De casusverantwoording zal verder toegelicht worden in hoofdstuk 3 (Methodologie).

Stap 3

Nadat de resultaten van beide casussen verzameld zijn, kunnen deze geanalyseerd worden in de derde stap. Dit zal gebeuren door de gegevens te gaan coderen op basis van de opgestelde factoren in het conceptueel model. Er zal hier duidelijk worden in hoeverre context voor beide casussen een rol speelt en heeft gespeeld bij beleidsverandering. In deze stap kan antwoord gegeven worden op de laatste drie deelvragen. Tot slot zullen de analyseresultaten van beide waterschappen met elkaar vergeleken worden.

Stap 4

Na de analyseresultaten te hebben vergeleken, moeten alle deelvragen beantwoord zijn. In

de conclusie wordt vervolgens gereflecteerd of de doelstelling behaald is. In dit geval is gekozen voor een theoriegerichte doelstelling van het onderzoek. Het doel is een bijdrage of aanvulling te geven aan bestaande modellen en theorieën van de aard van transitie, omdat hier op wetenschappelijk gebied een discussie over bestaat. In de laatste stap van het onderzoek zal dan antwoord gegeven worden op de centrale vraag met behulp van de deelvragen. Er moet dan meer duidelijkheid zijn over verbanden van de rol van (context)factoren bij beleidsontwikkeling van de waterschappen.

1.4 Vraagstelling

In paragraaf 1.2 is het doel van dit onderzoek als volgt geformuleerd: een bijdrage leveren aan de theorie- en modelvorming over de context waarin transitie op gang komen, door een vergelijkende case study uit te voeren naar de invloed van contextfactoren op beleidsontwikkeling en -verandering bij twee waterschappen. Dit doel kan bereikt worden door een duidelijke centrale vraag te stellen die door middel van het onderzoek beantwoord wordt. In paragraaf 1.3 is het onderzoeksonderwerp afgebakend. Naast een afbakening van het onderzoeksonderwerp is het ook van belang een afbakening in de tijd te maken om overzicht in het onderzoek te bewaren. De betreffende waterschappen bestaan in hun huidige vorm sinds het begin van deze eeuw. Waterschap Rivierenland is in 2002 gefuseerd tot haar huidige vorm. Voor waterschap Reest & Wieden was dit in 2000. Het is echter interessant om in de analyse nog een stap terug te gaan tot voor deze fusies. De reden hiervoor is dat dan de focusmomenten van de jaren '90 in het onderzoek mee genomen kunnen worden als contextfactoren. Daarom zal het onderzoek zich richten op de periode 1990 tot heden. Hier is de volgende centrale vraag uit voort gekomen:

Welke context gebonden factoren zijn van invloed geweest op (de ontwikkeling van) het beleid van de waterschappen in de periode 1990 tot heden?

De centrale vraag zal aan de hand van een aantal deelvragen beantwoord worden. Bij deze vragen wordt het onderzoek in twee delen opgedeeld: een theoretisch deel en een analytisch deel. In het theoretisch kader zal antwoord gegeven worden op de theoretische vragen:

- 1. Onder welke context(en) ontstaan transitie?*
- 2. Welke contextfactoren kunnen uit de theorieën over transitiecontexten afgeleid worden?*

In de analyse zal antwoord gegeven worden op de analytische vragen:

- 3. Hoe is het beleid van waterschap Rivierenland en waterschap Reest & Wieden veranderd in de periode 1990 tot heden?*
- 4. Welke contextfactoren kunnen als oorzaak van verandering aangewezen worden bij deze waterschappen?*
- 5. Welke contextfactoren hebben een significante invloed ten opzichte van andere factoren (gehad) op het beleid van deze waterschappen?*

Na het beantwoorden van de deelvragen zal het mogelijk zijn antwoord te geven op de centrale vraag en kunnen conclusies getrokken worden (Hoofdstuk 5).

1.5 Werkwijze

Het eerste deel van het onderzoek zal bestaan uit literatuurstudie. In de literatuurstudie zijn de eerste twee deelvragen leidend. Hier wordt duidelijk onder welke contexten transities ontstaan en welke contextfactoren we hieruit af kunnen leiden. Aan de hand van de literatuurstudie zijn het projectkader, de doel- en vraagstelling en het theoretisch kader geschreven. Uit het literatuuronderzoek komen eveneens twee waterschappen naar voren die geschikt zijn voor dit onderzoek. Na de casusselectie zal eerst een het beleid van deze waterschappen in grote lijnen geanalyseerd worden. Dit gebeurt aan de hand van de verschenen waterbeheerplannen en/of eventuele andere beleidsstukken die vanuit het waterschap verschenen zijn. Deze documenten zullen geanalyseerd worden aan de hand van het conceptueel model. De informatie uit waterbeheerplannen alleen is echter onvolledig, omdat deze slechts terug gaan tot aan het moment van de laatste fusie. Daarnaast zullen achterliggende redenen tot beleidsverandering niet altijd uit beleidsstukken duidelijk worden. Ontbrekende informatie zal daarom aangevuld worden door middel van interviews met een aantal praktijkdeskundigen. Aan hen zal gevraagd worden hoe zij veranderingen ervaren en wat zij beschouwen als oorzaken voor deze veranderingen. In de analyse staan de laatste drie deelvragen centraal. De interviewguides zullen opgenomen worden in de bijlagen (Bijlage 3 t/m 5).

Na het houden van de interviews zullen deze getranscribeerd worden. De verschillende dimensies en indicatoren uit het conceptueel model kunnen dan gemakkelijker gecodeerd worden. Er worden codes gegeven aan de relevante informatie in de interviewtranscripties. Codes bestaan uit de indicatoren zoals opgesteld bij de operationalisering van het conceptueel model (paragraaf 3.3.). Voor iedere code zal vervolgens apart gekeken worden of de invloed op het beleid groot dan wel klein is geweest. Gebeurtenissen die naar verwachting belangrijk zijn voor de waterschappen, zullen in een tijdlijn gezet worden voor een overzicht van de onderzoeksperiode (Bijlage 2). De waterschappen zullen eerst apart van elkaar geanalyseerd worden, waarna de uitkomsten vergeleken kunnen worden. De onderzoeksmethode wordt verder toegelicht in hoofdstuk 3.

1.6 Leeswijzer

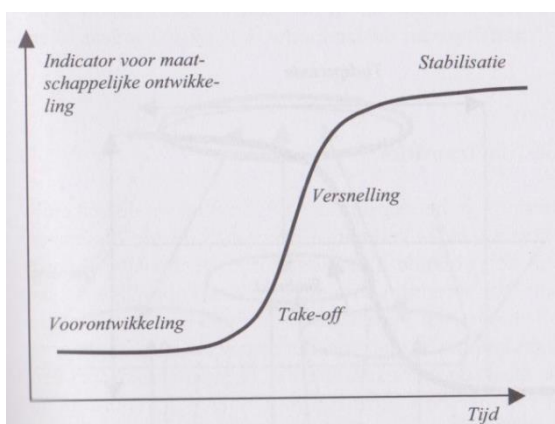
In dit hoofdstuk is het projectkader geschetst, het doel van het onderzoek geformuleerd en zijn vraagstellingen opgesteld die door middel van dit onderzoek beantwoord zullen worden. Verder is uitgelegd hoe het onderzoek is opgebouwd en is een beknopte beschrijving gegeven van de manier waarop het onderzoek uitgevoerd wordt. Nu dit duidelijk is, kan dieper op de literatuur ingegaan worden in het theoretisch kader (Hoofdstuk 2). Hier worden de belangrijkste theorieën over transitiecontexten behandeld, waarna een conceptueel model opgesteld wordt met contextfactoren die van invloed zijn op beleidsverandering (deelvraag 1 en 2). In de methodologie (Hoofdstuk 3) wordt beschreven hoe het onderzoek uitgevoerd wordt. Hier komen onder meer de operationalisering van het conceptueel model en de casus verantwoording aan bod. In de analyse (Hoofdstuk 4) wordt begonnen met het analyseren van de onderzoeksresultaten van de twee casussen (deelvraag 3 t/m 5). Na deze analyse kunnen de resultaten van beide casussen vergeleken worden. Daarna kan antwoord gegeven worden op de centrale vraag (met behulp van de deelvragen) in de conclusie en zullen aanbevelingen voor verder onderzoek gedaan worden (Hoofdstuk 5). De conclusie wordt afgesloten met een reflectie op het onderzoek.

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

Het eerste deel van dit onderzoek zal bestaan uit een literatuurstudie waar gefocust is op twee aspecten (Hoofdstuk 1, figuur 1). Deze aspecten worden uitgewerkt in dit theoretisch kader. Eerst wordt aandacht besteed aan transitiepaden en –contexten (paragraaf 2.1). Het uitgangspunt hier zal het Multi-Level Perspectief [MLP] zijn (o.a. Geels & Kemp, 2000). Deze zal aangevuld worden met verbeteringen (kritiekpunten) op dit perspectief (o.a. Berkhout, Smith & Stirling, 2004) (paragraaf 2.2). Bij transitiepaden komen tevens focusmomenten (Birkland, 1997) aan de orde en zal een relatie gelegd worden met het stromenmodel van Kingdon (1995) om het ontstaan van transities te verduidelijken. Bij bespreking van de theorieën zullen verschillende context gebonden factoren duidelijk worden. Dit is het tweede aspect in het theoretisch kader. De gevonden factoren worden beschreven in paragraaf 2.3. De factoren worden samengevoegd en ingedeeld in drie dimensies waarbij het MLP het uitgangspunt is. Vervolgens wordt van deze factoren een conceptueel model opgesteld (paragraaf 2.4). Met behulp van het theoretisch kader wordt antwoord gegeven op de eerste twee deelvragen. De beantwoording hiervan wordt besproken in paragraaf 2.5.

2.1 Transitiepaden: vanuit het Multi-Level Perspectief

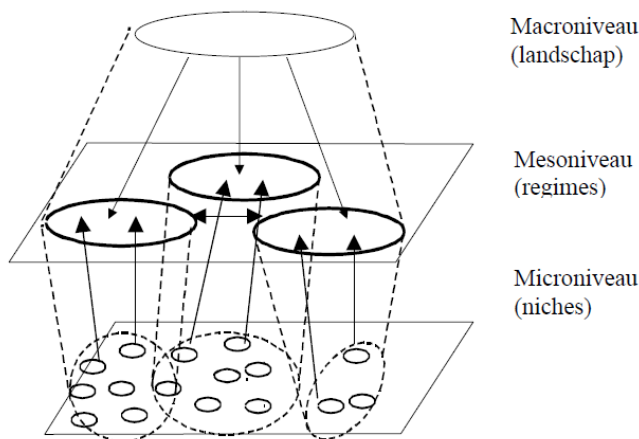
Er wordt nog volop onderzoek gedaan naar transities en de paden die zij zouden volgen. Aan het eind van de eeuwwisseling werd het MLP geïntroduceerd om te beschrijven hoe transities in elkaar steken (o.a. Geels en Kemp, 2000). Voordat het MLP verder uitgelegd wordt, is het van belang duidelijk te hebben wat er verstaan wordt onder het concept transities. Het begrip transitie kan in verschillende domeinen gebruikt worden. In de wetenschap wordt een transitie gezien als een systeemverandering. Vanuit een dynamisch evenwicht volgt een snelle en instabiele overgangsfase, waarna weer een nieuw dynamisch evenwicht ontstaat. In deze instabiele overgangsfase vinden de fasen voorontwikkeling, take-off en versnelling plaats. In het nieuwe dynamisch evenwicht vindt de fase van stabilisatie plaats. Tegenwoordig wordt het transitieconcept vaak gebruikt voor het beschrijven en verklaren van brede maatschappelijke veranderingen. De veranderingen in een dergelijk systeem zijn niet direct zichtbaar en de dynamiek in het systeem vertoont een S-curve. De S-curve geeft de snelheid, tijdsperiode en omvang van de systeemverandering aan (Figuur 2).



Figuur 2: Verschillende fasen van een transitie (Bron: Rotmans, 2006, p. 17)

Tegenwoordig worden transities vaak gerelateerd aan duurzame ontwikkeling. De transitietheorie heeft zelfs geleid tot een nieuwe definiëring van het duurzaamheidsbeleid.

Het is voor duurzaamheid juist van belang de huidige evenwichten te verstoren, zodat innovaties de kans krijgen door te breken (Paredis, 2009). De manier waarop het evenwicht verstoord wordt, is afhankelijk van het pad dat een transitie in zal slaan. Het MLP gaat uit van drie niveaus die een onderlinge wisselwerking vertonen: macro-, meso- en microniveau. Deze wisselwerking houdt in dat een transitie zich alleen voor zal doen als alle niveaus een zelfde richting op wijzen (Figuur 3). Van nature zal de dynamiek van de drie schaalniveaus niet overeenkomen. Op macro niveau is de dynamiek namelijk relatief langzaam, terwijl deze op microniveau juist snel is. De take-off fase van een transitie kan pas van start gaan als het regime op mesoniveau tot reorganisatie gedwongen wordt (Rotmans, 2012). Bij de uitleg van het MLP zal begonnen worden met het meso niveau om het regime als basis van het MLP duidelijk uit te leggen. In het verdere onderzoek worden de niveaus behandeld in volgorde zoals in figuur 3: het macro, meso en micro niveau.



Figuur 3: De wisselwerking van landschap, regimes en niches. (Bron: Geels & Kemp, 2000, p. 17)

Mesoniveau

Het meso niveau neemt in het MLP een centrale positie in. Het gaat hier om de regels die de activiteiten van actoren sturen. Het meso niveau heeft een stabiele basis. Dit betekent dat de basis van het regime niet snel zal veranderen, maar dat er wel een zekere mate van aanpassing en creativiteit mogelijk is in veranderende context. De structuur van het regime wordt bepaald door regels, rolverdeling, aannamen en interacties binnen een politiek systeem. Ontwikkelingen op macro niveau, micro niveau en spanningen binnen het regime zelf kunnen ervoor zorgen dat de druk op het regime zo ver oploopt, dat er ruimte komt voor verandering. Ontwikkelingen op de drie niveaus afzonderlijk is onvoldoende om een transitie in gang te zetten. Radicale ideeën die zich ontwikkelen in niches zijn samen met algemene trends en focusmomenten op macro niveau nodig om het stabiele evenwicht van een regime te verstoren. Bij deze verandering zijn veel gebruikers, beleidsmakers en maatschappelijke groepen betrokken. Zij brengen allemaal eigen regels met zich mee en vormen samen een netwerk van sociale groepen die de regels van het regime bepalen. De druk op het regime door een wisselwerking van de drie niveaus leidt tot verandering van regels, rolverdeling en interactie in een systeem (Paredis, 2009).

In dit onderzoek wordt gekeken hoe ontwikkelingen op macro en micro niveau een verandering teweeg brengen voor bestaande gewoontes en routines van de waterschappen. Mensen, al dan niet in organisatorische context, ontwikkelen in de loop van de tijd zekere

gedragsroutines. Deze uiten zich in bepaalde werkwijzen en strategieën. Dit gedrag is vertrouwd, waardoor niet meer over bepaalde handelingen nagedacht wordt. De fase van afweging van handelingen wordt in een dergelijke situatie overgeslagen (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 229). Als ontwikkelingen op macro en micro niveau invloed uitoefenen op het regime, kan verwacht worden dat dit het gewoontegedrag verandert. Het bestuur van een organisatie wordt dan gestimuleerd om bewust nieuwe keuzes en afwegingen te maken voor nieuwe strategieën. Er wordt daarom gemeten welke (en op welke manier) gewoonten en routines bij de waterschappen veranderd zijn nadat weerstand overwonnen is.

Naast de externe druk op het regime, is er ook sprake van interne druk om het regime te doen veranderen. Actoren in een beleidsproces zijn continu bezig met het verrichten van onderzoek, het voeren van discussies of het geven van feedback op het huidige regime. Dit levert kennis op en daarmee alternatieven wanneer het huidige regime niet leidt tot de gewenste situatie (oplossingenstroom). Voordat er echter een verandering op kan treden, zullen er volgens Kingdon (1995) altijd zekere barrières overwonnen moeten worden. Een voorbeeld van een barrière is dat veranderingen weerstand oproepen. Weerstand kan het proces vertragen.

Naast barrières die het proces naar regimeverandering vertragen, zijn er ook factoren die maken dat barrières (op bepaalde momenten) sneller overwonnen kunnen worden. Zoals eerder gezegd zijn er drie stromen die op bepaalde momenten bij elkaar zullen komen, waarna een policy window ontstaat. Op het moment dat een policy window zich voordoet, is het gemakkelijker om barrières te overwinnen en verandering door te zetten. Zoals Birkland (1997) stelt, zijn het vaak potentiële focusmomenten die leiden tot een policy window.

Daarnaast kunnen bepaalde (machts-)middelen ervoor zorgen dat barrières gemakkelijker overwonnen kunnen worden. In het proces zijn vaak policy entrepreneurs. Dit zijn hoofdrolspelers in een proces die over de juiste middelen beschikken om ideeën door te voeren. De machtsverhoudingen kunnen per proces verschillen. Een open netwerk met veel actoren zal meer ruimte bieden voor alternatieven en het creëren van draagvlak. Aan de andere kant is het zo dat een proces met veel actoren de voortgang juist kan vertragen (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008). Omdat de structuur van een netwerk per situatie verschilt, wordt ook deze dimensie met bijbehorende factoren opgenomen in het conceptueel model.

Macroniveau

Op macro niveau spelen ontwikkelingen in het landschap die invloed uitoefenen op het regime. In hoofdstuk 1 is uitgelegd dat landschap in dit geval een metafoor is voor algemene trends en ontwikkelingen in de materiële omgeving. Er zijn veel algemene trends die van invloed kunnen zijn bij het op gang brengen van een transitie. Voorbeelden hiervan zijn demografische ontwikkeling, globalisering, klimaatverandering, ontwikkelingen in de nationale economie, politieke trends en cultuur, inzichten in de wetenschap (en 'common sense'), culturele patronen (o.a. leefstijlen) en/of milieuproblemen. Ontwikkelingen in de materiële omgeving hebben betrekking op klimaat, rivieren of bodems. Rivieren en bodems zullen voor overzichtelijkheid onder watersystemen geschaald worden. Andere factoren van de materiële omgeving hebben betrekking op de ruimtelijke ordening, zoals urbane ontwikkelingen en infrastructuur (Geels & Kemp, 2000, p. 15). De ontwikkelingen op macro niveau verlopen relatief langzaam en zijn niet gemakkelijk te beïnvloeden. De ontwikkelingen op macro niveau beïnvloeden het regime op meso niveau daarom geleidelijk.

In dit onderzoek zal er vanuit gegaan worden dat de invloed van algemene trends en de materiële omgeving op het regime versterkt wordt door potentiële focusmomenten. Potentiële focusmomenten (rampen, crises of oorlogen) zijn namelijk vaak aanleiding tot directe verstoring van het macro en meso niveau, waardoor regimeverandering versneld plaatsvindt. Birkland's theorie over potentiële focusmomenten (1997) sluit daarom goed aan bij de ontwikkelingen die op macro niveau leiden tot een regimeverandering. Potentiële focusmomenten bezitten vaak eigenschappen die ervoor zorgen dat zij in het middelpunt van de politieke aandacht komen te staan. Ze zijn zeldzaam, onvoorspelbaar, gaan veel mensen aan en maakt dat bepaalde groepen aangezet worden tot actie. Met behulp van de media wordt er bij een potentieel focusmoment meestal een 'opportunity window' gecreëerd. Op zo'n moment is er mogelijkheid tot verandering. Kingdon (1995) stelt dat een dergelijk policy window zich opent zodra drie stromen bij elkaar komen: problemen, oplossingen en politieke steun. Op deze mogelijkheid moet adequaat gereageerd worden voor het venster zich weer sluit. De nadruk ligt dus op zowel toeval als het adequaat reageren op veranderingen.

Een belangrijk verschil tussen potentiële focusmomenten is dat ieder focusmoment zal leiden tot een ander leerproces, omdat iedere gebeurtenis op zichzelf uniek is. Met andere woorden is het leerproces contextafhankelijk (Pelling & Dill, 2009). Samen met de andere ontwikkelingen op de verschillende niveaus zal de reactie op de ramp positief dan wel negatief zijn. In het positieve geval zal de huidige status quo aangevallen worden. In het negatieve geval zal deze verdedigd worden (Boin, 't Hart & McConnell, 2009). Voor het op gang komen van een transitie is het van belang dat de status quo van het regime aangevallen wordt.

Microniveau

Het laatste level, microniveau, staat voor innovaties in niches. Niches zijn de plaatsen waar radicale veranderingen vormgegeven worden. Ze wijken vaak sterk af van het huidige regime en bieden sneller mogelijkheid tot innovatie-ontwikkeling. Ontwikkelingen in niches kunnen technologisch of marktgericht zijn. Bij technologische niches wordt ruimte gegeven voor experimenten die leiden tot innovaties. Bij marktniches gaat het om het ontwikkelen van nieuwe producten op de markt. De experimenten brengen veel onzekerheid met zich mee, waardoor de niches weinig gestructureerd zijn. De vraag is wanneer niches precies uitbreken. Hierbij is een belangrijk patroon te herkennen, namelijk niche-accumulatie. Vaak begint een innovatie in slechts één niche. Deze breidt zich langzaam uit naar andere niches en weet zo geleidelijk het regimes te veroveren. Een tweede patroon dat herkend kan worden, is dat nieuwe technologie hulp biedt als aanvulling op de al bestaande technologie. Hierdoor ontstaan geleidelijk hybride vormen. Tot slot kan een innovatie ook op de ander verder bouwen door bijvoorbeeld technische elementen over te nemen. Als niches zich genoeg ontwikkeld hebben, zijn de radicale ideeën sterk genoeg om het regime zodanig onder druk te zetten, dat het wel moet veranderen. De druk is echter pas echt hoog genoeg wanneer het regime ook vanuit de andere niveaus onder druk gezet wordt.

2.2 Kritieken op het Multi-Level Perspectief

Er is echter kritiek geuit op het Multi-Level perspectief zoals hierboven uitgelegd is. Dit heeft een discussie op gang gebracht over het pad dat transitie volgen. Hier werd in twijfel getrokken of alle transitie eenzelfde pad zouden volgen. Berkhout, Smith en Stirling (2004) stellen namelijk dat transitie geen gelijke paden volgen, omdat iedere transitie unieke eigenschappen heeft en zich contextafhankelijk ontwikkelt. Dit zou betekenen dat de invloedsfactoren van de drie bovengenoemde niveaus anders zullen zijn per transitie.

Ten eerste moet de factor geografische ligging nader onderzocht worden. De verwachting is namelijk dat ligging een belangrijke factor is bij het bepalen van context. Voor beide waterschappen zal gekeken worden of hun unieke kenmerken (als gevolg van ligging) gezorgd hebben voor een andere uitwerking van de invloedsfactoren op het regime.

Ten tweede moet de invloed van niches nader bekeken worden. In met MLP wordt veel waarde toegekend aan niches om een transitie op gang te brengen. Echter, niches verschillen radicaal met het huidige regime. Dit zou ook kunnen betekenen dat niches juist veel weerstand vinden bij het huidige regime (Berkhout, Smith & Stirling, 2004). De druk die rechtstreeks vanuit het macro of meso niveau komt, zou daarom net zo goed de eerste aanzet kunnen zijn voor een transitie. De aanpak moet bekeken worden per regime, omdat de toestand van het regime, de trends en materiële omgeving en niches verschillend kunnen zijn. Uiteindelijk moet, zoals eerder gezegd, de druk hoog genoeg opgelopen zijn op mesoniveau om een uiteindelijke regimeverandering op gang te brengen.

Ten derde zijn er twee factoren die een onderbelichte plaats hebben in het MLP en daarom nader bekeken moeten worden: de coördinatie van het regime en het doelbewust inzetten van machtsmiddelen door de actoren. Berkhout, Smith en Stirling (2004) stellen namelijk dat de factoren van het MLP zich afhankelijk ontwikkelen van deze twee factoren. Coördinatie betekent dat transities zich anders zullen ontwikkelen naar mate er meer of minder coördinatie is. Een transitie kan doelgericht gestuurd worden of juist niet gestuurd. In het laatste geval berusten de gebeurtenissen op toeval. Dit is met name van belang voor het regime op meso niveau, omdat hier moet blijken of het regime een adaptief vermogen heeft. De tweede dimensie berust op beschikbare middelen. Middelen kunnen zich in meerdere vormen voordoen op de drie levels. Middelen kunnen bijvoorbeeld financiën, kennis (professionaliteit) of politieke invloed en macht op de markt zijn. Als het regime zelf weinig capaciteit bezit om deze te handhaven, wordt de kans groter op alternatieven van buitenaf. Door deze factoren op te nemen in het conceptueel model wordt er meer duidelijkheid gegeven in de mate van doelgerichte sturing naar een transitie of dat de transitie een historische samenloop van omstandigheden is (context).

Tot slot moeten de theorieën over policy windows (Kingdon, 1995) en focusmomenten (Birkland, 1997) opgenomen (en uitgelicht) worden in het conceptueel model, omdat zij goed aansluiten op de bestaande theorieën om het ontstaan van transities te verklaren. Het policy window speelt een belangrijke rol voor het moment van interactie tussen de drie niveaus, omdat bij opening van een policy window gelegenheid is om deze interactie plaats te laten vinden. Geels & Schot (2007) leggen, in tegenstelling tot Berkhout, Smith en Stirling (2004), de nadruk op het moment en de aard van interactie voor het ontstaan van een transitie. Dit komt in het MLP nog onvoldoende naar voren.

Voor potentiële focusmomenten is de verwachting dat zij versterkend werken voor het op gang komen van een transitie. Het gaat hier om de aard van interactie (Geels & Schot, 2007). De aard van de transitie bepaalt namelijk of ontwikkelingen op macro en micro niveau versterkend dan wel verstorend voor een transitie werken. In het MLP komen focusmomenten beperkt aan de orde. Er wordt wel gesproken over onverwachte gebeurtenissen, zoals oorlogen en crises. Dit zijn rampscenario's die door de mens veroorzaakt zijn. Het element natuurrampen wordt weinig tot niet belicht. Juist bij de watertransitie zullen de focusmomenten van natuurlijke aard zijn (hevige neerslag, hoge waterstanden of –afvoeren en droogte). Volgens Rotmans (2006) spelen calamiteiten bij de watertransitie een grote rol

in verandering van denken. Daarbij ontbreekt in het MLP eveneens dat de invloed focusmomenten afhankelijk is van context (Pelling & Dill, 2009).

Aan de hand van het MLP en de kritiek op dit model, zal een definitie van het begrip 'transitiecontext' opgesteld worden, zodat hier in het verdere onderzoek geen onduidelijkheid meer over bestaat. Deze wordt als volgt geformuleerd: een transitiecontext is *het geheel van (interacties tussen) unieke invloedsfactoren op macro, meso en micro niveau die invloed uitoefenen op het huidige regime en tot op zekere hoogte stuurbaar zijn.*

Dit betekent voor een transitie dat er altijd een interactie zal zijn tussen ontwikkelingen op macro, meso en micro niveau. Echter, voor iedere transitie is deze wisselwerking uniek, omdat iedere transitie onder andere omstandigheden op gang komt. Naar verwachting speelt ligging hier een belangrijke rol bij. De niveaus samen oefenen invloed uit op de huidige status quo van het regime. De invloed van factoren is vaak direct, maar heeft soms bepaalde voorwaarden. Zo zal een focusmoment direct invloed uit kunnen oefenen op het beleid, maar alleen als het focusmoment ook leidt tot het ontstaan van een policy window. Daarnaast is de invloed van factoren tot op zekere hoogte stuurbaar. Een organisatie kan bijvoorbeeld voldoende machtsmiddelen hebben, maar alleen een doelbewuste inzet van deze middelen zal leiden tot een regimeverandering.

2.3 Contextfactoren

Aan de hand van het MLP en de aanvullingen hier op kunnen verschillende (contextafhankelijke) factoren worden afgeleid. Het MLP wordt hier als uitgangspunt genomen. Dit betekent dat de factoren onder verdeeld worden in de drie niveaus die dit model handhaaft: macro, meso en micro niveau. In deze paragraaf zullen per niveau enkele belangrijke factoren geselecteerd worden die schematisch neergezet zijn in figuur 4. Vervolgens worden deze factoren toegelicht. In paragraaf 2.4 zijn de dimensies van figuur omgezet in het conceptueel model.

Variabele	Dimensie	Indicatoren
Macro niveau	Autonome ontwikkelingen (trends)	<ul style="list-style-type: none"> • Politieke cultuur/ trends • Effecten klimaatverandering
	Focusmomenten	<ul style="list-style-type: none"> • (Bijna) rampen
	Materiele omgeving	<ul style="list-style-type: none"> • Watersysteem • Urbane ontwikkeling • Infrastructuur
Meso niveau	Structuur van netwerken	<ul style="list-style-type: none"> • Leden in een netwerk • Machtsverhoudingen
	Beschikbaarheid (machts-) middelen	<ul style="list-style-type: none"> • Financieel • Professionaliteit • Regelgeving
	Gewoontes en routines	<ul style="list-style-type: none"> • Aannemen van nieuwe visies en werkwijzen
Micro niveau	Innovaties	<ul style="list-style-type: none"> • Lokale/regionale projecten

Figuur 4: Model van dimensies en aspecten van de context waarin transitie vorm krijgen. (Bron: auteur)

Factoren op macro niveau

In dit onderzoek wordt verondersteld dat politieke trends (autonome ontwikkelingen) op macro niveau leidinggevend zijn voor ontwikkelingen in het waterbeheer. In de afgelopen twee decennia zijn verschillende richtinggevende beleidsstukken verschenen in relatie tot het waterbeheer 21^e eeuw, zoals de Europese Kaderrichtlijn Water, Ruimte voor de Rivier en het advies van de Deltacommissie. Het waterbeheer 21^e eeuw wordt daarom als een belangrijke politieke trend beschouwd. Deze trend werkt door in nationale beleidsplannen, die vervolgens verder ingevuld moeten worden door de waterschappen. Deze politieke trend loopt samen met het toenemende besef dat een aanpassing op de effecten van klimaatverandering nodig is. Daarom wordt ook klimaatverandering als belangrijke aanleiding gezien voor beleidsverandering. Toch mag de rol van focusmomenten eveneens niet onderschat worden. Het zijn vaak deze momenten die de doorslag geven naar verandering wanneer een policy window zich opent. Deze staan waarschijnlijk in relatie tot de effecten van klimaatverandering, waardoor ze eveneens ingedeeld zijn bij het macro niveau. Focusmomenten zullen gemeten worden als de bijna-rampen en kritieke situaties zoals beschreven is in het projectkader.

Tot slot spelen ontwikkelingen van de materiële omgeving een rol op het macro niveau. Belangrijk voor het waterbeheer zijn hierbij het klimaat en het watersysteem in een gebied. Klimaat wordt echter al behandeld bij de autonome ontwikkelingen, waardoor het niet nogmaals uitgewerkt hoeft te worden. Urbane ontwikkeling en infrastructuur worden steeds vaker samen met water ontwikkeld. Daarom worden ook deze factoren opgenomen in het onderzoek bij de factoren op macro niveau. De materiële omgeving wordt dus gemeten volgens het watersysteem, ontwikkelingen in het urbane gebied en (ontwikkeling van) infrastructuur. Het zal moeten blijken of de ontwikkelingen op macro niveau een samenloop zijn van historische gebeurtenissen of een doelgerichte sturing zijn.

Factoren op meso niveau

Op meso niveau gaat het voornamelijk om de structuur van een organisatie en het netwerk waarin de betreffende organisatie staat. Een organisatie kan gesloten of open zijn. Een open organisatie heeft een uitgebreid netwerk en er is meer mogelijkheid tot inspraak (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008). Er wordt daarom gekeken hoe de actoren samen een netwerk vormen, oftewel hoe de machtsverhoudingen in een netwerk zijn. Belangrijk is het hier ook te weten te komen welke leden samen het netwerk van de waterschappen vormen.

Berkhout, Smith en Stirling (2004) hebben het MLP aangevuld met het aspect van (toegang tot) bepaalde machtsmiddelen. Naarmate een organisatie meer middelen heeft, kunnen plannen eerder uitgevoerd worden. Een organisatie kan erg veel soorten middelen hebben om haar plannen uit te voeren. Voor dit onderzoek zal beperkt worden tot drie soorten middelen om het overzicht te bewaren: financiële middelen, professionele middelen en regelgeving.

Tot slot spelen veranderingen in routines en gewoonten een rol voor beleidsverandering. De huidige gewoonten en routines moeten dan eerst overwonnen worden. Deze factor zal gemeten worden in nieuwe routines en gewoonten die als gevolg van de ontwikkelingen (druk) vanuit de andere niveaus aangenomen zijn. Als er veel weerstand is geweest, heeft dit naar verwachting het tijdsproces tot aan de nieuwe gewoonten vertraagd. Het meso niveau is het meest geschikt om te bepalen in hoeverre beleidsverandering een doelbewuste sturing is geweest voor beide casussen. Als een organisatie een verandering wil sturen, kan zij namelijk haar middelen gebruiken om plannen door te zetten en/of stappen nemen om de machtsverhoudingen te veranderen.

Factoren op micro niveau

Factoren op micro niveau zijn voornamelijk innovatiefactoren die ontstaan in niches. Ze zullen zich uiten in projecten die afwijken van de norm. Vaak komen deze projecten tot uiting in de vorm van experimenten en producten op de markt. Voor het waterbeheer zullen innovaties zich vooral uiten in de vorm van waterprojecten waarbij nieuwe strategieën geïntroduceerd worden. Innovaties in niches vormen de laatste dimensie in dit onderzoek. Dit brengt een totaal van zeven dimensies met ieder één of meerdere indicatoren (Figuur 4). Deze dimensies en bijbehorende indicatoren zijn in sommige gevallen nog te abstract om het onderzoek mee uit te voeren. Daarom wordt in de operationalisering uitgelegd hoe de indicatoren gemeten gaan worden (Hoofdstuk 3.3). Er wordt rekening mee gehouden dat uit het onderzoek andere factoren naar voren kunnen komen die van belang zijn gebleken bij beleidsverandering van de casussen. Dit zal in de conclusie gereflecteerd worden.

2.4 Conceptueel model

In deze paragraaf zullen de contextfactoren zoals opgesteld in paragraaf 2.3 met elkaar in relatie gebracht worden door ze in een conceptueel model te plaatsen (Figuur 5). Eerst zal een toelichting gegeven worden van het conceptueel model. Het is hier belangrijk om de verschillende dimensies niet los van elkaar te zien, maar juist onderlinge relaties te leggen.

Macro niveau

Op macro niveau is gebleken dat er drie dimensies zijn die druk uitoefenen op regimeverandering. Regimeverandering wordt in dit geval ook opgevat als het op gang brengen van een transitie, omdat dit alleen begint wanneer de druk op meso niveau (regimes) hoog genoeg is opgelopen. De eerste dimensie is de druk van autonome ontwikkelingen. Hoe meer druk er is van nationale of zelfs globale ontwikkelingen, hoe waarschijnlijker het is dat het regime verandert (+).

Er zijn indicatoren van de autonome ontwikkelingen die de kans op focusmomenten vergroten (+), zoals de effecten van klimaatverandering. Aan de andere kant hebben focusmomenten ook weer invloed op de autonome ontwikkelingen, bijvoorbeeld een ramp die zorgt dat de politiek een nieuwe weg inslaat (het nieuwe denken in het geval van de watertransitie). Focusmomenten zorgen ook voor toenemende druk op de omgeving (+), bijvoorbeeld door rivieroverstromingen die zorgen dat het landgebruik achter de dijken onder druk komt te staan. Focusmomenten leiden vaak tot opening van een policy window (+), wat betekent dat de kans op verandering van het regime vergroot wordt (+). Tot slot is er de druk van de materiële omgeving. Wanneer deze hoog is, zal de kans op regimeverandering toenemen (+). De dimensies van het macro niveau samen kunnen eveneens invloed hebben op het ontstaan van innovaties binnen niches. Als ontwikkelingen op het macro niveau moeilijk aansluiting vinden bij het huidige regime, kan het zijn dat zij juist wel in niches een belangrijke rol gaan spelen voor experimenten en nieuwe projecten, waarna ook vanuit het micro niveau druk uitgeoefend wordt op het regime.

Een belangrijk aspect voor ontwikkelingen op macro niveau is dat zij gezien moeten worden vanuit een historisch oogpunt. Zo kan bijvoorbeeld de indicator politieke cultuur en trends niet geanalyseerd worden zonder te kijken naar trends in het verleden. Historie wordt niet als aparte factor opgenomen in het model, maar historische relevante gebeurtenissen zullen onderzocht worden op toevallige samenhang of bewuste sturing.

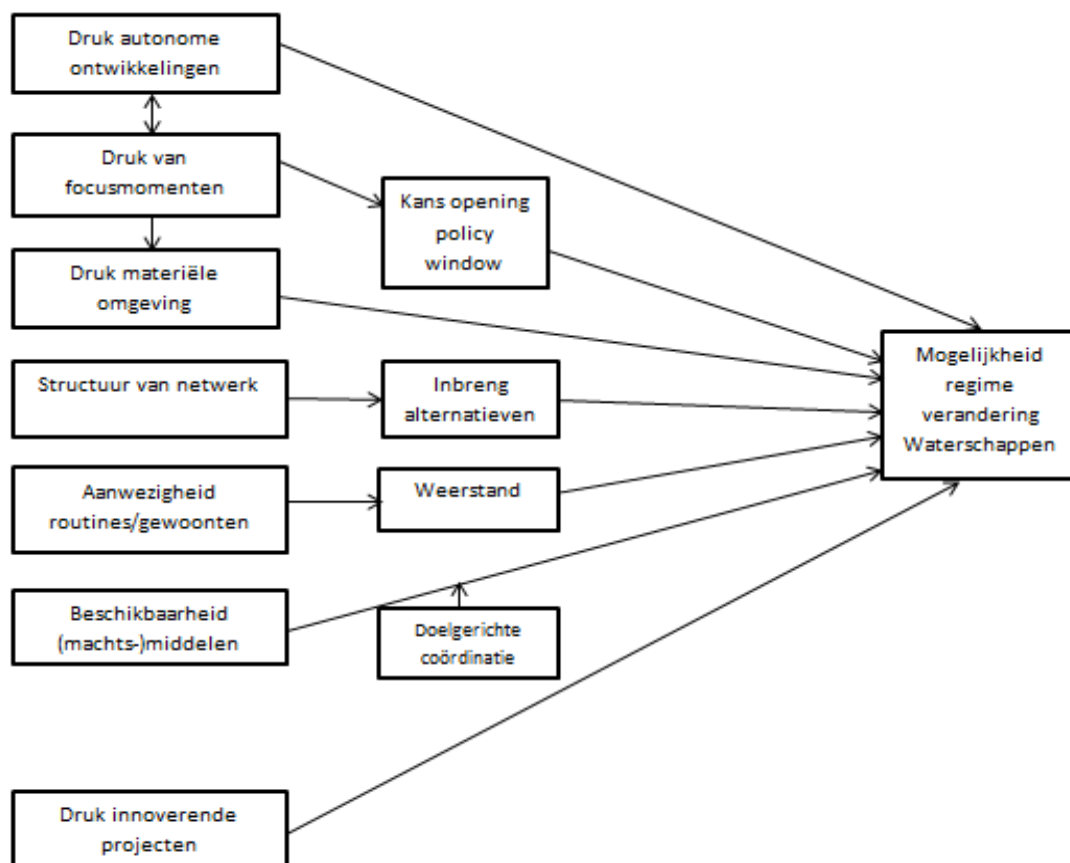
Meso niveau

Vervolgens zijn er drie dimensies bij de structuur van het regime zelf. Ook deze kan per context verschillen. Ten eerste is er de netwerkstructuur van een organisatie, in dit geval de waterschappen. Een open structuur zal zorgen voor meer mogelijke alternatieven voor beleid (+). Meer alternatieven leiden vervolgens sneller tot een verandering van regime (+). Het gaat hier dus om de machtsverhoudingen van het netwerk. Daarnaast zijn er binnen een organisatie vaak routines en gewoonten die al een tijd bestaan. Als er sterk vastgehouden wordt aan gewoonten, zal dit meer weerstand tegen verandering opleveren (+). Hoe meer weerstand er tegen verandering is, hoe minder kans op een snelle verandering van regime (-). Als door de barrière van weerstand heen gebroken is, zal er ruimte zijn voor nieuwe visies en strategieën. Innovaties vanuit niches kunnen een belangrijke rol spelen om alternatieven aan te leveren voor het regime.

De laatste dimensie op meso niveau is de beschikbaarheid van (machts-) middelen. Deze dimensie is toegevoegd naar aanleiding van de theorie over transitiecontexten van Berkhout, Smith en Stirling (2004). Een ander belangrijk punt in deze theorie was dat een transitie alleen zal slagen als deze doelgericht gestuurd wordt. Dit heeft het meest betrekking op het gebruik van (machts-)middelen, omdat deze alleen het beoogde effect zullen hebben wanneer actoren zich bewust zijn van hun middelen en deze ook doelgericht inzetten in het proces. De variabele doelgerichte coördinatie is daarom in het model opgenomen als interactie-effect tussen (machts-)middelen en mogelijkheid tot regime verandering. Dus, wanneer een bepaalde actor in het proces (veel) machtsmiddelen heeft, hoe meer kans op een verandering van regime (+), mits deze middelen doelgericht ingezet worden. Nieuwe visies en werkwijzen kunnen op hun beurt weer invloed uitoefenen op de machtsmiddelen die ingezet worden. Innovaties en autonome ontwikkelingen kunnen zelfs nieuwe middelen creëren en machtsverhoudingen veranderen, zoals nieuwe regels waarmee een bepaalde actor meer invloed krijgt.

Micro niveau

Tot slot is er de dimensie innovatie vanuit de praktijk. Deze behoort tot het micro niveau waar ontwikkelingen van onderaf druk uitoefenen op het regime. Er kan gesteld worden dat hoe meer druk er komt van innovaties uit de praktijk, hoe groter de mogelijkheid is dat het regime verandert (+).



Figuur 5: Conceptueel model van context gebonden factoren (dimensies) die van invloed zijn op het ontstaan van een transitie. (Bron: auteur)

2.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk is aan de hand van een theoretisch kader invulling gegeven aan de eerste twee deelvragen van dit onderzoek. Het doel was met behulp van de literatuur te onderzoeken onder welke omstandigheden transitieën ontstaan en welke contextfactoren uit de theorieën over transitieën naar voren komen.

Het MLP verklaart transitieën vanuit een wisselwerking tussen drie schaalniveaus, namelijk het macro, meso en micro niveau. Deze zullen van nature niet overeen komen. Op macro niveau zijn er autonome ontwikkelingen en ontwikkelingen in de materiële omgeving die invloed uitoefenen op het regime. Op meso niveau gaat het om de structuur van een netwerk van actoren. Op micro niveau is er sprake van radicale veranderingen in niches die tot uiting komen in experimenten en projecten. Het model gaat uit van een wisselwerking tussen de drie niveaus die ervoor zou moeten zorgen dat een transitie op gang komt.

Het MLP wordt op bepaalde punten aangevuld. De eerste contextfactor die toegevoegd wordt om de context duidelijker te krijgen, is de geografische ligging. De dimensie innovaties vanuit niches wordt daarentegen nader onderzocht om te bepalen of de invloed hiervan een centrale plaats moet krijgen, of dat deze dimensie overschat is. Verder worden de factoren coördinatie en (doelbewuste inzet van) machtsmiddelen toegevoegd aan de hand van de theorie van Berkhout, Smith en Stirling (2004). Tot slot krijgen het moment en de aard van interactie een centralere plaats in dit onderzoek dan het MLP deze geeft (Geels & Schot, 2007). Focusmomenten en policy windows zijn een voorbeeld van zo'n moment waarop interactie gemakkelijker is. Verwacht wordt dat ze daarom versterkend werken bij het in gang zetten van een transitie.

Na het beantwoorden van de vraag onder welke context transitieën ontstaan, was het mogelijk om contextfactoren te bepalen. Uit het MLP zijn meerdere factoren naar voren gekomen voor het op gang brengen van een transitie. Met aanvulling van de andere literatuur zijn vervolgens de volgende factoren geselecteerd: autonome ontwikkelingen, focusmomenten, materiële omgeving, structuur van netwerken, beschikbaarheid van (machts-)middelen (en eventuele doelbewuste coördinatie hiervan), gewoontes en routines en innovaties vanuit niches. Omdat deze factoren volgens Berkhout, Smith en Stirling (2004) anders zijn voor iedere situatie, worden ze in dit onderzoek contextfactoren genoemd worden. Op basis van deze factoren is een conceptueel model opgesteld. Dit model wordt als kader gebruikt voor de analyse en vergelijking van de twee onderzoekscasussen. In de conclusie wordt gereflecteerd naar hetzelfde model om te bepalen of deze een geschikt kader geweest is voor dit onderzoek.

Hoofdstuk 3: Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de methodologie van het onderzoek verder uitgewerkt. Eerst wordt toegelicht welke onderzoekstrategie toegepast zal worden (paragraaf 3.1). Hier wordt de keuze voor een kwalitatief onderzoek beargumenteerd en wordt uitleg gegeven over hoe een kwalitatief onderzoek uitgevoerd kan en zal worden. In paragraaf 3.2 wordt de keuze voor de twee casussen in dit onderzoek verantwoord. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 het conceptueel model (paragraaf 2.3) geoperationaliseerd, wat betekent dat de geselecteerde variabelen van het conceptueel model meetbaar gemaakt worden om te onderzoeken. Daarna wordt uitgelegd hoe de benodigde data voor het onderzoek verkregen zal worden (paragraaf 3.4). Tot slot komt de methode aan bod die gebruikt zal worden om de data na verzamelen te analyseren (paragraaf 3.5).

3.1 Strategie

In hoofdstuk 1 is de reden voor het opzetten van dit onderzoek uitgelegd. Hieruit is het doel van het onderzoek naar voren gekomen, namelijk om een bijdrage te leveren aan de theorie- en modelvorming van de context waarin transities ontstaan. Transities verlopen altijd complex, grillig en onzeker. Daarbij speelt ook dat transities vaak lijken te bestaan uit tegenstellingen. Zo zijn ze bijvoorbeeld zowel revolutionair als evolutionair, of zowel geleidelijk als grillig (Rotmans, 2012). Om deze processen goed te begrijpen, is het verstandig om te kiezen voor een onderzoek waarbij diepgang centraal staat. Dit staat tegenover een kwantitatief onderzoek waarbij juist een breed overzicht van data de voorkeur krijgt (Verschuren & Doorewaard, 2007). Juist omdat dit onderzoek zal gaan over contextfactoren, is het van belang specifieke informatie te krijgen. Door het kiezen van twee waterschappen als onderzoekseenheid kan bij deze casussen voldoende de diepte in gegaan worden bij de ontwikkelingen van hun beleid, die zich afhankelijk van context hebben voorgedaan. In dit geval is kwalitatief onderzoek daarom het meest geschikt om transities beter te begrijpen.

Na een keuze voor kwalitatief onderzoek, moet een keuze gemaakt worden wat betreft de verdere strategie van het onderzoek. Het onderzoek betreft een analyse van beleidsveranderingen bij twee waterschappen. Er is een selectie gemaakt van twee waterschappen, zodat bij deze twee casussen de diepte in gegaan kan worden en het onderzoek niet te oppervlakkig blijft. De rol van context(factoren) kan het beste onderzocht worden door twee casussen te kiezen en deze uiteindelijk met elkaar te vergelijken. De casussen worden daarom zo gekozen dat hun context wezenlijk van elkaar verschilt. Er wordt dus uitgegaan van een maximale variatie tussen de casussen. Dit betekent dat zij zullen verschillen in geografische ligging, waardoor ieder van hen te maken heeft met eigen (unieke) omgevingsfactoren. Belangrijk is het om bij vergelijking beide waterschappen in hun context te blijven zien en te onderzoeken wat regimeverandering voor elk waterschap concreet betekent. Dit betekent dat er geen waarde oordeel gegeven kan en zal worden over de aard en snelheid van veranderingen van beide waterschappen in relatie tot elkaar.

3.2 Casus selectie

In deze paragraaf zal ingegaan worden op de twee geselecteerde casussen: waterschap Rivierenland en waterschap Reest & Wieden (Figuur 6). Er worden algemene kenmerken van beide waterschappen gegeven, waarbij uitgelegd wordt waarom juist deze casussen relevant zijn voor dit onderzoek.



Figuur 6: Kaart van waterschappen in 2008 in Nederland met Rivierenland en Reest & Wieden uitgelicht (Bron: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 2013).

3.2.1 Waterschap Rivierenland

Sinds 1 januari 2002 wordt het waterbeheer in het Gelders rivierengebied uitgevoerd door Waterschap Rivierenland. In de periode hiervoor werd dit gebied bestuurd door vijf afzonderlijke polderdistricten, een waterschap en een zuiveringsschap. In 2002 zijn deze organisaties gefuseerd. Later, in 2005, zijn ook het Hoogheemraadschap van Alblasserwaard & de Vijfheerenlanden en het Hoogheemraadschap Alm & Biesbosch bij Rivierenland gevoegd. Het plan voor dit hoogheemraadschap was om het onderdeel uit te laten maken van de Zuid-Hollandse waterschappen, maar het is uiteindelijk toch aangesloten bij Rivierenland (BMC, 2010). Het waterschap beheert het water over zo'n 200.000 hectare, voor 950.000 inwoners, 38 gemeenten en overlapt met de provincies Gelderland, Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Brabant (Waterschap Rivierenland, n.d.).

Rivierenland bevindt zich in Midden-Nederland (Figuur 6) en heeft te maken met stuwwallen, rivierkleigebieden, zeekleigebieden en veenweidegebieden. Van oudsher wordt het gebied dat Rivierenland omvat, beheerst door grote rivieren. De Waal, Maas en Neder-Rijn stromen bijna parallel aan elkaar van oost (Duitsland) naar west Nederland. Dit heeft gezorgd voor een echte rivierencultuur in het gebied. De rivieren traden regelmatig buiten hun oevers. De streken binnen het gebied worden daarom al sinds lange tijd beschermd door ringdijken. Deze boden echter niet altijd genoeg bescherming. Het beleid van dit waterschap legt dan ook het accent op bescherming tegen rivierwater. Het waterschap heeft zo'n 1070 kilometer aan dijken. Met name in de afgelopen twintig jaar heeft Rivierenland te maken gehad met hoogwaterstanden van de grote rivieren (o.a. 1993 en 1995). Daarbij wordt de ruimte voor de rivieren in het nauw gebracht, omdat het aantal inwoners van het gebied stijgt. Aan de andere kant brengt meer inwoners een voordeel met zich mee voor het waterschap, omdat zij met meer inwoners meer financiële middelen heeft om haar taak uit te voeren.

Een belangrijke fysieke ontwikkeling in het gebied was de komst van de Betuweroute die geclusterd ging lopen met de A15. De komst creëerde een zekere ruimtelijke versnippering,

die mede bevorderd werd met de aanleg van de A325, A50 en N233. Hierdoor werden het beeld van verhang en de afwatering verstoord. Ook verstedelijking heeft haar rol bijgedragen aan vervanging van oude landschappelijke verbindingen, zoals in de regio Tiel-Geldermalsen of Arnhem-Nijmegen (Waterschap Rivierenland & Provincie Gelderland, 2009).

3.2.2 Waterschap Reest & Wieden

Waterschap Reest & Wieden bestaat in haar huidige vorm sinds een fusie in 2000. Dit was een fusie van de kleinere waterschappen Meppelerdiep en Wold & Wieden en van het zuiveringsschap Drenthe. Reest & Wieden bevindt zich in noordelijk Nederland (Figuur 6), overlapt met de provincies Drenthe en Overijssel en heeft te maken met dertien gemeenten. Het beheergebied is 137.500 hectare groot, dus een stuk kleiner dan Rivierenland. Het waterschap heeft in relatie tot Rivierenland weinig inwoners. Met 220.000 inwoners heeft Reest & Wieden gemiddeld 1,6 inwoners per hectare, terwijl dit er in rivierenland 4,7 zijn. Dit betekent dat het waterschap relatief minder financiële middelen heeft om haar taken uit te voeren.

De verwachting is dat waterschap Reest & Wieden weinig invloed heeft ervaren van de focusmomenten in 1993 en 1995, omdat zij door geografische ligging niet te maken heeft met grote rivieren. Reest & Wieden is juist een gebied met een zeer divers ingericht gebied. Er is veel natuurgebied, landbouwgebied en open water. 35.000 hectare van het gebied is dan ook natuurgebied en 2000 hectare aan meren. De gronden zijn voornamelijk zandgronden en in het gebied liggen meerdere stuwwallen. Qua inrichting heeft Reest & Wieden enkele grote steden: Assen, Meppel, Hoogeveen en Steenwijk. Verder bestaat het gebied voornamelijk uit plattelandsdorpen. In tegenstelling tot Rivierenland heeft dit gebied dus niet te maken met grote, druk bevaren rivieren. Het gebied heeft daardoor minder kilometer aan dijken, namelijk 34 kilometer (Waterschap Reest & Wieden, n.d.). Wel grenst het waterschap aan het IJsselmeer. Problemen omtrent hoogwater als gevolg van klimaatverandering kunnen daarom voor dit gebied vanuit het IJsselmeer komen.

De geografische ligging van beide waterschappen maakt dat ze verschillen in context: een verschil in oppervlakte, bevolkingsdruk, functies van het landschap, infrastructuur en een verschillend watersysteem. De hypothese die daarom in dit onderzoek gesteld wordt, is dat bovengenoemde omgevingsfactoren bepalend zijn voor de mate van invloed van de contextfactoren (zoals opgesteld in het conceptueel model) op het beleid van beide waterschappen.

3.3 Operationalisering conceptueel model

In paragraaf 2.3 is een begin gemaakt met het operationaliseren van de contextfactoren bij transitie. Hier zijn verschillende indicatoren uit naar voren gekomen. Deze zijn echter nog niet concreet genoeg om deze te gaan meten in de analyse. Daarom zal in deze paragraaf uitgelegd worden wat gemeten zal worden bij ieder geselecteerde indicator. De gegevens zijn in schema gezet in bijlage 1.

Macro niveau

Autonome ontwikkelingen

Op macro niveau is een keuze gemaakt voor drie dimensies: autonome ontwikkelingen, focusmomenten en de materiële omgeving. Autonome ontwikkelingen zijn vervolgens geïnterpreteerd als politieke cultuur/trends en de effecten van klimaatverandering. De

politieke cultuur gaat over ontwikkelingen op nationaal beleidsniveau met betrekking tot het waterbeheer. Rond de eeuwwisseling werd het Waterbeheer 21^e eeuw geïntroduceerd. Het besef groeide dat we niet moeten vechten tegen water, maar het juist de ruimte moeten geven. De term waterbeheer 21^e eeuw komt voort uit een door de commissie Tielrooij uitgebracht advies over het toekomstige waterbeleid in Nederland (Water.nl, 2008). Politieke trends worden vaak gestuurd door focusmomenten en andere autonome ontwikkelingen, in dit geval klimaatverandering.

Een nieuw denken op nationaal niveau werkt vervolgens door op lagere bestuurslagen, zoals de waterschappen. Er zal daarom gekeken worden hoeverre de waterschappen deze visie om water meer ruimte te geven al eigen gemaakt hebben. Dit kan gemeten worden door voor enkele projecten die 'top down' gestuurd zijn, te bekijken in hoeverre de waterschappen (al) met deze projecten bezig zijn. Deze top down projecten komen vaak voort uit nationaal beleid, zoals het Nationaal Bestuursakkoord Water (WB21), het Deltaprogramma, Ruimte voor de Rivier en de Ecologische hoofdstructuur. Belangrijke projecten die hier uit voort komen, zullen hieronder toegelicht worden.

Het eerste project is het Deltaprogramma: meerlaagse veiligheid. De kansen op overstromingen moeten gereduceerd worden. Deze zullen in de toekomst gebaseerd worden op het principe van meerlaagse veiligheid. Het gaat hier om drie lagen: preventie, duurzame ruimtelijke inrichting en beheersing van rampen. De nadruk ligt bij dit principe op gevolgenbeperking. Dit betekent ook dat andere partijen dan onze waterbeheerders een taak hebben gekregen voor waterveiligheid. Er zijn echter alleen normen voor de eerste laag (preventie). De andere lagen kennen geen resultaatseisen. Het Deltaprogramma legt de focus voor de ruimtelijke inrichting op duurzaamheid (Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer [Stowa], 2011a).

Het tweede project is Ruimte voor de Rivier. Rivieren in Nederland begonnen steeds meer ruimte te verliezen. Ze liggen ingeklemd tussen dijken. Hier achter wonen wel steeds meer mensen, waardoor de schade bij overstroming groot zou zijn. Om dit tegen te gaan is het programma Ruimte voor de Rivier opgezet. Dit uit zich in dertig kleinere projecten langs de Waal, Rijn, IJssel, Nederrijn en Lek. Het doel is om het water vrijer te laten stromen. De verwachting is dat de projecten in 2015 afgerond zullen zijn. De ruimte voor de rivier wordt op verschillende manieren gecreëerd, zoals door dijkverlegging, uiterwaardvergraving, ontpoldering, zomerbedverdieping, enzovoort (Rijkswaterstaat, n.d.).

Het laatste project is de Ecologische Hoofdstructuur [EHS] en Natura 2000 projecten die binnen dezelfde gebieden vallen. De EHS is geïntroduceerd in 1990 en daarmee het oudste project. Het voordeel hiervan is dat de meeste projecten afgerond zullen zijn en de waterschappen daarom een goed overzicht hebben van de invloed van dit project. De EHS moest het antwoord zijn op de achteruitgang van natuur en biodiversiteit. Verschillende gebieden kunnen onderdeel uitmaken van de EHS: bestaande natuurgebieden, nieuwe natuurgebieden, landbouwgebieden en grote wateren (Rijksoverheid, n.d.). Natura 2000 is het netwerk van beschermde natuurgebieden binnen de Europese Unie. Alle natura 2000 gebieden vallen binnen de EHS. In Nederland is ongeveer 1 miljoen hectaren aan Natura 2000 gebieden. Twee derde hiervan bestaat uit water (Compendium voor de leefomgeving, 2007).

WB21 kan in relatie gezien worden met het besef dat het beleid aangepast zal moeten worden aan de klimaatverandering. Klimaatverandering uit zich voornamelijk in hoge afvoeren van rivieren, hoge waterstanden door hevige neerslag en problemen rondom droogte. Deze effecten zullen daarom gemeten worden bij de indicator effecten van klimaatverandering.

Focusmomenten

Deze effecten van klimaatverandering moeten in relatie gezien worden met focusmomenten. Als deze effecten namelijk dusdanig groot zijn, kunnen ze leiden tot focusmomenten. Voor het waterbeheer betekent dit (bijna) overstromingen, perioden van hoogwater en perioden van extreme droogte. 1993 en 1995 waren perioden met grote wateroverlast voor de rivieren (Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen, 1995). 1998 was het natste jaar was volgens de metingen van het KNMI (2012) sinds halverwege de 19^e eeuw als het gaat om extreme regenval. In 2003 daarentegen was er een extreem droge periode. Het water in de Rijn bereikte toen een historisch dieptepunt (KNMI, 2003). Deze drie perioden worden in dit onderzoek als uitgangspunt genomen voor focusmomenten, zodat drie extremen gemeten worden die (waarschijnlijk) het gevolg zijn van klimaatverandering.

Materiële omgeving

De laatste dimensie op macro niveau bestaat uit de materiële omgeving. Hierbij horen de indicatoren watersystemen, urbane ontwikkelingen en infrastructuur. Bij het watersysteem zal voor beide casussen bekeken worden wat de gebied specifieke kenmerken zijn voor hun watersysteem. Urbane ontwikkeling zal gemeten worden in de ruimte voor water bij stedelijke ontwikkeling. Infrastructuur zal gemeten worden in de ontwikkeling (uitbreiding) van snelwegen, waterwegen en spoorwegen.

Meso niveau

Structuur van netwerken

Op meso niveau is gesproken over de volgende dimensies: structuur van netwerken, beschikbaarheid van machtsmiddelen en gewoontes en routines. Bij de structuur van het netwerk is gekeken naar die aspecten die een open structuur doen verschillen van een gesloten structuur. Een open structuur heeft relatief gelijke machtsverhoudingen. Machtsverhoudingen zullen gemeten worden door te bepalen welke actoren zich in het netwerken van de waterschappen bevinden. Daarna wordt gekeken hoe de machtsverhoudingen binnen dit netwerk liggen. Dit wordt gemeten aan de hand van samenwerkingsverbanden van de waterschappen met zowel publiek als private partijen. Het Rijk, provincies, andere waterschappen en gemeenten worden onder publieke partijen geschaald. Bij private partijen kan gedacht worden aan de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland, Staatsbosbeheer, kennisinstellingen en eventuele andere partijen die de waterschappen zelf naar voren brengen. Samenwerking uit zich bijvoorbeeld in het samen opstellen van beleid en het actief participeren in elkaars plannen. Dit kan alleen als het waterschap ruimte geeft voor (innoverende) alternatieven, maar deze ruimte ook krijgt.

Beschikbaarheid (machts-)middelen

De dimensie machtsmiddelen wordt gemeten aan de hand van de indicatoren financiële middelen, professionaliteit en regelgeving. Bij financiële middelen gaat het om het hebben van voldoende geld om projecten van de grond te brengen of zelf te participeren in projecten. Professionaliteit wordt gemeten aan de hand van kennis dat het waterschap zelf produceert,

samenwerking met kennisinstututen en het draagvlak dat het waterschap hiermee creëert. Hoe professioneler de organisatie, hoe meer draagvlak bij burgers en partners er zal zijn. In dit onderzoek zal vanwege tijdsredenen alleen ingegaan worden op de visie die de waterschappen zelf hebben van het draagvlak bij hun partners en burgers. Regelgeving zal aan de hand van twee voorbeelden gemeten worden, waarvan een grote invloed op het beleid verwacht wordt: de Watertoets (waterkwantiteit- en kwaliteit) en de Kaderrichtlijn Water (waterkwaliteit). De Watertoets moet ervoor zorgen dat waterbelangen mee worden genomen bij plannen voor de ruimtelijke ordening. De Kaderrichtlijn Water biedt verplichtingen en mogelijkheden betreffende de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater over de grens.

Gewoontes en routines

De laatste dimensie op meso niveau gaat om gewoontes en routines. De waterschappen zullen in de loop van de tijd bepaalde werkwijzen en gewoontes hebben ontwikkeld. In dit onderzoek wordt gekeken of deze werkwijzen en gewoontes flexibel zijn gebleken. Als weerstand snel overwonnen wordt, kan het waterschap aan de slag met nieuwe doelen, strategieën en werkwijzen. Gewoontes en routines zullen daarom gemeten worden aan de hand van nieuwe werkwijzen die de waterschappen zich eigen gemaakt hebben. Daarnaast zal gekeken worden in hoeverre deze veranderingen weerstand oproepen. Omdat een grote invloed verwacht wordt van het macro niveau, zullen werkwijzen gemeten worden die voortgekomen zijn uit druk van het nationaal beleid. Er zijn drie relatief nieuwe werkwijzen uitgekozen om in dit onderzoek te meten: fuseren (organisatorisch veranderen), doelmatiger werken en integraal werken. Deze worden hieronder toegelicht.

Het waterschap krijgt er sinds WB21 meer taken bij. De vraag die opkwam, was of de waterschappen in hun huidige vorm (voor hun fusies) deze taken aan zouden kunnen. Er zal daarom als eerst gekeken worden welke organisatorische veranderingen de waterschappen hebben doorgaan om klaar te zijn hun nieuwe taken. In de jaren daarop zijn verschillende partijen bezig geweest met het maken van afspraken om het waterbeheer beter te organiseren. De afspraken werden gebundeld in het Nationaal Bestuursakkoord Water (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Unie van Waterschappen, IPO, Vewin & Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2011). Waterschappen kregen zoals gezegd meer taken, maar die moesten met minder middelen bereikt worden. Ze moesten met andere woorden doelmatiger worden. Daarom zal ook doelmatigheid gemeten worden bij verandering van werkwijzen. Daarnaast kwam met het Deltaprogramma (2008) het doel om de waterschappen integraal te laten werken aan waterveiligheid. Het waterbeheer moet gedaan worden met een bredere kijk op de verschillende functies van de ruimte. Voor ieder waterschap zal hier een andere invulling aan gegeven worden (Unie van Waterschappen, 2007a).

Micro niveau

De dimensie innovaties wordt gemeten aan de hand van lokale en regionale projecten die opgestart zijn vanuit de waterschappen zelf of door derden. Op micro niveau gaat het om projecten die 'bottom up' gestuurd zijn, wat ze doet verschillen van de projecten die genoemd zijn op macro niveau. Omdat de waterschappen deze projecten niet altijd zelf gestart zullen hebben, is het interessant om te kijken hoe de waterschappen ingaan op deze innovatiemogelijkheden. Van te voren zijn twee projecten geselecteerd waarvan verwacht wordt dat ze een grote invloed hebben op het beleid van de waterschappen. Eventuele

andere projecten die van belang zijn voor hun beleid, kunnen de waterschappen zelf naar voren brengen. De twee geselecteerde projecten worden hieronder toegelicht.

Het eerste project is 'cradle to cradle' (C2C). Het uitgangspunt van dit project is afval als grondstof gebruiken. Gebruikte materialen moeten niet weg gegooid worden, maar juist nuttig ingezet worden voor andere producten. Het initiatief past precies binnen het concept van duurzaamheid. In Nederland streven steeds meer organisaties naar de implementatie van cradle to cradle ideeën (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011).

Het tweede project is 'Building with nature'. Dit project staat recht tegenover 'building in nature': we moeten onze ruimte zo in gaan richten dat het voor meerdere functies tegelijk gebruikt kan worden. Hierbij moet zoveel mogelijk rekening gehouden worden met natuurlijke processen en behoeften. Bij building with nature is het de kunst om bescherming tegen overstroming en natuurontwikkeling te combineren of de mogelijkheid te creëren voor andere functies (Ecoshape, 2012).

3.4 Dataverzameling

Zoals duidelijk geworden is in het conceptueel model (paragraaf 1.3), is het onderzoek ingedeeld in verschillende stappen. Deze stappen zijn vervolgens te verdelen over twee fasen waaruit het onderzoek opgebouwd wordt: de voorbereiding en de analyse.

In de voorbereidende fase is literatuurstudie verricht. Hierin is het onderzoeksonderwerp geïntroduceerd en vervolgens afgebakend. Hieruit is een doel- en vraagstelling afgeleid. Vervolgens is dieper in de literatuur gegaan om het theoretisch kader vorm te geven en de literatuur over transities beter te begrijpen. In het theoretisch kader is bepaald wat verstaan wordt onder context en contextfactoren bij het op gang komen van een transitie. Er zijn vervolgens verschillende factoren bepaald die in wisselwerking met elkaar invloed uitoefenen op een regime, in dit geval van de waterschappen. Hier is een conceptueel model uit voortgekomen, dat vervolgens verder geoperationaliseerd is. Daarnaast is informatie gezocht en vergeleken om de onderzoekscasussen te bepalen. Bij de operationalisering zijn de contextfactoren meetbaar gemaakt, zodat deze bruikbaar zijn bij de analyse.

In de analysefase is de kennis uit de literatuurstudie toegepast op twee casussen. Aan de hand van het schema van indicatoren worden eerst beleidsdocumenten van de waterschappen Rivierenland en Reest & Wieden geanalyseerd. Deze beleidsdocumenten zijn voornamelijk Waterbeheerplannen, Strategienota's, beleidsevaluaties en verschenen programma's voor projecten. Op basis van de documenten en de indicatoren worden interviewguides opgesteld om aanvullende informatie te krijgen van beide waterschappen. Voor beide waterschappen zal gesproken worden met twee mensen. Hierbij is het idee dat één persoon werkzaam is bij een afdeling van beleid en strategie en dat één zich bezig houdt met projecten waar het waterschap in het dagelijks bestuur mee te maken heeft.

Bij waterschap Rivierenland wordt een interview gehouden met dhr. N. Nijmeijer (Teamleider Beleid en Strategie) en mw. H. Roorda (Voormalig gemeenteraadslid Nijmegen, heden: lid dagelijks en algemeen bestuur Rivierenland en lid dagelijks bestuur Unie van Waterschappen). Bij waterschap Reest & Wieden wordt een interview gehouden met dhr. H. Post (Sectorhoofd watersysteem) en dhr. J. Esenkbrink (Programma coördinator). Verder wordt een interview gehouden met dhr. E. van Tuinen (Groepsleider zoetwatervoorziening,

waterschaarste en droogte bij ingenieursbureau Witteveen+Bos). Dit omdat hij actief bezig is met watermanagement, waterprojecten en planvorming, al dan niet samen met de waterschappen. Daarbij is hij werkzaam geweest bij het Hoogheemraadschap van de Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden, dat later is opgegaan in waterschap Rivierenland. Op deze manier kan hij een bijdrage leveren aan het in kaart brengen van de ontwikkelingen voor de fusie van waterschap Rivierenland. Met deze interviews en de analyse van beleidsdocumenten wordt verwacht voldoende informatie te hebben om uitspraken te doen over de twee onderzoekscasussen.

In beginsel zullen een zelfde soort vragen gesteld worden aan beide waterschappen. Wel worden, afhankelijk van de specialisatie van de geïnterviewde, de vragen hier op afgestemd betreffende de diepgang bij de dimensies. Daarbij zullen de interviewguides verschillend zijn op basis van de al bekende gegevens van het waterschap. De vragen zullen open van structuur zijn. De interviewguides zullen worden opgenomen in de bijlagen van het onderzoek. Na het houden van de interviews kunnen de gegevens geanalyseerd worden. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 3.5.

3.5 Methode data-analyse

In paragraaf 3.4 is toegelicht hoe de data voor dit onderzoek verzameld zal worden. Voor een analyse van de data zal gebruik gemaakt worden van het operationaliseringsschema in bijlage 1. Waterbeheerplannen en strategienota's zullen per waterschap op volgorde van elkaar gelezen worden van het moment van oprichting tot het laatst verschenen plan. Hier wordt het schema naast gehouden. De relevante tekst zal gecodeerd worden waar informatie staat over de indicatoren (Figuur 4). Deze gegevens worden vervolgens gebruikt om te verwerken in interviewguides daar waar de documenten nog onduidelijkheden laten liggen. Van de periode voor oprichting van Rivierenland en Reest & Wieden zijn geen beleidsdocumenten gevonden. Daarom wordt informatie over deze perioden gewonnen in de interviews.

De interviews zullen gestructureerd worden zoals gedaan is in het theoretisch kader (hoofdstuk 2), namelijk door ze op te delen in de thema's omgevingsfactoren, structuur en innovaties. Op deze manier krijgen de geïnterviewde personen een overzichtelijk beeld van alle factoren die invloed uitoefenen op hun beleid. Het is dan mogelijk om de factoren in relatie tot elkaar te zien. De interviews worden opgenomen als audiobestand en daarna volledig getranscribeerd. Informatie dat niet relevant zal blijken voor het onderzoek, wordt verwijderd. De delen van interviews die bruikbaar zijn voor het onderzoek worden daarna gecodeerd. De codes zullen bestaan uit de gevonden indicatoren die eventueel nog onderverdeeld worden in thematische codes. Na het coderen wordt de invloed van de indicatoren op het beleid bepaald. Daarna kunnen de analyseresultaten vergeleken worden. Hier wordt de rol van context duidelijk bij de beleidsveranderingen van beide waterschappen. Voor het onderzoek definitief wordt afgerond, krijgen degenen die hier aan mee hebben gewerkt de mogelijkheid tot inspraak. Zo kan alle informatie worden terug gekoppeld om eventuele verkeerde interpretaties te herstellen.

Hoofdstuk 4: Analyse

In dit hoofdstuk zal de analyse plaatsvinden van de waterschappen Rivierenland & Reest en Wieden. Het hoofdstuk zal ingeleid worden met een uitleg van de veranderende context waarin de waterschappen hun opgaven moeten verwezenlijken. Daarna zal eerst waterschap Rivierenland geanalyseerd worden. De beleidsveranderingen van het waterschap worden besproken, waarna oorzaken voor deze veranderingen uitgelegd worden. Vervolgens zal hetzelfde gedaan worden voor waterschap Reest & Wieden. Tot slot zullen de analyseresultaten van beide casussen vergeleken worden.

4.1 Inleiding

Wateropgaven van het waterschap

In Nederland zijn er momenteel 24 waterschappen. Deze waterschappen hebben, net als de andere overheidslagen, een taak voor het algemeen belang. Hun hoofdtaak is het zorgen voor de waterkeringen en waterhuishoudingen. Met andere woorden zorgen ze voor het oppervlaktewater. In de 13^e eeuw zijn grondbezitters begonnen met maatregelen nemen om het water de baas te worden. Zo bouwden ze bijvoorbeeld dijken, molens en gemalen. De projecten werden steeds groter, waardoor waterschappen opgericht zijn. In de loop van de tijd zijn de opgaven van het waterschap uitgebreid. Peilbeheer, het zuiveren van afvalwater en het inrichten en schoonhouden van watergangen zijn belangrijke taken die de waterschappen er bij kregen (Unie van Waterschappen, 2007b).

De waterkwantiteit en – kwaliteit werden vroeger geregeld door verschillende waterschappen. Dit veranderde door het inzicht dat deze twee niet onafhankelijk van elkaar gezien konden worden. Deze twee taken zijn samengevoegd, waardoor ‘all-in’ waterschappen ontstonden die beide taken uitvoerden. De verantwoordelijkheden die de waterschappen hebben voor de waterkwantiteit en -kwaliteit, kunnen zij niet uitvoeren zonder rekening te houden met andere terreinen waar water een rol speelt, zoals de ruimtelijke ordening. Voor het realiseren van hun doelen moeten ze daarom zo vroeg mogelijk afstemmen met deze andere terreinen (Commissie Water en Ruimte, 2010).

Waterschap in veranderende context

De waterschappen staan aan het begin van een watertransitie (Rotmans, 2006). Volgens de Unie van Waterschappen (2007a) hebben (en krijgen) de waterschappen nu en in de toekomst te maken met grote interne veranderingen en verandering van hun omgeving. Enkele van deze veranderingen worden in deze paragraaf opgesomd en toegelicht.

- **Het klimaat verandert.** Het klimaat is aan het veranderen. Dit betekent dat er steeds regelmatig een extreem tekort of teveel aan water zal zijn. Onze grote rivieren moeten steeds meer water afvoeren en de zeespiegel is aan het stijgen.
- **De samenleving verandert.** De waterschappen hebben te maken met dominante sociale bewegingen die zich in de samenleving voordoen. In onze samenleving zijn tekenen te zien van vergrijzing, ontgroening en ‘verkleuring’. De waterschappen hebben hier mee te maken in hun organisatie, maar tevens in de contacten met burgers in hun beheersgebied.

- **De wijze van besturen verandert.** Overheden gaan steeds meer samenwerken. Besturen wordt op deze manier steeds meer een proces met een netwerk van actoren, in plaats van een hiërarchische structuur. Zowel ambtelijk als bestuurlijk moeten waterschappen gewaagd zijn aan hun partners voor samenwerking.
- **De nationale context verandert.** Op Rijksniveau is een ontwikkeling te zien waarbij het Rijk zich steeds meer terug trekt van de uitwerkingstaken. Er is met andere woorden sprake van decentralisatie. Het Rijk verliest op deze manier menskracht en deskundigheid. Vanuit het Rijk wordt daarnaast steeds minder geld beschikbaar gesteld voor taken als behoud van de primaire waterkeringen. Waterschappen moeten hun beleid hier op aanpassen.
- **Het waterschapsbestuur zelf verandert.** Met de introductie van de Waterschapswet moeten de waterschappen anders gaan functioneren waarbij ze democratischer worden. Dit betekent dat het waterschap meer verantwoording af moet gaan leggen en draagvlak moet opbouwen bij burgers.

Deze veranderende context maakt dat de waterschappen voor nieuwe, complexere opgaven staan. Een belangrijk uitgangspunt is geworden om hun watersysteem op een duurzame en klimaatbestendige manier inrichten en beheren (Commissie Water en Ruimte, 2010). Hun missie is dan ook om hun taken uit te voeren *"voor én met de maatschappij, vanuit een brede taakopvatting en tegen de laagst mogelijke kosten. Hierbij werken waterschappen samen; niet alleen onderling, maar ook met alle partners die direct of indirect kunnen bijdragen aan de realisering van wateropgaven."* (Unie van Waterschappen, 2007a, p. 16).

4.2 Analyse waterschap Rivierenland

In dit deel van de analyse wordt onderzocht welke veranderingen waterschap Rivierenland heeft doorgemaakt sinds 1990. Dit gebeurt aan de hand van de indicatoren zoals opgesteld in paragraaf 3.3 (operationalisering conceptueel model). De beleidsveranderingen die het waterschap heeft doorgemaakt, zullen hier beschreven en er zal een verklaring voor deze veranderingen gegeven worden. Voor de drie niveaus worden de veranderingen gestructureerd per indicator, zoals gegeven in het conceptueel model (paragraaf 2.4).

4.2.1 Beleidsveranderingen Rivierenland 1990 tot heden

Macro niveau

Op macro niveau oefenen autonome ontwikkelingen, focusmomenten en de materiële omgeving druk uit op het regime. De uitwerking van waterschap rivierenland zal schematisch gebeuren aan de hand van de indicatoren die hier bij horen (Figuur 7).

Dimensie	Indicator	Meetwaarde
Autonome ontwikkelingen	Politieke cultuur en trends	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deltaprogramma ▪ Ruimte voor de Rivier ▪ EHS, Natura 2000
	Effecten klimaatverandering	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Extreme afvoeren rivieren ▪ Extreme neerslag ▪ Extreme droogte
Focusmomenten	(Bijna) rampen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Momenten van extremen: 1993, 1995, 1998 en 2003
Materiele omgeving	Watersysteem	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Samenhang water, bodem en reliëf
	Urbane ontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ruimte voor water in stedelijke ontwikkeling
	Infrastructuur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ontwikkeling van snelwegen, waterwegen en spoorwegen

Figuur 7: Dimensies en indicatoren van het macro niveau. (Bron: auteur)

Politieke cultuur en trends

Op macro niveau oefent het Rijk invloed uit op de waterschappen door bepaalde trends te volgen, waar vervolgens beleidsprogramma's uit voort komen. In dit onderzoek is er voor gekozen de Ecologische hoofdstructuur, het Deltaprogramma en Ruimte voor de River uit te lichten. Voor waterschap Rivierenland zijn het Deltaprogramma en Ruimte voor de Rivier belangrijke projecten. Bij het Deltaprogramma is vooral het idee van meerlaagse veiligheid een belangrijk aspect. De programma's hebben het waterschap geholpen bij de ontwikkeling voor beleid van haar grote rivieren. Bij de meerlaagse veiligheid moet preventie voorop blijven staan. Daarna komt voor het waterschap de taak om achter de dijk te gaan kijken of de ruimtelijke ordening goed aan het water aangepast is. Hier komt ook de Watertoets in beeld, die verder toegelicht zal worden bij de indicator regelgeving. De projecten van Ruimte voor de Rivier zitten op dit moment in de uitvoeringsfase. Voor Rivierenland is haar doel met

deze projecten bereikt: alles wat ze wilde realiseren is of wordt gerealiseerd. Dit in tegenstelling tot dezelfde projecten over de grens in Duitsland. Hier zijn slechts 5% van de projecten gerealiseerd (H. Roorda, persoonlijke communicatie, 21 juni 2013). Ruimte voor de Rivier is een grote omslag geweest voor het beleid, omdat het zou gaan om langdurige trajecten. Iedere dijkversterking werd een 'megaproject' (E. van Tuinen, persoonlijke communicatie, 7 juni 2013). Rivierenland geeft in haar strategienota 2006-2009 aan dat er veel gaat veranderen voor de buitenpolders van het rivierengebied. Veel rivier verruimende maatregelen worden namelijk geïmplementeerd, zoals dijkverleggingen en zomer- en winterbedverlaging (Waterschap Rivierenland, 2006). Ruimte voor de rivier zorgde ervoor dat het waterschap haar natte infrastructuur (aan- en afvoer en berging van water) aan moest passen (Waterschap Rivierenland, 2009).

Bij de Ecologische Hoofdstructuur ziet Rivierenland haarzelf als verbindende factor. Het waterschap is toen dit programma geïntroduceerd werd veel bezig geweest met natuurvriendelijke oevers. Het waterschap is hier echter niet meer intensief mee bezig, omdat het concept van de EHS al ouder is (H. Roorda, persoonlijke communicatie, 21 juni 2013). Het waterschap merkt wel dat ze soms makkelijk 'mee kan vliegen' als de provincie van plan is een natte verbindingzone aan te leggen. De EHS kan dan doelbewust gebruikt worden als middel om geld te krijgen, maar het wordt niet gezien als een belangrijke aanleiding voor beleidsverandering. Wel wordt het programma doelbewust ingezet waar raakvlakken zijn met andere programma's, zoals de KRW (N. Nijmeijer, persoonlijke communicatie, 23 mei 2013).

Effecten klimaatverandering

Rivierenland ziet de fusie in relatie met de opkomst van WB21. Bij de kleine waterschappen rees namelijk de vraag of zij klaar waren voor WB21 en daarmee ook de effecten van klimaatverandering. WB21 zou grote, nieuwe opgaves met zich meebrengen, niet alleen qua hoogwater, maar ook qua wateroverlast. Hier kwam het idee uit voort dat schaalvergroting nodig was voor krachtigere organisaties die klaar waren voor de nieuwe, complexere opgaven (N. Nijmeijer, persoonlijke communicatie, 23 mei 2013). Directe effecten van klimaatverandering heeft het waterschap gemerkt in 1993, 1995 en 1998. Dit wordt toegelicht bij de indicator (bijna) rampen. Effecten van klimaatveranderingen speelden een belangrijke rol voor beleidsverandering, zowel voor de organisatiestructuur als het inhoudelijke beleid.

(Bijna) rampen

Voor Rivierenland kunnen de focusmomenten in relatie gebracht worden met de opkomst van WB21. De focusmomenten hebben namelijk geleid tot de vraag of de waterschappen klaar zijn voor hun nieuwe opgaven. In Rivierenland worden de momenten 1993 en 1995 gezien als kritieke situaties in het rivierengebied door de wateroverlast van hun rivieren. De andere perioden, van extreme regenval en droogte, waren voornamelijk plaatselijk. De schade daarom ook. In het eerste waterbeheerplan van Rivierenland uitbrengt, blijkt dat het waterschap zich bewust is dat er vernieuwing nodig is in hun beheer als gevolg van wateroverlast in 1993, 1995, maar ook na 1998 (Waterschap Rivierenland, 2001). Het besef van de ernst van de focusmomenten zijn nog niet weg gezakt. Het waterschap heeft veelal nog dezelfde mensen in dienst en deze hebben de focusmomenten zelf mee gemaakt. Toch moeten nieuwe ideeën en normen goed verdedigd worden, omdat de perioden van wateroverlast al weer even geleden zijn. De focusmomenten worden ook als nuttig ervaren, omdat dan de discussie over het bestaansrecht van de waterschappen weer even naar de achtergrond verplaatst. Het waterschap heeft duidelijk gemerkt dat de focusmomenten geleid

hebben tot nieuwe normen voor hun gebied, die vastgelegd zijn in het Nationaal Bestuursakkoord Water (N. Nijmeijer, persoonlijke communicatie, 23 mei 2013).

Zoals gezegd was 1998, naast 1993 en 1995, ook een belangrijk focusmoment voor Rivierenland. In deze periode van extreme neerslag ging het om het peilbeheer. De vraag was of de stuwen en gemalen het overtollige water aankonden. Dit bleek niet het geval te zijn. Deze situatie geeft een ander soort risico dan overstromingsrisico, omdat er bij extreme regenval alleen veel schade aangericht wordt en er geen direct gevaar is. Meerdere waterschappen kwamen er toen achter dat ze geen toetsingscriterium hadden om te weten of hun watersystemen qua wateroverlast van neerslag op orde waren. Op deze manier kon de overlast ook niet vergeleken worden. Het waterschap moest vanaf dat moment nieuwe strategieën gaan toepassen (E. van Tuinen, persoonlijke communicatie, 7 juni 2013). Deze worden verder toegelicht bij de indicator routines en gewoontes.

Watersysteem

In Rivierenland heerst een rivierencultuur: het beleid is van oudsher sterk afhankelijk van de grote rivieren en de afvoeren van deze rivieren. Dit zijn dan ook de uitgangspunten bij haar watersysteem. Rivierenland ondervindt dat waterschappen met een vergelijkbaar watersysteem elkaar sneller vinden om samen te werken, omdat ze met dezelfde omstandigheden te maken hebben. Voor Rivierenland is de Hollandse Delta daarom een vrij vanzelfsprekende samenwerkingspartner. Dit waterschap heeft namelijk met dezelfde rivieren te maken. Als gevolg van ligging is het veiligheidsaspect van WB21 van groot belang voor dit waterschap. De kerntaak van het waterschap is daarom ook het waarborgen van de veiligheid. Ze moet zorgen dat de waterkeringen altijd op orde zijn.

Urbane ontwikkeling

Het stedelijk waterbeheer sluit tegenwoordig steeds meer aan bij WB21. Door stedelijke uitbreiding in Rivierenland komt er steeds meer verhard oppervlak: meer asfalt en meer daken. Bij WB21 gaat het erom dat dit verharde oppervlak niet leidt tot een versnelde afvoer. Hierbij is goede afstemming met de gemeente van groot belang. De samenwerking met gemeenten wordt verder uitgewerkt bij de indicator machtsverhoudingen. De ontwikkelingen op urbaan gebied hebben geleid tot interne verandering van het waterschap. Deze wordt toegelicht bij de indicator nieuwe visies en werkwijzen.

Infrastructuur

Rivierenland houdt zich weinig bezig met infrastructurele ontwikkelingen, omdat dit soort projecten bepaald worden door de algemene democratie. Het zijn initiatieven van het Rijk. Het waterschap komt hier pas bij kijken als naast de infrastructuur een watergang moet liggen bij calamiteiten. Ze hebben daarom weinig invloed (gehad) op het beleid. Tot op zekere hoogte kan infrastructuur zoals de Betuweroute wel werken als een fysieke barrière voor eventuele nieuwe plannen (H. Roorda, persoonlijke communicatie, 21 juni 2013).

Meso niveau

Op meso niveau zijn de dimensies structuur van netwerken, beschikbaarheid van machtsmiddelen en gewoontes en routines onderscheiden. De bijbehorende indicatoren worden nu geanalyseerd (Figuur 8). Op macro niveau zijn enkele ontwikkelingen geweest die geleid hebben tot nieuwe visies en werkwijzen. Deze worden hier uitgewerkt.

Dimensie	Indicator	Meetwaarde
Structuur van netwerken	Machtsverhoudingen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Leden in een netwerk ▪ Samenwerking waterschap met publieke/private partijen ▪ Ruimte inbreng alternatieven
Beschikbaarheid (machts-)middelen	Financiële middelen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voldoende geld voor (participeren in) projecten
	Professionaliteit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zelf kennis genereren ▪ Samenwerking kennisinstituten ▪ Draagvlak
	Regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Watertoets ▪ Kaderrichtlijn Water
Gewoontes en routines	Nieuwe visies en werkwijzen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organisatorische veranderingen ▪ Doelmatigheid ▪ Integraliteit

Figuur 8: Dimensies en indicatoren van het meso niveau. (Bron: auteur)

Machtsverhoudingen

Uit de interviews met en beleidsdocumenten van waterschap Rivierenland is een beeld naar voren gekomen van het netwerk van dit waterschap. Het waterschap heeft aangegeven met wie zij veel samenwerkt en hoe zij haar eigen positie ziet ten opzichte van deze actoren. In figuur 9 zijn de belangrijkste samenwerkingspartners in schematisch weergegeven. De machtsverhoudingen worden daaronder toegelicht.

Waterschap Rivierenland	
Publieke partners	Private partners
<ul style="list-style-type: none"> • Rijk • Unie van Waterschappen • Waterschapshuis • Toezichthouder: provincie Gelderland • Provincie Zuid-Holland, Noord-Brabant en Utrecht • Vooral Gelderse en Zuid-Hollandse (bijv. Hollandse Delta) waterschappen • Deelnemende waterschappen project Energiefabriek (zie: innoverende projecten) • 5 veiligheidsregio's • 38 gemeenten binnen waterschap 	<ul style="list-style-type: none"> • Universiteiten (bijv. Universiteit Twente) • Vereniging van Agrarisch Natuurbeheer • TNO en andere adviesbureaus • Afvalwaterbedrijven

Figuur 9: Belangrijkste actoren binnen het netwerk van Rivierenland (publiek en privaat). (Bron: auteur)

Veranderende machtsverhoudingen

Vaak wordt nog gedacht in een hiërarchisch model van Rijk, provincies, waterschappen en

gemeenten naast elkaar. Dit is echter al lang niet meer zo. Tegenwoordig ervaart Rivierenland juist meer onderlinge afhankelijkheid. Het model is ontwikkeld tot een netwerkmodel waar iedereen invloed uitoefent op elkaar. Er is dus een verschuiving gaande van machtsverhoudingen. Rivierenland heeft haar houding van wachtend op beleid veranderd naar sturend van beleid. Daarnaast heeft ze bewust aangestuurd op een organisatiestructuur die open is en waarin gedacht wordt vanuit vertrouwen en gelijkheid (in dit geval binnen de organisatie). Deze sfeer wordt als prettig ervaren (N. Nijmeijer, persoonlijke communicatie, 23 mei 2013).

Samenwerking van waterschappen onderling

De samenwerken tussen waterschappen onderling is de laatste twee decennia steeds intensiever geworden. Belangrijk voor de samenwerking onderling zijn de Unie van Waterschappen en het Waterschapshuis. De Unie is een belangrijk als spreekbuis van de waterschappen bij andere overheden. Het Waterschapshuis is belangrijk voor de bevordering van samenwerking tussen de waterschappen op het gebied van ICT, communicatie en technologie. De samenwerking tussen waterschappen gaat vaak op thema: voor het ene thema werkt Rivierenland bijvoorbeeld samen met Gelderse waterschappen, maar voor een ander thema juist met de Hollandse Delta. Op waterveiligheidsaspect werkt Rivierenland veel samen met de Hollandse Delta. Op het gebied van de KRW en waterkwaliteit ook met andere waterschappen. Het waterschap noemt dit 'multischalig samenwerken'. Samenwerking uit zich onder andere in het uitwisselen van werknemers. Dit gebeurt niet alleen bij de waterschappen onderling, maar bijvoorbeeld ook met ambtenaren van de gemeente. Rivierenland zegt een open houding aan te nemen wat betreft deze samenwerkingsvorm, omdat het niet zinvol is als ieder waterschap het wiel probeert uit te vinden. Daarbij staan waterschappen samen sterker als zij iets voor elkaar willen krijgen bij andere overheden (Ibid.).

Samenwerking met de provincie

De relatie met de provincie beschrijft Rivierenland als constructief. De samenwerking is met andere woorden belangrijk en nuttig, maar er zitten wel soms spanningen op. Beide hebben elkaar nodig, maar ze hebben onderling ook veel strijd. Officieel is de provincie Gelderland de toezichthouder van Rivierenland, maar Rivierenland wil de provincie het liefst niet zo noemen. Ze zien de provincie liever als een partner in de uitvoering. Rivierenland heeft bij haar beleid te maken met vier provincies. Hierdoor is afstemming van belangen soms lastig. Toch ziet het waterschap de meerdere provincies waar ze mee te maken heeft als een voordeel, omdat het ruimte geeft om een eigen lijn te kiezen (N. Nijmeijer, persoonlijke communicatie, 23 mei 2013).

Samenwerking met de veiligheidsregio's

Door de vier provincies heeft het waterschap ook te maken met meerdere veiligheidsregio's. Juist deze regio's zijn voor Rivierenland van belang, omdat dreigende overstromingen van rivieren het grootste gevaar vormen in dat gebied. Waterschap, gemeenten en hulpdiensten moeten daarom hun ideeën goed op elkaar afstemmen, bijvoorbeeld door gezamenlijke planvorming en oefeningen voor calamiteiten (Waterschap Rivierenland, 2009). Met het oog op effecten van klimaatverandering en focusmomenten is dit nog belangrijker geworden.

Samenwerking met de gemeenten

De relatie van Rivierenland met de gemeenten is sinds de komst van WB21 versterkt. Een belangrijke factor hiervoor was de komst van de Watertoets. Rivierenland ziet een aantal

domeinen die zij kansrijk vindt om samen met de gemeenten te doen: het samen opstellen van plannen, gezamenlijk beheer en onderhoud, gezamenlijk meten en modelleren in het gebied en stimuleren van innovaties in de afvalwaterketen (Waterschap Rivierenland, 2009). De betrokkenheid van waterschappen en gemeenten komt bij Rivierenland goed tot uiting in het rioleringsplan 'samen door één buis' (Waterschap Rivierenland, 2012; H. Roorda, persoonlijke communicatie, 21 juni 2013). Aan de ene kant zien we hier de gemeenten met hun rioolstelsels, aan de andere kant het waterschap dat zorgt voor de zuivering hiervan. Het plan is door het waterschap en een tiental gemeenten opgesteld als team met als doel hun opgaven doelmatiger aan te pakken. Rivierenland geeft in dit plan aan een belangrijke meerwaarde te kunnen zijn voor gemeenten als waterspecialist. Gemeenten zijn echter wel erg gehecht aan hun rioolstelsel en –heffingen. Ze willen hun taken hierbij liever niet kwijtraken. Dit zou een knelpunt kunnen vormen voor de samenwerking.

Samenwerking met private partners

Zelf vindt Rivierenland dat de samenwerking met de actoren in hun netwerk verbeterd is, maar dat dit nog wel erg gericht is op de publieke partners. In 2002 is Rivierenland gaan investeren in betere samenwerking met private partijen, zoals universiteiten, de Vereniging van Agrarisch Natuurbeheer of andere partijen die van belang zijn bij ecologische verbindingen (Waterschap Rivierenland, 2001). Echter, het lastige van initiatieven van buitenaf vindt Rivierenland dat ze er niet altijd zo snel op in kan springen zoals een commerciële organisatie dat zou kunnen. Het waterschap blijft namelijk een bestuurlijke organisatie die zich moet verantwoorden, wat bureaucratie met zich mee brengt. Wel wil Rivierenland benadrukken dat dit geen negatieve intonatie hoeft te hebben. Er is ruimte voor andere partijen om hun alternatieven aan te bieden, maar als waterautoriteit vindt Rivierenland dat dan wel even schakelen. Als gevolg van de schaalvergroting na de fusie (zie indicator nieuwe gewoontes en routines) ervaren sommige partijen de samenwerking met Rivierenland juist als moeilijker, omdat ze daardoor minder makkelijk te benaderen zou zijn. Het Bestuursakkoord Water heeft er aan bijgedragen dat het waterschap wel afspraken moet maken met het bedrijfsleven, bijvoorbeeld als het gaat om de afvalwaterketen. Rivierenland ervaart dat mensen elkaar steeds beter weten te vinden (N. Nijmeijer, persoonlijke communicatie, 23 mei 2013).

Financiële middelen

Wat betreft financiën is Rivierenland een stuk sterker komen te staan sinds de fusie. Ze kan nu zelf met initiatieven komen om mee te betalen aan bepaalde projecten die voorheen geheel door het Rijk of provincie gefinancierd werden. Zo draagt Rivierenland, samen met andere waterschappen, bij aan het ontlasten van de rijksbegroting door honderd miljoen euro bij te dragen. Rivierenland gaat zo de primaire waterkeringen voor 50% zelf financieren. Het werk werd al gedaan, maar nu heeft rivierenland de mogelijkheid hier zelf financieel aan bij te dragen (samen met andere waterschappen). Dit draagt er ook aan bij dat Rivierenland ervaart dat ze steeds meer een gelijke partner worden van de andere overheden. Over het algemeen ziet het waterschap zichzelf als autonoom: ze heeft een grote bestuurlijke kracht en de capaciteit om eigen lasten te betalen en het waterbeheer optimaal te regelen.

Professionaliteit

Over het algemeen is Rivierenland tevreden over de samenwerking met andere partijen, zoals provincie, gemeente of de LTO. Ze ziet zichzelf echter wel als een waterautoriteit. Dit betekent dat ze veel investeert in kennis en ook de meeste kennis over het systeem heeft.

Hierdoor is ze vaak gesprekspartner voor andere partijen. Ze heeft vaak een adviesrol voor gemeenten, provincies of het Rijk en denkt het liefst, waar mogelijk is, zelf mee over strategieën. Kennis kan dan gebruikt worden als middel om invloed uit te oefenen. Na de fusie kon het waterschap meer specialisten in dienst nemen (hydrologen, ecologen, technici, ruimtelijke ordeningsmensen, enz.). Met een uitbreiding van werknemers, kon kennis makkelijker door het waterschap zelf gegenereerd worden, waardoor ze op een gelijk niveau met universiteiten of instituten als Deltares kwam te staan. Met professionaliteit probeert Rivierenland ook draagvlak te creëren bij burgers. Ze neemt maatregelen om een actievere houding aan te nemen. Dit door bijvoorbeeld de procedures voor vergunningen te verkorten en door het organiseren van informatieavonden, inloopavonden of tafelgesprekken. Hierin is Rivierenland echt veranderd (E. van Tuinen, persoonlijke communicatie, 7 juni 2013). Toch weten nog weinig burgers wat het waterschap precies doet. Hier ziet Rivierenland nog een grote taak voor haarzelf weg gelegd (H. Roorda, persoonlijke communicatie, 21 juni 2013).

Regelgeving

De watertoets blijkt, naast bevordering van samenwerking tussen waterschap en gemeente, erg belangrijk als het gaat om de middelen die het waterschap tot haar beschikking heeft. De watertoets gaat geïntegreerd worden in de omgevingswet (voorheen Waterwet). Het lijkt er echter op dat de Watertoets hier geen prominente plek in krijgt als instrument voor het waterschap. Rivierenland ziet dit als een negatieve ontwikkeling, omdat ze juist de verankering van een instrument als de Watertoets belangrijk vindt zodat het waterschap een juridisch middel heeft bij plannen van gemeenten of provincies. Als het gaat om de omgevingswet in zijn geheel, heeft het waterschap het idee dat ze hierdoor wat machtsmiddelen verliest en daardoor iets minder sterk komt te staan (N. Nijmeijer, persoonlijke communicatie, 23 mei 2013).

Door gemeenten wordt de Watertoets ook nog wel eens als lastig ervaren, omdat zij soms hun plannen aan zullen moeten passen. Aan de andere kant kun je hier ook weer veel overlast mee voorkomen. Als voorbeeld noemt het waterschap de toepassing van de Watertoets bij een nieuwe kazerne die de gemeente Nijmegen wilde realiseren. In dit plan was de omgeving van de kazerne erg versteend. Het waterschap heeft toen met de Watertoets vast kunnen stellen dat de gemeente maatregelen zou moeten treffen om wateroverlast te voorkomen. Voor de gemeente was dit een advies waar ze zelf niet aan gedacht hadden. Het gaf nieuwe input voor hun plannen. Voor Rivierenland geeft dit aan dat het waterschap en gemeenten elkaar zo kunnen versterken (H. Roorda, persoonlijke communicatie, 21 juni 2013).

Wat betreft de Kaderrichtlijn Water wil Rivierenland de doelstellingen hiervan in 2027 bereikt hebben. De maatregelen hiervoor zijn in 2006 tot 2007 opgesteld nu in volle gang. In 2015 heeft de Europese Unie namelijk als doel gesteld dat alle wateren in goede toestand moeten verkeren. Belangrijk was dat de KRW een resultaatverplichting kent, waardoor het waterschap wel maatregelen moest nemen. Vooral bij de rioolwaterzuiveringsinstallaties zal Rivierenland maatregelen moeten nemen (Waterschap Rivierenland, 2009).

Nieuwe visies en werkwijzen

Voordat een organisatie over kan gaan op nieuwe visies en werkwijzen, zal zij te maken hebben met weerstand tegen deze vernieuwing. Deze weerstand zal eerst overwonnen

moeten worden, waarna nieuwe werkwijzen en strategieën geïmplementeerd kunnen worden. Bij deze indicator zal eerst voor Rivierenland verteld worden waar zij op weerstand stuitte. Daarna zullen de nieuwe visies, werkwijzen en/of routines behandeld worden.

Weerstand bij vernieuwing

De sturing naar schaalvergroting gaf bij Rivierenland vooral weerstand bij bestuurders. Voor bestuurders betekende de schaalvergroting dat veel van hen hun positie kwijt zouden raken. Niet alleen op bestuurlijk niveau, maar ook op ambtelijk niveau riep de schaalvergroting weerstand op. Hier wisten werknemers dat ze hun baan niet kwijt zouden raken, maar zaten wel in onzekerheid over het soort baan dat ze ervoor terug zouden krijgen. Het ging vooral om praktische zaken, bijvoorbeeld waar de nieuwe centrale plaats van het waterschap zou komen en of deze goed bereikbaar voor hen zou zijn (E. van Tuinen, persoonlijke communicatie, 7 juni 2013). Zelf verklaart Rivierenland de weerstand doordat verandering niet in de aard van mensen ligt. Deze houding verandert vanzelf wanneer mensen zien dat verandering nodig is voor verbetering. Het van te voren opstellen van een integraal waterbeheerplan heeft bijgedragen aan het gemakkelijker aanpassen van eigen werkwijzen van de kleinere waterschappen. Toch werden er nog lang cultuurverschillen opgemerkt in Rivierenland, zowel op kantoor als in het veld (N. Nijmeijer, persoonlijke communicatie, 23 mei 2013). De praktijkdeskundigen vinden het moeilijk om de cultuurverschillen concreet te verwoorden.

De zogenoemde integratie van de Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden bleek de lastigste uitbreiding te zijn geweest voor het waterschap. De reden hiervoor was dat de Zuid-Hollandse waterschappen (W7) graag samen wilden fuseren. Dit plan werd echter door de Gedeputeerde Staten afgewezen. De beslissing kwam toen bij de Provinciale Staten te liggen. Er kwam een politieke lobby op gang, waarna de situatie geheel anders uitpakte. De Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden zijn toen bij Rivierenland gevoegd. Beleidsmatig was het echter logischer geweest om dit hoogheemraadschap bij de Zuid-Hollandse waterschappen te voegen. De Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden had zelfs al mee geschreven aan het Integraal Waterbeheersplan II voor Zuid-Holland Zuid. Qua structuur had dit hoogheemraadschap een opvallend verschil met Rivierenland: het wegenbeheer maakte onderdeel uit van het waterschap. In West-Nederland is dit gebruikelijker dan in de rest van Nederland. In het riviereengebied was dit niet gebruikelijk. Daar ligt deze taak veelal bij gemeenten en provincies (E. van Tuinen, persoonlijke communicatie, 7 juni 2013).

Nieuwe routines en werkwijzen

Een belangrijk moment voor beleidsverandering was het focusmoment in 1998. De waterschappen bleken geen geschikte werknormen te hebben om wateroverlast van extreme regenval te vergelijken. Vanaf dat moment zijn de waterschappen, dus ook Rivierenland, aan de slag gegaan met het ontwikkelen van een nieuwe strategie (werknormen) om te bepalen hoe vaak een gebied onder water mag komen te staan. Vanaf toen is ook de Commissie Tielrooij opgericht (WB21) en moesten de waterschappen de 'driestapsstrategie' gaan implementeren. Deze strategie houdt in dat water zo lang mogelijk vastgehouden moet worden (in de bodem). Als dit niet meer lukt, moet het water geborgen worden. Als ook dit niet toereikend is, mag het water afgevoerd worden (E. van Tuinen, persoonlijke communicatie, 7 juni 2013). In feite waren de waterschappen al bezig met de taken van WB21, namelijk zorgen voor droge voeten en schoon water. Echter, WB21 wees hen op de intensiteit en complexiteit die deze opgaven in de toekomst zouden krijgen door de effecten

van klimaatverandering. Zodra het rapport van de Commissie Tielrooij uit kwam, moest iedereen binnen de waterschappen dat lezen, om er mee aan de slag te gaan door nieuwe strategieën toe te passen (E. van Tuinen, persoonlijke communicatie, 7 juni 2013).

In 2002 is het eerste Waterbeheersplan verschenen van waterschap Rivierenland (eerste integrale plan na de fusie). Hierin wordt duidelijk dat het waterschap zich midden in een reorganisatie bevindt en nog zoekende is naar een visie hoe zij om moet gaan met kennis in deze nieuwe organisatie (Waterschap Rivierenland, 2001, p. 80). De fusies waren aan de gang bij de waterschappen in heel Nederland met als doel de positie van de waterschappen te versterken (BMC, 2010). De fusies liepen in lijn met het besef dat de waterschappen complexere taken zouden krijgen en de vraag of de kleine waterschappen hier klaar voor waren. Toch waren de fusieprocessen een politieke trend waar meer bestuurslagen mee te maken hebben: ook de gemeenten waren (zijn) aan het fuseren (E. van Tuinen, persoonlijke communicatie, 7 juni 2013).

De nieuwe, grotere waterschappen moesten vervolgens hun beleid bijsturen volgens het kader van integraal waterbeheer. Waterschappen werden aangestuurd om nieuwe werkwijzen te hanteren, ze moesten namelijk doelmatiger worden, efficiënter werken en hun beleid beter organiseren. Het idee voor schaalvergroting kwam dus niet vanuit de waterschappen zelf. Rivierenland heeft dit echter wel erg positief op proberen te pakken. De fusie heeft voor het waterschap veel bijgedragen aan een sterkere organisatie, een nieuwe cultuur en meer professionaliteit. De fusies van de waterschappen zijn voorafgaand aan de analyse niet opgenomen in het conceptueel model, maar blijken wel een belangrijke factor te zijn geweest om de waterschappen intern te doen veranderen. Een van de grootste opgaven van de fusie van Rivierenland was om het inhoudelijke beleid op orde te krijgen. Er kwamen voor het waterschap veel nieuwe werkwijzen en strategieën bij.

Het integraal waterbeheer was voor Rivierenland belangrijk op het punt van samenwerking met gemeenten. In 2002 heeft Rivierenland het initiatief genomen om meer te gaan participeren bij het beheer en onderhoud van stedelijke waterplannen, dat toen nog door de gemeente geregeld werd (Waterschap Rivierenland, 2001). Ondertussen doet ze deze taak volledig. Zo kan ze zelf gelijk voor een goede afwatering zorgen binnen haar watersysteem. Het is van belang om de riolen te ontlasten. Met een goede afkoppeling kunnen de riolen extreme regenval wel aan. Hier ligt nog een grote opgave voor gemeente en waterschap. In plaats van het overtollig regenwater door het riool af te voeren, moet er nu gewerkt worden aan een nieuwe oplossing. Dit besef speelt sinds de laatste tien jaar steeds meer. Twintig jaar geleden werd nieuwbouw bijvoorbeeld nog gekoppeld aan het riool, maar nu wordt er volop nagedacht over alternatieven.

Een belangrijk uitgangspunt dat Rivierenland hierbij hanteert voor stedelijke en infrastructurele uitbreiding is dat iedere uitbreiding gecompenseerd moet worden. Voorbeelden waar dit gebeurt zijn Schuytgraaf (Vinex-locatie in Arnhem-Zuid) of de Waalsprong (Nijmegen). Bij snelwegen heeft het waterschap hier mee te maken als ze een primaire of secundaire dijk hinderen. De schade aan de keringen moeten in zo'n geval gecompenseerd worden. Het waterschap bemoeit zich volop met woningbouw om te voorkomen dat hier wateroverlast zal optreden in extreme situaties. Het waterschap heeft voor een betere samenwerking met gemeenten zelfs een nieuwe afdeling opgericht: Afdeling Plannen. Deze afdeling is continu in gesprek met gemeenten om vroegtijdig te participeren in planvormingstrajecten en nieuwbouwplannen. De wijk Schuytgraaf is bijvoorbeeld ingericht

met sloten en wadi's naar advies van het waterschap. Zo zijn er zijn verschillende technische mogelijkheden (N. Nijmeijer, persoonlijke communicatie, 23 mei 2013). Dit geeft ook aan dat het waterschap openstaat voor participatie bij nieuwe initiatieven.

Rivierenland wil nog drie nieuwe routines noemen waar zij gebruik van is gaan maken en die voor het waterschap belangrijk zijn. Ten eerste zijn er de stimuleringsregelingen. Met deze regelingen kan gezorgd worden dat burgers en andere partijen meedoen aan de opgaven die zij willen realiseren. Aan de andere kant zorgen stimuleringsregelingen ook weer dat het waterschap meer naar buiten gericht is. Stimuleringsregelingen worden dus als positief ervaren en kunnen eveneens als middel tot samenwerking gebruikt worden.

Een tweede routine die Rivierenland zelf noemt, is onteigenen. Onteigenen doet ze al langer, maar het kan tegenwoordig ook gezien worden in relatie met WB21. Onteigenen werd over het algemeen toegepast als een primaire dijk verbreed of omgelegd moest worden. In het kader van WB21 wordt onteigenen nu ook toegepast als er ruimte nodig is voor water om wateroverlast te voorkomen. Dit brengt echter wel juridische processen met zich mee die onteigenen bemoeilijken. In ieder geval is het proces er prominenter door in beeld gekomen. Dit is dus een extra middel, maar het gebruik ervan loopt (nog) niet soepel.

De laatste routine is de actoranalyse. Rivierenland vindt dat de actoranalyse goed kan dienen als hulpmiddel bij een goed gecoördineerde samenwerking. Dit is echter erg lastig te integreren in het systeem, omdat het waterschap een vrij technische organisatie is en dat niet in het natuurlijke gedrag past. Dit is volgens Rivierenland een diep gewortelde cultuur en het kost veel tijd om dat te veranderen. Denken vanuit kantoor moet veranderen in het centraal stellen van de omgeving en denken in techniek moet veranderen naar integraal denken. Echte gerichte actoranalyses zouden het waterschap helpen om in een gebied een goed beeld te krijgen welke opgaves waar liggen en welke actoren daarbij betrokken zijn. Rivierenland is al bezig met koppelingen van belangen te zoeken bij actoren, maar zou daar nog opener, flexibeler en sneller in kunnen opereren (N. Nijmeijer, persoonlijke communicatie, 23 mei 2013).

Micro niveau

Op micro niveau spelen innovaties een rol voor druk op het regime. Hier gaat het om projecten die opkomen vanuit niches (Figuur 10).

Dimensie	Indicator	Meetwaarde
Innovaties	Lokale/regionale projecten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cradle to cradle ▪ Building with nature

Figuur 10: Dimensie en indicatoren op micro niveau. (Bron: auteur)

Innoverende projecten

Rivierenland is hard aan de slag gegaan met het project Cradle to Cradle. Ze denkt dat de waterschappen als overheidslaag hier misschien wel het hardst mee aan de slag is gegaan. Ze is aan het verkennen wat er allemaal gedaan kan worden om energie en grondstoffen te halen uit afvalwater. Hier zijn een aantal energiefabrieken uit voort gekomen, waarvan de energiefabriek in Olburgen het meest bekend is. Veel waterschappen werken mee aan dit project (H. Roorda, persoonlijke communicatie, 21 juni 2013). Er wordt zelfs gezegd dat dit project de potentie heeft om de waterschappen als grootste groene energieproducent neer te

zetten van heel Nederland. De energiefabriek is ook een voorbeeld waar de waterschappen bewust zoeken naar samenwerking met andere geïnteresseerde partijen. Het is duurzaam en kosten efficiënt. Hergebruik wordt dus bewust ingezet als middel, omdat het veel voordelen op kan leveren. Als het gaat om innovaties vindt het waterschap dit project er echt uit springen. Verder is Rivierenland aan het kijken voor samenwerking bij biogas voor de bussen in Nijmegen, wisselt ze warmte uit met de verbrandingscentrales in het gebied en draait de afvalwaterzuivering in Nijmegen al bijna energieneutraal (De Energiefabriek, n.d.). Rivierenland vindt dat je als zuiveringsbedrijf goed moet kijken naar de mogelijkheden die er zijn als gevolg van ligging, dus naar de regionale mogelijkheden. Samenwerking met kennisinstututen is bij projecten van Cradle to Cradle erg belangrijk.

Building with Nature is een tweede project waar Rivierenland al intensief mee bezig is. In Noordwaard is bijvoorbeeld te zien dat natuur en water al samen lopen. Zowel Cradle to Cradle als Building with Nature hebben het beleid van Rivierenland beïnvloed, omdat de projecten stimuleren tot anders denken. Volgens Rivierenland heeft Cradle to Cradle het meeste invloed en wordt deze methode omarmd. Cradle to Cradle leidt er toe dat het waterschap haar takenpakket uitbreidt. Echter, in de Waterschapswet stond dat waterschappen zich alleen bezig mogen houden met waterschap gerelateerde taken. Dit heeft in beginsel wel een discussie op gang gebracht of de waterschappen zich wel mochten richten op hergebruik. De Wet leek in eerste instantie dus een belemmering te vormen. Later heeft de minister verklaard dat ze geen belemmeringen ziet in de wet. Vanaf toen konden de waterschappen hier mee verder. Rivierenland staat dus open voor innovaties. Projecten vanuit niches hebben invloed op het beleid, maar deze is niet significant. De projecten blijven immers op vrijwillige basis.

4.2.2 Aanleidingen tot beleidsveranderingen

In paragraaf 4.2.1 zijn de belangrijkste beleidsveranderingen van waterschap Rivierenland behandeld. De belangrijkste bevindingen zijn voor het overzicht in figuur 11 gezet. In deze paragraaf zullen de aanleidingen voor beleidsverandering uitgelegd worden.

Belangrijkste beleidsveranderingen Rivierenland	
Macro niveau	<ul style="list-style-type: none"> • Veel invloed projecten gestuurd vanuit Rijksniveau • 1993, 1995 en 1998 belangrijke focusmomenten, 2003 niet
Meso niveau	<ul style="list-style-type: none"> • Netwerk gelijkwaardiger • Meer samenwerking kennisinstututen, gemeenten, enz. • Schaalvergroting • Reorganisatie • Meer professionaliteit, doelmatigheid en integraliteit • Financieel krachtiger • Veel nieuwe werkwijzen en routines
Micro niveau	<ul style="list-style-type: none"> • Projecten vanuit niches worden aangegrepen

Figuur 11: Opsomming van invloed van indicatoren op macro, meso en micro niveau voor waterschap Rivierenland. (Bron: auteur)

De schaalvergroting heeft blijvende gevolgen voor Rivierenland meegebracht. Het waterschap moest vanaf dat moment gaan reorganiseren. Schaalvergroting was geen eigen keus, maar het nut ervan werd wel ingezien. Het waterschap heeft zich er vervolgens op aangepast en er bewust op gestuurd de hiërarchische structuur om te zetten naar een gelijkwaardiger structuur. De schaalvergroting kan daarom aangewezen als aanleiding om de cultuur binnen de organisatie te veranderen, professioneler te worden en financieel krachtiger te worden. Wel heeft de organisatie daarna doelbewust middelen (kennis, geld en regelgeving) ingezet om de structuur opener te maken.

Het waterschap geeft aan dat de doelmatigheidsdiscussie in de Tweede Kamer en de discussie rondom bestaansrecht van het waterschap de belangrijkste redenen waren om tot fusieren over te gaan. Bij verkiezingen van het waterschap komt slechts 25% van de burgers hier naar toe. Dit leidt tot een steeds terugkerende discussie of de waterschappen nog wel moeten blijven bestaan. Rivierenland heeft daarom het idee dat zij continu moet bewijzen dat ze haar werk goed doet. Deze druk maakt ook dat de organisatie moet laten zien dat ze openstaat voor innoverende projecten en samenwerking met andere partijen, ook vanuit de doelmatigheidsdiscussie. Daarbij speelt ook dat waterschappen elkaar beïnvloeden: ze willen niet achterblijven en ook een volwaardige partner worden. Grote, structurele veranderingen van deze organisatie kunnen verklaard worden vanuit politieke trends op macro niveau. Druk vanuit het macro niveau (politieke cultuur en trends) is daarom erg belangrijk.

Een andere aanleiding voor Rivierenland om meer samen te gaan werken en participeren in innoverende projecten was om meer invloed te krijgen en gemeenschappelijk voordeel te creëren. De partners voor samenwerking komen veelal voort uit het feit dat zij veel overeenkomsten vertonen met het systeem van Rivierenland. Zo is de samenwerking met de Hollandse Delta vrij natuurlijk, omdat ze overeenkomsten hebben in het watersysteem. Daarnaast zijn veel publieke partners vaste overlegpartners. Samenwerking met private partijen is minder natuurlijk. Voor het waterschap brengt dit meer risico's mee (E. van Tuinen, persoonlijke communicatie, 7 juni 2013).

Tegelijkertijd met de doelmatigheids- en bestaansrecht-discussie kwam steeds meer het besef bij dit waterschap op dat de hoge afvoeren van rivieren het gevolg waren van klimaatverandering. De komst van WB21 ziet Rivierenland daarom ook in relatie met haar fusie. Het waterschap zou grotere opgaven krijgen en de verwachting was dat de kleine waterschapjes hier niet sterk genoeg voor waren. De focusmomenten in 1993, 1995 en 1998 zijn erg belangrijk gebleken voor Rivierenland, omdat ze hebben geleid tot grote veranderingen betreffende de werkwijzen van het waterschap. Daarnaast zorgen dit soort focusmomenten voor een maatschappelijke acceptatie om investeringen te doen en schuift de discussie van bestaansrecht (tijdelijk) naar de achtergrond. De wateroverlast in 1993 en 1995 waren voornamelijk belangrijk voor het risicobesef bij Rivierenland dat hun rivieren meer ruimte nodig hadden dan ze kregen. 1998 was juist belangrijk om nieuwe werknormen op te stellen (E. van Tuinen, persoonlijke communicatie, 7 juni 2013).

Tegenwoordig merkt de organisatie de gevolgen van de economische crisis. Haar financiële situatie is hierdoor aan het veranderen. Door minder financiële middelen is ze genoodzaakt weer anders te gaan denken. In het één na laatste waterplan komt naar voren dat het waterschap alles wil doen. Ze legt zowel de focus op: waterkwaliteit als -kwantiteit. Bij nieuwe plannen zal het waterschap een keus tussen moeten maken welke nadruk in welk

gebied komt te liggen. De economische crisis kan zelfs toegevoegd worden aan de focusmomenten (H. Roorda, persoonlijke communicatie, 21 juni 2013).

De ontwikkelingen in de materiële omgeving (urbane ontwikkeling en infrastructuur) blijken weinig invloed op het beleid te hebben gehad. Uiteindelijk worden deze plannen besloten door de algemene democratie en speelt het waterschap hier geen rol in. Wel is Rivierenland, mede dankzij de Watertoets, meer gaan participeren in de rol van water in het stedelijk gebied. De Watertoets is een belangrijk middel gebleken om meer invloed te krijgen en meer samen te werken met gemeenten.

Rivierenland heeft bij de reorganisatie wel te maken gehad met weerstand. Deze heeft beleidsverandering echter niet tegengewerkt. De organisatie had alleen iets meer tijd nodig om de medewerkers aan de veranderingen te laten wennen. De toegevoegde waterschapjes hadden andere denkwijzen, maar deze hebben geen belemmering gevormd voor het beleid, omdat ze van tevoren al samen om de tafel zijn gaan zitten voor een Integraal Waterbeheersplan (2002-2006).

Bepaalde projecten is Rivierenland aangegaan omdat ze gestuurd werden vanuit het Rijk: de meerlaagse veiligheid en Ruimte voor de Rivier. Andere projecten, zoals Cradle to Cradle en Building with nature, kwamen op vanuit niches. In beide gevallen hebben deze projecten tot een beleidsverandering geleid. Ligging blijkt erg bepalend te zijn voor de projecten waar Rivierenland in participeren wil. Er wordt vooral gezocht naar regionale mogelijkheden, dus welke mogelijkheden hun beheersgebied biedt. De invloed van innoverende projecten worden echter minder significant gezien als aanleiding voor beleidsverandering dan de projecten die van bovenaf gestuurd zijn. De invloed is daarbij erg afhankelijk van de afdeling: de grootste veranderingen in de waterketen zijn in Rivierenland voortgekomen uit de Cradle to Cradle gedachte. Voor beleidsverandering in de waterkeringen waren juist de focusmomenten doorslaggevend.

4.3 Analyse waterschap Reest & Wieden

Nu een analyse is gemaakt van het beleid van waterschap Rivierenland, zal een analyse gemaakt worden van beleidsveranderingen bij waterschap Reest & Wieden. Deze analyse zal op een zelfde manier gebeuren. Na deze analyse worden de resultaten van beide casussen vergeleken in paragraaf 4.4.

4.3.1 Beleidsveranderingen Reest & Wieden 1990 tot heden

Macro niveau

Politieke cultuur en trends

Bij de projecten die gestuurd zijn vanuit het Rijk, is waterschap Reest & Wieden intensief bezig met het Deltaprogramma. Voor dit waterschap gaat het niet zozeer om het versterken van dijken, maar wel om te zorgen dat de inrichting aangepast wordt aan water. Problemen met water kunnen namelijk al beginnen zodra er 10 centimeter water staat, omdat dit al schadelijk kan zijn voor de elektriciteitsvoorzieningen.

Het programma Ruimte voor de Rivier heeft geen enkele invloed gehad, omdat alleen de waterschappen met grote rivieren hier mee aan de slag moesten. Als waterschap zonder grote rivieren, hoefde Reest & Wieden geen invulling te geven aan dit programma.

Het programma van de Ecologische Hoofdstructuur heeft bij veel partijen weerstand opgeroepen. Bij Reest & Wieden echter niet. Zij heeft juist een enorme financiële motor ontdekt in dit project. Toch vindt het waterschap Natura 2000 gekoppeld aan de EHS geen goede ontwikkeling geweest. Natura 2000 zorgde er namelijk voor dat natuurbeheer en landbouw weer tegen over elkaar kwamen te staan. Daarbij kijkt het programma naar het verleden, terwijl het beter op de toekomst gericht had kunnen zijn. Samen met de PAS (Programmatische Aanpak Stikstof) werd gezegd dat veel maatregelen hiervoor bij het waterbeheer konden komen. Het is daardoor bij het takenpakket van het waterschap gekomen. Het idee hierbij was dat derden zouden betalen, maar Reest & Wieden stelt vraagtekens bij de uitwerking van dit idee (H. Post, persoonlijke communicatie, 4 juli 2013).

Een programma dat voor Reest & Wieden ook veel invloed heeft gehad, is het Hoogwaterbeschermingsprogramma (NHWBP-2). Deze is vooraf niet opgenomen in het conceptueel model en het waterschap zou deze graag toevoegen aan de programma's gestuurd vanuit het macro niveau. Het NHWBP-2 is één van de grote verbeterprogramma's om Nederland te beschermen tegen hoogwater en is geïntroduceerd in 2007. In het programma werken de Rijksoverheid, waterschappen, hoogheemraadschappen en de provincie Groningen samen om deze doelstelling te bereiken (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, n.d.). Voor de waterschappen was dit programma financieel erg voordelig, omdat de helft van de kosten gefinancierd werd. Reest & Wieden heeft relatief gezien weinig primaire waterkeringen, maar in het gebied is een keersluis en een schutsluis die hoge kosten met zich meebrengen. Door het NHWBP worden de kosten voor Reest & Wieden bij deze sluisen verminderd (H. Post, persoonlijke communicatie, 4 juli 2013). De invloed uitte zich dus voornamelijk in een verschuiving van financiële lasten.

Effecten klimaatverandering

In 2001 werd bekend dat Reest & Wieden als gevolg van de effecten van klimaatverandering ruimte moest zoeken in hun systeem om overschotten kwijt te kunnen. In 2009 is het

waterschap aan de slag gegaan met Water Op Maat-projecten om haar watersysteem klimaatbestendig te maken. Dit wordt verder toegelicht bij de indicator nieuwe visies en werkwijzen. Van de effecten van klimaatverandering ervaart Reest & Wieden voornamelijk meer regenval en 's zomers meer droogte. Aanpassing aan het klimaat doet Reest & Wieden niet alleen, vooral samenwerking met andere waterschappen in stroomgebied Rijn-Oost speelt voor Reest & Wieden een belangrijke rol hierbij.

(Bijna) rampen

Reest & Wieden stelt dat de wateroverlast in 1998 haar erg verrast heeft. Ze had zich tot aan dat moment niet gerealiseerd dat er zoveel wateroverlast kon zijn door extreme regenval. Ze realiseerde zich vanaf dat moment dat er grenzen lagen aan de maakbaarheid. Het aspect van klimaatverandering is hier later pas in vervlochten.

Ondertussen is men zich nog steeds bewust van het focusmoment in 1998, maar Reest & Wieden geeft aan dat het wel al meer dan tien jaar geleden is. Ze vindt het tijd voor een nieuw focusmoment om iedereen weer even op scherp te zetten. Een waterberging moet bijvoorbeeld regelmatig onder water komen te staan om de burger het belang er van te laten zien. Daarnaast is een regelmatig focusmoment belangrijk zodat mensen weten hoe ze moeten reageren. Reest & Wieden geeft wel aan dat de zelfredzaamheid van burgers nog niet hoog genoeg is en dat ze dit wil versterken.

Het waterschap geeft aan dat ze helemaal geen invloed hebben ondervonden van de wateroverlast in 1993 en 1995, omdat dit voor haar eigen regio geen probleem vormde. De provincie Overijssel, waar Reest & Wieden deels mee overlapt, was op dat moment gefocust op wateroverlast van de IJssel, maar deze rivier stroomt niet door het beheersgebied van Reest & Wieden. Met andere woorden hebben de gevolgen van wateroverlast geen invloed gehad op het watersysteem van Reest & Wieden.

Toen de commissie Tielrooij in 1998 aan de slag ging met WB21, merkte het waterschap dat alle aspecten van klimaatverandering bij elkaar gepakt zijn. Bij het Deltaprogramma was het eveneens de bedoeling dat de waterbeheerders eensgezind zouden gaan optrekken. Toch geeft Reest & Wieden aan dat de ligging van waterschappen bepaald heeft op welke aspecten de focus kwam te liggen. Voor Reest & Wieden lag deze focus op het Deelprogramma zoetwater en het Deelprogramma IJsselmeer. Het Deelprogramma zoetwater gaat over de aanwezigheid van voldoende zoet water op de juiste plaats, op het juiste moment en met de juiste kwaliteit. Voor het IJsselmeergebied is bijvoorbeeld een prognose gemaakt dat een aanpassing van het peilbeheer nodig zal zijn om een watertekort, dat eens in de tien jaar op zal treden, tegen te gaan. Daarnaast kunnen de zandgronden, waar Reest & Wieden veel mee te maken heeft, te weinig vocht in de bodem krijgen wanneer er te weinig wateraanvoer van buitenaf is (Rijksoverheid, n.d.).

Watersystemen

Reest & Wieden heeft een omgeving met veel natuurgebied. Toen zij meer ruimte moest gaan zoeken voor water, probeerde ze deze twee functies zo goed mogelijk te combineren. Het bergen van water of het extreem vasthouden van water moesten dus gecombineerd worden met natuurbeheer. Een voorbeeld van een gebied waar dit goed gelukt is, is het Dwingelderveld. In Groningen was een project voor geluidswalen aan de gang. De grond hiervoor werd afgegraven bij het Dwingelderveld. Toen is het idee bedacht om in het residu van dit gebied een opvang gelegenheid te maken voor water. Op deze manier werd het

stroomgebied ontlast en werd verdroging tegen gegaan. Het waterschap probeert bij veel plannen van gemeenten en provincies doelbewust aan te geven waar ruimte is voor water en probeert het dan ook voor elkaar te krijgen dat die ruimte gereserveerd wordt.

Urbane ontwikkeling

Als het gaat om stedelijke inrichting en ontwikkeling is de Watertoets voor Reest & Wieden een belangrijk instrument gebleken in hun beleid. Het grootste deel van de Watertoets is door Reest & Wieden zelf ontwikkeld. Ondanks dat er in Reest & Wieden relatief weinig urbaan gebied is, vindt ze de Watertoets een belangrijk instrument voor het beleid.

Infrastructuur

Infrastructurele ontwikkelingen worden, in tegenstelling tot urbane ontwikkeling, niet door het waterschap benoemd als invloedsfactor voor haar beleid.

Meso niveau

Machtsverhoudingen

Voor Reest & Wieden is, net als bij Rivierenland, een schema gemaakt met de belangrijkste actoren binnen haar netwerk. Dit is te zien in figuur 12. De meeste verbanden van samenwerking zullen toegelicht worden bij de indicator machtsverhoudingen. De samenwerking met private partijen heeft veel te maken met kennisuitwisseling. Deze worden behandeld bij de indicator professionaliteit.

Waterschap Reest & Wieden	
Publieke partners	Private partners
<ul style="list-style-type: none"> • Rijk • Unie van Waterschappen • Waterschapshuis • Provincie Drenthe en Overijssel • Samenwerking op Rijn-Oost niveau (waterschappen Velt & Vecht, Groot Salland, Regge & Dinkel en Rijn & IJssel + Provincie Gelderland + gemeenten) • 13 gemeenten binnen waterschap (waarvan 6 kerngemeenten*) <p>*Gemeenten die voor het grootste deel binnen het gebied liggen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Universiteiten, adviesbureaus en overige kennisinstellingen (Bijv. STOWA) • Staatsbosbeheer • Landbouworganisatie • Natuur- en landschapsorganisatie (Natuurmonumenten) • Sport en beroepsvisserij • Afvalwaterbedrijven

Figuur 12: Belangrijkste actoren binnen het netwerk van Reest & Wieden (publiek en privaat). (Bron: auteur)

Samenwerking met waterschappen en provincie

De samenwerking van Reest & Wieden met buurwaterschappen en provincies is erg toegenomen en verbeterd sinds zij samen een stroomgebied vormen en ook samen een integraal waterbeheerplan hebben geschreven. Bij de samenwerking met de provincie speelt mee dat Reest & Wieden te maken heeft met zowel de provincie Drenthe als Overijssel, omdat het beheergebied over de provinciegrens ligt. Het gevolg hiervan is dat ze veel van hun ideeën dubbel moeten communiceren, maar het werken met twee provincies tegelijk

wordt niet als lastig ervaren. Reest & Wieden heeft dat namelijk altijd al moeten doen. Daarbij blijken projecten niet vaak over de provinciegrens heen te gaan.

Samenwerking met gemeenten

Bij de samenwerking met gemeenten is waar te nemen dat Reest & Wieden probeert om zich zo vroeg mogelijk in bestemmingsplannen te mengen. In de steden heeft ze namelijk te maken met bedrijven en bewoners, die niet altijd dezelfde ideeën hebben over het waterbeheer in hun stad. Ze zien vooral lasten die het waterschap brengt door zich met de ruimtelijke ordening te bemoeien. Het is voor Reest & Wieden daarom een uitdaging om de positieve belevingswaarde van water in het stedelijke gebied over te brengen. De Watertoets maakt inbreng bij urbane ontwikkeling voor Reest & Wieden een stuk makkelijker. Deze heeft er toe geleid dat gemeenten en waterschap elkaar echt zien staan. Reest & Wieden is nu bezig om samen met de zes kerngemeenten een communicatieplan op te stellen, om zo samen na te denken over het creëren van draagvlak bij burgers wanneer het waterschap met nieuwe ideeën komt (Waterschap Reest & Wieden et al., 2009).

Samenwerking met private partijen

Als het gaat om partijen als Staatsbosbeheer of Natuurmonumenten, ziet Reest & Wieden deze eerder als publieke dan private partners. Met het integraal waterbeheer is het idee gaan spelen dat er steeds meer rekening moet worden gehouden met milieubelangen of ruimtelijke orderingsbelangen. Het waterschap krijgt daardoor steeds meer te maken met private partijen, bijvoorbeeld als het gaat om waterzuiveringen. Bij projecten ziet Reest & Wieden dat ze met de belangrijkste gebiedspartners in gesprek is. Ze geeft wel aan hier nog aan het begin van te staan (H. Post, persoonlijke communicatie, 4 juli 2013).

Reest & Wieden heeft een groeiende interesse voor projecten die opgezet zijn door derden. Als zij mee helpen deze plannen te realiseren, kan het waterschap dat namelijk met een vrij geringe inspanning doen. Vaak hebben deze projecten een hoge uitvoerbaarheid. Dit betekent dat men bij dit soort projecten niet vastzit aan een lang traject, maar meestal met een paar vergunningen al aan de slag kan. Een nadeel vindt Reest & Wieden van projecten van derden dat ze weinig tot geen invloed uit kan oefenen op het tijdstip van de uitvoering (Esenkink, 2010).

Financiële middelen

De fusie bracht met zich mee dat het waterschap geld beschikbaar kreeg voor het verbeteren van haar eigen infrastructuur. Veel gemalen, stuwen waren gebouwd in de jaren '60, '70 of '80 en waren eigenlijk al aan vervanging toe. Onder andere in het gebied van Reest & Wieden werd het onderhouden van infrastructuur voor de fusie vaak gedaan aan de hand van ruilverkaveling. Na de fusie kon het waterschap meer investeren in vervangingssystemen. Reest & Wieden is een waterschap dat haar strategie van begin af aan heeft moeten aanpassen aan de relatief beperkte financiële middelen, omdat het gebied dat zij omvat relatief gezien weinig inwoners heeft. Het zo veel mogelijk combineren van functies is daarom onlosmakelijk met het beleid verbonden. Sinds het begin van de economische crisis is de strategie van Reest & Wieden om middelen in te zetten aan het veranderen. Er zijn minder financiële middelen beschikbaar en ze moeten daar dynamisch mee om gaan. Toch lijkt de economische crisis voor Reest & Wieden niet zo'n groot probleem, in die zin dat ze vanaf begin af aan al zoekt naar mogelijkheden om met weinig middelen zo veel mogelijk te doen.

Professionaliteit

In de Strategienota 2012 (Waterschap Reest & Wieden, 2008) geeft Reest & Wieden aan dat ze het kenniscentrum is voor watervraagstukken in de regio. Ze heeft daarvoor bewust geïnvesteerd in kennis. Ze heeft haar gegevens geprobeerd zo veel mogelijk te structureren en toegankelijk te maken. Intern komt dit tot uiting in kennismanagement, zoals kennisfora en kenniskaarten. Extern komt de toegankelijkheid van informatie tot uiting in de samenwerking met publieke partners, kennisinstituten als Stowa (zie dimensie innovaties) en adviesinstituten. Het waterschap neemt ook het initiatief voor projecten, zodat ze kennis kan verwerven en delen. Ze probeert een door deze strategie een goede, professionele opdrachtgever te zijn en zo ook draagvlak te verwerven. Bij burgers is draagvlak winnen het moeilijkst gebleken bij het introduceren van nieuwe projecten en bij de veranderende rol van waterbeheerder in het stedelijk gebied (J. Esenkbrink, persoonlijke communicatie, 4 juli 2013).

Regelgeving

De Kaderrichtlijn Water bracht voor Reest & Wieden met zich mee dat zij deel uit gingen maken van het deelstroomgebied Rijn-Oost. Dit gebied bestaat uit vijf waterschappen: Reest & Wieden, Velt & Vecht, Regge & Dinkel, Groot Salland en Rijn & IJssel. Een intensieve samenwerking van deze waterschappen onderling en met andere partners kwam hier uit voort. Samen werkten de waterschappen aan het Waterbeheerplan 2010 - 2015 en maakten hier een coproductie van. Dit is hun eerste gezamenlijke waterbeheerplan. Voor Reest & Wieden is dit plan een bijzonder plan worden, omdat dit betekent dat vijf verschillende waterschappen erin geslaagd zijn een gezamenlijke visie te schrijven. Het is gelukt niet naar de verschillen tussen deze waterschappen te kijken, maar juist naar de overeenkomsten. Uiteraard heeft ieder waterschap vervolgens haar eigen invulling aan de beleidsuitgangspunten gegeven. Reest & Wieden beschrijft haar relatie met de andere waterschappen in dit plan als een 'LAT-relatie': *Living Apart*, maar *Together* (Waterschap Reest & Wieden et al., 2009). De KRW is dus een belangrijk middel en stimulans geweest tot samenwerking.

De resultaatverplichting van de KRW werd in Reest & Wieden niet als probleem ervaren. Over het algemeen riep de resultaatverplichting weerstand op, terwijl het maatregelen waren waar het waterschap al mee bezig was. Als je resultaten verplicht stelt, kan dit namelijk ook juist averechts werken. De maatregelen worden dan alsnog wel gerealiseerd, maar de attitude van bestuurders verandert hierdoor op een negatieve manier. Reest & Wieden ziet de resultaatverplichting positief, omdat het een prikkel is geweest de maatregelen van de KRW op de agenda te houden.

Nieuwe visies en werkwijzen

Weerstand bij vernieuwing

De waterschappen die later gefuseerd zijn tot Reest & Wieden werden al vroeg op de hoogte gebracht dat ze later zouden gaan fuseren. Het was eigenlijk niet de bedoeling dat Wold & Wieden en het Meppelerdiep er zouden zijn. Het plan was namelijk om in één stap door te gaan naar een grotere organisatie. Dit plan riep veel weerstand op, waarna is besloten nog een tussenstap te nemen in de schaalvergroting. Hier werd duidelijk dat verandering geleidelijk moet gaan. Het waterschap blijft een beheerorganisatie en het aanpassen van structuur is niet gemakkelijk. Reest & Wieden was bij het fuseren bang dat ze de controle kwijt zou raken over het beheersgebied. Ze dacht dat er daarom in alle drie de districten een

hoofdkantoor moest staan. Sinds 2009 heeft ze er voor gekozen hier één afdeling voor te behouden en ze merkt dat het juist beter gaat dan toen ze er nog drie had. Reest & Wieden heeft dus gemerkt dat weerstand geen belemmering hoeft te vormen voor vernieuwingen, maar dat er dan wel genoeg tijd voor genomen moet worden (H. Post, persoonlijke communicatie, 4 juli 2013).

Een samenwerking met de andere waterschappen uit het stroomgebied (Rijn-Oost) zorgde voor het bij elkaar komen van verschillende strategieën, gewoonten en werkwijzen. Het proces om overeenstemming te bereiken werd als lastig ervaren. Op strategisch niveau was het makkelijker om deze overeenstemming te bereiken dan op operationeel niveau. Vooral de ideeën over de uitvoering verschilden. Aan de andere kant is overeenstemming toch binnen een kort tijdsbestek goed gelukt. Dat is voor Reest & Wieden het belangrijkste.

Nieuwe werkwijzen

De wateroverlast in 1998 is een belangrijk moment geweest voor Reest & Wieden om na te gaan denken over nieuwe normen. Het ging bij deze normen om oppervlaktewater te meten en te vergelijken. Daarnaast gaf de wateroverlast in 1998 het besef dat de calamiteitenplannen ‘opgepoetst’ moesten worden. Het waterschap had nog bijna geen calamiteitenplannen en de plannen die ze wel hadden, moesten worden geactualiseerd.

De situatie in 1998 wordt nog steeds als voorbeeld gebruikt voor nieuwe plannen. Het waterschap heeft na deze situatie veel maatregelen genomen waardoor ze verwacht dat een zelfde situatie in de toekomst minder problemen zal geven. Deze maatregelen staan in relatie met de effecten van klimaatverandering. De kleinere waterschappen, waaruit Reest & Wieden voortgekomen is, werkten nog niet met het concept WB21. Er werd wel rekening mee gehouden dat situaties extreem konden zijn. Hier werd in het dagelijks waterbeheer wel rekening mee gehouden. Dit betekent dat WB21 voor het waterschap een nieuw concept was waar ze mee aan de slag moest. In figuur 13 zijn de nieuwe strategieën te zien voor het waterbeheer in een gemiddelde, extreem natte en extreem droge situatie. Ze is voornamelijk gebruik gaan maken van de driestapsstrategie (onderdeel van WB21) en heeft de nieuwe normering voor wateroverlast in gebruik genomen. Er werden samen met gebiedspartners water ateliers georganiseerd voor het overtollige water. Reest & Wieden kwam er achter dat deze waterateliers het beste berekend konden worden in kubieke meters in plaats van hectaren, omdat je op deze manier minder weerstand ontvangt. Deze plannen werden een belangrijk onderdeel voor het eerste Waterbeheerplan (J. Esenkbrink, persoonlijke communicatie, 4 juli 2013).

	Gemiddelde situatie	Extreem natte situatie	Extreem droge situatie
<i>Frequentie</i>	Bijna gehele jaar	Kans 1/10 jaar	Kans 1/10 jaar
<i>Doel</i>	GGOR (vasthouden, bergen en afvoeren)	Bergen en afvoeren	Vasthouden
<i>Aanpak</i>	Extra ruimte	Normering wateroverlast Niet afwentelen Water op straat c.q. land	Inlaten gebiedsvreemd water Verdringingsreeks Beregeningsverbod

Figuur 13: Nieuwe werkwijzen van Reest & Wieden voor extreme situaties (Bron: Reest & Wieden et al., 2009, p. 35)

Naast beleidsinhoudelijke veranderingen, heeft ook Reest & Wieden rond de eeuwwisseling een fusie ondergaan, waardoor zij organisatorisch eveneens grote veranderingen onderging. In 2000 is Reest & Wieden gefuseerd uit drie kleinere waterschappen. Het waterschap ziet dat ze in de tussentijd erg veranderd is. Hieronder worden de belangrijkste veranderingen sinds de fusie van Reest & Wieden op een rij gezet:

- De wateropgaven van WB21 zijn in volle gang.
- De organisatie is professioneler geworden, omdat er meer ruimte en geld was voor specialistische kennis.
- Doelmatiger werken met als gevolg intensievere samenwerking.
- Waterkwaliteit en kwantiteit zijn bij elkaar gekomen. Dit wordt gezien als een erg positieve ontwikkeling.
- Reest & Wieden heeft het operationele beheer gekregen over het diepe grondwater, wat voorheen bij de provincies lag.
- Grensproblemen speelden geen rol meer.

Reest & Wieden merkt dat ze als waterschap steeds meer onderdeel uitmaakt van een bestuurlijke transitie in Nederland. Deze bestuurlijke transitie uit zich voornamelijk in multischaligheid. Taken krijgen steeds vaker verschillende schalen waarin zij uitgevoerd moeten worden. Het waterschap moest hier leren de schaal op een juiste manier neer te zetten. Zo kregen strategieën die het waterschap had, zoals de driestapsstrategie, een integraal karakter toen Reest & Wieden deel uit ging maken van het stroomgebied Rijn-Oost. Nu worden de taken op dit schaalniveau uitgevoerd (Waterschap Reest & Wieden et al., 2009). Ondanks de samenwerking met de andere waterschappen van Rijn-Oost, heeft Reest & Wieden het idee dat ze met haar integrale benadering bij eigen projecten redelijk uniek is. Ze ziet dat sommige andere waterschappen hun projecten juist meer vanuit één richting benaderen, bijvoorbeeld alleen vanuit de KRW in plaats van alle drie de invalshoeken (KRW, WB21 en GGOR, zie indicator innoverende projecten).

Micro niveau

Innoverende projecten

Het project Cradle to Cradle is voor Reest & Wieden heel belangrijk bij de waterzuiveringen. Ze is bezig met bevorderen van samenhang, afstemming en meer doelmatigheid in de afvalwaterketen (Reest & Wieden et al., 2009). Hun initiatief voor innovatie in de waterkwaliteit blijkt onder andere uit hun participatie bij de Watermozaïekprojecten. Stowa heeft een programma gestart om de haalbaarheid, effectiviteit en betaalbaarheid van maatregelen voor het verbeteren van de waterkwaliteit te onderzoeken. Het programma houdt een onderzoek in waarbij kennisvragen opgesteld worden in samenwerking met waterbeheerders, die Stowa vervolgens ging beantwoorden. De mozaïek stukjes staan in het programma voor bouwstenen van kennis die de verschillende partijen aanleveren. Stowa biedt op deze manier de mogelijkheid om wetenschappers en waterbeheerders met elkaar in contact te brengen en ervaringen uit te laten wisselen (Stowa, 2011b). In samenwerking met Waternet, waterschap Reest & Wieden, Delfland en Veluwe zijn vervolgens acht watermozaïekprojecten ontworpen. Vijf hiervan zijn zelfs gehonoreerd. Een bijkomend voordeel van deze projecten was dat ze konden rekenen op een hoge subsidie en dat ze tegelijkertijd bijdragen aan het behalen van de KRW-doelstellingen (Stowa, 2010, p. 13).

In het thema van Cradle to Cradle is Reest & Wieden sinds kort ook bezig met 'biobased economy'. Het waterschap heeft veel maaisel beschikbaar dat ze lang beschouwd hebben als afval. Ze is nu aan het onderzoeken hoe daar nuttiger mee om gegaan kan worden (H. Post, persoonlijke communicatie, 4 juli 2013). Building with nature speelt nog geen grote rol voor Reest & Wieden. Het zit nog in een beginfase waar wat initiatieven en gedachten uitgewisseld worden.

Naast de innoverende projecten die voorafgaand aan dit onderzoek opgesteld zijn, is Reest & Wieden intensief bezig met haar eigen innoverende projecten: de Water Op Maat-projecten. Zoals de naam al suggereert gaat het hier om projecten waarbij waterbeheer op maat aangeboden wordt per gebied. Hierbij worden inrichting, waterkwantiteit en waterkwaliteit zo goed mogelijk aangepast aan de functie van het gebied. De projecten gaan uit van drie hoofdthema's: KRW, WB21 en de GGOR. Deze worden zo veel mogelijk samen geïntegreerd. De begrippen KRW en WB21 zijn reeds toegelicht. De GGOR houdt het Gewenst Grond- en OppervlaktewaterRegime. Het regime gaat over een goede hoogte van grondwaterstanden, waterpeilen en waar nodig een goede waterkwaliteit. Het wordt alleen opgesteld voor ruraal gebied. Water-Op-Maat bestaat uit zo'n 39 projecten die in de fase zitten van uitvoering, afronding of tijdelijk op 'on hold' staan.

De integrale context van deze projecten is een uitdaging voor Reest & Wieden. Projecten eendimensionaal uitvoeren is gemakkelijker en sneller, maar samen kom je uiteindelijk verder (H. Post, persoonlijke communicatie, 4 juli 2013). Reest & Wieden heeft goede ervaringen met de projecten. Het waterschap is zich echter erg bewust van de risico's voor de dynamiek hiervan. Het gaat hier om financiële, procedurele, draagvlak, inhoudelijke, communicatieve en planningsrisico's. Een belangrijk instrument dat ze gebruikt om de risico's zo veel mogelijk te beperken is de risicoanalyse (Esenkbrink, 2010). Reest & Wieden ziet de Water Op Maat-projecten eerder als een uitwerking van nieuw beleid dan een stimulans tot nieuw beleid. De drie hoofdthema's hiervan zijn namelijk een aansturing vanuit het Rijksniveau. Cradle to Cradle is wel een stimulans voor nieuwe werk- en denkwijzen, maar niet significant voor beleidsverandering.

4.3.2 Aanleidingen tot beleidsveranderingen

In paragraaf 4.3.1 zijn de belangrijkste beleidsveranderingen van waterschap Reest & Wieden behandeld. De belangrijkste bevindingen zijn te vinden in figuur 14. In deze paragraaf worden de belangrijkste aanleidingen tot beleidsverandering uitgelegd.

Belangrijkste beleidsveranderingen Reest & Wieden	
Macro niveau	<ul style="list-style-type: none"> • Veel invloed Deltaprogramma en EHS • Geen invloed Ruimte voor de Rivier • 1998 belangrijk focusmoment. 1993, 1995 en 2003 niet
Meso niveau	<ul style="list-style-type: none"> • Netwerk is uitgebreid: stroomgebied Rijn-Oost • Meer samenwerking kennisinstituten, gemeenten, enz. • Schaalvergroting • Reorganisatie • Meer professionaliteit, doelmatigheid en integraliteit • Functies zo veel mogelijk combineren • Nieuwe werkwijzen vooral n.a.v. WB21 en KRW
Micro niveau	<ul style="list-style-type: none"> • Cradle to Cradle en biobased economy • Water Op Maat-projecten

Figuur 14: Opsomming van invloed van indicatoren op macro, meso en micro niveau voor waterschap Reest & Wieden. (Bron: auteur)

Voor Reest & Wieden is de aanleiding voor haar fusie te vinden in de Derde Nota Waterhuishouding. Hier kwam als eerst de stroomgebiedsbenadering naar voren die toegepast zou moeten gaan worden in Nederland. De waterschappen moesten toen hun grenzen aan gaan passen aan de stroomgebieden. In Wold & Wieden en het Meppelerdiep was het daarom nodig om tot één stroomgebied te komen. Daarnaast speelde de opkomst van het integraal waterbeheer (uit de Derde Nota Waterhuishouding) een grote rol bij de fusie en het aangaan van intensievere samenwerking met bijvoorbeeld andere waterschappen en provincies (Rijn-Oost). Reest & Wieden ziet het toewerken naar integraal waterbeheer als een grotere aanleiding voor het fuseren dan de opkomst van WB21. Uiteindelijk waren het Rijk en de provincies de drijfkracht voor schaalvergroting, wat betekent dat er een sterke sturing voor verandering is vanaf het macro niveau. Naast de sturing voor schaalvergroting stuurt het Rijk aan op decentralisatie. Het gevolg voor de waterschappen is dat zij meer taken krijgen. Het waterschap moet hierdoor goed blijven opletten hoe ze met haar middelen omgaat, wat je wel en niet kan doen.

De fusie was een aanleiding naar een professionelere organisatie. Wel heeft Reest & Wieden hier vanuit haarzelf doelgericht naar toe moeten werken. Door meer financiële middelen kon ze meer professionals in dienst nemen. Daarnaast heeft ze zelf aangestuurd op samenwerkingsverbanden met onderzoeksinstituten en kennisinstituten, zoals Stowa, om hier voordelen uit te halen voor beide partijen.

Het focusmoment in 1998 wordt in Reest & Wieden gezien als een belangrijke factor voor beleidsverandering. Ze geeft aan dat dit soort momenten ook op zijn tijd nodig zijn om

iedereen weer te laten realiseren hoe belangrijk het waterbeheer is. Focusmomenten leiden vaak direct tot nieuwe maatregelen of vernieuwing van strategieën. Juist 1998 was erg belangrijk, omdat het waterschap met een onbekende situatie te maken kreeg van extreme regenval. Onvoldoende voorbereiding en ervaring speelde daarom ook een rol bij het effect van dit focusmoment.

Verder ervaart het waterschap een grote rol van Europa die het waterbeheer stuurt. Van daaruit mag het Rijk wat van dit beleid invullen. Pas daarna mogen de waterschappen hier hun invulling aan geven. De Europese Unie houdt de waterschappen niet nauwkeurig in de gaten, maar Reest & Wieden vindt de invloed van Europa vooral gevoelsmatig groter worden.

Reest & Wieden geeft aan dat het vertrekpunt voor het aangaan van nieuwe projecten voornamelijk WB21 en de KRW zijn (geweest). Zo was de belangrijkste aanleiding voor het initiatief van de Water Op Maat-projecten het rapport van de commissie Tielrooij (WB21). Reest & Wieden heeft hier zelf de invulling aan gegeven om dit per deelgebied te doen om voor ieder gebied de beste resultaten te krijgen. Het waterschap geeft aan dat ze in beginsel vooral gefocust was op haar eigen gebied en dat alle waterschappen dit deden. Hier is verandering in gekomen door WB21. Hiermee probeerde het Rijk een verbinding te leggen tussen de waterschappen en dus aan te sturen op integraliteit. Reest & Wieden geeft aan dat haar projecten voornamelijk voortkomen uit de waterbeheerplannen, wat betekent dat ze een gevolg zijn van beleid en niet zozeer een stimulans tot beleid of beleidsverandering. Initiatieven als Cradle to Cradle moeten zich nog verder ontwikkelen, maar lijken tot nu toe minder belangrijk te zijn voor beleidsverandering dan de sturing van het macro niveau. Aan de andere kant moeten 'monitoring' en evaluatie steeds meer onderdeel worden van de beleidsinvulling, waardoor projecten ook een nieuwe input aan het beleid kunnen geven.

De KRW komt als invloedsfactor vooral tot uiting in organisatorische veranderingen bij Reest & Wieden. Het was een stimulans om intensiever te gaan samenwerken, waar al snel een gezamenlijk waterbeheerplan uit voort kwam. De Watertoets is vanuit regelgeving erg bepalend geweest voor de samenwerking tussen Reest & Wieden en haar gemeenten. Er kan daarom gesteld worden dat regelingen als de Watertoets en de KRW veel invloed hebben (gehad) op de structuur van het netwerk rondom dit waterschap.

4.4 Vergelijking Rivierenland en Reest & Wieden

In paragrafen 4.2 en 4.3 is een analyse gedaan voor waterschap Rivierenland en waterschap Reest & Wieden. Eerst zijn de beleidsveranderingen beschreven die beide waterschappen hebben gedaan over de (context) factoren die aanleiding zijn geweest voor de eerder vastgestelde beleidsveranderingen. Hiermee zijn de deelvragen 3 en 4 beantwoord. In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de laatste deelvraag, namelijk welke contextfactoren een significante invloed hebben gehad voor beide waterschappen. Het antwoord zal gegeven worden door beide waterschappen met elkaar te vergelijken.

Macro niveau

Op het macro niveau zijn verschillende factoren naar voren gekomen die belangrijk zijn voor beleidsverandering bij één van beide of beide waterschappen. In figuur 15 zijn de belangrijkste gevolgen van ontwikkelingen op het macro niveau voor beide waterschappen in kaart gebracht. Deze zullen vervolgens toegelicht worden.

Aanleiding	Gevolg Rivierenland	Gevolg Reest & Wieden
<ul style="list-style-type: none"> - Discussie doelmatigheid en bestaansrecht - Derde Nota waterhuishouding - Niet achter willen blijven - Opkomst integraal waterbeheer 	Fuseren	<ul style="list-style-type: none"> - Fuseren - Toenemend belang Rijn-Oost samenwerking
Schaalvergroting	<ul style="list-style-type: none"> - Reorganisatie - Meer professionaliteit - Meer financiële middelen - Integraal en doelmatig werken - Veranderende machtsverhoudingen 	<ul style="list-style-type: none"> - Reorganisatie - Meer professionaliteit - Meer financiële middelen - Integraal en doelmatig werken - Veranderende machtsverhoudingen
<ul style="list-style-type: none"> - Effecten klimaatverandering 	<ul style="list-style-type: none"> - Fuseren - Ruimte voor rivier - HWBP-2 - Driestapsstrategie 	<ul style="list-style-type: none"> - Water Op Maat-projecten - Driestapsstrategie - HWBP-2
Focusmomenten 1993 en 1995	Maatregelen meer ruimte rivieren	Geen
Focusmoment 1998	Nieuwe normen voor wateroverlast regen	<ul style="list-style-type: none"> - Nieuwe normen voor wateroverlast regen - Actualisatie calamiteitenplannen
Materiële omgeving	<ul style="list-style-type: none"> - Focus Ruimte voor de Rivier, Deltaprogramma (meerlaagse veiligheid) 	<ul style="list-style-type: none"> - Focus Deltaprogramma zoetwater en IJsselmeergebied - Waterbeheer combineren met EHS
Economische crisis	<ul style="list-style-type: none"> - Selectie maken van doelen en middelen - Functies combineren 	<ul style="list-style-type: none"> - Selectie maken van doelen en middelen - Functies combineren

Figuur 15: Vergelijking aanleidingen tot beleidsverandering voor waterschap Rivierenland en waterschap Reest & Wieden op macro niveau. (Bron: auteur)

Rond de eeuwwisseling wordt voor beide waterschappen duidelijk dat ze van bovenaf aangestuurd worden tot schaalvergroting. Reest & Wieden fuseert in 2000 en Rivierenland in 2002. Deze aansporingen tot schaalvergroting bleken te spelen voor alle waterschappen in Nederland, maar ook bij andere overheidslagen, zoals gemeenten. De overheid had als doel gesteld dat de waterschappen doelmatiger moesten worden en integraal moesten gaan

werken. De integraliteit werd vastgelegd in de Derde Nota Waterhuishouding. Beide waterschappen geven aan dat de schaalvergroting hen heeft geholpen om professioneler en financieel krachtiger te worden. Dit heeft er toe geleid dat machtsverhoudingen in hun netwerk zijn gaan schuiven. Ze zijn op een gelijk niveau komen te staan met hun partners. Een verschil tussen de waterschappen is te zien waar zij een relatie tussen de fusie en WB21 moeten leggen. Rivierenland ziet haar fusie wel in relatie tot WB21, terwijl Reest & Wieden hier geen relatie tussen ervaart. Verder waren de waterschappen die tot Rivierenland gefuseerd zijn voor de fusie al bezig met WB21. Dit rapport verscheen namelijk twee jaar voor de fusie. Reest & Wieden is in hetzelfde jaar gefuseerd als WB21 verscheen, zij kon daar toen gelijk mee aan de slag.

Er is een grote samenhang te zien tussen de effecten van klimaatverandering, de focusmomenten en programma's die daarna verschenen. Waterschappen werden zich als gevolg van de focusmomenten erg bewust van de effecten van klimaatverandering. Voor Rivierenland waren dit 1993, 1995 en 1998. Voor Reest & Wieden was dit 1998. Vanuit het Rijksniveau is na deze momenten de commissie Tielrooij opgericht, waarna het Waterbeheer voor de 21^e eeuw verscheen. Deze werd door meerdere programma's opgevolgd. Er kwamen verschillende programma's, zoals het Deltaprogramma en Ruimte voor de Rivier, waar de waterschappen vervolgens invulling aan moesten geven. Dit bracht met zich mee dat nieuwe strategieën noodzakelijk waren, voornamelijk om het water meer ruimte te geven. Zoals in figuur 15 te zien is bij de materiële omgeving, is de omgeving van het waterschap bepalend voor de focus die ze legt bij top down gestuurde programma's.

Beide waterschappen geven aan dat focusmomenten zo nu en dan nodig zijn om iedereen weer op scherp te zetten: "Geef ons heden ons dagelijks brood, en af en toe een watersnood." Er is daarom een grote invloed geweest vanaf het macro niveau voor beide waterschappen. De ligging was hierbij van grote invloed op de nadruk die bepaalde projecten en programma's kregen in een gebied en op de samenwerkingsverbanden die waterschappen aangingen. De invloed van de focusmomenten was eveneens bepaald door de ligging.

De economische crisis is mede van invloed geweest op de strategieën die beide waterschappen hanteren. Als gevolg van de crisis is er financieel er minder geld beschikbaar. Er moeten nieuwe strategieën bedacht worden om zo efficiënt mogelijk met deze middelen om te gaan. Voor Rivierenland is deze invloed zelfs zo groot dat ze het toe zou willen voegen aan de focusmomenten. Voor Reest & Wieden gold dat ze de strategie van functies combineren altijd al deed, waardoor haar strategie niet zo veel is veranderd.

Meso niveau

Op het meso niveau zijn eveneens factoren aan te wijzen voor beleidsveranderingen bij beide waterschappen. Deze zijn in kaart gebracht in figuur 16 en worden vervolgens toegelicht.

Aanleiding	Gevolg Rivierenland	Gevolg Reest & Wieden
Verschuiving machtsverhoudingen	<ul style="list-style-type: none">– Uitbreiding netwerk door samenwerking– Op gelijk niveau met provincie	Uitbreiding netwerk door samenwerking
Financiële positie	Sterke organisatie, kan zelf mee betalen bij grote taken	Relatief weinig middelen, combineert functies zo veel mogelijk
Meer professionaliteit	Meer samenwerking en kennisuitwisseling met zowel publieke als private partijen	Meer samenwerking en kennisuitwisseling met zowel publieke als private partijen
Invoering KRW	Veel maatregelen rioolwaterzuiveringsinstallaties	Stimulans tot samenwerking op Rijn-Oost niveau
Invoering Watertoets	<ul style="list-style-type: none">– Meer samenwerking met gemeenten– Waterschap kan meer alternatieven inbrengen bij urbane ontwikkeling	<ul style="list-style-type: none">– Meer samenwerking met gemeenten– Waterschap kan meer alternatieven inbrengen bij urbane ontwikkeling

Figuur 16: Vergelijking aanleidingen tot beleidsverandering voor waterschap Rivierenland en waterschap Reest & Wieden op meso niveau. (Bron: auteur)

Door schaalvergroting zijn de waterschappen uitgegroeid tot krachtigere organisaties. Hierdoor zijn machtsverhoudingen gaan schuiven. Rivierenland kreeg bijvoorbeeld het idee op gelijkere voet te staan met de provincie. De provincie werd voorheen gezien als toezichthouder, maar nu juist als partner in de uitvoering. Beide waterschappen hebben hun netwerk uitgebreid door meer samen te gaan werken, bijvoorbeeld met gemeenten, andere waterschappen en private partijen. Beide waterschappen hebben doelbewust gestreefd om een waterautoriteit te worden als het gaat om kennis over het waterbeheer. Een eerste stap naar meer professionaliteit was, zoals gezegd bij de uitwerking van het macro niveau, de schaalvergroting.

De samenwerking met private partijen zit volgens Reest & Wieden wel nog in een beginfase. Rivierenland bevestigt dit. Zij vindt dat de samenwerking op dit moment nog te veel gefocust is op publieke partners. Het Nationaal Bestuursakkoord Water is een belangrijke stimulans geweest voor de opzet naar publiek-private samenwerking, omdat het waterschap door dit plan afspraken moest gaan maken met het bedrijfsleven.

Een groot verschil blijft de financiële positie van beide waterschappen. Dit heeft geleid tot andere strategieën. Er is een belangrijk verschil op te merken in strategie van beide waterschappen. Rivierenland houdt vast aan het idee dat bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen wel mogen plaatsvinden, maar dat deze gecompenseerd moeten worden. Zij zorgen zelf voor het aanbieden van alternatieven voor deze compensatie. Reest & Wieden heeft als strategie dat landsfuncties zo veel mogelijk gecombineerd moeten worden waar dat mogelijk is. Dit blijkt ook in relatie te zijn met de context. Reest & Wieden heeft veel natuurgebied. Als gevolg van klimaatverandering moest ze ruimte gaan zoeken voor water, waardoor het idee ontstond om natuurbeheer en waterbeheer te combineren waar dat mogelijk was. Rivierenland heeft daarentegen te maken met uitbreidingen van het stedelijk

gebied (bijvoorbeeld Tiel-Geldermalsen of Arnhem-Nijmegen) die de gemeenten bepalen. Rivierenland kan hier op in springen door deze uitbreidingen te compenseren.

Als het gaat om stedelijke ontwikkelingen en de rol van het waterschap hierbij, denken beide waterschappen gelijk aan de Watertoets. Deze maatregel heeft de samenwerking tussen gemeente en waterschap gestimuleerd en zorgt dat het waterschap meer ruimte krijgt om alternatieven aan te bieden aan de gemeente. De hoeveelheid urbaan gebied blijkt geen invloed te hebben op het gebruik van de Watertoets. Het instrument is voor beide waterschappen erg belangrijk. Voor Rivierenland speelt nog mee dat zij enkele locaties heeft met stedelijke uitbreiding. Uitbreiding betekent meer verhard oppervlak. Het waterschap heeft een nieuwe afdeling opgesteld om zo vroeg mogelijk haar ideeën met de gemeenten af te stemmen.

Ook de KRW is een grote stimulans geweest tot het leggen van nieuwe samenwerkingsverbanden. Reest & Wieden heeft op dit moment meer ervaringen met de samenwerking in het stroomgebied dan Rivierenland. Reest & Wieden heeft namelijk al een gezamenlijk waterbeheerplan uitgebracht, bij Rivierenland is dat nog niet het geval. Deze regelingen hebben een grote invloed gehad op het netwerk van beide waterschappen.

Micro niveau

Op micro niveau is de invloed van innovaties vanuit niches gemeten. Deze is in kaart gebracht in figuur 17 en wordt gevolgd door een toelichting van dit figuur.

Aanleiding	Gevolg Rivierenland	Gevolg Reest & Wieden
Innovaties uit niches	<ul style="list-style-type: none"> – Meer samenwerking met afvalwaterketen en andere actoren – Anders denken over afvalstoffen 	<ul style="list-style-type: none"> – Meer samenwerking met afvalwaterketen en andere actoren – Anders denken over afvalstoffen

Figuur 17: Vergelijking aanleidingen tot beleidsverandering voor waterschap Rivierenland en waterschap Reest & Wieden op micro niveau. (Bron: auteur)

Innovaties

Als het gaat om innovaties in niches, merkt Reest & Wieden op dat ze daarin niet behoudend is. De waterschappen leggen wel ieder de nadruk op andere projecten. Voor Rivierenland zijn zowel Cradle to Cradle als Building with Nature projecten waar zij intensief aan meedoet. Bij projecten is gebleken dat waterschappen zoeken naar regionale mogelijkheden. Reest & Wieden was en is intensief bezig met Cradle to Cradle en haar eigen Water Op Maat-projecten. Het regionale aspect van projecten komt bij Reest & Wieden terug bij de Water Op Maat-projecten. De projecten hebben er toe geleid dat de waterschappen meer samenwerken met private partijen in de afvalwaterketen. Daarbij is het een stimulans voor hen om creatief om te gaan met afvalstoffen in het water. Beide waterschappen geven echter wel aan dat de innoverende projecten vanuit het micro niveau niet significant zijn voor de beleidsveranderingen die zij hebben ondergaan.

Hoofdstuk 5: Conclusie

In dit hoofdstuk worden conclusies getrokken van het onderzoek op basis van het theoretisch kader en de analyse. Aan de hand van de veronderstellingen die opgesteld zijn voorafgaand aan het onderzoek, wordt toe gewerkt naar de beantwoording van de centrale vraag en wordt aangegeven of de doelstelling van het onderzoek bereikt is. Hierna worden aanbevelingen gedaan voor vervolg onderzoek en zal een reflectie plaatsvinden van de opzet en uitvoering van het onderzoek.

5.1 Conclusie

In het eerste hoofdstuk van dit onderzoek werd duidelijk dat er in de wetenschap nog veel onduidelijkheid bestaat over de paden die transitie volgen. Het Multi-Level Perspectief is geïntroduceerd en gebruikt als basis voor dit onderzoek. Het MLP gaat uit van ontwikkelingen op macro, meso en micro niveau die samen druk uitoefenen op het regime, waardoor een transitie op gang komt. Er zijn echter meerdere punten van kritiek op het MLP, omdat het niet genoeg rekening zou houden met unieke omstandigheden die voor iedere transitie spelen. In de wetenschap zijn daarom meerdere alternatieven aangeboden om het MLP te complementeren, ieder alternatief legde de nadruk op andere contextfactoren. Dit onderzoek is daarom opgezet met het doel om *een bijdrage te leveren aan de theorie- en modelvorming over contextfactoren die leiden tot een regimeverandering (transitie)*. Vervolgens is de centrale vraag als volgt geformuleerd:

Welke context gebonden factoren zijn van invloed geweest op (de ontwikkeling van) het beleid van de waterschappen in de periode 1990 tot heden?

Om het doel te bereiken en antwoord te geven op de centrale vraag, is een vergelijkende case study gedaan naar de invloed van contextfactoren op beleidsontwikkelingen en -veranderingen bij twee waterschappen, namelijk waterschap Rivierenland en Reest & Wieden. De conclusies hebben daarom alleen betrekking op de watertransitie voor de waterschappen. Voor het onderzoek naar contextfactoren, is het MLP aangevuld aan de hand van kritiek- en verbeterpunten op dit model. Hieruit is het conceptueel model gevormd, die aan de hand van dit onderzoek getoetst werd op bruikbaarheid. De bruikbaarheid van dit model wordt nu besproken.

Macro niveau

Op macro niveau werd voorafgaand aan de analyse de hypothese gesteld dat politieke trends leidinggevend zouden zijn voor beleidsveranderingen in het waterbeheer, omdat er vanaf rijksniveau verschillende grote programma's zijn verschenen voor het waterbeheer. Deze programma's waren in het thema van het waterbeheer 21^e eeuw, waarbij ruimte moest worden gemaakt voor water. Er is gebleken dat deze programma's een grote invloed hebben gehad voor de waterschappen, wat de hypothese bevestigt. De programma's werden aangestuurd door de effecten van klimaatverandering. Het waren namelijk de focusmomenten 1993, 1995 en 1998 die de waterbeheerders wakker geschud hebben om hun beleid te veranderen. Er kan daarom gesteld worden dat deze momenten een policy window gecreëerd hebben om beleid te veranderen. Voorafgaand aan de analyse werd gesteld dat de theorieën over focusmomenten (Birkland, 1997) en de theorie over policy windows (Kingdon, 1995) toegevoegd zouden moeten worden aan het MLP. Het onderzoek heeft het belang van deze theorieën voor het ontstaan van transitie bevestigd.

Het effect van de economische crisis was niet opgenomen in het conceptueel model, maar bleek wel een grote invloed te hebben. Zo heeft Rivierenland de crisis zelfs als focusmoment ervaren. De economische situatie kan daarom als contextfactor toegevoegd worden aan het conceptueel model op macro niveau. Schaalvergroting bleek eveneens een belangrijke factor voor beleidsverandering die niet in het conceptueel model opgenomen was. Deze kan in het model opgenomen worden als politieke trend.

De contextfactoren op macro niveau werden door de waterschappen genoemd als de belangrijkste die hun beleid beïnvloed hebben: politieke trends, klimaatverandering en focusmomenten. Voordat de analyse uitgevoerd werd, is het doel gesteld om na de analyse te bepalen of de contextfactoren op macro niveau een samenloop zijn geweest van toevallige omstandigheden of juist een doelbewuste sturing zijn geweest. Hier kunnen twee antwoorden op gegeven worden. Aan de ene kant waren effecten van klimaatverandering de oorzaak van de focusmomenten, waarna beleid veranderde. Dit was een toevallige samenloop van omstandigheden. Aan de andere kant hebben de waterschappen veel invloed ervaren van het Rijk dat, al dan niet in relatie tot de eerder genoemde gebeurtenissen, heeft aangestuurd op ontwikkelingen als schaalvergroting, doelmatiger werken en integraliteit. In dit geval was beleidsverandering voor de waterschappen een doelbewuste sturing vanaf macro niveau.

Op macro niveau werd in het MLP eveneens gesproken over druk vanuit de materiële omgeving. Hier ontbrak echter het contextaspect dat het beleid zich anders ontwikkelt in diverse gebieden. Om deze reden is de geografische ligging nader onderzocht als invloedsfactor op beleid en beleidsverandering. De verwachting was namelijk dat deze factor juist een belangrijke contextfactor zou zijn voor beleidsontwikkeling. Deze zou bepalend zijn voor het watersysteem, bevolkingsdruk, functies van het landschap en infrastructuur. Er is gebleken dat ligging erg bepalend was de strategieën die de waterschappen hanteren, de invloed van focusmomenten, de focus van programma's en projecten en hun samenwerkingsverbanden. Er wordt daarom aangeraden deze factor aan het model toe te voegen. Ontwikkeling van infrastructuur, die in eerste instantie opgenomen waren in het conceptueel model, bleken geen invloed te hebben op het beleid van de waterschappen.

Meso niveau

Op meso niveau is gebleken dat samenwerkingsverbanden erg gestuurd zijn vanaf het macro niveau, maar dat de ligging ook in dit geval bepalend invloed had op deze verbanden. De KRW en Watertoets zijn hier voorbeelden van. De KRW stimuleerde de waterschappen om onderling samen te werken en de Watertoets stimuleerde tot betere samenwerking tussen waterschappen en gemeenten. Waterschappen met een vergelijkbaar watersysteem bleken eerder naar elkaar toe te trekken. Daarnaast is wel gebleken dat waterschappen samenwerking op zelf opgezocht hebben, om zo een gemeenschappelijk voordeel te creëren. Samenwerking is dus ook een doelbewuste sturing geweest van de waterschappen zelf. Samenwerking uit zich veelal in het samen opstellen van plannen. Er komt hierdoor nieuwe input voor het regime, waardoor ook samenwerking een belangrijke factor is gebleken voor beleidsverandering.

Weerstand bleek op meso niveau invloed te hebben op de voortgang van het veranderingsproces, maar heeft verandering bij de waterschappen niet verhinderd. Er zijn geen routines of gewoonten gebleken die een vernieuwing belemmerd hebben. De aanwezigheid van gewoonten en routines bleek geen significante invloed te hebben op

regimeverandering, waardoor aanbevolen wordt deze uit het conceptueel model weg te laten.

Op meso niveau was de kritiek op het MLP dat coördinatie en doelbewust inzetten van machtsmiddelen ontbraken als contextfactoren om regimeverandering te verklaren. Deze twee factoren bleken erg belangrijk te zijn voor beleidsverandering. Als gevolg van de schaalvergroting kregen de waterschappen meer financiële middelen. Ze hebben vanaf toen doelbewust aangestuurd om professioneler te worden. Hier blijkt dat de aanwezigheid van de middelen niet zozeer invloed heeft op beleid en beleidsverandering, maar dat ze alleen het gewenste resultaat hebben bij coördinatie en het doelbewust inzetten ervan. Daarnaast brachten nieuwe regels, zoals de KRW en de Watertoets, nieuwe machtsmiddelen met zich mee voor de waterschappen. Regelgeving kan echter ook negatieve invloed hebben op een organisatie, omdat zij in een dergelijke situatie juist middelen verliest. In ieder geval kan gesteld worden dat machtsmiddelen invloed hebben op de strategie die de waterschappen (kunnen) voeren.

Micro niveau

Op micro niveau ging het MLP uit van radicale ideeën in niches die het beleid beïnvloeden. Echter, de kritiek op dit niveau was dat het MLP een te grote nadruk legde op de niches. Er is gebleken dat ontwikkelingen op het macro niveau ervaren werden als de grootste en belangrijkste aanleiding tot beleidsveranderingen. Beide waterschappen hebben grote organisatorische en inhoudelijke veranderingen ondergaan door een sturing van het Rijk. Zo stuurde het Rijk aan op schaalvergroting, doelmatiger beleid en integraal beleid. Vervolgens verschenen op rijksniveau enkele grote programma's waar de waterschappen invulling aan moesten geven. De invloed van niches op het beleid van de waterschappen werd niet als significant ervaren bij beide waterschappen. De kritiek op het MLP dat er te veel nadruk gelegd werd op niches, wordt in dit onderzoek bevestigd.

In conclusie kan gesteld worden dat het Multi-Level Perspectief bruikbaar is geweest om het ontstaan van transities (regimeverandering) te verklaren. Echter, bij het verklaren van beleidsverandering bij de waterschappen moet de nadruk moet verschoven worden van het micro niveau naar het macro niveau. Daarnaast moeten focusmomenten en policy windows toegevoegd worden aan het MLP, moet ligging beter naar voren gebracht worden als contextfactor en moet er rekening mee gehouden worden dat beleidsveranderingen stuurbaar zijn (coördinatie en doelbewuste sturing). Tot slot kan de factor weerstand door gewoontes en routines uit het model weg gelaten worden, omdat deze factor slechts invloed heeft gehad op de duur van het veranderproces en niet op beleidsinhoudelijke veranderingen. Door deze aanpassingen te geven aan het MLP is het doel van dit onderzoek bereikt.

5.2 Aanbevelingen

Aan de hand van dit onderzoek is er een bijdrage geleverd aan de theorie- en modelvorming betreffende contextfactoren die samen leiden tot een transitie. Voor verder onderzoek naar transities als de watertransitie kunnen enkele aanbevelingen gegeven worden:

- Om meer inzicht te krijgen in structuren van netwerken bij transities, kan verder onderzoek gedaan worden naar de actoren binnen het netwerk van de waterschappen. In dit onderzoek is vooral gefocust op bevindingen van de waterschappen zelf. Het onderzoek kan aangevuld worden met externe interpretaties van de beleidsveranderingen, bijvoorbeeld door interviews te houden met de belangrijkste partners van de waterschappen.
- Bij verder onderzoek naar transities wordt het aanbevolen de kritiekpunten op het MLP in acht te nemen en het MLP uit te breiden met de contextfactoren die in dit onderzoek aan het MLP toegevoegd zijn.
- Om een completer beeld te krijgen van de watertransitie in Nederland, kan verder onderzoek gedaan worden naar de invloed van dezelfde contextfactoren voor andere bestuurslagen, zoals het Rijk, provincies en gemeenten. Met name omdat de invloed van het macro niveau groot gebleken is, is het interessant vervolg onderzoek te doen naar de factoren die de politieke trends in het waterbeheer sturen op het macro niveau.
- Om meer bevestiging te krijgen over de rol van context waarin beleidsveranderingen vorm krijgen, kunnen waterschappen onderzocht worden met nog andere omgevingskenmerken dan die in dit onderzoek naar voren kwamen, bijvoorbeeld waterschappen in het kustgebied.

5.3 Reflectie

In dit laatste deel van het onderzoek vindt een kritische reflectie plaats van het onderzoek. Er wordt gekeken naar positieve punten en punten voor verbetering voor volgend onderzoek.

In het onderzoek is gebleken dat de onderzochte dimensies en bijbehorende indicatoren geschikt waren om het onderzoek mee uit te voeren. Echter, gedurende het onderzoek bleek dat de verschillende dimensies en indicatoren op veel punten overlapping vertonen. Dit maakte het lastig de contextfactoren consistent en schematisch uit te werken. In een volgend onderzoek kunnen de dimensies nog beter afgebakend worden. Verder kan er snel verwarring ontstaan bij de indeling van dimensies binnen de drie niveaus (macro, meso en micro niveau). Het is erg belangrijk om in vervolg onderzoek duidelijk te formuleren wat bij welke dimensie verwacht kan worden, maar ook wat niet. Zo zijn verschillende projecten als indicator bij het micro niveau geplaatst, terwijl deze eigenlijk behoorden tot het macro niveau. Dit is in de loop van het onderzoek hersteld. Het wordt daarom aanbevolen het onderscheid goed duidelijk te hebben voor met de analyse begonnen wordt, om de voortgang van het onderzoek te bevorderen. Daarnaast bevatte het onderzoek veel indicatoren. Voor eigen overzichtelijkheid en die van anderen zouden deze in volgend onderzoek ingeperkt kunnen worden. De indicatoren die uit dit onderzoek weinig invloed bleken te hebben, kunnen dan uit de theorie weg gelaten worden.

Met de informatie vanuit waterbeheerplannen, andere beleidsstukken en de interviews is het uitvoeren van de analyse goed gelukt. Dit kan bij een volgend onderzoek op eenzelfde manier gedaan worden. Het wordt aangeraden om de interviews goed te structureren in de verschillende dimensies die onderzocht worden. De geïnterviewden hebben aangegeven dat dit hen hielp om de veranderingen van hun beleid goed te overzien en om relaties te kunnen leggen. Om de validiteit van het onderzoek te vergroten, zouden eventueel meer interviews gehouden kunnen worden. Deze kunnen gehouden worden met vertegenwoordigers van partijen die veel met de waterschappen te maken hebben. Op deze manier kan de informatie die de waterschappen geven bevestigd dan wel weerlegd worden.

Tot slot bleken de casussen erg geschikt voor vergelijking van context. De verwachtingen van verschil in context, die voorafgaand aan het onderzoek gesteld waren, werden daarmee bevestigd.

Literatuurlijst

- Berkhout, F., Smith, A. & Stirling, A. (2003). *Socio-technological regimes and transition contexts* [Electronic version]. Vinddatum 4 april 2013.
- Birkland, T.A. (1997). *After disaster: agenda setting, public policy and focusing events*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Boin, A., 't Hart, P. & McConnell, A. (2009). *Crisis exploitation: political and policy impacts of framing contests* [Electronic version]. Vinddatum 4 april 2013.
- BMC. (2010). *Onderzoek naar de effecten van de fusies van waterschappen in de provincie Zuid-Holland* [Elektronische versie]. Vinddatum 22 maart 2013.
- Braakhekke, W., Van Winden, A., Litjens, G. & Reker, J. (2004). *Ruimte voor nieuwe rivieren* [Elektronische versie]. Vinddatum 3 april 2013.
- Commissie Water en Ruimte. (2010). *Waterschappen: krachtige spelers in gebiedsontwikkeling* [Elektronische versie]. Vinddatum 24 maart 2013.
- Compendium voor de leefomgeving. (2007). *Natura 2000: Vogel- en Habitatrichtlijn en de EHS* [Elektronische versie]. Vinddatum 12 juli 2013, op <http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl1425-Natura-2000-en-Ecologische-Hoofdstructuur.html?i=19-22>
- De Bruijn, H., Ten Heuvelhof, E. & In 't Veld, R. (2008). *Procesmanagement: over procesontwerp en besluitvorming. Derde druk*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- De Energiefabriek. (n.d.). *Afvalwater, daar zit wat in!* [Elektronische versie]. Vinddatum 30 juni 2013, op <http://energiefabriek.com/energiefabriek>
- Deltacommissie. (2008). *Samen werken met water: een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst* [Elektronische versie]. Vinddatum 2 april 2013.
- Ecoshape. (2012). *Building with nature: thinking, acting and interacting differently* [Electronic version]. Vinddatum 15 mei 2013.
- Esenkbrink, J. (2010). *Meerjarenprogramma Water-Op-Maat Programmering 2011 – 2015* [Elektronische versie]. Vinddatum 8 juli 2013.
- Geels, F.W. & Kemp, R. (2000). *Transities vanuit sociotechnisch perspectief* [Elektronische versie]. Vinddatum 13 april 2013.
- Geels, F.W. & Schot, J. (2007). *Typology of sociotechnical transition pathways* [Electronic version]. Vinddatum 4 april 2013.

- Hidding, M. & Van der Vlist, M. (2009). *Ruimte en water: planningsperspectieven voor de Nederlandse delta*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Kingdon, W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies (2nd edition)*. New York: HarperCollins College Publishers.
- Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut. (2003). *2003: Droogte in Nederland en record lage waterstanden* [Elektronische versie]. Vinddatum 30 juni 2013, op http://www.knmi.nl/cms/content/4165/2003_droogte_in_nederland_en_record_lage_waterstanden
- Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut. (2012). *Nader verklaard: regencijfers* [Elektronische versie]. Vinddatum 2 april 2013, op <http://www.knmi.nl/cms/content/21166/regencijfers>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (n.d.). *Het tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma* [Elektronische versie]. Vinddatum 8 juli 2013, op http://www.rijkswaterstaat.nl/water/veiligheid/bescherming_tegen_het_water/organisatie/hwbp/
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2011). *Usability of Life Cycle Assessment for Cradle to Cradle purposes* [Electronic version]. Vinddatum 16 juli 2013.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, IPO, Vewin & Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2011). *Nationaal Bestuursakkoord Water* [Elektronische versie]. Vinddatum 20 juni 2013.
- Paredis, E. (2009). *Socio-technische systeeminnovaties en transities: van theoretische inzichten naar beleidsvertaling* [Elektronische versie]. Vinddatum 4 april 2013.
- Pelling, M. & Dill, K. (2009). *Disaster politics: tipping points for change in the adaption of socio-political regimes* [Electronic version]. Vinddatum 7 april 2013.
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. (2013). *Nationale Atlas Volksgezondheid: Waterschappen 2008* [Elektronische versie]. Vinddatum 25 juli 2013, op <http://www.zorgatlas.nl/thema-s/gebiedsindelingen-en-topografie/gebiedsindelingen/waterschappen-2008/>
- Rijksoverheid. (n.d.). *Deelprogramma zoetwater* [Elektronische versie]. Vinddatum 18 juli 2013, op <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/deltaprogramma/deelprogramma-s/deelprogramma-zoetwater>

- Rijkswaterstaat. (n.d.). *Ruimte voor de rivier: wat is er aan de hand?* [Elektronische versie]. Vinddatum 10 juli 2013, op <http://www.ruimtevoorderivier.nl/wat-is-er-aan-de-hand/wat-is-er-aan-de-hand/>
- Rotmans, J. (2006). *Transitiemanagement: sleutel voor een duurzame samenleving. Tweede druk*. Assen: Van Gorcum.
- Rotmans, J. (2012). *In het oog van de orkaan: Nederland in transitie*. Boxtel: Aeneas, uitgeverij van vakinformatie bv.
- Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer. (2010). 12,5 miljoen KRW-innovatiesubsidie voor watermozaïekprojecten [Elektronische versie]. *Nieuwsbrief Ter Info*, 18, 13
- Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer. (2011a). *Projectdossier Meerlaagse Veiligheid* [Elektronische versie]. Vinddatum 10 juli 2013, op http://deltaproof.stowa.nl/projecten/Projectdossier_Meerlaagse_Veiligheid.aspx?pld=23
- Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer. (2011b). *Mooi, schoon en levend water* [Elektronische versie]. Vinddatum 30 juli 2013, op <http://watermozaiek.stowa.nl/?pld=2343>
- Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen. (1995). *Druk op de dijken 1995: De toestand van de rivierdijken tijdens het hoogwater van januari-februari 1995*. Delft: Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen.
- Unie van Waterschappen. (2007a). *WaterWegen* [Elektronische versie]. Vinddatum 15 maart 2013.
- Unie van Waterschappen. (2007b). *Water en Waterschappen* [Elektronische versie]. Vinddatum 25 juli 2013.
- Unie van Waterschappen. (2010). *Waterschapspeil 2010: landelijke trends en ontwikkelingen* [Elektronische versie]. Vinddatum 15 maart 2013.
- Van Eijndhoven, J. (2007). *De ondraaglijke zwaarte van de mens* [Elektronische versie]. Vinddatum 24 maart 2013.
- Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek. Vierde druk*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Water.nl. (2008). *Nieuw waterbeleid* [Elektronische versie]. Vinddatum 28 juni 2013, op http://www.water.nl/waterbeleid_21e_eeuw.htm

- Waterschap Reest & Wieden. (n.d.). *Kerngetallen* [Elektronische versie]. Vinddatum 15 maart 2013, op http://www.reestenwieden.nl/reest_wieden/we/kengetallen
- Waterschap Reest & Wieden. (2008). *Strategienota 2012: The times they are changin'* [Elektronische versie]. Vinddatum 10 april 2013.
- Waterschap Reest & Wieden, Waterschap Groot Salland, Waterschap Regge & Dinkel, Waterschap Rijn en IJssel & Waterschap Velt & Vecht. (2009). *Waterbeheerplan 2010 – 2015 Waterschap Reest & Wieden* [Elektronische versie]. Vinddatum 10 april 2013.
- Waterschap Rivierenland. (n.d.). *Het Waterschap: Waterschap Rivierenland in cijfers* [Elektronische versie]. Vinddatum 15 maart 2013, op <http://www.waterschaprivierenland.nl/waterschap>
- Waterschap Rivierenland. (2001). *Integraal Waterbeheersplan Gelders Riviereengebied* [Elektronische versie]. Vinddatum 20 maart 2013, op http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Historie/Waterschap%20Rivierenland/272014/272014_1.html
- Waterschap Rivierenland. (2006). *Strategienota 2006-2009* [Elektronische versie]. Vinddatum 20 maart 2013.
- Waterschap Rivierenland. (2009). *Waterbeheerplan 2010 – 2015: werken aan een veilig en schoon rivierenland* [Elektronische versie]. Vinddatum 20 maart 2013.
- Waterschap Rivierenland. (2012). *Samen door één buis: afsprakenkader voor riolering* [Elektronische versie]. Vinddatum 25 juli 2013.
- Waterschap Rivierenland & Provincie Gelderland. (2009). *Aan de wieg van het waterschap: inventarisatie van dijken, kaden en watergangen in het Gelders riviereengebied* [Elektronische versie]. Vinddatum 20 maart 2013.

Bijlage 1: Schema van dimensies voor contextfactoren en indicatoren uitgewerkt tot meetbaar niveau.

Dimensie	Indicatoren	Meetwaarde
Autonome ontwikkelingen	Politieke cultuur en trends	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deltaprogramma ▪ Ruimte voor de Rivier ▪ EHS, Natura 2000
	Effecten klimaatverandering	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Extreme afvoeren rivieren ▪ Extreme neerslag ▪ Extreme droogte
Focusmomenten	(Bijna) rampen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Momenten van wateroverlast en droogte: 1993, 1995, 1998 en 2003
Materiele omgeving	Watersysteem	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Samenhang water, bodem en reliëf
	Urbane ontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ruimte voor water in stedelijke ontwikkeling
	Infrastructuur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ontwikkeling van snelwegen, waterwegen en spoorwegen
Structuur van netwerken	Machtsverhoudingen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Leden in een netwerk ▪ Samenwerking waterschap met publieke/private partijen ▪ Ruimte inbreng alternatieven
Beschikbaarheid (machts-)middelen	Financieel	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voldoende geld voor (participeren in) projecten
	Professionaliteit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zelf kennis genereren ▪ Samenwerking kennisinstituten ▪ Draagvlak
	Regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Watertoets ▪ Kaderrichtlijn Water
Gewoontes en routines	Aanname van nieuwe visies en werkwijzen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organisatorische veranderingen ▪ Doelmatigheid ▪ Integraliteit
Innovaties	Lokale/regionale projecten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cradle to cradle ▪ Building with nature

Bijlage 2: Tijdlijn ontwikkelingen 1990 - heden

Jaar	Ontwikkeling of gebeurtenis
1990	– Ecologische Hoofdstructuur [EHS] in <i>Natuurbeleidsplan</i>
1993	– Wateroverlast rivieren
1995	– Wateroverlast rivieren
1998	– Extreme regenval – <i>Natuurbeschermingswet (Natura 2000)</i>
2000	– <i>Europese Kaderrichtlijn Water</i> – <i>Waterbeheer 21^e eeuw</i> (Commissie Tielrooij) – Drie waterschappen fuseren tot Reest & Wieden
2002	– <i>Cradle to Cradle</i> – Vijf waterschappen fuseren tot Rivierenland
2003	– Droogte – Invoering <i>Watertoets</i> – Eerste ideeën voor het <i>Nationaal Bestuursakkoord Water</i>
2005	– Hoogheemraadschap van de Alblasserwaard & Vijfheerenlanden en Hoogheemraadschap Alm & Biesbosch voegen zich bij Rivierenland
2007	– <i>Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP-2)</i> – <i>Ruimte voor de Rivier</i>
2008	– Deltacommissie: <i>Samen werken met water</i> – Economische crisis
2010	– Eerste integrale waterbeheerplan Reest & Wieden
2011	– Definitief <i>Nationaal Bestuursakkoord Water</i> (Doelmatigheidsdiscussie Waterschappen)
2012	– <i>Building with Nature</i>

Bijlage 3: Interviewgide Waterschap Rivierenland

- Zelf voorstellen
- Inleiden interview: onderwerp, reden voor onderwerp, doel- en vraagstelling, uitleg onderzoeksmethode, noemen factoren conceptueel model
- Uitleg opbouw van interview
- Toestemming vragen om interview op te nemen
- Geïnterviewde vragen zichzelf te introduceren: sinds wanneer werkzaam bij Rivierenland?

Ontwikkeling van het waterschap

Waterschap Rivierenland bestaat in zijn huidige vorm sinds 2002 na een fusie van verschillende polderdistricten, waterschappen en hoogheemraadschappen. Zij schreven daarna samen hun eerste waterbeheersplan (2002-2006).

- Wat zijn de belangrijkste redenen om tot fuseren over te gaan?
- Met welk(e) doel(en) is deze fusie aangegaan?
- Kan de fusie in relatie gezien worden met de ontwikkeling van het waterbeleid 21^e eeuw?
- In hoeverre werkten de kleinere waterschappen en polderdistricten van Rivierenland (voor zij fuseerden) al met het waterbeleid 21^e eeuw?

Deel 1: Omgevingsfactoren

Uitleg factoren van het conceptueel model:

- **Autonome ontwikkelingen**
- **Focusmomenten**
- **Materiele omgeving**
- **Open netwerk structuur**
- **Routines/gewoontes**
- **Beschikbare middelen**
- **Innovaties vanuit niches**

Materiele omgeving

Verschillende gebieden binnen Rivierenland hebben ruimtelijke veranderingen ondergaan door de jaren heen. Zo kregen zij te maken met opschaling van percelen, verlegging van wateringen/snelwegen/spoorwegen, waardoor dorpen beter verbonden werden (Wieg van het Waterschap).

In hoeverre hebben ondergaande ontwikkelingen een rol gespeeld bij beleidsverandering van waterschap Rivierenland?

Stedelijke uitbreiding: In 2002 wil Rivierenland actief participeren bij onderhoudsplannen voor stedelijke uitbreiding.

- Ligt dit in relatie met de uitbreiding van stadsregio Arnhem/Nijmegen en Tiel/Geldermalsen?
- Kan verondersteld worden dat de kleine waterschappen zich voor 2002 niet bezighielden met onderhoud van stedelijke uitbreiding?
- Welke rol heeft stedelijke uitbreiding gespeeld voor de verandering in denken van Rivierenland?

Infrastructuur: Dezelfde vraag voor infrastructuur

- Betuweroute (zorgde voor tweedeling/ruimtelijke versnippering);

- Snelwegen (A2/A15) en toename mobiliteit;
- Ecologische hoofdstructuur.

Rivierencultuur: In de waterbeheerplannen komt de term rivierencultuur naar voren. Er komt steeds meer druk vanuit ruimte op de drie grote rivieren (door agrariërs, bewoners, etc.) en andersom.

- De rivierencultuur is bepalend geweest voor de visie van het waterschap. Hoe is deze cultuur veranderd door toenemende druk vanuit de ruimte op het water? (meer recreatie, boeren die hun land niet kwijt willen)

Focusmomenten

In de jaren '90 tot 2005 hebben zich verschillende momenten voorgedaan waarbij Rivierenland te maken kreeg met wateroverlast van rivieren, extreme regenval of droogte. Deze focusmomenten worden in de waterbeheersplannen naar voren gebracht als oorzaak voor overgaan tot een nieuw denken. Klopt dat?

- Welke relatie kan gelegd worden tussen de focusmomenten en het fuseren van de kleinere waterschappen tot Rivierenland?

Er zijn 6 focusmomenten geweest:

1. 1993: wateroverlast rivieren
2. 1994: extreme regenval
3. 1995: wateroverlast rivieren
4. 1998: extreme regenval
5. 2003: droogte
6. 2005: extreme regenval

- Welke van deze zes momenten heeft (hebben) de meeste invloed hebben gehad op een beleidsverandering van Rivierenland?

Deel 2: Netwerk en regimefactoren

Structuur van het waterschap

In 2002 wordt gesteld dat Rivierenland midden in een reorganisatie zit en er nog geen visie is hoe om te gaan met kennis in de nieuwe organisatie. Er zal o.a. geïnvesteerd worden in kennismanagement. Ik zou bij dit onderdeel in willen gaan op nieuwe samenwerkingsverbanden die zijn ontstaan. Samenwerkingsverbanden leiden tot een opener proces. En in een open proces zal meer mogelijkheid tot beleidsverandering zijn.

In 2002 wordt gesteld dat er geïnvesteerd zal worden in een betere samenwerking met o.a. kennisinstututen als universiteiten (doel: kennis), verenigingen van agrarisch natuurbeheer en partijen die van belang zijn bij planvorming van ecologische verbindingen.

- Is het doel tot samenwerking met deze partijen bereikt? Waar blijkt dit uit?
- In hoeverre hebben alle waterschappen die aansloten de ruimte gehad voor het inbrengen van alternatieven?

In de waterbeheersplannen komen verschillende instrumenten naar voren die het waterschap in wil zetten om beleid te veranderen (kennis, communicatie, peilplannen, investeringen in voorzieningen, stimuleringsregelingen, etc.).

- Welk van deze middelen (of niet genoemde middelen) hebben een belangrijke bijdrage geleverd voor een beleidsverandering van Rivierenland?

- Zijn er door de beleidsverandering ook nieuwe middelen ter beschikking gekomen voor het waterschap?

In 2002 is vastgesteld dat het waterschap meer draagvlak wil creëren bij burgers en andere doelgroepen. Hierbij is het doel het imago te verbeteren naar professioneel, pro-actief en openstaand voor samenwerking. Het middel dat hiervoor gebruikt wordt is communicatie.

- Is het doel om een beter imago te creëren reeds bereikt?
- Waar blijkt dat uit?
- Hoe is de communicatie naar de betreffende doelgroepen veranderd sinds het opstellen van dit doel?

Vaak hebben organisaties te maken met gewoonten en routines die zorgen voor weerstand bij verandering. Een aanpassing van de structuur van de waterschappen was in eerste instantie een aansporing van het Rijk.

- Is de fusie in 2002 gemakkelijk verlopen?
- Wat waren punten van weerstand?
- Hadden de gefuseerde waterschappen te maken met eigen werkwijzen die geleid hebben tot belemmering van beleidsverandering?

Deel 3: innovaties in niches

In de waterbeheersplannen wordt gewezen op lokale projecten die door het waterschap gestart zijn.

- Welke projecten springen eruit als het gaat om nieuwe kennis en inzichten die als gevolg van deze projecten zijn vrijgekomen?
- Zijn er projecten (experimenten) geweest die, naast druk van omgevingsfactoren en netwerkfactoren, gezorgd hebben voor een nieuwe input bij het beleid van het waterschap?

Conclusie

Beleidsverandering is dus het gevolg van verschillende factoren: die van de directe omgeving, van focusmomenten, een open dan wel gesloten structuur van een organisatie en lokale projecten vanuit niches.

- Welke van bovengenoemde factoren heeft volgens u de grootste rol gespeeld voor een beleids- en perspectiefwijziging voor waterschap Rivierenland (en welke factoren nauwelijks een rol)?
- Zijn er nog andere factoren die niet in dit interview naar voren zijn gekomen, maar die volgens u wel een rol gespeeld hebben?
- Kunt u mij helpen aan beleidsdocumenten voor 2002?

Afronding

- Belangrijkste conclusies herhalen
- Vragen of geïnterviewde het hier mee eens is/nog iets wil toevoegen
- Bedanken voor het interview
- Vragen of geïnterviewde het resultaat van het onderzoek in wil zien

Bijlage 4: Interviewguide Waterschap Reest & Wieden

- Geïnterviewden vragen henzelf te introduceren
- Zelf voorstellen
- Inleiden interview: onderwerp, reden voor onderwerp, doel- en vraagstelling, uitleg onderzoeksmethode, noemen factoren conceptueel model
- Uitleg opbouw van interview
- Toestemming vragen om interview op te nemen

Over Reest & Wieden

- Reest & Wieden is ontstaan vanuit meerdere kleinere waterschapjes in 2000. Wat is volgens u de reden dat de waterschappen zijn gefuseerd tot Reest & Wieden?
- Rond diezelfde tijd werden het Waterbeheer 21^e eeuw en de Kaderrichtlijn water geïntroduceerd. Kunnen deze ontwikkelingen in relatie gezien worden met het fuseren van de kleinere waterschappen?
- Was het waterbeheer 21^e eeuw voor Reest en Wieden een nieuw concept, of werkten de kleinere waterschappen voor de fusie al met aanpassing aan klimaatverandering?
- Welke positieve gevolgen heeft de fusie voor Reest & Wieden met zich mee gebracht?
- Zijn er naar uw idee ook negatieve gevolgen van de fusie?
- Is de fusie naar uw idee gemakkelijk verlopen?

Omgevingsfactoren

Reest en Wieden verwacht naar aanleiding van de klimaatverandering meerdere gebieden waar wateroverlast op zal treden. Hiervoor moet ruimte gezocht worden. De ruimte heeft echter al veel andere functies.

- Hoe worden maatregelen om dit in banen te leiden afgestemd op andere ontwikkelingen in de Ruimtelijke Ordening, zoals stedelijke uitbreiding/natuurgebieden/wegen en spoorwegen?
- In hoeverre hebben ruimtelijke ontwikkelingen, zoals stedelijke uitbreiding, invloed op het beleid van het waterschap?

Focusmomenten

In de jaren '90 tot 2005 hebben zich verschillende momenten voorgedaan waarbij de waterschappen te maken kreeg met wateroverlast van rivieren, extreme regenval of droogte. Deze focusmomenten worden in waterbeheersplannen ook wel naar voren gebracht als oorzaak voor overgaan tot een nieuw denken over waterbeheer (dus water de ruimte geven e.d.).

Er zijn 6 focusmomenten geweest:

7. 1993: wateroverlast rivieren
8. 1994: extreme regenval
9. 1995: wateroverlast rivieren
10. 1998: extreme regenval
11. 2003: droogte

12. 2005: extreme regenval

- Voor Waterschap Rivierenland hebben de focusmomenten in 1993 en 1995 grote impact gehad, met name omdat zij te maken hebben met drie grote rivieren. Wat is de invloed geweest van deze focusmomenten op het beleid van Reest & Wieden?
- Kan gesteld worden dat de focusmomenten per waterschap een andere uitwerking hebben op het beleid, omdat zij verschillen in ligging (en omgeving)?
- Staan deze momenten nog in de aandacht bij het schrijven van nieuwe Waterbeheerplannen, of zijn deze al weer naar de achtergrond verdwenen?

Structuur en beleid van de organisatie

Reest & Wieden werkt vanaf het eerste waterbeheerplan aan drie belangrijke thema's (GGOR, WB21 en KRW). Dit heeft geleid tot nauwe samenwerking/afstemming met buurwaterschappen en provincies.

- Op welke manier is deze samenwerking verbeterd?
- In het WBP komt vooral samenwerking met publieke partijen aan bod. Is de samenwerking met private partijen ook veranderd?

Er wordt steeds meer gewerkt met integraal waterbeheer, waarbij naast waterbelangen ook gekeken wordt naar ruimtelijke ordeningsbelangen of milieubelangen. Het waterschap wil daarom een goede inbreng hebben bij nieuwe plannen van derden, met financiële en communicatieve middelen. Dit was het speerpunt in het eerste WBP.

- In hoeverre is dit speerpunt al bereikt?
- Hebben derden op hun beurt ook meer mogelijkheid gekregen alternatieven aan te bieden aan het waterschap?

Middelen

Er zijn sinds WB21 en de KRW nieuwe middelen en/of methoden voor het waterschap ter beschikking gekomen om hun plannen uit te voeren, bijv. STOWA-methode, omgevingswet, watertoets & waterkansenkaartensysteem .

- Maken deze middelen het voor het waterschap makkelijker of juist moeilijker hun plannen uit te voeren?
- Zijn er nog andere middelen die voor het waterschap belangrijk zijn die ik nog niet genoemd heb?
- Ziet u de resultaatverplichting van de KRW als een positieve of negatieve ontwikkeling?

Innovaties in niches

Er zijn verschillende projecten die gelijk lopen met of voortkomen uit WB21. Deze kunnen een beleidsverandering bij de waterschappen stimuleren. Ik zal een paar projecten noemen. Kunt u dan aangeven in hoeverre Reest & Wieden zich bezighoudt met deze projecten?

- **Cradle to cradle** (=ontwerpen van effectieve, nieuwe, duurzame systemen)
- **Building with nature** (=gezamenlijke planontwikkeling van meerdere actoren voor duurzaamheid).

- **Horizon 2020** (=innovatie estafette in 2013 met als doel om partijen te verbinden oom zo tot innovatieversnelling te komen, vanuit EU).
Thema's: Smart cities, circular economy, Green transport.
- **Deltaprogramma: meerlaagse veiligheid** (=reduceren kans op overstromingen door duurzame inrichting)
- **Ruimte voor de Rivier**
- **Ecologische Hoofdstructuur, Natura 2000**

Reest & Wieden is sinds WB21 ook bezig met **Water Op Maat**-projecten.

- Kunt u deze projecten voor mij toelichten?
- Kwamen deze projecten makkelijk van de grond?
- Hebben andere waterschappen dit idee ook overgenomen of hebben zij soortgelijke projecten opgestart?
- De waterschappen worden soms wel beschouwd als behoudend als het gaat om hun beleid. Merkt u wel eens weerstand bij verandering in uw eigen waterschap?
- Staat men altijd positief tegenover nieuwe voorstellen en projecten als Water Op Maat?
- Wat is de rol van derden/externe partijen bij dit soort projecten?
- Denkt u dat deze projecten een gevolg zijn van beleidsverandering of een stimulans tot verandering voor de waterschappen?
- In hoeverre denkt u dat projecten als deze van invloed zijn op het beleid van de waterschappen (in vergelijking met bijv. druk vanuit focusmomenten, de materiele omgeving, autonome ontwikkelingen in de samenleving en de structuur van een organisatie)?
- Zijn er projecten (geweest) die ik niet genoemd heb, maar die volgens u wel van belang zijn voor de ontwikkeling van de waterschappen?

Conclusie

Beleidsverandering is dus het gevolg van verschillende factoren: die van de directe omgeving, van focusmomenten, de structuur van een organisatie en innoverende projecten vanuit niches.

- Welke van bovengenoemde factoren heeft volgens u de grootste rol gespeeld voor een beleids- en perspectiefwijziging voor waterschap Rivierenland (en welke factoren nauwelijks een rol)?
- Zijn er nog andere factoren die niet in dit interview naar voren zijn gekomen, maar die volgens u wel een rol gespeeld hebben?
- Is het mogelijk dat het WBP 2002 – 2006 toegestuurd kan krijgen/in kan zien?

Afronding

- Belangrijkste conclusies herhalen
- Vragen of geïnterviewde het hier mee eens is/nog iets wil toevoegen
- Bedanken voor het interview
- Vragen of geïnterviewde het resultaat van het onderzoek in wil zien

Bijlage 5: Interviewguide Adviesbureau Witteveen+Bos

- Zelf voorstellen
- Geïnterviewde vragen iets over zichzelf te vertellen
- Inleiden interview: onderwerp, reden voor onderwerp, doel- en vraagstelling, uitleg onderzoeksmethode, noemen factoren conceptueel model
- Uitleg opbouw van interview
- Toestemming vragen om interview op te nemen

Fusie van de waterschappen

Waterschap Rivierenland bestaat in zijn huidige vorm sinds 2002 na een fusie van verschillende polderdistricten, waterschappen en hoogheemraadschappen. Ook andere waterschappen zijn in die periode gefuseerd.

- Wat zijn volgens u de belangrijkste redenen om tot fuseren over te gaan?
- Kunnen de fusies in relatie gezien worden met de ontwikkeling van het waterbeleid 21^e eeuw?
- U bent zelf werkzaam geweest bij het Hoogheemraadschap van de Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden. Deze zijn opgegaan in Rivierenland, toch? → In hoeverre werd hier al gewerkt (voor zij fuseerden) met het waterbeleid 21^e eeuw?

Vaak hebben organisaties te maken met gewoonten en routines die zorgen voor weerstand bij verandering. Een aanpassing van de structuur van de waterschappen was in eerste instantie een aansporing van het Rijk.

- Is de fusie van Hoogheemraadschap Alblasserwaard/Vijfheerenlanden met Rivierenland in 2005 naar uw idee gemakkelijk verlopen?
- Waren er vanuit de Alblasserwaard en Vijfheerenlanden punten van weerstand tegen de fusie?
- Hadden de gefuseerde waterschappen te maken met eigen werkwijzen die geleid hebben tot belemmering van beleidsverandering?

Deel 1: Omgevingsfactoren

Uitleg factoren van het conceptueel model:

- **Autonome ontwikkelingen**
- **Focusmomenten**
- **Materiele omgeving**
- **Open netwerk structuur**
- **Routines/gewoontes**
- **Beschikbare middelen**
- **Innovaties vanuit niches**

Materiele omgeving

- Denkt u dat een waterschap als Rivierenland, dat te maken heeft met drie grote rivieren, zich sneller aan zal passen aan WB21 dan een waterschap dat vanwege een heel andere positie in Nederland (in Drenthe e.d.) geen directe druk ervaart van wateroverlast van deze grote rivieren?
- Dus: denkt u dat de ligging van een waterschap van invloed is op de beleidsontwikkeling?

Focusmomenten

In de jaren '90 tot 2005 hebben zich verschillende momenten voorgedaan waarbij de waterschappen te maken kreeg met wateroverlast van rivieren, extreme regenval of droogte. Deze focusmomenten worden in de waterbeheersplannen naar voren gebracht als oorzaak voor overgaan tot een nieuw denken.

Er zijn 6 focusmomenten geweest:

13. 1993: wateroverlast rivieren
14. 1994: extreme regenval
15. 1995: wateroverlast rivieren
16. 1998: extreme regenval
17. 2003: droogte
18. 2005: extreme regenval

- Is er een relatie tussen de focusmomenten en het fuseren van de kleinere waterschappen rond de eeuwwisseling?
- In hoeverre denkt u dat deze momenten van invloed zijn geweest op beleidsveranderingen bij de waterschappen?

Deel 2: Netwerk en regimefactoren

Structuur van het waterschap

Samenwerkingsverbanden leiden tot een opener proces. En in een open proces zal meer mogelijkheid tot beleidsverandering zijn.

In 2002 stelt Rivierenland bijvoorbeeld dat er geïnvesteerd zal worden in een betere samenwerking met o.a. kennisinstellingen als universiteiten (doel: kennis), verenigingen van agrarisch natuurbeheer en partijen die van belang zijn bij planvorming van ecologische verbindingen.

- Denkt u dat de vergroting van de waterschappen een positieve invloed hebben gehad op samenwerking met andere partijen?
- Is er een verschil in samenwerking met publieke partijen (zoals gemeente, provincie) en private partijen (universiteiten, adviesbureaus)?

Waterschap rivierenland vertelde mij dat zij een vrij autonome organisatie zijn, ze kunnen dus veel hun eigen gang gaan.

- In hoeverre hebben kleinere waterschappen die aansloten bij de fusie de ruimte gehad voor het inbrengen van alternatieven?
- Maakt het autonome karakter van de waterschappen het inbrengen van alternatieven (door externe partijen) voor verandering moeilijker?

In 2002 is vastgesteld dat het waterschap meer draagvlak wil creëren bij burgers en andere doelgroepen. Hierbij is het doel het imago te verbeteren naar professioneel, pro-actief en openstaand voor samenwerking. Het middel dat hiervoor gebruikt wordt is communicatie.

- Is dit doel naar uw idee bereikt? (sprekend vanuit Witteveen+Bos)
- Waar blijkt dat uit?

Deel 3: innovaties in niches

Er zijn verschillende projecten die gelijk lopen met of voortkomen uit WB21. Deze kunnen een beleidsverandering bij de waterschappen stimuleren. Ik zal een paar projecten noemen. Kunt u dan per project aangeven hoe de waterschappen met deze projecten omgaan?

- **Cradle to cradle** (=ontwerpen van effectieve, nieuwe, duurzame systemen)
- **Building with nature** (=gezamenlijke planontwikkeling van meerdere actoren voor duurzaamheid).
- **Horizon 2020** (=innovatie estafette in 2013 met als doel om partijen te verbinden oom zo tot innovatieversnelling te komen, vanuit EU).
Thema's: Smart cities, circular economy, Green transport.
- **Deltaprogramma: meerlagse veiligheid** (=reduceren kans op overstromingen door duurzame inrichting)
- **Ecologische Hoofdstructuur**

- Waar komen de initiatieven tot deze projecten vandaan?

- Welke projecten springen eruit als het gaat om nieuwe kennis en inzichten waar de waterschappen mee aan de slag willen?

- In hoeverre denkt u dat projecten als deze van invloed zijn op het beleid van de waterschappen (in vergelijking met bijv. druk vanuit focusmomenten, de materiele omgeving, autonome ontwikkelingen in de samenleving en de structuur van een organisatie)?

- Zijn er projecten (geweest) die ik niet genoemd heb, maar die volgens u wel van belang zijn voor de ontwikkeling van de waterschappen?

Conclusie

Beleidsverandering is dus het gevolg van verschillende factoren: die van de directe omgeving, van focusmomenten, een open dan wel gesloten structuur van een organisatie en innoverende projecten.

- Welke van bovengenoemde factoren heeft volgens u de grootste rol gespeeld voor een beleids- en perspectiefwijziging voor de waterschappen (en welke factoren nauwelijks een rol)?
- Zijn er nog andere factoren die niet in dit interview naar voren zijn gekomen, maar die volgens u wel een rol gespeeld hebben?

Afronding

- Belangrijkste conclusies herhalen
- Vragen of geïnterviewde het hier mee eens is/nog iets wil toevoegen
- Bedanken voor het interview
- Vragen of geïnterviewde het resultaat van het onderzoek in wil zien