

Water binnen het stedelijk ontwikkelingsproces

“Onderzoek naar de onderhandeling tussen gebiedsontwikkelaars en Waterschappen over ruimtelijke ontwikkelingen waarin waterveiligheid een belangrijke rol speelt”



Pieter Verlinden

Masterthesis Planologie

Radboud Universiteit Nijmegen

Colofon

“Water binnen het stedelijk ontwikkelingsproces”

Masterthesis

Auteur: Pieter Verlinden

Studentnummer: 4015207

Email: Pieterverlinden773@hotmail.com

Begeleider Radboud Universiteit Nijmegen: dhr. dr. Sander Meijerink

Begeleider Royal Haskoning: dhr. Ing. Jurg Marcusse

Radboud Universiteit Nijmegen

Faculteit der Managementwetenschappen

Master Planologie

December 2011

Voorwoord

Het vinden van een geschikt onderwerp én een organisatie waar ik mijn onderzoek uit kon voeren bleek geen eenvoudige opgave. “Iets met water en gebiedsontwikkeling” was grofweg de beschrijving van het kader waarbinnen ik onderzoek wilde doen. Gebiedsontwikkeling, waarbij een woning en wateropgave gecombineerd worden, sprak mij aan. Enerzijds vanwege de mogelijkheid om met water een bijdrage te leveren aan de ruimtelijke kwaliteit, anderzijds vanwege de complexiteit om deze functies, met vaak tegenstrijdige belangen, met elkaar te combineren. Uiteindelijk is mij bij Royal Haskoning de mogelijkheid geboden om dit onderzoek uit te voeren. Ik heb daardoor gebruik kunnen maken van de kennis die deze organisatie in huis heeft, maar bovenal een plezierige en leerzame periode doorgemaakt. Mijn dank hiervoor gaat uit naar Marijn Wildeboer, Jurg Marcussen en Tim Zwanikken.

Het schrijven van deze thesis was erg interessant en leerzaam maar niet eenvoudig. Ik heb gelukkig veel steun gehad van een aantal mensen. Om te beginnen gaat mijn dank uit naar Sander Meijerink, die mij als docent vanuit de universiteit begeleid heeft. Met veel aandacht en een kritische houding heeft hij mij geholpen om dit onderzoek vorm te geven. De vrijheid die geboden werd om het onderzoek vanuit mijn eigen inzichten een richting te geven en, waar nodig, bijsturing te leveren, zorgde voor een prettige en vertrouwde manier van samenwerken.

Ook wil ik graag Lukas van Steen en Koos van de Kerkhof bedanken voor de gezellige avonden die we samen doorgebracht hebben, maar ook voor de goede raad en inspiratie die ze mij gegeven hebben. Tot slot wil ik mijn ouders, die tijdens mijn studie een steun voor mij zijn geweest, bedanken. In tijden dat bij mij het vertrouwen en de motivatie even weg was, waren zij in staat mij te stimuleren om vanuit vertrouwen in mezelf ervoor te gaan.

Ik wens de lezer van deze thesis veel inspiratie toe!

Pieter Verlinden

Nijmegen. 15 December 2011

Samenvatting

De afstemming tussen waterbelangen en andere ruimtelijk belangen blijkt op dit moment vaak nog erg beperkt. Waterbelangen worden vaak beschouwd als een obstakel in de ruimtelijke planvorming en komen vaak pas in de bestemmingsplanfase aan de orde. Afstemming blijkt dan niet eenvoudig. Moeizame en tijdrovende onderhandelingen zijn hiervan het gevolg. Er zijn verschillende studies gedaan naar de interactie tussen Waterschappen en gebiedsontwikkelaars. Er is echter beperkt onderzoek gedaan naar de manier waarop de werkelijke afstemming van de belangen tussen Waterschappen en gebiedsontwikkelaars plaatsvindt. Voor dit onderzoek is de volgende doelstelling geformuleerd:

Doelstelling: *Verbeteren van de samenwerking tussen Waterschappen en gebiedsontwikkelaars, door succes- en faalfactoren te onderzoeken die van invloed zijn op de onderhandeling over invulling van ruimtelijke aspecten waar water een belangrijke rol speelt.*

Theoretisch kader

In dit onderzoek is uitgegaan van twee theoretische benaderingen. De eerste is Principieel Onderhandelen van Fisher et al. (2009). In deze benadering wordt uitgegaan van vier principes: scheid mensen van het probleem, concentreer op belangen en niet op posities, zoek naar oplossingen in wederzijds belang en dring aan op objectieve criteria. De tweede benadering is de Mutual Gain Approach van Evers & Susskind (2009) welke onderscheidend is door een procesmatige invalshoek. De basis van deze benadering bestaat uit vijf stappen welke doorlopen moeten worden om succesvol tot overeenstemming te komen. Stap 1: Initiatief-bijeenkomen, Stap 2: Toekennen van rollen en verantwoordelijkheden, Stap 3: Start het gezamenlijke zoekproces, Stap 4: Bereiken van overeenstemming, Stap 5: Partijen aan hun toezeggingen houden. Deze twee benaderingen leveren een aantal factoren (onafhankelijke variabelen) op die positief of negatieve invloed kunnen hebben op het komen tot “overeenstemming” (afhankelijke variabele). Voor de vijf onafhankelijke variabelen is een tweedeling gemaakt. De factoren “inzicht in actoren” en “transparantie” zijn procesmatig van aard. De factoren “onderhandeld vanuit belangen i.p.v. posities”, “vervlechting”, en “objectiviteit” zijn inhoudelijk van aard.

Methodologie

Als onderzoekstrategie is gekozen voor een casestudy waarmee een diepgaand beeld van een klein aantal onderzoekseenheden gevormd is. Er wordt gebruik gemaakt van een deductieve methode waarin aan de hand van verschillende theorieën hypotheses zijn geformuleerd. Deze hypotheses zijn vervolgens getoetst aan de praktijk. Hiervoor zijn drie cases geselecteerd. Elke casus betreft een stedelijke ontwikkeling waarbij oppervlaktewater en waterveiligheid een belangrijke rol spelen. De eerste casus is het project Waalfront bij Nijmegen. In deze casus waarin onderhandeld is over een aanpassing aan een primaire waterkering zijn het Waterschap en

de projectorganisatie niet gekomen tot overeenstemming. De tweede casus is het project IJburg. Het Waterschap en de projectorganisatie zijn in staat geweest om overeenstemming te vinden over de manier waarop de primaire waterkering vorm moest krijgen. De Dijkteruglegging bij Lent is de derde casus. In deze casus is onderhandeld over het type waterkering wat aangelegd moet worden. In dit project zijn het Waterschap en de projectorganisatie tot overeenstemming gekomen. Per casus heeft er een semigestructureerd interview plaatsgevonden met iemand van het Waterschap, iemand die vanuit de projectorganisatie betrokken was bij de planvorming en iemand die bij uitvoering betrokken was.

Conclusies en aanbevelingen

Uit bestaande onderzoeken blijkt dat het aspect water veelal wordt beschouwd als een obstakel en vaak pas aan het einde van het besluitvormingsproces ter sprake komt. In de praktijk blijkt inpassen van waterbelangen onmogelijk wanneer afspraken met andere partijen al vastliggen. Met name wanneer het gaat om belangen ten behoeve van waterveiligheid blijkt het noodzakelijk om prioriteiten door te vertalen in het ruimtelijke plan alvorens afspraken gemaakt worden met andere partijen. In dit onderzoek komt naar voren dat het Waterschap niet in staat is om zelf alle initiatieven in de gaten te houden en belangen op het juiste moment in te brengen. Ook blijkt dat het voor het Waterschap lastig is om belangen tijdig in te brengen, wanneer ruimtelijke plannen nog globaal zijn. Uit dit onderzoek komt echter ook naar voren dat dit wel mogelijk is wanneer deze partij op de hoogte is van de ruimtelijke plannen. Om dit te faciliteren blijkt het noodzakelijk om procesafspraken te maken zodat voor beide partijen duidelijk is hoe en wanneer het Waterschap binnen de overlegstructuur van de projectorganisatie betrokken wordt. Ook blijkt uit de praktijk dat het raadzaam is om vanuit beide partijen één persoon aan te stellen die de belangen inbrengt en het overleg voert. Wanneer dit niet het geval is, blijkt dat er onduidelijkheid ontstaat met wie en wanneer er overleg plaatsvindt. Een andere belangrijke conclusie is dat er door onvoldoende terugkoppeling binnen de organisaties duidelijkheid en eenstemmigheid ontbreekt waardoor er in latere fasen opnieuw onderhandeld wordt over aspecten die in de planvorming al vastgelegd zijn. Vanuit inzicht in elkaars belangen blijkt men in de praktijk op een aantal manieren in staat om een oplossing te vinden voor tegenstrijdige belangen. Om te beginnen blijkt het mogelijk om belangen, die voor de een weinig waarde hebben maar die voor de ander erg belangrijk zijn, met elkaar te verenigen. Dat beide partijen elkaar overtuigen van de belangen die ze hebben, blijkt essentieel. Het betrekken van onafhankelijke experts blijkt in de praktijk geholpen te hebben om elkaar hiervan te overtuigen. Daarnaast blijkt uit dit onderzoek dat men in staat is om vanuit de belangen van de ander een oplossing te vinden, bijvoorbeeld een oplossing die voor de ander in de toekomst voordeel oplevert. Tevens blijken er in de praktijk vaak gezamenlijke belangen aanwezig te zijn. In de cases die in dit onderzoek onderzocht zijn blijkt het Waterschap in veel situaties bereidwillig om af te wijken van bepaalde belangen. Overtuiging van het nut en de noodzaak en een onderbouwing aan de hand van begrijpbare en objectieve criteria dat er geen alternatieven mogelijk zijn, blijkt noodzakelijk.

Inhoudsopgave

Voorwoord	II
Samenvatting	III
Inhoudsopgave.....	V
1 Inleiding.....	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Probleemstelling.....	3
1.3 Doelstelling	3
1.4 Vraagstelling	3
1.5 Afbakening	4
1.6 Maatschappelijk en wetenschappelijke relevantie van het onderzoek	6
1.7 Leeswijzer	7
2 Onderhandelen vanuit belangen.....	8
2.1 Inleiding	8
2.2 Positionering van onderhandelen	8
2.3 Afweging van verschillende onderhandelingsbenaderingen	9
2.3.1 Toelichting van een aantal benaderingen.....	10
2.3.2 Selectie van een aantal benaderingen.....	12
2.4 Principieel onderhandelen	13
2.4.1 Vier principes van principieel onderhandelen	13
2.5 Mutual Gain approach.....	17
2.6 Onderhandelingsconcepten	19
2.6.1 Conceptueel model.....	20
2.6.2 Toelichting van het conceptueel model.....	20
2.6.3 Relatie tussen de factoren.....	22
2.6.4 Hypotheses	23
3 Methodologie.....	24
3.1 Onderzoeksbenadering	24
3.2 Onderzoeksstrategie	24
3.3 Onderzoeksmethoden	25
3.4 Selectie van de cases	26
3.5 Operationalisering	27

4 Interactie tussen Waterschappen en gebiedsontwikkelaars.....	29
4.1 Kenmerken van gebiedsontwikkelaars en Waterschappen.....	29
4.1.1 Waterschap.....	29
4.1.2 Gebiedsontwikkelaars	30
4.2 Mogelijkheden en beperkingen bij de samenwerking	30
4.2.1 Instrumenten ten behoeve van samenwerking	31
4.2.2 Samenwerking, een lastige opgave.....	32
4.3 Conclusie	33
5 Toetsing aan drie praktijksituaties.....	35
5.1 Inleiding	35
5.2 Ontwikkeling Waalfront Nijmegen	35
5.2.1 De situatie.....	35
5.2.2 Toetsen van de hypothesen aan het project Waalfront.....	37
5.2.3 Conclusie Waalfront.....	42
5.3 Project IJburg	44
5.3.1 De situatie	44
5.3.2 Toetsen van de hypothese aan project IJburg.....	46
5.3.3 Conclusie IJburg	50
5.4 Dijkteruglegging Lent	52
5.4.1 De situatie	52
5.4.2 Toetsen van de hypothese aan de Dijkteruglegging.....	54
5.4.3 Conclusie Dijkteruglegging	57
6 Conclusies en aanbevelingen	59
6.1 Conclusies	59
6.1.1 Antwoord op de deelvragen	59
6.1.2 Antwoord op de hoofdvraag.....	65
6.2 Reflectie op de methode en theoretisch kader	67
6.3 Aanbevelingen voor het beleid.....	69
6.4 Aanbeveling voor vervolgonderzoek	70
Bijlage 1 Overzicht van geïnterviewden.....	72
Bijlage 2 Vragenlijst en introductie voor interview	73
Literatuur.....	75

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Waterveiligheid vraagt in toenemende mate om aandacht in gebiedsontwikkeling. Stedelijke ontwikkelingen vinden steeds meer plaats in nabijheid van oppervlaktewater. Wonen, werken en recreëren aan het water raakt erg in trek (SEV, 2011). Gemeenten spelen hier samen met projectontwikkelaars op in door wonen aan het water mogelijk te maken. Er wordt steeds meer geïnvesteerd in waterrijke gebieden, waardoor water bij overstroming onacceptabele schade aanricht. Om die reden worden in deze gebieden hoge eisen gesteld aan de waterveiligheid (Pols, 2007). Daarnaast spelen de gevolgen van de klimaatverandering een rol. De meeste wetenschappers zijn het erover eens dat het klimaat de komende decennia verandert (Commissie Waterbeheer 21e eeuw, 2000). Op allerlei fronten heeft deze verandering invloed op het waterbeheer in Nederland. De verhoging van de temperatuur zorgt voor een toename van het smeltwater en daarmee tot een verhoging van het zeeniveau (Pols, 2007). Als gevolg van extreme perioden van neerslag krijgen de Nederlandse rivieren hogere piekafvoeren te verwerken en voldoen de dijken op den duur niet meer aan de veiligheidseisen. Daarbij zorgt bodemdaling steeds vaker voor wateroverlast (Pols, 2007). Op veel plaatsen moeten ruimtelijke ontwikkelingen aangepast worden aan de grenzen van water (Nota Ruimte, 2006). Er is daarom vraag naar betere afstemming tussen de belangen van gebiedsontwikkeling en water (Nota Ruimte, 2006).

Met de beperkte beschikbare ruimte in stedelijke gebieden wordt steeds vaker getracht om verschillende ruimtelijk opgaven te combineren (Nota Ruimte, 2006). Door het combineren van verschillende ruimtelijke functies die sterk met elkaar verbonden zijn wordt er gestreefd naar een hoge ruimtelijke kwaliteit (Elsinga, 2007). Ruimtelijke functies die voorheen waren gescheiden, raken met elkaar vervlochten (Van Buuren, 2010). Er ontstaat een complex besluitvormingsproces met wederzijdse afhankelijkheid tussen een groot aantal partijen met verschillende opvattingen, bevoegdheden en conflicterende belangen. Dit vraagt om een ontwikkeling waarbij wordt samengewerkt met medeoverheden, maatschappelijke organisaties, en burgers. Om de kakofonie aan stemmen om te zetten tot een bevredigend gezang is een hoge mate van interactie nodig (De Bruijn, 2004).

Uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat interactie tussen gebiedsontwikkelaars en Waterschappen op dit moment vaak nog beperkt is. Water wordt vaak gezien als een obstakel in de ruimtelijke planvorming waardoor Waterschappen in veel gevallen pas bij de bestemmingsfase worden betrokken. De beschikbare ruimte is schaars en andere ruimteclaims zijn vaak te sterk om de wateringrepen te implementeren (Van Buuren, 2010, p. 14). Wanneer het Waterschap de waterbelangen wil behartigen, zal het proces in de bestemmingsfase moeten worden gefrustreerd. Inpassen van wateraspecten is dan vaak moeilijk. Om overleg tussen gebiedsontwikkelaars en het Waterschap te stimuleren is in 2001 de watertoets als instrument geïntroduceerd (Hidding, 2009). Uit een landelijke evaluatie van de watertoets blijkt het proces van vroegtijdige interactie waar de watertoets meerwaarde aan ontleent, beperkt uit de verf te komen (Hidding, 2009). De Watertoets is een instrument dat gericht is op de bestemmingsprocedure; veel overleg tussen gemeenten en projectontwikkelaars vindt hieraan voorafgaand plaats. Het bestemmingsplan is dan niet meer dan het sluitstuk van een lang proces (Pols, 2007). Beperkte interactie tussen gebiedsontwikkelaars en Waterschappen wordt mede veroorzaakt doordat beide partijen tot op heden op een andere manier werken. Waterschappen handelen van origine vanuit een technocratisch perspectief waarbij de inhoudelijke waterhuishoudkundige aspecten centraal staan en het proces lineair verloopt (Westera, 2010). Daarbij handelen Waterschappen te vaak eenzijdig vanuit een sectoraal belang (Pols, 2007). Voor de gemeenten is water slechts één van de aspecten in de afwegingen die worden gemaakt. Binnen de verschillende belangen die bij gebiedsontwikkeling aan de orde komen, hebben gemeenten de voorkeur om de nadruk te leggen op andere belangen zoals werkgelegenheid, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit (Schwarz, 2004). De zorg voor waterveiligheid komt dan volledig te liggen bij waterbeheerders.

1.2 Probleemstelling

De urgentie voor het tijdig afstemmen van waterbelangen in gebieden waar water een bedreiging kan vormen, wordt herkend; de werkelijke doorvertaling is echter nog beperkt. Het inbrengen en het vervlechten van waterbelangen vanaf het begin van het ruimtelijke ontwikkelingsproces lijkt voor Waterschappen niet eenvoudig. Om de waterbelangen alsnog te behartigen wordt het proces door het Waterschap in de bestemmingsfase gefrustreerd. Moeizame onderhandelingen zijn hiervan het gevolg. Dergelijke onderhandelingen zijn voor zowel de gebiedsontwikkelaar als het Waterschap tijdrovend, kostbaar en niet bevorderlijk voor de voortgang van de ontwikkeling en mogelijk voor de samenwerking in de toekomst. De vraag is welke succes- en faalfactoren invloed hebben op de onderhandeling tussen het Waterschap en gebiedsontwikkelaar en hoe beide partijen in de toekomst hier beter mee om kunnen gaan.

1.3 Doelstelling

Aan de hand van de probleemstelling is de doelstelling van dit onderzoek als volgt geformuleerd:

Verbeteren van de samenwerking tussen Waterschappen en gebiedsontwikkelaars, door succes- en faalfactoren te onderzoeken die van invloed zijn op de onderhandeling over invulling van ruimtelijke aspecten waar water een belangrijke rol speelt.

1.4 Vraagstelling

Om het doel van dit onderzoek te verwezenlijken is er een centrale vraag opgesteld. De centrale vraag in dit onderzoek luidt als volgt:

Welke succes- en faalfactoren zijn van invloed op de onderhandeling tussen Waterschap en ontwikkelaars over de invulling van ruimtelijke aspecten in stedelijk gebied waar water een belangrijke rol speelt?

Voor een antwoord op de hoofdvraag dienen onderstaande deelvragen beantwoord te worden.

1. Welke succes- en faalfactoren hebben volgens verschillende onderhandelingstheorieën mogelijk invloed op de samenwerking tussen waterbeheerders en gebiedsontwikkelaars?
2. Welke ontwikkelingen liggen volgens bestaande onderzoeken ten grondslag aan de beperkte samenwerking tussen Waterschappen en gebiedsontwikkelaars en hoe verhouden deze zich tot de factoren die voorkomen uit de onderhandelingstheorieën?
3. Op welke wijze hebben succes- en faalfactoren in de praktijk invloed op de onderhandeling tussen Waterschappen en gebiedsontwikkelaars?
4. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om te komen tot een onderhandeling tussen waterbeheerders en gebiedsontwikkelaars die leidt tot een plan dat voor beide partijen meer oplevert?

1.5 Afbakening

➤ Onderzoekscriteria

Een onderhandeling tussen het Waterschap en een gebiedsontwikkelaar kan gaan over uiteenlopende onderwerpen als; waterkeringen in stedelijke en landelijk gebied, afvoer van rioolwater, aanleg van sloten en andere soorten van waterafvoer. Dit onderzoek is gericht op de onderhandeling over de primaire waterkering ten behoeve van waterveiligheid in stedelijk gebied. Twee aspecten liggen hieraan ten grondslag. Ten eerste spelen de gevolgen van de klimaatverandering een rol bij de afweging. Nederlandse rivieren krijgen als gevolg van extreme perioden van neerslag, hogere piekafvoeren te verwerken; sommige waterkeringen voldoen op den duur niet meer aan de veiligheidseisen (Commissie Waterbeheer 21e eeuw, 2000). Er is daarom gekozen om in dit onderzoek te richten op primaire waterkeringen. Ten tweede wordt er steeds vaker bewust gekozen om stedelijke ontwikkelingen plaats te laten vinden in de buurt van water. Omdat hier het schadepotentieel hoog is, is er juist in deze gebieden een grote vraag naar waterveiligheid (Van Buuren, 2010). Ten tweede heeft men met name bij de ontwikkeling in stedelijk gebied te maken met een netwerk aan partijen met verschillende probleemdefinities, belangen en machtsmiddelen waardoor het inpassen van waterveiligheidsaspecten extra wordt bemoeilijkt. In dit onderzoek ligt de nadruk niet zo zeer op de vraag welke waterveiligheidsaspecten bij een gebiedsontwikkeling de aandacht krijgen maar op de manier waarop deze vorm krijgen binnen een onderhandeling. Naast het interpersoonlijke proces dat plaatsvindt aan de onderhandeltafel wordt er ook gekeken hoe deze onderhandeling binnen het besluitvormingsproces is vormgegeven. Uit voorgaande onderzoeken blijkt namelijk dat de samenwerking tussen het Waterschap en gebiedsontwikkelaars in veel gevallen niet goed verloopt. Dit heeft mogelijk ook invloed op de onderhandeling.

➤ **Begripsomschrijving**

In de vraagstelling zijn verschillende begrippen opgenomen. Om duidelijkheid te verschaffen hoe deze begrippen binnen dit onderzoek worden geïnterpreteerd, volgt een korte toelichting van aantal begrippen.

Gebiedsontwikkelaar

In dit onderzoek wordt met het begrip “gebiedsontwikkelaar” een partij bedoeld die een gebied wil ontwikkelen, ook wel de projectorganisatie. In veel gevallen gebeurt dit door middel van een PPS-constructie waarin de gemeente in samenwerking met een projectontwikkelaar een gebied ontwikkelt (Kei kenniscentrum, 2011). Bij dergelijke ontwikkelingen stelt de gemeente een ruimtelijk programma in hoofdlijnen op en ziet erop toe dat er wordt voldaan aan de randvoorwaarden. De gemeente heeft daarbij ook de verantwoordelijkheid voor maatschappelijke en economische belangen van de gemeente. Ook dient de ontwikkeling te passen binnen de ruimtelijke ordening en de visies die zijn opgesteld binnen de betreffende gemeente. Projectontwikkelaars hebben veelal ambitie, en brengen o.a. kennis en mogelijkheden t.b.v. financiering in (Zeeuw, 2007).

Waterschap

Het Waterschap heeft de taak om een duurzaam en klimaatbestendig watersysteem in te richten en te beheren (Teisman, 2010). Dit betekent ontwikkelen en beheren van dijken, sloten, rioleringsystemen, en watergangen. Waterschappen beschikken over detailinformatie op basis waarvan technische randvoorwaarden worden opgesteld. Het Waterschap heeft haar taak altijd op autonome wijze uit kunnen voeren. Tegenwoordig wordt er ook van Waterschappen verwacht dat ze actief deelnemen aan ruimtelijke besluitvormingsprocessen en meedenken hoe waterbelangen verenigd kunnen worden met andere ruimtelijke functies (Westera, 2010).

Waterveiligheid

Nederland ligt ingeklemd tussen de zee en vier grote rivieren. Om ons te beschermen tegen water zijn er waterkeringen aangelegd. Omdat het klimaat ook in Nederland sterk verandert blijft de veiligheid met bestaande waterkeringen niet gegarandeerd. Een doorbraak van waterkeringen langs de kust, de Rijn en de Maas of in het IJsselmeergebied kan grote economische schade en verliezen van mensenlevens tot gevolg hebben (Deltacommissie, 2008). Door de toenemende bevolkingsdichtheid en groeiende economie, neemt het schadepotentieel bij overstroming toe.

Onderhandelen

In dit onderzoek wordt voor het begrip “*onderhandelen*” uitgegaan van de definitie van Fisher et al., (2009, p. 16). Bij onderhandelen draait het om “*de zoektocht naar een overeenkomst die zoveel mogelijk voldoet aan de legitieme belangen van beide partijen, die strijdige belangen op een redelijke wijze verenigt, die duurzaam is en rekening houdt met de belangen van de samenleving.*”

1.6 Maatschappelijk en wetenschappelijke relevantie van het onderzoek

➤ **Maatschappelijk**

Steeds meer taken en bevoegdheden die voorheen door de centrale overheid werden uitgevoerd worden overgedragen aan decentrale overheden. Tegelijkertijd worden er private partijen betrokken bij de uitvoering van de plannen. Dit vraagt om afstemming tussen verschillende partijen als medeoverheden, marktpartijen, maatschappelijke organisaties, en burgers (Nota Ruimte 2006). Het accent verschuift van ‘toelatingsplanologie’ naar ‘ontwikkelingsplanologie’ waarin het huidige kabinet uit gaat van het motto: ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’. Met de beperkte beschikbare ruimte in stedelijke gebieden wordt steeds vaker getracht om verschillende ruimtelijk opgaven te combineren (Nota Ruimte, 2006). Functies raken met elkaar vervlochten en verschillende sectoren die voorheen hun taken op autonome wijze konden uitvoeren moeten samen in onderhandeling om te komen tot een oplossing voor tegenstrijdige belangen. Water is in veel gevallen een cruciaal onderdeel binnen een stedelijk gebied. Dit belang wordt versterkt door de gevolgen van de klimaatverandering. Inbrengen van waterbelangen naast alle andere ruimtevragende functies blijkt niet eenvoudig. Met dit onderzoek wordt gezocht naar de manier waarop een onderhandeling tussen Waterschappen en gebiedsontwikkelaars vormgegeven moet worden om waterbelangen beter af te stemmen.

➤ **Wetenschappelijk**

Er zijn verschillende studies gedaan naar de integratie van waterbelangen in ruimtelijke ontwikkelingen. Verschillende voorbeelden zijn te noemen, zoals het rapport van Commissie waterbeheer 21e eeuw in 2000 “Anders omgaan met water”, de Deltacommissie die in 2008 het rapport “Samen werken met water” uitbracht. Daarnaast heeft het Ministerie Van Verkeer en Waterstaat in 2003 een onderzoek gedaan naar de knelpunten en succesfactoren bij de wisselwerking tussen water en ruimtelijke ordening. Maar ook andere auteurs als Pols (2007) en Schwartz, (2004) hebben onderzoek gedaan met betrekking tot de afstemming van waterbelangen in ruimtelijke ontwikkelingen. In deze studies ligt de nadruk vooral op de vraag wat het nut en de

noodzaak is van integratie tussen deze sectoren. Veelal wordt geconcludeerd dat de grote verschillen in de manier van werken en de tegenstrijdige belangen de oorzaak zijn van de beperkte interactie tussen deze sectoren. Daarbij concluderen zowel Van Buuren (2010) als Pols (2007) dat andere ruimteclaims vaak te sterk zijn om de wateringrepen te implementeren en dat het ruimtelijk ontwikkelingsproces daarom in de bestemmingsfase moet worden verstoord. Gevolg is een langdurige onderhandeling tussen de ontwikkelende partij en het Waterschap. Er is beperkt onderzoek gedaan naar de manier waarop de onderhandeling verloopt tussen het Waterschap en een gebiedsontwikkelaar. Met dit onderzoek wordt daarom getracht de samenwerking tussen Waterschappen en gebiedsontwikkelaars te verbeteren, door succes- en faalfactoren te onderzoeken, die van invloed zijn op de onderhandeling. De resultaten zijn met name van toepassing op de onderzochte cases maar mogelijk ook op andere situaties waarin Waterschap en gebiedsontwikkelaars samen moeten komen tot overeenstemming. Dit onderzoek is gericht op de onderhandeling over primaire waterkeringen. Mogelijk zijn de resultaten van dit onderzoek daarom minder relevant voor andere onderwerpen waar het Waterschap over in onderhandeling moet met een gebiedsontwikkelaar.

1.7 Leeswijzer

Dit onderzoek is opgedeeld in zes hoofdstukken. In navolging op dit inleidende hoofdstuk is in *hoofdstuk 2* het theoretisch kader beschreven. Hierin worden verschillende theoretische concepten besproken over onderhandelen. Aan de hand hiervan zijn een aantal hypothesen geformuleerd en zijn de belangrijkste factoren opgenomen in een conceptueel model. In *hoofdstuk 3* worden verschillende onderzoeksmethoden besproken en toegelicht waarom voor een bepaalde strategie gekozen is om deze methode uit te voeren. Daarbij zijn de onafhankelijke en afhankelijke variabelen die voortkomen uit het theoretische hoofdstuk geoperationaliseerd. In *hoofdstuk 4* worden verschillende aspecten besproken die volgens bestaande onderzoeken de samenwerking tussen gebiedsontwikkelaars en Waterschappen beperken. Tevens komen maatregelen aan bod die ondernomen zijn om samenwerking te bevorderen. In *hoofdstuk 5* worden de hypothesen die voortkomen uit het theoretisch hoofdstuk, getoetst aan de praktijk. Hiervoor zijn drie verschillende cases geselecteerd. Per casus is allereerst kort ingegaan op het ruimtelijke plan dat ontwikkeld wordt en de manier waarop het ontwikkelingsproces verloopt. Hierna is het conflict waarover men onderhandeld heeft, toegelicht. Vervolgens is per hypothese toegelicht hoe hier in deze casus mee omgegaan is. In *Hoofdstuk 6* zijn de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek beschreven. Tot slot komt in dit hoofdstuk een reflectie op het onderzoek aan bod.

2 Onderhandelen vanuit belangen

2.1 Inleiding

Ruimtelijke ontwikkelingen lopen regelmatig vast doordat men niet weet hoe omgegaan moet worden met verschillende standpunten en tegenstrijdige belangen (Evers et. al, 2009). Tot overeenstemming komen binnen een netwerk van actoren met verschillende belangen vereist een onderhandelingproces met voldoende communicatie, begrip voor belangen, uitwisselingen van ideeën en vertrouwen. Het gaat niet om het voldoen aan de meerderheid van de stemmen maar om het vinden van een oplossing die zo goed mogelijk recht doet aan de belangen van verschillende partijen (Evers et. al, 2009).

In het voorgaande hoofdstuk zijn de aanleiding, probleemstelling en doelstelling van dit onderzoek aan bod gekomen. In dit hoofdstuk wordt het theoretische kader voor het onderzoek uitgewerkt. Dit kader vormt de bril waarmee naar de empirie wordt gekeken. Om inzicht te krijgen in de vraag welke succes- en faalfactoren van invloed zijn op een onderhandeling, zijn verschillende onderhandelingstheorieën bestudeerd. Omdat er verschillende definities zijn voor onderhandelen wordt in paragraaf 2.2 ingegaan op de kenmerken van een onderhandeling. Om inzicht te krijgen in de verschillende benaderingen over onderhandelen wordt vervolgens ingegaan op een aantal concepten van auteurs die zich bezig houden met het onderwerp onderhandelen. Deze paragraaf eindigt met een selectie van twee benaderingen (§2.3). De eerste benadering is die van Fisher et al. (2009) die met vier ontwerpprincipes een groot deel van de ideeën van auteurs als Axelrod, Lax & Sebenius en Lewicki et al., omvat. Deze vier principes worden in paragraaf 2.4 besproken. De tweede benadering is de Mutual Gain Approach die zich lijkt te onderscheiden met een procesmatige invalshoek. Deze processtappen worden toegelicht (§2.5). Aan de hand van deze twee theorieën is een aantal hypothesen geformuleerd en zijn de belangrijkste factoren opgenomen in een conceptueel model (§2.6).

2.2 Positionering van onderhandelen

Bij gebiedsontwikkeling gaat het voornamelijk om het vinden van een optimum in een onderhandelingsproces tussen overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven (Evers et. al, 2009). Aan het vinden van dit optimum gaan in veel gevallen een of meerdere onderhandelingen vooraf. Het verloop van een onderhandeling kan door verschillende factoren positief of negatief beïnvloed worden. Alvorens wordt ingegaan op verschillende

onderhandelingsbenaderingen worden in deze paragraaf de kenmerken van een onderhandeling uiteengezet.

➤ Definitie van onderhandelen

Voor velen is onderhandelen een bekend begrip. Toch worden er verschillende definities voor gegeven. De onderhandeling tussen het Waterschap en gebiedsontwikkelaars lijkt overeen te komen met de definitie van Mastenbroek (1995) die een onderhandelings situatie aan de hand van drie globale elementen beschrijft.

- Mensen hebben elkaar nodig om iets te regelen
- De onderlinge afhankelijkheid is wederzijds, dus niet al te grote verschillen in macht
- Vaak komt daar nog bij dat er continuïteit is in de relatie: men komt elkaar regelmatig tegen (Mastenbroek, 1995, p. 7)

Volgens Fisher et al. (2009, p. 17) draait het bij onderhandelen om de zoektocht naar een overeenkomst. *“Een overeenkomst die zoveel mogelijk voldoet aan de legitieme belangen van beide partijen, die strijdige belangen op een redelijke wijze verenigt, die duurzaam is en rekening houdt met de belangen van de samenleving”*. Een onderhandeling kan op verschillende manieren verlopen. Dit wordt onder andere bepaald door de onderhandelingsstijl die een partij inneemt. Er wordt in de literatuur onderscheid gemaakt in grofweg twee onderhandelingsmethodes: zacht of hard (Fisher et al., 2009). De zachte onderhandelaar wil persoonlijke conflicten vermijden en streeft ernaar zo snel mogelijk tot overeenstemming te komen en de relatie veilig te stellen door snel toe te geven aan hetgeen de ander wil. De harde onderhandelaar daarentegen ziet de onderhandeling als een wedstrijd die gewonnen moet worden. Door een extreem standpunt aan te houden wordt getracht een goed resultaat te behalen.

2.3 Afweging van verschillende onderhandelingsbenaderingen

Verschillende auteurs hebben zich de afgelopen decennia bezig gehouden met het begrip onderhandelen. Een van de bekendste benadering van onderhandelen is die van Fisher et al, (2009). Deze auteurs stellen als doel om zo veel mogelijk wederzijds voordeel te behalen en een eerlijke overeenkomst te bereiken welke voor beide partijen het meeste oplevert. Om dit te bereiken worden in Fisher et al., (2009) vier principes uitgewerkt. De vier principes luiden als volgt: scheidt mensen van het probleem, concentreer op belangen en niet op posities, zoek naar oplossingen in wederzijds belang en dring aan op objectieve criteria. Deze vier principes worden nader toegelicht. Naast Fisher et al, (2009) hebben ook andere auteurs zich bezig gehouden met

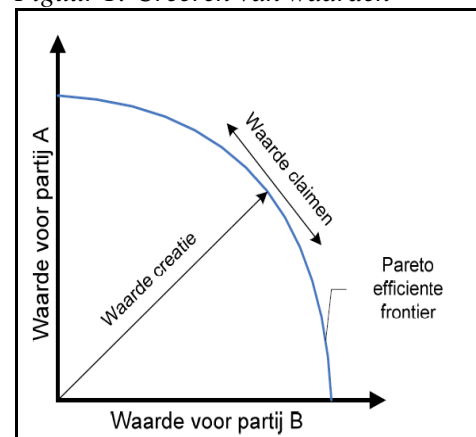
aspecten van onderhandelen. Om te beginnen zijn Lax & Sebenius al enige decennia een autoriteit op het gebied van ‘Onderhandelen’ (de Boer, 2009). Ook Cohen (2003) en Axelrod (1990) komen met een benadering voor onderhandelen. Op een aantal aspecten waar de auteurs zich onderscheiden is kort ingegaan. Tevens is toegelicht waarom gekozen is om op bepaalde benaderingen nader in te gaan.

2.3.1 Toelichting van een aantal benaderingen

➤ Integratief versus distributief onderhandelen

Zowel Lewicki et al., (2005) als Fisher et al, (2009) maken onderscheid tussen integratief en distributief onderhandelen. Met distributief onderhandelen houdt men zich bezig met het verdelingsvraagstuk, bijvoorbeeld om de verdeling van een stuk grond, bouwrechten, of de plicht voor het uitvoeren van bepaalde werkzaamheden. Bij integratief onderhandelen ligt de verantwoordelijkheid voor het probleem bij beide partijen waarbij samen wordt gezocht naar een oplossing die voor beide de meeste waarde oplevert. Dit betekent meer waarde voor beide partijen dan wanneer er niet gezocht wordt naar gezamenlijke oplossingen. Deze redenering is weergegeven in figuur 2. Wanneer partijen waarde creëren verschuift de waarde in het assenstelsel naar boven en naar rechts. In plaats dat er iets wordt geclaimd, wordt er gezocht naar een potentiële waarde die aan de tegenpartij geboden kan worden en dit visa versa door de andere partij (Lewicki et al., 2005). Voor het zoeken naar meerwaarde voor de andere partij achten Lewicki et al, (2005) het van belang om inzichtelijk te hebben wat de interesses en belangen zijn van de tegenpartij. Er kan gezocht worden naar voorstellen om de toegevoegde waarde van andere partijen te vergroten teneinde de te verdelen taart te vergroten. Er dient gezocht te worden naar een Pereto-efficiënte allocatie. Volgens econoom Vilfredo Pareto (1848-1923) is een allocatie Pereto-efficiënt wanneer het niet meer mogelijk is door herallocatie het welvaartsniveau van een individu te vergroten zonder dat dit ten koste gaat van het welvaartsniveau van een ander (Baarsma et al, 2010). Er kan in deze situatie dus geen extra toegevoegde waarde meer gecreëerd kunnen worden.

Figuur 1: Creëren van waarden



Bron: Lewicki et al., 2005

➤ **Vergroten van de schaduw in toekomst**

Axelrod bracht in 1990 een boek uit met de titel *“De evolutie van samenwerking”*. In dit boek worden verschillende aspecten besproken die samenwerking kunnen bevorderen. Het eerste aspect heeft betrekking op het probleem dat partijen het heden in veel situaties belangrijker achten dan de toekomst. Wederzijdse samenwerking kan voordelig zijn als de toekomst in verhouding tot het heden belangrijk genoeg is (Axelrod, 1990). Om wederzijds samenwerking te bevorderen adviseert Axelrod (1990, p. 110) om de toekomst in verhouding tot het heden belangrijker te maken, ook wel de schaduw van de toekomst vergoten. Dit kan door niet alleen te kijken wat op dit moment het meeste oplevert maar te kijken hoe in gezamenlijkheid gekomen kan worden tot wederzijds voordeel in de toekomst. Om samenwerking te stimuleren dienen interacties langer te duren en frequenter plaats te vinden (Axelrod, 1990, p 112). Een ander advies is dat de opbrengst moet worden veranderd. Niemand wil bijvoorbeeld belasting betalen maar iedereen is wel beter af als iedereen het betaalt zodat iedereen kan profiteren van de voordelen van scholen, wegen, ziekenhuizen etc. Ook bij dit advies is het van belang dat de prikkel om op langer termijn samen te werken groter is dan te kiezen voor eigen belangen op korte termijn. Het derde advies is mensen leren om elkaar te geven en te begrijpen waarom iemand bepaalde belangen heeft. Het laatste advies wat in Axelrod (1990) wordt besproken, is dat het vermogen tot herkenning verbeterd moet worden. Dit advies komt neer op het hebben van voldoende inzicht aan hand waarvan anderen bepaalde keuzes maken.

➤ **De processtappen van de Mutual Gains Approach**

De Mutual Gains Approach (MGA) is een benadering die in de Verenigde Staten is ontwikkeld voor onderhandelingen over complexe en voornamelijk ruimtelijke vraagstukken (Evers & Susskind, 2009). De kern van deze benadering is dat de juiste partijen bij de onderhandelingen worden betrokken en dat bij het zoeken van oplossingen aan hun belangen tegemoet wordt gekomen (Evers & Susskind, 2009, p. 11). Net als de andere besproken auteurs gaat de MGA benadering uit van een aantal principes. Deze principes zijn vorm gegeven in een vijftal processtappen. Deze stappen worden in paragraaf 2.5 nader toegelicht. De focus bij de MGA benadering ligt niet op het creëren van een tevreden meerderheid maar op de ontevreden minderheid. Daarnaast gaat de MGA net als Fisher et al., (2009) en vele andere auteurs niet uit van posities, maar van belangen. Partijen die belangen inbrengen, moeten deze motiveren. Oplossingen dienen om die reden legitiem en flexibel te zijn. (Evers & Susskind, 2009, p. 110)

➤ **3D Negotiation.**

In 2006 komen Lax & Sebenius met een nieuwe aanpak, de zogenoemde 3D Negotiation. Deze benadering bestaat uit drie dimensies. De eerste dimensie heeft betrekking op tactieken die partijen toe kunnen passen aan de onderhandeltafel, dus het interpersoonlijke onderhandelingsproces. De tweede dimensie betreft het proces waar de onderhandelaar op zoek gaat naar punten waar waarde gecreëerd kan worden. Dit kan ook gebeuren buiten de onderhandeltafel. Lax & Sebenius (2006) achten een aantal aspecten van belang. Om te beginnen dienen de onderhandelende partijen op de hoogte te zijn van de gevolgen wanneer niet gekomen kan worden tot een overeenkomst (Lax & Sebenius 2006, p. 12). Een onderhandelaar dient zich af te vragen wat er staat tussen de situatie van vandaag en de optimale situatie die bereikt moet worden. Verder stellen Lax & Sebenius (2006) net als vele andere auteurs dat een onderhandelaar de belangen achter de posities moet achterhalen en zich dient te verplaatsen in de schoenen van de tegenpartij. Om door middel van stap twee te komen tot creëren van waarde dient volgens Lax & Sebenius (2006) voldaan te worden aan een derde dimensie. Bij de derde dimensie gaat het erom dat de juiste partijen op het juiste moment met de juiste verwachtingen en informatie aan tafel zitten.

2.3.2 Selectie van een aantal benaderingen

Veel van de principes die door auteurs als Axelrod, Lax & Sebenius en Lewicki et al., besproken worden, komen overeen met de principes van Fisher et al., (2009). Bijvoorbeeld de zorg dat de juiste partijen op het juiste moment met de juiste verwachtingen en informatie aan tafel moeten zitten, er gezocht moet worden naar zo veel mogelijk wederzijds voordeel, belangen achter ingenomen posities duidelijk moeten zijn, en dat beide partijen op de hoogte dienen te zijn wat de gevolgen zijn van een bepaald besluit. De ontwerpprincipes van Fisher et al. (2009) omvat eigenlijk bijna alle principes die door de verschillende auteurs besproken worden; daarom worden de principes van Fisher et al. (2009) in de volgende paragraaf nader uitgewerkt. De theorie van Evers & Susskind gaat ook uit van een aantal principes maar heeft ook een procesmatige invalshoek. De principes worden namelijk vormgegeven door middel van verschillende stappen in een ruimtelijk ontwikkelingsproces. Daarnaast wordt bij de benadering van Evers & Susskind veel aandacht besteed aan het proces dat zich afspeelt voor en na de fysieke onderhandeling. Omdat de onderhandelingstheorie van Evers & Susskind (2009) een procesmatige invalshoek heeft, biedt deze benadering een aanvulling op de benadering van Fisher et al. (2009). Alvorens ingegaan wordt op de processtappen van Evers en Susskind (2009) wordt nu eerst de benadering van Fisher et al. (2009) uitgebreid besproken.

2.4 Principieel onderhandelen

Met de methode van Fisher et al. (2009) wordt gezocht naar een oplossing die voor beide partijen optimaal is. De methode laat zien hoe je kunt krijgen waar je recht op hebt zonder de verstandhouding met de ander op de proef te stellen. Er wordt vanuit gegaan dat er wederzijdse afhankelijkheid aanwezig is tussen de onderhandelende partijen. Een onderhandelaar heeft in deze situatie grofweg twee soorten belangen: de zaak zelf en de relatie. Veel onderhandelingen vinden plaats binnen het kader van een bestaande relatie waar het van belang is om de onderhandeling zodanig te voeren dat de toekomstige relatie niet wordt verslechterd maar bevorderd (Fisher et al., 2009). De methode van Fisher et al. (2009) gaat uit van vier principes die een basis vormen voor een onderhandelingsproces. Elk principe wordt nader toegelicht.

2.4.1 Vier principes van principieel onderhandelen

➤ **Scheid mensen van het probleem**

Het eerste aspect heeft betrekking op het feit dat mensen wezens zijn met veel emoties en verschillende inzichten en soms moeite hebben deze te communiceren (Fisher et al., 2009). Om menselijke problemen aan te pakken worden in de methode van Fisher et al. (2009) drie elementen onderscheiden die van belang zijn. Om te beginnen met *zienswijze*. Mensen hebben de neiging om te zien wat ze willen zien en zich te richten op de feiten die deze zienswijze bevestigen. Het is in dit geval goed om de situatie te zien zoals de ander die ziet. Er ontstaat zodoende begrip voor het probleem van een ander maar ook op welke punten de andere partij beïnvloed kan worden. Bespreken van de zienswijze van beide partijen kan hierbij nuttig zijn. Transparantie speelt hierin een belangrijke rol. Een ondoorzichtig proces is een voedingsbodem voor onderling wantrouwen en conflicten Fisher et al. (2009). De rechtvaardigheid van een bepaald besluit en de acceptatie daarvan kan vergroot worden door inzichtelijk te maken op basis waarvan men tot een bepaald besluit gekomen is.

Emotie is een ander element wat een belangrijke rol speelt als het gaat om menselijke problemen. Emoties kunnen tot woede leiden en zelfs tot het beëindigen van de onderhandeling. Belangrijk is om de emoties van andere te kennen en te weten wat de oorzaak is van deze emoties. Negatieve emoties kunnen bijvoorbeeld veroorzaakt worden door een voorval uit het verleden. Door emoties aan de orde te stellen en ze te rechtvaardigen kunnen mensen hun emoties kwijt (Fisher et al., 2009, p. 57).

Communicatie wordt als derde element gezien als een essentieel aspect van onderhandelen. Fisher et al. (2009) onderscheiden drie problemen. Ten eerste kan het zijn dat onderhandelaars niet meer met elkaar willen praten. In plaats daarvan proberen ze juist de andere partij dwars te zitten. Het tweede probleem is dat mensen niet goed luisteren, hierdoor zijn partijen niet op de hoogte van het standpunt van een ander. Derde probleem is dat iets verkeerd wordt opvat wanneer iemand iets zegt. Deze problemen kunnen opgelost worden door bijvoorbeeld aan elkaar te laten blijken dat je begrijpt wat iemand bedoelt, bijvoorbeeld door te herhalen wat iemand heeft gezegd. Ook Lax & Sebenius (2006) benadrukken dat incomplete of vage informatie een veel voorkomende blokkade vormt voor het verloop van een onderhandeling.

➤ **Concentreer op belangen, niet op posities**

Bij de meeste onderhandelingen neemt elke partij een positie in, geeft hiervoor argumenten en doet in kleine stappen concessies om tot een compromis te komen. Wanneer partijen zich richten op posities wordt er minder aandacht besteed aan de motieven die liggen achter deze ingenomen positie (Fisher et al., 2009, p. 24). Door met een extreme positie te beginnen en daar koppig aan vast te houden wordt vaak getracht een gunstige overeenkomst tot stand te laten komen. Kans op overeenstemming wordt hiermee zeer gering. Het resultaat is een overeenkomst die voor één van de partijen minder bevredigend is. Hoe extremer de openingsposities en kleiner de concessies, des te meer tijd het kost om een overeenstemming te vinden, en dat nog afgezien van het risico dat er helemaal geen overeenstemming tot stand komt (Fisher et al., 2009, p. 25). Tevens is de kans groot dat een relatie sterk verslechtert wanneer de ene partij merkt dat hij bezwijkt door een onrealistische positie van de ander (Fisher et al., 2009, p. 26). Een andere extreme is dat een partij zich niet richt op het overwinnen van een onderhandeling maar op de noodzaak om snel tot overeenstemming te komen. Door flinke concessies te doen wordt confrontatie voorkomen en wordt een “*goede relatie*” in stand gehouden. Iemand die deze stijl aanhoudt tegenover iemand die een sterke positie inneemt maakt zich kwetsbaar (Fisher et al., 2009 p. 28).

Evenals Fisher et al., (2009) wijzen Lax & Sebenius (2006) erop dat een onderhandelaar altijd de belangen achter de posities moet achterhalen en zich dient te verplaatsen in de gevoelens van een ander. Tevens levert het doorvragen naar belangen, normen en waarden inzicht in de manier waarop aan het belang tegemoet kan worden gekomen. Nuiver et al. (2008) geven aan dat achter strijdige posities niet alleen conflicterende belangen schuil gaan maar ook gezamenlijke en verenigbare. Er wordt vaak vanuit gegaan dat wanneer posities strijdig zijn, per direct ook alle belangen die hier aan ten grondslag liggen strijdig zijn. Daarnaast wijzen Fisher et al., (2009) erop dat belangen duidelijk gemaakt moeten worden aan de hand van concrete details en dat er

gezocht moet worden naar belangen die niet de belangen van de ander aantasten. Om belangen goed tot iemand door te laten dringen is het goed dat de rechtvaardigheid van het belang wordt overgebracht. Dit kan bijvoorbeeld door toe te lichten welke algemene belangen er met een plan worden gediend. Om te zorgen dat iemand oog voor jou verhaal heeft is het goed om ook oog voor de ander te hebben.

➤ **Zoek naar oplossingen in wederzijds belang**

Aan de hand van een verhaal over twee zussen die ruzie maken over een sinasappel kan de titel van deze subparagraaf verduidelijkt worden. Toen de zussen na het ruziën uiteindelijk besloten de sinasappel in tweeën te delen, nam de ene zus haar helft, at het vruchtvlees op en gooide de schil weg terwijl de ander het vruchtvlees weggooidde en de schil gebruikte om een cake te bakken (Fisher et al., 2009 p. 90). Veel onderhandelaars komen tot een oplossing die niet een wederzijds voordeel oplevert. Voor de zoektocht naar een oplossing die voor beide partijen het meeste oplevert onderscheidt Fisher et al. (2009) een aantal aspecten.

Scheiden van bedenken en beslissen

Om te beginnen kunnen mensen te voorbarig oordelen wanneer iemand met een oplossing komt die apart is. Dit weerhoudt mensen om met creatieve oplossingen te komen. Er dient een scheiding gemaakt te worden tussen het bedenken van creatieve oplossingen en de uiteindelijke beslissing (Fisher et al., 2009, p. 95). Er wordt dan niets anders gedaan dan het bedenken van ideeën bijvoorbeeld door middel van een brainstormsessie zonder er al te veel bij stil te staan of de oplossing goed of slecht is.

Vergroten van aantal mogelijkheden

Daarnaast zoeken mensen naar slechts één oplossing met de gedachte dat het al moeilijk genoeg is om het eens te worden. Het zoeken naar een groot aantal oplossingen wordt dan al snel uit de weg gegaan (Fisher et al., 2009, p. 97). Men is in de veronderstelling direct te komen tot de beste oplossing. Er moet ruimte worden gecreëerd met een aantal ideeën, dat flink uiteenloopt. “En brainstormsessie stelt mensen in staat om creatief te denken” (Fisher et al., 2009, p. 108).

Zoek naar wederzijds voordeel

Een andere verklaring voor het feit dat er weinig nieuwe voorstellen op tafel komen, is dat men het gevoel heeft dat alleen het één of het ander mogelijk is waarbij er altijd een winnaar of een verliezer is. Vaak hoeft dit niet zo te zijn. Door wederom te praten over de belangen kan er gezocht worden naar wederzijds voordeel. Het eerste wat beide partijen zich af kunnen vragen is

of er een gezamenlijk belang speelt dat de verstandhouding kan verbeteren (Fisher et al., 2009, p. 117). Het zoeken naar een gezamenlijk belang versterkt overigens het vertrouwen.

Vervlechten van verschillende belangen

Vervlechting is volgens Lax & Sebenius (2006) mogelijk indien beide partijen inzicht hebben in de verschillen belangen. Dit maakt het mogelijk om overeenstemming te vinden over iets wat voor iemand heel nuttig is en voor de andere partij heel weinig nadeel heeft. Bedenk verschillende mogelijkheden die voor de ene partij weinig kosten en voor een ander veel opleveren en omgekeerd. Door geven en nemen kunnen de belangen uiteindelijk vervlochten worden. Dit is mogelijk door in de schoenen van een ander te gaan staan en belangen van anderen te begrijpen door keuzes te analyseren. Een ander aspect is de andere partij bewust maken welke gevolgen een bepaald voorstel heeft. In deze argumentatie dienen aspecten meegenomen te worden waar de andere partij waarde aan hecht. Zoek eerst naar gezamenlijke belangen en naar tegenstrijdige belangen die met elkaar vervlochten kunnen worden (Fisher et al., 2009, p. 91-127).

➤ Dring aan op objectieve criteria

Op hoeveel manieren ook gezocht is naar het verenigen van ieders belangen en hoeveel waarde er ook gehecht wordt aan een bestaande relatie, er zijn altijd conflicten waar men niet uitkomt. In een dergelijke situatie is het volgens Fischer et al., (2009) van groot belang om te onderhandelen op basis van objectieve criteria. Dat wil zeggen: op een basis die onafhankelijk is van de wil van beide partijen. Hoe meer een specifiek probleem wordt bepaald aan de hand van normen, redelijkheid en wetenschappelijke juistheid, hoe beter dit bestand is tegen kritiek (Fischer et al., 2009, p. 132). De meest voorkomende vorm is het verkeerd voorstellen van feiten, bevoegdheden en intenties, bijvoorbeeld door te overdrijven of extreem hoog in te zetten (Fisher et al., 2009, p. 200). Ook hier is het van belang de inzet te bediscussiëren en te vergelijken met waardes die gebaseerd zijn op objectieve criteria.

Het volgende voorbeeld leent zich om dit principe te verduidelijken. Een aannemer wil voor een vaste prijs een huis bouwen. In het contract is echter niks afgesproken over de diepte van de betonnen fundering. De aannemer stelt 60 centimeter voor terwijl de opdrachtgever anderhalve meter gebruikelijk vindt. In plaats van koehandel te spelen is het in dit geval beter om dit geschil op te lossen door middel van objectieve criteria (Fischer et al., 2009, p. 134). Er kan bijvoorbeeld gezegd worden, dat de opdrachtgever een fundering wil die sterk genoeg is om het huis overeind te houden. Er dienen normen gezocht te worden om de diepte van de fundering te bepalen. Onafhankelijke maatstaven bieden meer mogelijkheden om het eens te worden. (Fisher et al.,

2009, p. 225). De combinatie van enerzijds het ontvankelijk opstellen en anderzijds aandringen op een op objectieve criteria gebaseerde oplossing maakt principieel onderhandelen sterk (Fischer et al., 2009, p. 143).

2.5 Mutual Gain approach

Zoals in de vorige paragraaf naar voren komt wordt de Mutual Gain Approach gebruikt voor complexe ruimtelijke vraagstukken. De principes die Evers & Susskind onderscheiden komen in grote lijnen overeen met die van Fisher et al. (2009). De MGA is echter onderscheidend ten opzichte van andere auteurs als Mastebroek (1995), Lax & Sebenius (2006), Cohen (2003) en Fisher et al. (2009), met een aantal opeenvolgende processtappen waarbinnen de principes vormgegeven zijn. Deze stappen worden hieronder kort doorlopen. Hierbij wordt ook een aantal aspecten van andere auteurs besproken.

Stap 1: Initiatief-bijeenkomen

Het onderhandelingsproces begint met het bijeenroepen van de juiste mensen met de juiste verwachtingen. Het is de kunst om een gedetailleerd beeld te krijgen van de belangen, zorgen en prioriteiten van alle relevante actoren. In de beginfase is het goed om een assessment uit te voeren. Dit dient de core-values van bepaalde partijen inzichtelijk te maken en om vast te stellen binnen welke kaders het mogelijk is om hier van af te wijken. Indien partijen weten dat de core-values niet worden aangetast kan dit een prikkel zijn voor coöperatief gedrag (De Bruijn et al., 2009). Een dergelijk assessment kan beter niet door de initiatiefnemer uitgevoerd worden omdat deze ook belanghebbende is (Evers & Susskind, 2009, p. 90). Ook onwillige belanghebbenden dient men bereid te krijgen om mee te denken over de best mogelijke oplossing (Evers & Susskind, 2009, p. 184). Een actor die aan het begin van een proces een onbelangrijke rol speelde kan later een belangrijke positie innemen en zelfs een blokkademacht vormen (De Bruijn et al., 2009). Wanneer belangen van een bepaalde partij onvoldoende worden meegenomen zal deze proberen de besluitvorming te blokkeren. Tevens dient inzichtelijk te zijn welke partijen belangen representeren van meerdere partijen; hiermee ontstaat er draagkracht bij een grote groep mensen (De Bruijn et al., 2009, p. 52).

Stap 2: Toekennen van rollen en verantwoordelijkheden

Wanneer de belanghebbenden bij elkaar gebracht zijn dienen er basisregels, ook wel interactieregels opgesteld te worden (Evers & Susskind, 2009, p. 184). Deze moeten stabiliteit geven aan het gedrag van belanghebbenden. Voor actoren moet transparant zijn hoe hun belangen worden beschermd, welke beslisregels gelden en wie bij het proces betrokken zijn (De

Bruijn et al., 2009, p. 48). Afspraken dienen vastgelegd te worden om discussie achteraf te voorkomen (Evers & Susskind, 2009, p. 96). Partijen moeten overtuigd zijn dat het procesontwerp hen een eerlijke kans biedt om de besluitvorming te beïnvloeden. (Evers & Susskind, 2009, p. 185).

Stap 3: Start het gezamenlijke zoekproces

Het doel van deze stap is het ontwikkelen van ideeën die voor beide partijen meer opleveren dan individuele oplossingen. Om te komen tot een gedegen oplossing benadrukken Evers & Susskind (2009) net als Fisher et al. (2009) dat er de mogelijkheid moet zijn om uiteenlopende ideeën te bedenken zonder dat deze als definitief worden beschouwd. Deze stap dient in verschillende sessies te verlopen waarbij opties worden opgehouden. Door aan het begin van een proces een groot aantal inhoudelijke inzichten en ideeën aan de orde te laten komen, ontstaat er een hoge variëteit. (De Bruijn et al., 2009, p. 56). Volgens Fisher et al., (2009) draagt deze variëteit bij aan het vinden van uiteenlopende ideeën. Uit deze variëteit kan uiteindelijk een aantal opvattingen worden geselecteerd. Belanghebbenden dienen voldoende mogelijkheid te hebben om commentaar te leveren. In Evers en Susskind (2009) wordt in deze fase onderscheid gemaakt tussen drie stappen. In de eerste stap ‘luchten’ kan iedere partij haar bedenkingen over andere partijen uiten. In stap twee brengen belanghebbenden hun ‘belangen en prioriteiten’ in. In stap drie ‘vinden’ proberen partijen gezien de belangen van anderen te komen tot oplossingen die tegemoet komen aan ieders belangen (Evers & Susskind, 2009, p. 269). Het verloop van het proces maar ook de uitkomst ervan dient vastgelegd te worden in een verslag dat eenvoudig verkrijgbaar is voor belanghebbenden. Legitimiteit wordt op deze manier vergroot (Evers & Susskind, 2009, p. 269). Gemeenschappelijke winst kan vergroot worden door de best mogelijke oplossingen te vinden voor conflicterende belangen. Volgens Evers & Susskind (2009), kan dit het beste door te zoeken naar wederzijds voordelige ruilen. Volgens Fisher et al., (2009) dient er gezocht te worden naar verschillende mogelijkheden die voor de ene partij weinig kosten en voor een ander veel opleveren en omgekeerd. Ook hier geldt dat bedenken van creatieve oplossingen en het beloven gescheiden moet worden (Evers & Susskind, 2009, p. 273).

Stap 4 Bereiken van overeenstemming

Het doel van de MGA is om belanghebbenden iets te bieden wat waardevoller is dan wanneer er geen overeenkomst tot stand komt. Om tot overeenstemming te komen over tegenstrijdige belangen dienen belanghebbenden volgens Evers & Susskind (2009) aan te geven op welke aspecten en waarom voor hen de overeenkomst uit blijft. Vervolgens dienen belanghebbenden oplossingen aan te dragen die voor hen de overeenkomst acceptabel maken zonder dat deze onacceptabel zijn voor de andere partij. Motiveren van oplossingen staat centraal in de MGA

(Evers & Susskind, 2009, p. 275). Evers & Susskind benadrukken dat de het goed is om de onderhandeling te laten sturen door een onafhankelijke procesleider. Een persoon die in de schoenen van beide partijen kan staan om zodoende tot een oplossing te komen die voor beide partijen wat oplevert.

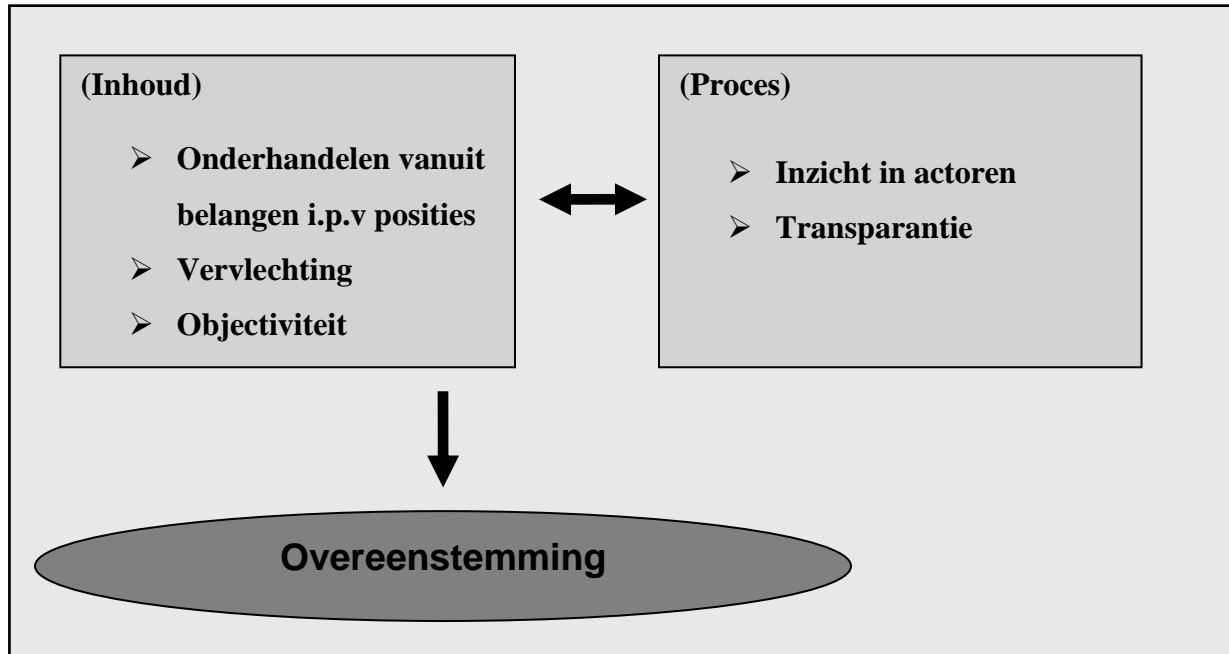
Stap 5 Partijen aan hun toezeggingen houden

Naast het komen tot overeenstemming over tegenstrijdige belangen dient duidelijk te zijn hoe het geen wat afgesproken is ook werkelijk uitgevoerd wordt. Er kan een uitvoeringsplan opgesteld worden waarin vastgelegd wordt hoe per deelproject de uitvoering verloopt en wie waarvoor verantwoordelijk is. Duidelijk moet worden tegen welke problemen men aan kan lopen en hoe hiermee omgegaan wordt. Het is verstandig om alles wat is overeengekomen schriftelijk vast te leggen zodat hier later geen discussie over kan ontstaan.

2.6 Onderhandelingsconcepten

De theoretische inzichten die in voorgaande paragrafen besproken zijn, leveren een aantal factoren (onafhankelijke variabelen) op die positief of negatief invloed kunnen hebben op het komen tot *overeenstemming* (afhankelijke variabele). In het onderstaande model zijn deze factoren schematisch weergegeven. Kort is toegelicht hoe elke factor mogelijk positief of negatief invloed heeft op het resultaat van een onderhandeling en welke relatie de factoren met elkaar hebben. Bij de factoren onder het kopje ‘*inhoud*’ ligt de nadruk met name op de onderhandeling zelf. De factoren onder het kopje ‘*proces*’ hebben invloed op de manier waarop partijen voor en na de onderhandeling met elkaar omgaan.

2.6.1 Conceptueel model



Figuur 2: Conceptueel model

2.6.2 Toelichting van het conceptueel model

➤ Onafhankelijke variabelen

Inzicht in actoren

Wanneer de belangen van bepaalde partijen niet of onvoldoende meegenomen worden in de besluitvorming, kunnen deze de besluitvorming blokkeren om belangen alsnog in te brengen. Dit kan leiden tot langdurige en kostbare onderhandelingen en daarbij tot aanpassingen in de reeds gemaakte plannen. Dit kan voorkomen worden door belanghebbenden vanaf het begin te betrekken bij de besluitvorming en inzicht te hebben in de belangen, zorgen, en de core values van alle relevante actoren. Dit kan een prikkel zijn voor coöperatief gedrag en voorkomt blokkade achteraf. Belangrijk is om met de juiste mensen met de juiste verwachting aan tafel te zitten. Ook menselijke problemen als verkeerde opvattingen en emoties kunnen hiermee voorkomen kunnen worden.

Transparantie

Om discussie en onduidelijkheden achteraf te voorkomen en gedrag van actoren stabiliteit te geven zou vanaf het begin duidelijk moeten zijn hoe belangen kunnen worden ingebracht en

worden beschermd, welke beslisregels gelden en aan de hand van welke overwegingen men tot een bepaald besluit komt. Partijen moeten overtuigd zijn dat het procesontwerp hun een eerlijke kans biedt om de besluitvorming te beïnvloeden. Duidelijk moet zijn wie welke verantwoordelijkheden heeft gedurende het onderhandelingsproces maar ook tijdens de uitvoering. Dit vraagt om voldoende communicatie en duidelijk afspraken die vastgelegd worden.

Onderhandelen vanuit belangen i.p.v. posities

Achter strijdige posities gaan volgens verschillende auteurs vaak verenigbare belangen schuil. Beide partijen dienen niet vanuit een positie te onderhandelen maar vanuit belangen. Beide partijen dienen elkaar te overtuigen van deze belangen en inzicht te krijgen aan de hand van welke keuze iemand tot een belang komt. Dit maakt het mogelijk om begrip te krijgen voor belangen van een andere. Overtuiging van de rechtvaardigheid en het verplaatsen in de normen en waarden van andere partijen is hierbij van belang.

Vervlechting

Door tegenstrijdige belangen die voor de ene partij weinig van belang zijn maar voor de andere partij veel opleveren met elkaar te verenigen kunnen de partijen komen tot een oplossing welke voor beide het meeste oplevert. Om belangen met elkaar te vervlechten dienen beide partijen de belangen van de andere te begrijpen en oplossingen aan te dragen die tegemoet komen aan het belang van een ander. Wederzijds voordeel kan ook vergroot worden door niet alleen te kijken wat op dit moment het meeste oplevert maar ook te kijken naar voordeel in de toekomst. Een groot aantal uiteenlopende ideeën en inhoudelijke inzichten aan de orde te laten komen, kan bijdragen aan het vinden van een gezamenlijke oplossing.

Objectiviteit

Oplossingen zijn beter bestand tegen kritiek wanneer deze worden gemotiveerd aan de hand van normen, redelijkheid en wetenschappelijke juistheid. Voldoende communicatie aan de hand van welke normen en waarden bepaalde afwegingen gemaakt zijn, vergroot de kans op acceptatie van de andere partij.

➤ Afhankelijke variabele

Overeenstemming

Er is spraken van overeenstemming wanneer partijen met tegenstrijdige belangen tot een oplossing komen die voor beide partijen als akkoord bevonden wordt.

2.6.3 Relatie tussen de factoren

De bovenstaande factoren staan niet los van elkaar maar hebben in meer en mindere mate relatie met elkaar. De belangrijkste relaties zijn hieronder kort toegelicht.

Inzicht in actoren - vervlechting

Vervlechten van belangen is in veel gevallen aan het begin van het besluitvormingsproces eenvoudiger dan aan het eind. Tijdig verkrijgen van inzicht in de belangen van actoren en het betrekken van deze partijen voorkomt dat bepaalde belangen achteraf nog vervlochten moeten worden wanneer veel afspraken al vastliggen.

Onderhandelen vanuit belangen i.p.v. posities - vervlechting

Inzicht in de details van belangen draagt bij aan het bedenken van alternatieven en daarmee het vervlechten van belangen. Achter strijdige posities gaan vaak gezamenlijke belangen schuil aan de hand waarvan verschillende oplossingen voort kunnen komen.

Objectiviteit - vervlechting

Hoe meer de belangen worden ingebracht aan de hand van normen, redelijkheid en wetenschappelijke juistheid en aan de hand van welke normen en waarde bepaalde afwegingen gemaakt zijn, hoe beter de acceptatie van de andere partij en daarmee de mogelijkheid om belangen met elkaar te vervlechten.

2.6.4 Hypotheses

Voor de onafhankelijke variabelen die zijn opgenomen in het conceptueel model, zijn een aantal hypothesen geformuleerd. De hypothesen staan in onderstaand figuur weergegeven.

Onafhankelijke Variabele	Hypothese
Inzicht in actoren	Tijdig betrekken van de juiste mensen en inzicht in de zorgen en prioriteiten van deze partijen, draagt bij aan het komen tot overeenstemming.
Transparantie	Het maken en het vastleggen van afspraken hoe binnen de besluitvorming belangen kunnen worden ingebracht, wie welke verantwoordelijk en bevoegdheden heeft, draagt bij aan het komen tot overeenstemming.
Onderhandel vanuit belangen i.p.v. Posities	Het komen tot overeenstemming wordt positief beïnvloed wanneer beide partijen onderhandelen vanuit belangen, inzicht hebben in details van ieders belang, elkaar overtuigd hebben van rechtvaardigheid, nut en noodzaak van hun belang en zich weten te verplaatsen in normen en waarden van de andere partij.
Vervlechting	Het komen tot overeenstemming wordt positief beïnvloed door belangen van een andere te begrijpen en oplossingen te bedenken vanuit het belang van een ander en belangen die voor de ene partij weinig waarde heeft maar voor de andere partij veel oplevert met elkaar te verenigen.
Objectiviteit	Aandragen van belangen en oplossingen aan de hand van normen, redelijkheid en wetenschappelijke juistheid draagt bij aan het komen tot overeenstemming.

Figuur 3: Hypothesen aan de hand van de onderhandelingstheorieën

3 Methodologie

Voor het uitvoeren van een onderzoek zijn verschillende onderzoeksstrategieën voorhanden. In dit hoofdstuk worden verschillende mogelijkheden besproken en wordt toegelicht waarom voor een bepaalde methode gekozen is. Voorts wordt ingegaan op de onderzoeksbenadering (§ 3.1). Vervolgens wordt nader ingegaan op de onderzoeksstrategie (§ 3.2) gevolgd door de bijbehorende onderzoeksmethode (§ 3.3). In paragraaf 3.4 wordt toegelicht hoe de selectie van de cases tot stand gekomen is. Tot slot zijn de onafhankelijke en afhankelijke variabelen die voortkomen uit het theoretische hoofdstuk geoperationaliseerd (§ 3.5).

3.1 Onderzoeksbenadering

Het doel van dit onderzoek is om samenwerking tussen waterbeheerders en gebiedsontwikkelaars te verbeteren door de succes- en faalfactoren te onderzoeken die van invloed zijn op het resultaat van de onderhandeling over belangen in een ruimtelijke ontwikkeling. Om dit doel te bereiken kunnen theorieën op verschillende manieren gebruikt worden. In Saunders et al., (2007) wordt onderscheid gemaakt tussen de deductieve methoden en de inductieve methoden. Met de deductieve methoden worden verschillende theorieën bestudeerd aan de hand waarvan hypotheses worden geformuleerd. Deze hypotheses worden vervolgens getoetst aan de praktijk. Met de inductieve methoden worden eerst door middel van empirisch onderzoek gegevens verzameld aan de hand waarvan een theorie wordt ontwikkeld. Deze kan vervolgens vergeleken worden met de literatuur. In dit onderzoek is een aantal onderhandelingstheorieën bestudeerd. Hier is een aantal succes- en faalfactoren uit voortgekomen die van invloed zijn op een onderhandeling. Aan de hand van deze factoren zijn hypotheses opgesteld. Vervolgens zijn de factoren getoetst in de praktijk. Hiervoor is een aantal cases geselecteerd. Op basis hiervan is inzicht verkregen in de vraag welke factoren op welke manier daadwerkelijk een positieve of negatieve invloed hebben. Er is in dit onderzoek sprake van een deductieve methode.

3.2 Onderzoeksstrategie

Om het onderzoek uit te voeren zijn verschillende onderzoeksstrategieën voorhanden zoals een casestudy, een experiment of een survey (Verschuur & Doorewaard, 2007). Als onderzoekstrategie is gekozen voor een casestudy. Een karakteristiek van een casestudy is dat er een diepgaand beeld van het onderzoeksobject gevormd kan worden. De gedachte achter deze

keuze is dat de omgeving waarin het probleem zich manifesteert dynamisch is. De onderhandeling die plaatsvindt tussen het Waterschap en gebiedsontwikkelaar kan per situatie anders vormgegeven zijn. In vergelijking met een survey is bij de casestudy minder voorstructurering nodig (Verschuur & Doorewaard, 2007, p. 190). In vergelijking met een survey die gericht is op een breed overzicht van verschillende praktijken vindt er in dit onderzoek verdieping plaats op slechts een aantal specifieke projecten (Verschuur & Doorewaard, 2007). Hierbij wordt slechts een klein aantal onderzoekseenheden gebruikt. In Verschuur & Doorewaard (2007, p. 187) wordt onderscheid gemaakt tussen enkelvoudige casestudy en een vergelijkende casestudy. Bij een vergelijkende casestudy worden verschillende cases in onderlinge vergelijking bestudeerd. Deze studie verloopt in twee fasen. In de eerste fase worden de cases afzonderlijk bestudeerd. In de tweede fase worden de resultaten gebruikt als input voor een vergelijkende analyse.

3.3 Onderzoeksmethoden

Om te zorgen voor voldoende validiteit, zijn er verschillende soorten bronnen gebruikt, in de literatuur uitgedrukt met de term bronnentriangulatie (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 184). Dit onderzoek is deels gebaseerd op bestaande bronnen, zoals reeds uitgevoerd onderzoek, krantenartikelen, wetenschappelijke artikelen en boeken. Daarbij hebben er verschillende interviews plaats gevonden. Door een combinatie van bestaande onderzoeken en empirisch onderzoek is getracht om een zo volledig en betrouwbaar mogelijk beeld te verkrijgen.

➤ Document analyse

In het eerste onderdeel van het empirische onderzoek wordt een documentenanalyse uitgevoerd. Middels deze analyse dient inzicht verkregen te worden in ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan de beperkte samenwerking tussen Waterschappen en gebiedsontwikkelaars. Vervolgens wordt gekeken hoe deze aspecten zich verhouden tot de factoren die voortkomen uit de onderhandelingstheorieën. Aan de hand van bestaande onderzoeken zijn verschillen en overeenkomsten tussen gebiedsontwikkelaars en Waterschappen ten aanzien van taken, belangen en werkwijzen in kaart gebracht. Tevens is inzicht verkregen in de maatregelen die ondernomen zijn om samenwerking te bevorderen en in hoeverre deze succesvol zijn. Hiervoor zijn er beleidsdocumenten en juridische instrumenten geraadpleegd.

➤ Interviews

Interviews kunnen zeer gestructureerd zijn of juist informeel en ongestructureerd. Saunders et al., (2007) onderscheiden drie categorieën. De eerste is een gestructureerd interview, ook wel kwantitatieve onderzoeksinterview. Hierbij worden gestandaardiseerde vragenlijsten gebruikt die voor elk onderzoek en op de zelfde wijze worden afgenomen. De tweede categorie zijn semi-gestructureerde interviews en zijn daarentegen niet gestandaardiseerd. Er wordt wel een lijst met thema's en vragen opgesteld en behandeld, echter kunnen deze per interview variëren. Per interview kunnen extra vragen gesteld worden om over bepaalde onderwerpen meer te weten te komen. Een derde vorm zijn ongestructureerd interviews ook wel diepte- interviews. Hierbij is er geen lijst met vragen opgesteld, wel zijn er bepaalde thema's. De geïnterviewde kan hierdoor vrijuit praten over een bepaald onderwerp (Saunders et al., 2007, p.301). Voor dit onderzoek worden de interviews semi-gestructureerd. Om de verschillende resultaten van de verschillende interviews met elkaar te kunnen vergelijken en de succes- en faalfactoren te kunnen toetsen dienen de vragen in grote lijnen te worden gestandaardiseerd. Bij de geselecteerde cases heeft er een interview plaats gevonden met iemand van het Waterschap, iemand die vanuit de projectorganisatie betrokken was bij de planvorming en iemand die vanuit de projectorganisatie bij uitvoering betrokken was. In het theoretisch hoofdstuk komt duidelijk naar voren dat het komen tot overeenstemming bepaald wordt door de fysieke onderhandeling maar ook door de manier hoe de onderhandeling in de rest van het proces vormgegeven is. Om die reden is ervoor gekozen om iemand te interviewen die in de planvorming betrokken is geweest en iemand die bij de uitvoering betrokken is geweest. In totaal zijn er twaalf interviews afgenomen. In Bijlage 1 is een lijst opgenomen met de geïnterviewden.

3.4 Selectie van de cases

Drie verschillende cases zijn onderzocht. De selectie van de cases heeft plaatsgevonden aan de hand van onderstaande criteria.

- Cases waarbij een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk invloed heeft op de waterveiligheid.
- De casus bevindt zich in een stedelijke omgeving
- Er dient een onderhandeling plaats gevonden te hebben tussen initiatiefnemer en Waterschap over strijdige belangen.
- Het project dient in de bestemmingsfase te zijn om te kunnen toetsen hoe de onderhandeling verlopen is en op welke manier men tot een besluit gekomen is.

Bij de selectie van de cases is er gekozen voor één casus waarbij de samenwerking tussen de ruimtelijke ordenaar en Waterschap niet goed verlopen is. Zodoende is het mogelijk om te toetsen welke factoren uit het conceptueel model daadwerkelijk bepalend zijn voor het falen van de onderhandeling. Daarnaast is gekozen voor een casus waar het zelfde Waterschap betrokken is maar waar de onderhandeling wel goed verlopen is. Onderzocht kan worden waarom met het zelfde Waterschap het bij de ene ontwikkeling wel mogelijk is om een onderhandeling goed te laten verlopen en waarom bij de ander niet. Bovendien kan door middel van een succesvolle casus getoetst worden in hoeverre de succesfactoren uit het conceptueel model in de praktijk kan bijdragen aan een succesvolle onderhandeling. Als derde casus is gekozen voor een ontwikkeling waarbij een ander Waterschap betrokken is. Dit maakt het mogelijk om de manier waarop het waterschap uit de eerste twee cases om gaat met een onderhandeling, te vergelijken met een ander Waterschap. Tevens vinden de eerste twee cases plaats in een bestaand stedelijk gebied terwijl er bij de derde casus nog geen bestaande functies aanwezig zijn. Mogelijk levert dit verschillen op in de resultaten van de onderhandeling.

3.5 Operationalisering

Om de hypothesen die voortkomen uit het theoretische hoofdstuk te kunnen toetsen dienen deze geoperationaliseerd te worden. Operationaliseren houdt in dat de variabelen worden vertaald in meetbare kenmerken (Saunders et al., 2007). Bij een kwalitatief onderzoek blijven de begrippen in vergelijking met een kwantitatief onderzoek redelijk globaal. Hierdoor wordt er vooraf minder vastgelegd en is er meer vrijheid om begrippen naar bevinding af te stemmen (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 290). In figuur 5 zijn per factor indicatoren weergegeven. In figuur 6 is toegelicht in welk geval er sprake is van een succesvolle onderhandeling.

Onafhankelijke-variabelen	Indicatoren
Inzicht in actoren	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aan het begin van besluitvormingsproces van beide partijen inzicht in de belangen, zorgen en core values (prioriteiten) en binnen welke kaders hiervan afgeweken kan worden. ➤ Aan de orde stellen van menselijke aspecten als normen, zienswijze, en emoties. ➤ Betrekken van de juiste partijen bij ontwerp van het ruimtelijk plan.

Transparantie	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Vanaf het begin vastgelegd hoe belanghebbenden betrokken worden en belangen kunnen inbrengen en wie welke verantwoordelijkheid en bevoegdheden heeft. ➤ Beide partijen vanaf het begin tot het eind op de hoogte van de ruimtelijke plannen en afwegingen die tijdens de besluitvorming worden gemaakt.
Onderhandelen vanuit belangen i.p.v. posities	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Vanuit beide partijen inzicht verkregen in details van de belangen. ➤ Belangen toegelicht aan de hand van specifieke criteria. ➤ Overtuiging van rechtvaardigheid, nut en noodzaak van belangen. ➤ Inzicht in gezamenlijke belangen.
Vervlechting	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Meerdere uiteenlopende oplossingen besproken en uitgewerkt en voldoende mogelijkheden om commentaar te leveren en creatieve ideeën in te brengen. ➤ Belangen verenigd die voor de een minder belangrijk zijn dan voor de ander. ➤ Onderbouwd hoe de ingebrachte oplossing tegemoet komt aan de belangen van de ander en bijdragen aan voordelen in de toekomst.
Objectiviteit	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Belangen en oplossingen ingebracht aan de hand van begrijpbare criteria, normen, redelijkheid en wetenschappelijke juistheid.

Figuur 5: Operationalisering van de onafhankelijke variabele

Afhankelijke-variabele	Succes / falen
Overeenstemming	<p>Succes: Een situatie waarin partijen met tegenstrijdige belangen tot een oplossing komen die voor beide acceptabel is.</p> <p>Faal: Wanneer actoren met strijdige belangen niet tot een oplossing kunnen komen die voor beide acceptabel is.</p>

Figuur 6: Operationaliseren van de afhankelijke variabele

4 Interactie tussen Waterschappen en gebiedsontwikkelaars

Zoals in de inleiding naar voren komt kan waterbeheer t.b.v. waterveiligheid niet langer sectoraal worden uitgevoerd. Interactie met andere actoren in het ruimtelijke ontwikkelingsproces is een vereiste (Van Buuren et. al., 2010, p. 60). In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op factoren die volgens bestaande onderzoeken de samenwerking tussen gebiedsontwikkelaars en Waterschappen beperken en op de maatregelen die ondernomen zijn om samenwerking te bevorderen. Allereerst worden de kenmerken van gebiedsontwikkelaars en Waterschappen ten aanzien van taken, belangen en werkwijze besproken (§ 4.1). Vervolgens wordt een aantal instrumenten besproken die ingezet kunnen worden om samenwerking te bevorderen en wordt nader ingegaan op de beperkingen die zich voordoen (§ 4.2). In de laatste paragraaf worden de belangrijkste conclusie behandeld (§ 4.3).

4.1 Kenmerken van gebiedsontwikkelaars en Waterschappen

In het verleden hebben er verschillende onderzoeken plaats gevonden waar de kenmerken en werkwijze van Waterschappen en gebiedsontwikkelaars onder de loep genomen zijn. Deze kenmerken blijken van invloed te zijn op samenwerking tussen deze partijen en daarmee mogelijk ook op de onderhandeling. In deze paragraaf wordt daarom nader ingegaan op de verschillen en overeenkomsten tussen gebiedsontwikkelaars en Waterschappen ten aanzien van belangen, werkwijze, en middelen.

4.1.1 Waterschap

De taak van het Waterschap is het inrichten en beheren van een duurzaam en klimaatbestendig watersysteem (Teisman, 2010). Waterschappen hebben veel kennis in huis die kan bijdragen aan het verbeteren van de waterveiligheid maar ook aan ruimtelijk kwaliteit (Van Buuren, 2010). Waterschappen werken voornamelijk vanuit een technocratisch perspectief waarbij de inhoud van de besluitvorming centraal staat. Waterschappen beschikken over detailinformatie op basis waarvan technische randvoorwaarden worden opgesteld. Deze randvoorwaarden worden meestal op inrichtingsniveau vertaald (Westera, 2010). Uit het onderzoek van Schwartz, (2004) komt naar voren dat de inbreng van Waterschappen beperkt is wanneer het gaat om strategische keuzes ten aanzien van locatie, bestemming en inrichting van het gebied. Daarnaast zijn Waterschappen gewend om op autonome wijze hun waterbeheerstaken uit te voeren (Schwartz, 2004). Het proces verloopt daarom in de meeste gevallen lineair. Er wordt een plan tot in detail uitgewerkt en vervolgens op die wijze uitgevoerd. Dergelijke plannen zijn vaak zeer technisch van aard.

4.1.2 Gebiedsontwikkelaars

Om een beschrijving te geven van gebiedsontwikkelaars wordt eerst nader ingegaan op de term gebiedsontwikkeling. *Gebiedsontwikkeling* wordt onder andere gekenmerkt als een ontwikkeling waarbij verschillende ruimtelijke opgaven worden gecombineerd door middel van samenwerking met overheden, private partijen, maatschappijen en burgers (Van Buuren et al., 2010, p. 64). Naast het traditionele rood (gebouwen) komen ook kleuren als groen (natuur en recreatie) en blauw (water) in beeld. Het kabinet ziet het klimaatbestendig maken van Nederland als één van grootste opgaven van de 21^e eeuw (Zeeuw, 2007). In gebiedsontwikkeling gaat het er niet om elkaar te beconcurreren, maar om elkaar juist te ondersteunen en te versterken. Hiervoor dient wederzijdse afhankelijkheid herkend te worden (Nederland Boven Water, 2006). Door een grote variëteit aan functies in een gebied hebben gebiedsontwikkelaars vaak te maken met complexe vraagstukken. Daarbij is er een veelvoud aan actoren actief om eigen belangen naar voren te brengen en hiermee de besluitvorming te beïnvloeden. Een gebiedsontwikkelaar is continu bezig met de zoektocht naar functies die elkaar kunnen versterken of elkaar financieel kunnen compenseren (Van Buuren et al., 2010). Communicatie blijkt in gebiedsontwikkeling steeds weer cruciaal: onvoldoende communicatie betekent onverbiddelijk einde gebiedsontwikkeling (Zeeuw, 2007). Daar tegenover staat dat de nadruk op uitvoeringsgerichtheid van plannen de laatste jaren groter is geworden (Vrom-Raad, 2004). Een gebiedsontwikkelaar moet regelmatig de afweging maken om partijen te betrekken of juist uit te sluiten in de planvorming om voortgang te behouden. Er dient afgewogen te worden hoeveel bepaalde inbreng mee moet tellen in de planvorming en op welk moment in het ontwikkelproces een partij betrokken wordt. (Van Buuren, 2010, p. 64). Een duidelijke rolverdeling tussen de betrokken partij in het proces is daarom van essentieel belang (Vrom-raad, 2004).

4.2 Mogelijkheden en beperkingen bij de samenwerking

Het rijk acht het van groot belang dat er acties ondernomen worden om Nederland te beschermen tegen water. Duidelijk is dat er vraag is om waterbelangen te vervlechten binnen verschillende ruimtelijke functies, maar ook dat dit niet vanzelfsprekend is. Om dit te stimuleren heeft het rijk in de loop der jaren een aantal instrumenten aangedragen. Hieronder volgt een korte toelichting op een aantal van deze instrumenten.

4.2.1 Instrumenten ten behoeve van samenwerking

Watertoets

Om tijdig overleg tussen ruimtelijke ordenaars en waterbeheerders te stimuleren is vanaf 2003 de watertoets van kracht. Het doel van de toets is het op een evenwichtige wijze meenemen van waterhuishoudkundige doelstellingen in ruimtelijke plannen waar water een belangrijke rol speelt (Hidding, 2009). In het Besluit Ruimtelijke Ordening (Bro) is wettelijk vastgelegd dat het watertoetsproces doorlopen moet worden bij bestemmingsplannen, inpassingplannen en projectbesluiten. De belangrijkste verplichting is dat de initiatiefnemer in de planningsdocumenten een waterparagraaf moet opnemen waarin is beschreven op welke wijze er in het plan rekening wordt gehouden met de effecten op de waterhuishouding.

Er is ook een watertoetsproces welke als hulpmiddel dient om waterbelangen in te brengen. Dit proces bestaat uit de volgende fasen: idee, initiatief, ontwikkeling en besluitvorming, uitvoering (helpdesk Water, 2008). De initiatiefnemer dient de waterbeheerder in idee-fase te informeren over de plannen zodat de waterbeheerder al actief mee kan denken over de mogelijke effecten op het waterbeheer. Tijdens de initiatieffase worden wateraspecten en het ruimtelijk initiatief uitgewisseld. In de ontwikkelfase en adviesfase wordt aan de hand van het ruimtelijk plan een wateradvies geschreven. Wanneer de gemeente van het advies wil afwijken, dient dit gemotiveerd te zijn. Indien nodig kan de waterbeheerder een zienswijze indienen (Pols, 2007). Bijzondere aandacht moet geschonken worden aan de uitvoeringsfase, omdat hier vaak keuzes gemaakt worden die in een ruimtelijk plan niet zijn geregeld (Hidding, 2009, p. 129). De watertoets heeft veelal het karakter van het wijzen op negatieve effecten maar dient ook als instrument om water te vervlechten met verschillende ruimtelijke functies. Om de watertoets succesvol te laten verlopen worden in Hidding et al. (2009) vijf cruciale elementen genoemd.

- De informatieplicht: het geven en vragen van goede informatie bij de initiatiefnemer.
- Het selecteren van de meest urgente waterhuishoudkundige aspecten waarop getoetst zal worden.
- Meedenken en ontwerpen van alternatieven.
- Geven van een advies wat zo veel mogelijke committeert aan het plan.
- Benutten van mogelijkheden in de formele ruimtelijke besluitvormingsprocedure.

Keur

Als er (bouw) werkzaamheden uitgevoerd worden in de nabijheid van water of een dijk, heeft degene die dit initiatief neemt een keurvergunning of keurontheffing van het Waterschap nodig. Het Waterschap onderzoekt wat de nadelige gevolgen zijn voor het water of voor de dijken. In de Keur staat wat er gedaan moet worden (geboden) en wat er niet mag (verboden). Bij de geboden

staat voorgeschreven wat gedaan moet worden om te zorgen dat de waterkering in stand blijft. Bij de verboden staan zaken die onwenselijk zijn. Indien er niet voldaan kan worden aan de algemene regels kan een watervergunning aangevraagd worden. Hiervoor is een goede onderbouwing noodzakelijk. Beleidsregels zijn in principe ook voor het opstellen van een watertoetsadvies richtinggevend (Waterschap Rivierenland, 2009).

Waterkansenkaart

Met behulp van de waterkansenkaart kan het Waterschap de visie weergeven van de mogelijkheden en onmogelijkheden van ruimtelijke functies in waterrijke gebieden. De waterkansenkaart is daarmee een hulpmiddel voor Waterschappen om in gesprek te komen met ruimtelijke ordenaars om zodoende water mee te laten tellen in de ruimtelijke planvorming. Afweging van ruimtelijke plannen dienen met behulp van de waterkansenkaart gescand te worden op kansen en knelpunten voor het watersysteem. Tot op heden worden ruimtelijke ordenaars beperkt of zelfs helemaal niet betrokken bij het opstellen van de waterkansenkaart. Er wordt hierdoor onvoldoende relatie gelegd met geplande of in ontwikkeling zijnde ruimtelijke ontwikkelingen (commissie integraal waterbeheer 2001). De waterkansenkaart is niet verplicht en wordt daarom op verschillende manieren gebruikt. Veelal worden er kaarten gemaakt om de geschiktheid voor bebouwing van bepaalde gebieden te bepalen. Naast het bepalen van de geschiktheid van bepaalde functies kan door middel van de waterkansenkaart gekeken worden welke geplande ruimtelijke ontwikkelingen kansen biedt voor de waterbelangen. Dit laatste blijft echter in veel gevallen uit.

Stedelijk waterplan

Om er voor te zorgen dat het onderwerp water een plaats krijgt binnen de ruimtelijke ordening heeft een groot aantal gemeenten in overleg met het Waterschap beleid en taken op elkaar afgestemd. Uit deze afstemming vloeit een waterplan voort. Meer dan 60% van de Nederlandse gemeenten heeft een stedelijk waterplan gemaakt (Hidding, 2009). Gemeenten en waterbeheerders kunnen hierin afspraken maken over thema's en problemen waarvan ze beide vinden dat deze aangepakt moeten worden. Gemeenten met een stedelijk waterplan hebben over het algemeen minder moeite met het opstellen van een waterparagraaf in het bestemmingsplan (Royal Haskoning, 2003 in Hidding, 2009).

4.2.2 Samenwerking, een lastige opgave

Uit onderzoek blijkt dat de tijdige interactie tussen ruimtelijke ordenaars en waterbeheerders waaraan de watertoets zijn meerwaarde ontleent, beperkt uit de verf te komen (Hidding, 2009). Interactie vindt vaak pas plaats bij de bestemmingsprocedure. Veel informeel overleg tussen

gemeenten en projectontwikkelaar vindt al plaats voordat de bestemmingsprocedure van start gaat. Het plan ligt dan vaak al grotendeels vast waardoor het inpassen van waterbelangen erg omslachtig is (Hidding, 2009).

De overlegplicht geregeld door middel van de watertoets is wettelijk vastgelegd in het Besluit Ruimtelijke Ordening (Bro), echter wordt aan de praktijk overgelaten hoe het overleg wordt gevoerd. Uit het onderzoek van Schwartz (2004) komt naar voren dat er door Waterschappen onvoldoende wordt gezocht naar mogelijkheden, waar water bij kan dragen aan het verbeteren van sociale, economische en culturele elementen. Tevens houden Waterschappen te weinig in de gaten welke ontwikkelingen er plaats vinden (Westera, 2010).

Voor het Waterschap is vanaf het begin meedenken in het proces van ruimtelijke ontwikkeling een nieuwe taak (Pols, 2007). Uit het onderzoek van Pols (2007) blijkt dat waterbeheerders vaak niet toekomen aan het schrijven van een wateradvies. Wanneer dit wel gebeurt weet een RO-wethouder door de technische bewoordingen er geen raad mee. Volgens Westera (2010) zit het Waterschap nog al te graag als technische partij aan tafel waarbij onvoldoende wordt stilgestaan wat water kan bijdragen aan het ruimtelijk plan. Daarbij wordt er een waterparagraaf geschreven zonder dat er eigenlijk voldoende informatie is uitgewisseld. Het wateradvies is pas functioneel wanneer het vertaald wordt in begrijpelijke en overzichtelijke informatie op verschillende abstractieniveaus (Sterk 2008, p. 18). Een andere beperking die in bestaande onderzoeken aan de orde komt is de rolopvatting van het Waterschap en de gebiedsontwikkelaar. In het algemeen beschouwt de gemeente zich eenzijdig als vertegenwoordiger van het bouwend belang en de Waterschappen van het waterbelang (Pols, 2007). De beschikbare ruimte is schaars en andere ruimteclaims zijn vaak te sterk om de waterbelangen een plaats te geven (Van Buuren, 2010, p. 14). De gemeenten zien water slechts als één van de aspecten die meetellen in de overweging. Water wordt vaak gezien als een obstakel in de ruimtelijke planvorming waardoor Waterschappen in veel gevallen pas bij de bestemmingsfase worden betrokken (Claassen, 2009).

4.3 Conclusie

Aan de hand van de informatie uit bestaande onderzoeken kan een aantal conclusies getrokken worden. De meeste conclusies lijken overeenkomst te hebben met de factoren die voortkomen uit het theoretisch onderzoek. De conclusies zijn daarom in onderstaande tabel ingedeeld per factor.

Aspect	Conclusie
Inzicht in actoren	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Een gebiedsontwikkelaar heeft vaak te maken met een veelvoud aan actoren met tegenstrijdige belangen. Doordat er vaak weinig aandacht besteed wordt aan wateraspecten blijken waterbeheerders veel moeite te moeten doen om waterbelangen naast alle andere belangen onder de aandacht te brengen. ➤ Waterschappen die voorheen hun taken op autonome wijze konden uitvoeren hebben moeite om tijdig te participeren in het netwerk van betrokken actoren. ➤ Het Waterschap wordt vaak pas bij het besluitvormingsproces betrokken als het plan vaak al grotendeels vast ligt; hierdoor is het inpassen van waterbelangen in de al eerder gemaakte plannen vaak erg omslachtig.
Transparantie	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Er vindt een beperkte informatie-uitwisseling plaats tussen Waterschap en gebiedsontwikkelaar. ➤ Het Waterschap is vaak pas betrokken bij het formele overleg zoals bij de bestemmingsfase. Veel afwegingen vinden echter al plaats tijdens het informele overleg welk vooraf gaat aan het formele overleg.
Onderhandel vanuit belangen i.p.v. Posities	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Waterschap en gebiedsontwikkelaars houden zich voornamelijk bezig met de beperkingen van water en minder met wat het kan bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit; hierdoor wordt het aspect water veelal beschouwd als een obstakel.
Vervlechting	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Waterschappen en gebiedsontwikkelaars overtuigen elkaar onvoldoende van het nut en de noodzaak van bepaalde belangen en de eventuele toegevoegde waarde die geboden kan worden in het belang van een ander.
Objectiviteit	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Voor de gebiedsontwikkelaar is het onmogelijk om waterbelangen naast alle andere belangen te vervlechten wanneer waterbelangen eenzijdig worden ingebracht aan de hand van technische criteria.

Figuur 4: Conclusies van de documentanalyse

5 Toetsing aan drie praktijksituaties

5.1 Inleiding

Uit hoofdstuk 2 komen een aantal succes- en faalfactoren voort die bepalend kunnen zijn voor het resultaat van de onderhandeling tussen Waterschap en gebiedsontwikkelaars. Om te weten te komen hoe met deze factoren in praktijk omgegaan wordt, worden deze door middel van een casestudie getoetst. Drie verschillende cases zijn hiervoor geselecteerd. Elke casus betreft een stedelijke ontwikkeling waarbij oppervlaktewater en waterveiligheid een belangrijke rol spelen. Door middel van een semi-gestructureerd interview met iemand van het Waterschap, betrokken gemeente en de betreffende ontwikkelaar is een zo objectief mogelijk beeld verkregen van het verloop van de onderhandeling. In paragraaf 5.2 komt de ontwikkeling van het Waalfront bij Nijmegen aan bod, gevolgd door het project IJburg in Amsterdam (§5.3). In paragraaf 5.4 is de Dijkteruglegging bij Lent besproken. Per casus is allereerst kort ingegaan op het ruimtelijke plan dat ontwikkeld wordt en de manier waarop het ontwikkelingsproces is verlopen. Hierna is het conflict waarover men onderhandeld heeft, toegelicht. Aan de hand van de interviews zijn de hypothesen uit hoofdstuk 2 getoetst. Per factor zijn deze resultaten uitgewerkt.

5.2 Ontwikkeling Waalfront Nijmegen

5.2.1 De situatie

➤ Het ruimtelijk plan

De ruimtelijke ontwikkeling van het Waalfront bij Nijmegen is onderdeel van Koers West. Dit document is een gemeentelijke visie op de ontwikkeling van Nijmegen-West, waarin ruimtelijke plannen zijn geformuleerd op het gebied van wonen, werken en bereikbaarheid. Koers West heeft drie pijlers: het Waalfront (wonen en werken), de nieuwe Stadsbrug en de revitalisering van het bedrijventerrein Noord-& Oostkanaalhaven (Koerswestdocument, 2003). Het Waalfront, gelegen ten westen van het centrum van Nijmegen, is op dit moment nog een ontoegankelijk industrieterrein van 30 hectare. In de



toekomst zullen hier ongeveer 2600 woningen worden ontwikkeld waarmee wonen aan het water mogelijk wordt. Ook is er plaats voor andere functies, zoals winkels, horeca, recreatie-, cultuur of zorgfuncties. Vanwege de ligging aan de rivier met een uniek zicht op het landschap van de rivier, gekenmerkt door uiterwaarden, kaden, kribben, stranden en dijken is het Waalfront een bijzonder gebied. Water levert een belangrijke bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit van het gebied maar draagt daarbij ook beperkingen met zich mee. De Waal is een van de belangrijkste rivieren in Nederland om het water naar zee af te voeren. De waterstand van de Waal varieert sterk. De gemiddelde waterstand van de Waal is ongeveer 8 meter +NAP. De waterstanden variëren van 6 meter tot zo'n 13 meter +NAP. Om te voorkomen dat het water bij een hoge waterstand buiten de oevers treedt dienen de dijken op orde te zijn (PKB ruimte voor de rivier, 2007).

In 2003 heeft de gemeenten Nijmegen aangegeven het Westelijke deel van de stad aan te willen pakken. In 2005 sluit de gemeente een intentieovereenkomst met Rabo Vastgoed BV om samen het Waalfront te ontwikkelen. Vanaf het begin is er nauw samengewerkt met bewoners, betrokkenen en belanghebbenden om een zo groot mogelijk draagvlak te creëren (Masterplan Waalfront, 2007). In 2005 start Lodewijk Baljon Landschapsarchitecten met het ontwikkelen van het masterplan. Bij de ontwikkeling van dit plan spelen vele aspecten een rol, zoals de komst van de nieuwe Waalbrug welke voor een deel ontsloten zal worden door middel van een stadsweg langs het Waalfront, archeologische resten van de Romeinse Nederzetting, bestaande bewoners, de primaire waterkering die door het gebied loopt en de haven die er ligt. Deze aspecten kunnen bijdragen aan het vergroten van de ruimtelijke kwaliteit maar kunnen ook beperkingen vormen. In 2006 wordt het concept van het masterplan gepresenteerd, gevolgd door inspraakrondes. In februari 2007 heeft de gemeenteraad ingestemd met het aangepaste masterplan.

➤ **Het conflict**

Een belangrijke discussie die de projectorganisatie in het voortraject met bewoners heeft gevoerd en later met het Waterschap betreft de plaats en de manier waarop de nieuwe stadsweg komt te liggen¹. Bewoners die in de huidige situatie aan de verkeersluwe zijde wonen, zouden te maken krijgen met een drukke weg langs hun woning. Met deze bewoners is na veel overleg en procederen overeengekomen dat de weg achter de dijk komt te liggen om zodoende geluidsoverlast te beperken. Om te voldoen aan de afgesproken geluidsnorm dient de weg die buitendijks komt te liggen uiteindelijk via een coupure² door de waterkering ontsloten te worden. Deze coupure dient bij hoogwater handmatig afgesloten te worden om wateroverlast te

¹ Gesprek met dhr. Marcusse (Royal Haskoning)

² Verlaging van een waterkering die afgesloten kan worden bij hoogwater (Waterschap Rivierenland, 2011).

voorkomen. Pas in de bestemmingsplanprocedure werd duidelijk dat het Waterschap het niet eens is met deze coupure. Een dergelijke constructie gaat namelijk ten koste van het veiligheidsniveau van de waterkering en brengt voor het Waterschap veel extra werk en kosten met zich mee³. Het Waterschap neemt daarom als standpunt in dat de weg over de dijk heen moet. Volgens de projectorganisatie is een weg over de dijk echter onmogelijk. Om te beginnen is dit strijdig met de afspraken die zijn gemaakt met de bewoners over het geluidsniveau en het uitzicht. Daarnaast heeft dit een negatieve invloed op de zichtlijnen en het gebruiksgemak in het toekomstig gebied⁴. Omdat een coupure noodzakelijk is en deze volgens de wet niet verboden is, heeft de projectorganisatie deze opgenomen in het ruimtelijk plan. Tijdens de ter inzage legging van het bestemmingsplan heeft het Waterschap beroep ingesteld tegen de aanleg van deze coupure. Een langdurige onderhandeling tussen het Waterschap en de projectorganisatie was het gevolg. Tot op heden is er over bepaalde aspecten nog geen overeenstemming bereikt⁵.

5.2.2 Toetsen van de hypothesen aan het project Waalfront

Aan de respondenten is gevraagd in hoeverre volgens hen de onderhandeling succesvol is verlopen. De respondenten geven aan dat de onderhandeling moeizaam is verlopen, en dat dit met name te wijten is aan de slechte samenwerking in het voortraject. Na veel overleg zijn het Waterschap en de projectorganisatie op dit moment voor een aantal aspecten toch in staat geweest om samen tot een overeenstemming te komen maar voor een aantal lijkt dit onmogelijk. Deze casus wordt in dit onderzoek beschouwd als een faal casus waar met name gekeken is waarom het voor bepaalde aspecten onmogelijk was om tot overeenstemming te komen. Aan de hand van de inzichten die verkregen zijn tijdens de interviews is beschreven hoe succes en faalfactoren bij deze casus invloed hebben op het komen tot overeenstemming.

➤ Inzicht in actoren

Hypothese 1: *Tijdig betrekken van de juiste mensen en inzicht in de zorgen en prioriteiten van deze partijen, draagt bij aan het komen tot overeenstemming*

Aan het begin van het besluitvormingsproces lijkt er vanuit de projectorganisatie veel aandacht besteed te zijn aan het betrekken van belanghebbenden met als doel om veel mogelijk draagvlak te creëren. Verschillende themabijeenkomsten hebben plaats gevonden wat heeft geresulteerd in het Waalfront Ideeënboekje (Archief Waalfront, 2011). Ondanks het feit dat de projectorganisatie er van alles aan gedaan heeft om belanghebbenden vanaf het begin te

³ Interview met mevr. Noij (Waterschap Rivierenland)

⁴ Eerste gesprek met dhr. Leijenaar (Gemeente Nijmegen)

⁵ Gesprek met dhr. Marcusse (Royal Haskoning)

betrekken, lijkt het erop dat er beperkt overleg plaats gevonden heeft tussen de projectorganisatie en het Waterschap. Het Waterschap blijkt echter wel bij de inspraakavonden te zijn uitgenodigd, tevens blijkt er ook vooroverleg plaatsgevonden te hebben over het totale waterplan⁶. Tijdens deze gesprekken is met name gesproken over waterberging en minder over de primaire waterkering. *“Destijds was voor ons onmogelijk om precies aan te geven wat de projectorganisatie precies wilde met de waterkering, hierdoor heeft het Waterschap de consequenties ervan onvoldoende ingezien”* (Leijenaar, interview, 2011). Dit inzicht blijkt voor het Waterschap echter noodzakelijk om belangen in te brengen. Uit het masterplan dat in 2007 is gepubliceerd valt op te maken dat er aanpassingen aan de primaire waterkering noodzakelijk zijn. In een reactie op het Masterplan heeft het waterschap laten weten dat er te weinig aandacht besteed is aan de waterkering en dat de zonering die het beschermingsniveau van de dijken aangeeft, niet is opgenomen. Volgens het Waterschap had de projectorganisatie aan de hand van deze zones af kunnen leiden dat aanpassing aan deze kering niet zomaar mogelijk is (Reactie Waterschap, 2007). In de Milieu Effect Rapportage die voor het Waalfront gemaakt is staat dat de ontwikkeling van het Waalfront de veiligheid van de dijk niet in gevaar mag brengen (MER Waalfront, 2006). Ook blijkt uit deze rapportage dat er rekening gehouden is met een mogelijke ophoging als dit noodzakelijk blijkt te zijn. Kennelijk is er toch wel waarde toegekend aan de waterkering en het aspect waterveiligheid. Desondanks is het Waterschap niet gehoord om over deze aspecten mee te praten. De projectorganisatie is er vanuit gegaan dat een coupure volgens de Waterwet mogelijk is, mits voldaan wordt aan de eisen die hieraan worden gesteld⁷.

➤ **Transparantie**

Hypothese 2: *Het maken en het vastleggen van afspraken hoe binnen de besluitvorming belangen kunnen worden ingebracht, wie welke verantwoordelijk en bevoegdheden heeft, draagt bij aan het komen tot overeenstemming.*

In het voortraject zijn geen afspraken gemaakt over de manier waarop het overleg tussen het Waterschap en de projectorganisatie vorm zou krijgen. Het lijkt erop dat het Waterschap probeert tijdig op de hoogte zijn van de verschillende ruimtelijke ontwikkelingen waar water een belangrijke rol speelt. Het waterschap heeft een accountmanager die ruimtelijke ontwikkelingen signaleert en waar nodig is contact legt met de projectorganisatie. Het Waterschap is echter niet in staat om bij elk project met de neus er bovenop zitten en verwacht daarvoor een zekere mate van betrokkenheid vanuit de projectorganisatie. Wanneer een partij iets wil ontwikkelen waarbij aanpassingen aan de primaire waterkering noodzakelijk lijken te zijn, vindt men vanuit het Waterschap dat ze tijdig

⁶ Eerste gesprek met dhr. Leijenaar (Gemeente Nijmegen)

⁷ Interview met dhr. Leijenaar (Gemeente Nijmegen)

betrokken moeten worden om mogelijkheden en onmogelijkheden te bespreken⁸. Daarnaast zou de projectorganisatie het initiatief moeten nemen om procesafspraken te maken. Voor het inbrengen van de belangen van het Waterschap legt de projectorganisatie de verantwoordelijkheid bij het Waterschap, welke aan de hand van de ruimtelijke plannen, kenbaar zou moeten maken wat de onmogelijkheden zijn. De projectorganisatie geeft aan dat het onmogelijk is om alle belanghebbenden in elke fase te betrekken. Het lijkt erop dat de projectorganisatie zich vooral richt op het voldoen aan de wettelijke verplichtingen en het formele overleg en minder waarde hecht aan het informele overleg.

➤ **Onderhandel vanuit belangen i.p.v. Posities**

Hypothese 3: *Het komen tot overeenstemming wordt positief beïnvloed wanneer beide partijen onderhandelen vanuit belangen, inzicht hebben in details van ieders belang, elkaar overtuigd hebben van rechtvaardigheid, nut en noodzaak van hun belang en zich weten te verplaatsen in normen en waarden van de andere partij.*

Nadat het Waterschap heeft gereageerd op het Masterplan lijken er door de projectorganisatie geen stappen ondernomen te zijn om belangen van het Waterschap op tafel te krijgen. Doordat er weinig overleg plaats vindt lijken beide partijen beperkt inzicht te hebben in elkaars belangen. “*Het Waterschap ziet onvoldoende in dat de projectorganisatie te maken heeft met vele partijen waar afspraken mee gemaakt zijn, waar niet eenvoudig van afgeweken kan worden*” (Leijenaar, interview, 2011). Het Waterschap heeft het idee dat de projectorganisatie niet overtuigd is van de waterveiligheidsbelangen en het extra werk en kosten die hieraan verbonden zijn. Een coupure kost bijvoorbeeld het Waterschap al snel een miljoen euro. Dit komt onder andere door de extra werkzaamheden die er mee gemoeid zijn⁹. De projectorganisatie geeft aan zich hier wel van bewust te zijn maar ziet dit niet als belemmering en wil de extra kosten voor een coupure op zich nemen¹⁰. Voor het Waterschap lijken naast kosten ook andere aspecten een rol te spelen waar de projectorganisatie niet echt begrip voor lijkt te hebben. Het Waterschap mag bijvoorbeeld niet zonder een goede onderbouwing een vergunning verlenen voor een coupure, dit scheidt precedent voor andere partijen die ook een coupure willen. Tevens heeft het Waterschap als beleidsdoelstelling om zo min mogelijk coupures toe te staan. Het Waterschap is door de projectorganisatie niet overtuigd van de belangen die gemoeid met de aanleg van een coupure. Ondanks de langdurige onderhandeling over een coupure, zijn het Waterschap en de projectorganisatie voor een aantal aspecten wel tot overeenstemming gekomen. Aan de hand van

⁸ Interview met mevr. Noij (Waterschap Rivierenland)

⁹ Interview met mevr. Noij (Waterschap Rivierenland)

¹⁰ Interview met dhr. Leijenaar (Gemeente Nijmegen)

berekeningen heeft de projectorganisatie aangetoond dat er geen andere mogelijkheden waren dan de aanleg van een coupure¹¹. Daarbij is het extra werk dat gemoeid is met deze coupures voor het Waterschap te overzien, en hebben deze coupures een beperkt negatief effect op het veiligheidsniveau. Het begrip voor ieders belangen is gegroeid door het overleg dat in de latere fase regelmatig plaats heeft gevonden.

➤ Vervlechting

Hypothese 3: *Het komen tot overeenstemming wordt positief beïnvloed door belangen van een andere te begrijpen en oplossingen te bedenken vanuit het belang van een ander en belangen die voor de ene partij weinig waarde heeft maar voor de andere partij veel oplevert met elkaar te verenigen.*

De ontwikkeling vindt plaats in een stedelijk gebied waar vele belangen op elkaar afgestemd moeten worden, hierdoor is het aantal alternatieven beperkt. Pas in de bestemmingsfase werd duidelijk dat het Waterschap het niet eens was met de aanpassingen aan de primaire waterkering. Omdat in deze fase al de nodige afspraken gemaakt waren met andere partijen, vielen verschillende alternatieven direct af¹². “*Er zou meer mogelijk geweest zijn als de belangen van het Waterschap al aan bod waren gekomen toen er afspraken werden gemaakt met andere partijen*” (Noij, interview, 2011). Probleem is echter dat het Waterschap, belangen pas duidelijk kan maken wanneer precies duidelijk is waar een coupure komt en hoe deze er uit komt te zien. De projectorganisatie beschouwt de argumenten die het waterschap aandraagt om geen coupure aan te leggen, niet als een probleem, maar als iets waar een oplossing voor te vinden is¹³. Hiermee doelt de projectorganisatie met name op financiële oplossingen en worden er geen oplossingen aangedragen voor andere argumenten van het Waterschap.

Vanuit de projectorganisatie is er gezocht naar mogelijke voordelen voor het Waterschap om de negatieve effecten voor deze partij te compenseren. Het Waterschap blijkt beperkt oog te hebben voor de mogelijke voordelen van een nieuwe dijk ten opzichten van de dijk zoals die er nu ligt¹⁴. Het Waterschap geeft aan dat de bestaande dijk voor de komende 5 jaar nog op orde is en geen baat heeft bij een nieuwe dijk. Wanneer men vanuit het Waterschap een doorkijk zou maken kan het zijn dat de dijk over 30 jaar niet meer voldoet aan eisen. Het Waterschap heeft intern brainstormsessies gehouden om alternatieven te bedenken voor een coupure, er worden echter geen mogelijke oplossingen bedacht vanuit de situatie dat er wel een coupure wordt toestaan. Het

¹¹ Gesprek met dhr. Marcusse (Royal Haskoning)

¹² Gesprek met dhr. Marcusse (Royal Haskoning)

¹³ Eerste gesprek met dhr. Leijenaar (Gemeente Nijmegen)

¹⁴ Interview met dhr. Leijenaar (Gemeente Nijmegen)

Waterschap blijft conservatief wat betreft het standpunt dat er geen coupure mag komen. Volgens het Waterschap worden alternatieven door de projectorganisatie te snel als onmogelijk beschouwd, draagt deze partij weinig alternatieven aan en wordt een coupure ten onrechte gezien als de enige oplossing. Om de samenwerking bij de volgende onderdelen beter te laten verlopen is er een doorkijk gemaakt naar de rest van het plangebied. Samen wordt gezocht naar mogelijkheden om belangen met elkaar te vervlechten.

➤ **Objectiviteit**

Hypothese 4: *Aandragen van belangen en oplossingen aan de hand van normen, redelijkheid en wetenschappelijke juistheid draagt bij aan het komen tot overeenstemming.*

Het lijkt lastig om tot een oplossing te komen omdat alternatieven die worden ingebracht door beide partijen al snel als onmogelijk worden beschouwd. Argumenten waarom bepaalde alternatieven niet mogelijk zijn, waren vaag en niet objectief¹⁵. In een verslag van een overleg tussen het Waterschap en de projectorganisatie blijkt de projectorganisatie met name de zichtlijnen als argument te gebruiken om een coupure aan te leggen. Het waterschap geeft aan dat dit soort argumenten niet goed genoeg zijn (Afstemmingsoverleg, 2011). Het Waterschap heeft gevraagd om alternatieven uit te werken aan de hand van berekeningen en metingen. Hiermee ontstaat een objectief beeld hoeveel nadeel alternatieven hebben. Het Waterschap geeft ook aan dat ze geen kennis hebben van bijvoorbeeld geluidsnormen. Vandaar de vraag om dit inzichtelijk te maken. “*Wanneer voldoende onderbouwd is dat andere oplossingen onmogelijk zijn, kan het Waterschap een coupure toestaan*” (Noij, interview, 2011). Het Waterschap is tot op heden nog niet overtuigd van deze noodzaak. Een heikel punt blijft dat er met de bewoners afspraken zijn gemaakt over het geluidsniveau. Hierover is zelfs geprocedeerd tot de Raad van State¹⁶. Om onder dit geluidsniveau te blijven blijkt uit onderzoek dat een coupure noodzakelijk is. Er is echter nog niet aangetoond dat dit niveau te hoog wordt bij bepaalde alternatieven. Het lijkt erop dat de projectorganisatie er niet alles aan doet om het Waterschap te overtuigen dat er geen alternatief mogelijk is. Bij het Waterschap heeft men het gevoel dat ze in het verleden gepasseerd zijn en dat er niet open en in goed overleg onderhandeld wordt¹⁷.

➤ **Overige succes en faalfactoren**

Aan de hand van de hypotheses zijn vragen opgesteld welke bij verschillende respondenten afgenomen zijn. Alvorens deze vragen gesteld zijn, is aan elke respondent gevraagd wat volgens

¹⁵ Interview met mevr. Noij (Waterschap Rivierenland)

¹⁶ Gesprek met dhr. Marcusse (Royal Haskoning)

¹⁷ Interview met mevr. Noij (Waterschap Rivierenland)

hem de succes- en faalfactoren zijn. Tijdig met elkaar rond de tafel gaan is volgens elke respondent een succesfactor. Een ander aspect dat naar voren kwam is dat voor de projectorganisatie, met name in het voortraject, onduidelijk was wie binnen het Waterschap het aanspreekpunt was en de bevoegdheid had om toezeggingen te doen. Het gevolg was, dat er op verschillende niveaus gesprekken plaatsvonden en toezeggingen werden gedaan door mensen die hier niet de bevoegdheden voor hadden¹⁸. De projectorganisatie heeft met name bij een ontwikkeling in een stedelijk gebied te maken met veel partijen, waardoor het onmogelijk was om met iedereen uitvoerig in gesprek te gaan. Een succesfactor is, dat voor beide organisaties duidelijk en vastgelegd is met wie en wanneer er overleg plaatsvindt.

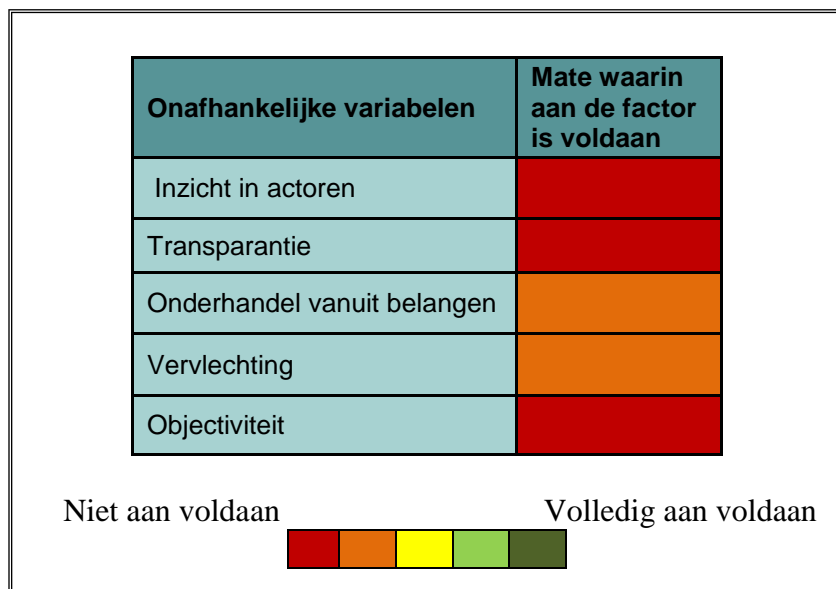
5.2.3 Conclusie Waalfront

De projectorganisatie lijkt niet te veel tijd te willen besteden aan overleg met het Waterschap. Door beperkt overleg in het voortraject, is het Waterschap niet op de hoogte van de ruimtelijke plannen en de consequenties voor de waterkering. Door de beperkte betrokkenheid is er vanaf het begin een slechte verstandshouding. Om belangen in te brengen blijkt het voor het Waterschap noodzakelijk om tot in detail te weten wat er gaat gebeuren met de waterkering. Voor de projectorganisatie blijkt het echter niet mogelijk om dit inzicht aan het begin van de besluitvorming te geven. Belangen van het Waterschap zijn vervolgens pas in de bestemmingsfase duidelijk geworden. Inpassen van waterbelangen naast alle andere afspraken die al vastlagen blijkt daardoor onmogelijk. De projectorganisatie lijkt de primaire waterkering te beschouwen als iets dat aanpasbaar is aan de situatie en niet als iets waar andere belangen op afgestemd moeten worden. Er is in deze casus dus niet voldaan aan de factor “*inzicht in actoren*”.

Het Waterschap blijkt niet in staat om zelf alle initiatieven in de gaten te houden en verwacht betrokken te worden door de projectorganisatie om mogelijkheden en onmogelijkheden te bespreken en procesafspraken te maken. Voor de projectorganisatie blijkt het onmogelijk om met alle partijen die betrokken zijn bij dit project veelvoudig in gesprek te gaan. Van het Waterschap wordt verwacht dat belangen worden ingediend aan de hand van de plannen die de projectorganisatie maakt. Doordat er geen procesafspraken zijn gemaakt, heeft er weinig overleg plaatsgevonden en was onduidelijk met wie en wanneer er overleg plaats zou vinden en wie welke bevoegdheden had om toezeggingen te kunnen doen. Gevolg was dat er voor verschillende aspecten apart overleg plaats heeft gevonden. Er is daarmee niet voldaan aan de factor “*transparantie*”.

¹⁸ Interview met dhr. Leijenaar (Gemeente Nijmegen)

Beide partijen hebben weinig inzicht in elkaars belangen. Ook is er weinig gedaan om de ander te overtuigen van de belangen. Juist de overtuiging blijkt voor het Waterschap noodzakelijk om af te wijken van bepaalde principes. Om er voor te zorgen dat de belangen toch behartigd worden, nemen beide een positie in. *Vervlechting* lijkt onmogelijk omdat zowel het Waterschap als de projectorganisatie oplossingen zoeken vanuit hun eigen positie. Ook heeft het waterschap beperkt oog voor mogelijke voordelen die de projectorganisatie aandraagt. Daarbij worden alternatieven al snel als onmogelijk beschouwd. Om toch tot een oplossing te komen vindt er op dit moment veel overleg plaats; hieruit blijkt dat er meer begrip is ontstaan voor elkaars belangen. Voor een aantal minder cruciale situaties is men zelfs in staat geweest om vanuit het belang van de ander, te zoeken naar een oplossing die voor beide acceptabel is. Het Waterschap is bereid om af te wijken van haar principes en de lasten hiervoor te dragen. Hiervoor dient de projectorganisatie wel aan te tonen dat andere oplossingen onmogelijk zijn. Het Waterschap blijkt niet overtuigd dat de projectorganisatie er alles aan doet om alternatieven uit te werken waarbij rekening gehouden wordt met de belangen van het Waterschap. In het onderstaande figuur is weergegeven in welke mate voldaan is aan de verschillende factoren die invloed hebben op het komen tot overeenstemming.



Figuur 7: Mate waarin voldaan is aan onafhankelijke variabelen

5.3 Project IJburg

5.3.1 De situatie

➤ De ruimtelijke opgave

IJburg is een nieuwe stadswijk aan de oostkant van Amsterdam. De Wijk bestaat uit zes opgespoten eilanden in het IJmeer en het Markermeer wat het een bijzondere ontwikkeling maakt. Op deze eilanden worden 24.000 woningen gerealiseerd voor zo'n 45.000 inwoners (Werkprogramma IJburg, 2011). Het idee voor IJburg dateert uit 1965. Eind jaren tachtig verscheen Nieuw-Oost als één van de VINEX-locaties, dichtbij de stad en dus goed bereikbaar per openbaar vervoer. In 1996 stemde de gemeenteraad in met de bouw van IJburg. In 1997 is het bestemmingsplan IJburg eerste fase door de Gedeputeerde Staten goedgekeurd (toelichting bestemmingsplan, 1996). De ontwikkeling van IJburg is opgedeeld in twee fasen. De eerste fase bestaat uit het Steigereiland, Haveneiland en de Rieteilanden. Ruim 7.500 van de circa 9.300 woningen zijn inmiddels gebouwd. Op het Haveneiland-West en de Rieteilanden zijn huizen, scholen en bedrijven al in gebruik genomen (Werkprogramma IJburg, 2011). Volgens de meest recente prognose worden de laatste woningen uiterlijk 2015 in aanbouw genomen (werkprogramma IJburg, 2011). Op 21 juli 2010 heeft de Raad van State het bestemmingsplan IJburg tweede fase goedgekeurd (Bestemmingsplan IJburg tweede fase, 2009). De tweede fase bestaat uit het Centrumeiland, Middeneiland, Strandeiland en Buiteneiland. Door de stagnerende woning- en kantorenmarkt ontstaat er een te grote planvoorraad. Om te voorkomen dat de gemeente Amsterdam deze niet kwijt kan heeft het gemeentebestuur besloten om de tweede fase IJburg gefaseerd aan te leggen. De gemeente Amsterdam is initiatiefnemer van de ontwikkeling van IJburg. Projectbureau IJburg is opgezet voor de ontwikkeling van de wijk. Waternet is als Waterschap betrokken bij de ontwikkeling van IJburg en heeft als rol om de waterveiligheidsaspecten in te brengen en te borgen. Voor de waterstaatkundige veiligheid worden de eilanden voorzien van ringdijken. De Wet op de waterkeringen definieert het IJmeer als een gevaarlijk buitenwater. Conform deze wet worden de waterkeringen ontworpen op een veiligheidsnorm van 1:4.000. (Plan-en besluitMER, 2008). Daarbij moeten de waterkeringen ophoogbaar zijn met één meter om mogelijke peilophoging in de toekomst op te kunnen vangen (Toelichting Bestemmingsplan IJburg, 2009).

➤ Het conflict

Omdat IJburg in het IJmeer en het Markermeer ligt wat volgens de wet buitenwater is, zijn de dijken die op IJburg aangelegd zijn, primaire waterkeringen. Een primaire waterkering is een

profiel dat veiligheid moet bieden tegen overstromingen¹⁹. Voor primaire waterkeringen geldt dat er geen andere functie op deze kering mogelijk is (Keur Waternet, 2011). Voor het Waterschap is een ontwikkeling van 25 kilometer primaire waterkering geen dagelijkse bezigheid. Aan het begin was het aftasten hoe deze dijk vormgegeven moest worden in de rest van het plan. De eisen die het Waterschap stelt aan de waterkering zijn vanaf het begin opgenomen in het stedenbouwkundige plan. Om de ontwikkeling enigszins rendabel te maken moet de schaarse ruimte efficiënt worden benut. De grens met de primaire waterkering wordt daarom regelmatig opgezocht²⁰. Bij de detaillering bleek het plan op een aantal plaatsen niet helemaal te passen. De projectorganisatie is op zoek gegaan naar oplossingen om het geheel toch passend te krijgen. Een van de gevolgen was dat de rioleringsputten van een weg die aan de binnenkant van de dijk komt te liggen, 30 cm in de theoretische primaire waterkering komen. Formeel gezien was het onmogelijk om vanuit het Waterschap deze putten toe te staan. Dit betekende dat het hele eiland met 1.5 meter verbreed moest worden. Wanneer het om een primaire waterkering gaat t.b.v. de waterveiligheid van de burgers, is het niet mogelijk om af te wijken van de regels die hiervoor in de planvorming zijn vastgelegd²¹. Daarbij is er uitvoerig onderhandeld over de constructie van de waterkering. De projectorganisatie wil op veel plaatsen een damwand als waterkerende voorziening terwijl het Waterschap om een aantal redenen een standaard waterkering van zand en stenen wil.

Afgezien van het feit dat het Waterschap en de projectorganisatie voor vele aspecten in goed overleg gekomen zijn tot een oplossing, deed zich bij de overdracht van de dijk een aantal problemen voor. Bij de overdracht van de dijk weigerde het Waterschap de kering over te nemen. De kering voldeed namelijk niet aan de eisen die afgesproken waren in de planvorming. Dit kwam onder andere omdat de oplevering niet gelijk liep met de overdracht. De ontwikkeling van IJburg en daarmee ook die van de waterkering, verloopt in fasen. Hierdoor zat er een periode van een aantal jaar tussen de ontwikkeling en de werkelijke overdracht van de waterkering aan het Waterschap. Sommige stukken van de dijk lagen er al zeven jaar. In deze periode is de waterkering niet beheerd en is de staat van de kering op een aantal plaatsen veranderd. Daarbij komt dat het Waterschap de kering niet in onderdelen maar in zijn geheel over wil nemen. Voor de projectorganisatie is dit een onmogelijke opgave want de eilanden worden gefaseerd ontwikkeld²².

¹⁹ <http://www.Waterschaprivierenland.nl>

²⁰ Interview met dhr. Blaauw (Waternet)

²¹ Interview met dhr. Meisner (Projectbureau IJburg)

²² Interview met dhr. Van der Lem (Projectbureau IJburg)

5.3.2 Toetsen van de hypothese aan project IJburg

Aan de respondenten is gevraagd in hoeverre volgens hen de onderhandeling succesvol is verlopen. Hieruit blijkt dat de onderhandeling op een aantal kleine problemen na, goed verlopen is. Deze casus wordt in dit onderzoek beschouwd als een succes casus. Aan de hand van de inzichten die verkregen zijn tijdens de interviews is beschreven hoe succes en faalfactoren bij deze casus invloed hebben op het komen tot overeenstemming.

➤ Inzicht in actoren

Hypothese 1: *Tijdig betrekken van de juiste mensen en inzicht in de zorgen en prioriteiten van deze partijen, draagt bij een positief onderhandelingsresultaat.*

Bij het opspuiten van het land en het aanleggen van de waterkeringen is intensief samengewerkt met het Waterschap. Het eiland is omsingeld door een primaire waterkering wat voor de projectorganisatie voldoende reden is om het Waterschap vanaf het begin te betrekken bij de besluitvorming²³. “Door vroegtijdig en regelmatig overleg plaats vond, was het Waterschap op de hoogte van de ruimtelijke plannen en was het mogelijk om vroegtijdig de core-values (prioriteiten) van Waterschap af te stemmen” (Blaauw, interview, 2011). Ondanks het feit dat tussen de projectleiders overeenstemming is over bepaalde core-values, werd hier bij het stedenbouwkundig ontwerp toch van afgeweken. Het Waterschap heeft de projectorganisatie regelmatig geattendeerd dat erbij bepaalde aspecten strikt gehouden moet worden aan de regels. Ook is toegelicht hoe ze hier het beste mee om kunnen gaan. Het projectbureau heeft hierin risico’s genomen welke in sommige gevallen geleid hebben tot enorme vertragingen.

➤ Transparantie

Hypothese 2: *Het maken en het vastleggen van afspraken hoe binnen de besluitvorming belangen kunnen worden ingebracht, wie welke verantwoordelijk en bevoegdheden heeft draagt bij aan een positief onderhandelingsresultaat.*

IJburg was het eerste grote project in Amsterdam waarbij er zo nauw samengewerkt moest worden met het Waterschap. Aan het begin was er voor elk onderwerp een projectgroep vanuit de gemeenten. Later is het integraal wateroverleg in het leven geroepen. Hierin werden dan alleen waterzaken besproken. In dit overleg zijn ook de vergunningverleners en beheerders betrokken. Om de samenwerking zo goed mogelijk te laten verlopen zijn er met het Waterschap vanaf het begin procesafspraken gemaakt. Een van deze afspraken was dat alle ruimtelijke plannen eerst zouden worden getoetst door het Waterschap alvorens de projectorganisatie verder

²³ Interview met dhr. Meisner (Projectbureau IJburg)

ging met de volgende fase. Zodoende was het Waterschap van het begin tot het eind op de hoogte van de ruimtelijke plannen. Zodra er dan een keuraanvraag kwam, was het dankzij de goede voorbereidingen een kwestie van een slag met de hamer²⁴. Afsproken is hoe en wanneer het Waterschap binnen de overlegstructuur van de organisatie betrokken zou worden. In de loop der jaren is er door goed samen te werken wederzijds begrip en acceptatie ontstaan voor ieders belangen. De samenwerking is op dit moment prettig waardoor er op een constructievere manier samengewerkt kan worden²⁵.

“Om te zorgen dat de waterbelangen goed meegenomen worden in het ontwerp, heeft de projectorganisatie de eisen van het Waterschap vertaald in een stedenbouwkundig plan. Zodoende werd duidelijk wat bijvoorbeeld de eis dat het waterkerend profiel vrij moet blijven van leidingen en moet voldoen aan een veiligheidsnorm van 1/4000 jaar, betekent voor het ontwerp” (Meisner, interview, 2011). Veel overleg heeft er plaats gevonden, hierbij zijn ook mensen van beheer en onderhoud en vergunningverleners bij betrokken geweest. Toch blijkt er bij deze casus voor een aantal aspecten onvoldoende nagedacht hoe bepaalde afspraken in de uitvoering vorm moeten krijgen waardoor er bij de uitvoering opnieuw discussie ontstond²⁶. Bij de overdracht van de dijk was bijvoorbeeld onduidelijk in welke fasering dit zou plaatsvinden en wie welke verantwoordelijkheden zou dragen. Ook de documenten om de overdracht plaats te laten vinden waren niet in orde. Ook intern blijkt hierover onduidelijkheid te zijn. Volgens de projectorganisatie stonden praktijk en theorie te ver van elkaar af. Om een langdurige discussie bij de oplevering in de tweefase te voorkomen zijn het Waterschap en de projectorganisatie bezig met een protocol waarin vastgelegd is wie welke verantwoordelijkheden heeft, wanneer iets wordt overgedragen en welke documenten hierbij nodig zijn.

➤ **Onderhandel vanuit belangen i.p.v. posities**

Hypothese 3: *Een onderhandelingsresultaat wordt positief beïnvloed wanneer beide partijen inzicht hebben in details van ieders belang, elkaar overtuigd hebben van rechtvaardigheid, nut en noodzaak van hun belang en zich weten te verplaatsen in normen en waarden van de andere partij.*

Het Waterschap heeft duidelijk toegelicht waarom iets wel mogelijk is en waarom van bepaalde zaken echt niet afgeweken kan worden. Beide partijen geven aan dat voldoende toelichting en overtuiging van belangen ten goede komt aan wederzijds begrip voor elkaars

²⁴ Interview met dhr. Blaauw (Waternet)

²⁵ Interview met dhr. Meisner (Projectbureau IJburg)

²⁶ Interview met dhr. Van der Lem (Projectbureau IJburg)

belangen. Het Waterschap heeft bijvoorbeeld aan de hand van praktijkvoorbeelden laten zien wat de consequenties zijn wanneer er bepaalde aspecten toegelaten worden²⁷. Ook heeft de projectorganisatie het Waterschap overtuigd van de baten die het oplevert om af te wijken van bepaalde normen die vanuit het Waterschap opgelegd worden. Enerzijds is voor de projectorganisatie duidelijk dat het Waterschap niet zomaar kan afwijken van de regels die gelden voor een primaire waterkering maar anderzijds is de projectorganisatie niet in alle gevallen overtuigd van de belangen die achter deze regels liggen. Het Waterschap heeft de projectorganisatie overtuigd van het feit dat deze partij zich moet verantwoorden naar de provincie en precedentwerking moet voorkomen. Met name het feit dat alles in het gebied nog mogelijk is maakt het voor het Waterschap onmogelijk om zaken toe te staan. “*Het kan dan niet zo zijn dat een nieuwe dijk al per direct niet voldoet aan de wettelijke eisen*” (Blaauw, interview, 2011). Voor het Waterschap is toelaten het begin voor aantasting van eigen regels die ten behoeve van de veiligheid zijn opgesteld. Afwijken van de regels is dus niet mogelijk wat het onderhandelen lastig maakt.

➤ **Vervlechting**

Hypothese 4: *Een onderhandelingsresultaat wordt positief beïnvloed door belangen van een andere te begrijpen en oplossingen te bedenken vanuit het belang van een ander en belangen die voor de ene partij weinig waarde heeft maar voor de andere partij veel oplevert met elkaar te verenigen.*

Enerzijds denkt het Waterschap mee om tot oplossingen te komen en staat open om over bepaalde aspecten te onderhandelen en waar mogelijk af te wijken van regels. Anderzijds is het Waterschap behoorlijk vasthoudend aan haar principes. Met name wanneer het gaat om de primaire waterkeringen gelden er regels waar men niet van af mag wijken. In de eerste fase van het project heeft het Waterschap wel stalen en betonnen constructies toegelaten omdat de projectorganisatie die graag wil, maar in de tweede fase worden deze niet meer geaccepteerd als waterkering. Het blijkt bijvoorbeeld nu al dat de stalen damwand die destijds toegestaan is problemen oplevert. In verschillende situaties zijn belangen van het Waterschap en de projectorganisatie met elkaar verenigd in goed overleg²⁸. Er is bijvoorbeeld samen gekeken hoe een bepaalde ecologische oevers er uit moesten komen zien. Een ander voorbeeld is de hoeveelheid oppervlaktewater die in de wijk moest komen, hiervoor heeft het waterschap bepaalde standaarden waar aan voldoen moet worden, maar waar nodig is het waterschap hiervan afgeweken. Ook zijn beide partijen in staat geweest om vanuit belangen van de ander oplossingen

²⁷ Interview met dhr. Blaauw (Waternet)

²⁸ Interview met dhr. Meisner (Projetbureau IJburg)

te zoeken welke voor beide acceptabel zijn. De dijken zodanig ontworpen dat er in de toekomst de mogelijkheid is om deze met een meter op te hogen zonder dat hier aanpassingen nodig zijn aan de woningen. Hierbij is er rekening mee gehouden dat bewoners hier geen last van ondervinden in de toekomst. Duidelijk is dat wanneer het om veiligheid gaat, het voor het Waterschap niet mogelijk is om af te wijken van haar principes.

➤ Objectiviteit

Hypothese 5: *Aandragen van belangen en oplossingen aan de hand van normen, redelijkheid en wetenschappelijke juistheid draagt bij aan een positief onderhandelingsresultaat.*

Om het Waterschap er van te overtuigen dat een damwand als primaire waterkering ook voldoet aan de veiligheidseisen heeft de projectorganisatie een aantal onderzoeken uit laten voeren. Het lijkt erop dat hiervoor de juiste normen en wettelijke voorschriften zijn gebruikt maar desondanks houdt het Waterschap vast aan haar eigen principes. Met alle redelijkheid wil het Waterschap op een aantal plaatsen een damwand toestaan maar niet overal. Een dergelijke constructie is moeilijk te onderhouden, gaat minder lang mee en de kans op problemen met grondwater is groter. Pas als echt niet anders kan, is het Waterschap bereid om af te wijken van haar principes en de lasten hiervoor te dragen²⁹. Dit laatste gaat niet op in IJburg want in het gebied is nog van alles mogelijk. Het Waterschap heeft ook laten zien dat het grondwatertechnisch niet slim is om een damwand of een vergelijkbare constructie toe te passen. Vooraf was duidelijk waar de primaire waterkering kwam te liggen en waar dus niet gebouwd kon worden. *“Stedenbouwkundigen zien soms onvoldoende in dat een waterkering vrij van bebouwing moet blijven. Gevolg is dat de waterkering wordt gebruikt als middel om het ruimteproblemen op te lossen”* (Blaauw, interview, 2011). De projectorganisatie gebruikt als argument dat de kabels en leidingen niet meer passen en dat er bomen in een bepaald patroon moeten komen staan. Voor het Waterschap zijn dit geen goede argumenten om de primaire waterkering aan te passen. Vanuit het Waterschap ziet men in dat ze soms star zijn in het toepassen van regels, daarom wordt ook geprobeerd waar mogelijk bepaalde zaken toe te staan.

Voor het probleem betreffende de overname van de waterkering leveren beide partijen objectieve criteria. Het Waterschap wil wederom dat de projectorganisatie zich houdt aan de regels die gelden voor de afname van de waterkering. De overdrachtsdocumenten moeten in orde zijn en de waterkering moet bij overname in de staat zijn zoals dat in de planvorming afgesproken is. Daarbij moet de dijk in zijn geheel overgenomen worden³⁰. Terwijl er nog niet voldaan is aan de

²⁹ Interview met dhr. Blaauw (Waternet)

³⁰ Interview met dhr. Van der Lem (Projectbureau IJburg)

eisen wil de projectorganisatie dat de dijk toch overgenomen wordt. Ten eerste omdat de dijk anders niet beheerd wordt terwijl hij wel in gebruik is. Ten tweede zou het vreemd zijn dat het Waterschap regels van toepassing wil verklaren bijvoorbeeld voor de aanleg van de sluisen terwijl ze de dijk nog niet in beheer hebben. Uiteindelijk zag het Waterschap in dat het onmogelijk is om de dijk in een keer over te nemen en is overeen gekomen dat de overdracht plaats kon vinden met behulp van tijdelijke voorzieningen.

➤ Overige succes en faalfactoren

Aan de hand van de hypothesen zijn vragen opgesteld welke bij verschillende respondenten afgenomen zijn. Alvorens deze vragen gesteld zijn, is elke respondent gevraagd wat volgens hem de succes- en faalfactoren zijn. De wil om samen te komen tot een oplossing die zo goed mogelijk recht doet aan de belangen van beiden blijkt volgens de respondent een succesfactor te zijn. Een faalfactoren is wanneer er geen begrip is voor het belang van de ander. De projectorganisatie heeft ervaren dat het van belang is om vanaf het begin de juiste mensen te betrekken³¹. Een andere faalfactor is dat er bij de organisaties intern geen eenstemmigheid aanwezig is. Met een beleidsmedewerker werden bijvoorbeeld afspraken gemaakt waar vervolgens de uitvoerder het niet mee eens was³².

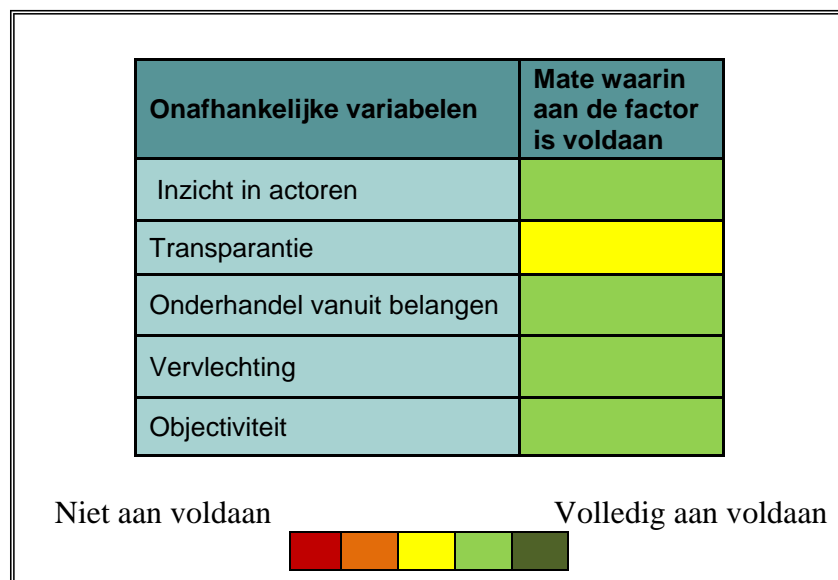
5.3.3 Conclusie IJburg

De wil van beide partijen om in goed overleg te komen tot een plan dat tegemoet komt aan de belangen van beide, blijkt de basis voor een goede onderhandeling. In deze casus is voldaan aan de factor “*inzicht in actoren*”. Door veelvoudig overleg was het Waterschap vanaf het begin tot het eind op de hoogte van de ruimtelijke plannen en was het mogelijk om aan de hand daarvan core-values (prioriteiten) in te brengen. Door veel overleg is er wederzijds begrip en acceptatie ontstaan voor ieders belangen. Procesafspraken die aan het begin gemaakt zijn hebben gezorgd voor voldoende overleg en de zekerheid dat de waterbelangen meegenomen zouden worden. Alle ruimtelijke plannen werden eerst getoetst door het Waterschap voordat de projectorganisatie verder ging met de volgende fase; dit heeft er voor gezorgd dat de daarop volgende fasen, zoals het verlenen van vergunningen, vlot verliepen. Ondanks het feit dat de projectleider van het Waterschap en van de projectorganisatie belangen goed op elkaar afgestemd hadden, werd hier op stedenbouwkundig niveau toch van afgeweken. Door onvoldoende terugkoppeling met stedenbouwkundigen in de planvorming, lijkt men op dit niveau onvoldoende op de hoogte van aspecten waar wel en waar niet van afgeweken kan worden.

³¹ Interview met dhr. Meisner (Projectbureau IJburg)

³² Interview met dhr. Blaauw (Waternet)

Procesafspraken hebben er voor gezorgd dat duidelijk was hoe en wanneer het Waterschap binnen de overlegstructuur van de organisatie betrokken zou worden. Het Waterschap was zodoende van het begin tot het eind op de hoogte van de ruimtelijke plannen. In dit opzicht lijkt er voldaan te zijn aan de factor “transparantie”. Desondanks is in figuur 8 aangegeven dat er niet volledig voldaan is aan de factor. Er blijkt namelijk onvoldoende duidelijkheid te zijn over de manier waarop de uitvoering zou verlopen. Een langdurige onderhandeling bij de uitvoering was het gevolg. Ook intern bleek dat deze aspecten bij beide organisaties onvoldoende afgestemd en vastgelegd zijn. Theorie (het plan) en praktijk (uitvoering) lijken te ver van elkaar af te staan. Door overtuiging en het toelichten van belangen aan de hand van praktijkvoorbeelden blijkt men in deze cases in staat te zijn geweest begrip te krijgen voor elkaars belangen en deze ook te accepteren. De projectorganisatie heeft zich bijvoorbeeld neergelegd bij het feit dat er niet afgeweken kan worden van bepaalde eisen die het Waterschap stelt aan een primaire waterkering. Aan het aspect “*vervlechting*” lijkt in deze cases voldaan te zijn. Het Waterschap heeft gezocht naar mogelijkheden om bepaalde zaken toe te staan en af te wijken van bepaalde normen. Dit heeft bijgedragen aan de acceptatie van bepaalde zaken waar echt niet van afgeweken kan worden. Door de technische eisen van het Waterschap door te vertalen in ruimtelijke consequenties, ontstond duidelijkheid hoe belangen vorm moesten krijgen in een ruimtelijk plan waar elke vierkante meter efficiënt benut moet worden. Het motiveren en onderbouwen van belangen aan de hand van praktijkvoorbeelden lijkt bij te dragen aan de factor “*objectiviteit*”. In het onderstaande figuur is weergegeven in welke mate voldaan is aan de verschillende factoren die mogelijk invloed hebben op het komen tot overeenstemming.



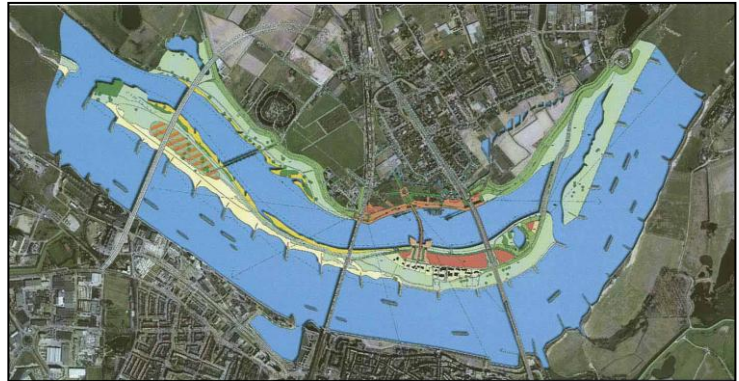
Figuur 8: Mate waarin voldaan is aan onafhankelijke variabelen

5.4 Dijkteruglegging Lent

5.4.1 De situatie

➤ De ruimtelijke opgave

Door klimaatverandering is de verwachting dat de rivieren in de toekomst steeds meer water zullen moeten afvoeren en in grotere hoeveelheden tegelijk. Daarbij zijn in de afgelopen decennia de bevolking en de economische waarde aanzienlijk gegroeid. In geval van een overstroming kan dit tot meer schade en slachtoffers leiden³³. De extreem hoge waterstanden in 1993 en 1995 hebben bijna geleid tot overstroming van de Maas en de Rijn. De Nederlandse regering besloot om die reden de rivieren op een aantal plaatsen in Nederland meer ruimte te geven. De Dijkteruglegging Lent is één



van de 40 projecten van het programma Ruimte voor de Rivier (PKB ruimte voor de rivier, 2007). De Waal maakt bij Nijmegen een scherpe bocht en vernauwt zich waardoor bij hoog water overstromingen plaats kunnen vinden. Met het verleggen van de rivierdijk wil het rijk de waterstand verlagen met 27 cm, niet alleen ter plaatse van Nijmegen zelf, maar ook bovenstrooms van Nijmegen, door over een aanzienlijk traject waterstandverlaging te bewerkstelligen. Naast rivierkundige oplossingen ten behoeve van waterveiligheid, is er een tweede doelstelling, namelijk het versterken van een goede ruimtelijke kwaliteit. Samen met het verleggen van de dijk wordt er een nevengeul³⁴ aangelegd en ontstaat er zodoende een eiland. Op dit eiland is ruimte voor wonen, recreatie en cultuur, water en natuur. Aan de noordzijde van de Waal wordt een kade aangelegd. Achter deze kade vinden grootschalige ontwikkelingen plaats. Bij de aanleg van deze kade is een belangrijke voorwaarde dat de kwelsituatie³⁵ niet mag verslechteren voor bewoners van Lent. Door de gemeente Nijmegen en het Waterschap Rivierenland is gezocht naar de best mogelijke oplossing om kwel tegen te gaan. De centrale regie in de uitvoering van de PKB ligt in handen van de programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR). In 2000 heeft het rijk een quickscanonderzoek uitgevoerd als eerste stap voor de

³³ <http://www.ruimtevoorderivier.nl/>

³⁴ Een nevengeul is een geul in de uiterwaarden waarin altijd water staat. Bij hoogwater stroomt het water in de geul mee met de rivier. Hiermee wordt voorkomen dat het water te veel stijgt (Nijmegen.nl)

³⁵ Kwel is grondwateroverlast binnendijs als gevolg van hoge waterstanden in de rivier (Waterschap Rivierenland, 2011)

dijkteruglegging bij Lent. In 2002 is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van dit project overgedragen aan het Rijkswaterstaat. Een aantal jaren later besloot het rijk om dergelijke projecten neer te leggen bij decentrale overheden. Zodoende is het project in 2006 overgedragen aan de gemeente Nijmegen die een doorstart heeft gemaakt. Er is in die tijd een M.E.R. uitgevoerd. In 2007 is er vanuit de gemeente Nijmegen gestart met een planstudie. Het ontwerpbestemmingsplan wat er nu ligt, samen met het programma van eisen wat in 2010 is opgesteld, is door de staatssecretaris goedgekeurd. De volgende stap is het op de markt zetten van het project. Het ontwerpbestemmingsplan en andere vergunningen worden vanaf september 2011 ter inzage gelegd. In 2012 starten de graafwerkzaamheden; daarvoor wordt in Lent al een kwelscherm aangelegd. In 2016 is de oplevering van de nevengeul (Gelderlander, 2011).

➤ **Het conflict**

De Dijkteruglegging bij Lent heeft grofweg twee doelstellingen; het verbeteren van de waterveiligheid en de ruimtelijke kwaliteit. Om waterveiligheid te waarborgen heeft het Waterschap de voorkeur voor een groene dijk die opgebouwd is uit zand en stenen. Dit type dijk is het goedkoopste en vanuit het Waterschap het makkelijkst te onderhouden. De gemeente wil echter een stedelijke dijk waarbij de bebouwing zo dicht mogelijk bij het water kan plaatsvinden. Dit vereist een bijzondere kadeconstructie die meer geld kost dan een groene dijk. De bijzondere kadeconstructie heeft een meer stedelijke uitstraling waarbij het mogelijk is er een boulevard te maken. Na veel overleg is men overeengekomen dat er een stedelijke kadeconstructie ontwikkeld gaat worden. Uit vooronderzoek van het Waterschap blijkt dat er een bijzondere constructie nodig is om kwelwater te voorkomen. Deze noodzaak wordt gevoeld door bewoners van Lent. Bij hoogwater ondervindt men in een zone van zo'n 300 á 400 meter achter de dijk overlast van onder de dijk doordringend kwelwater. Om deze reden begint de echte dorpsbebouwing pas áchter deze kwelzone (Lentse Federatie, 2006). Bij het verleggen van de dijk verschuift de kwelzone het dorp in, waardoor een groot deel van de bestaande dorpsbebouwing bij hoogwater straks te maken krijgt met kweloverlast. Door bewoners van Lent is hierover zorg uitgesproken (Lentse Federatie, 2006). Al snel was men het er over eens dat louter een damwand niet voldoende zou zijn. De vraag was echter welke constructie er precies moest gaan komen. Het Waterschap kwam aan de hand van berekeningen tot de conclusie dat er een L-wand met daaraan een kwelwand noodzakelijk was. Vanuit financieel oogpunt was het rijk van mening dat een eenvoudigere en daarmee goedkopere constructie ook mogelijk moest zijn. Het rijk heeft een belangrijke stem omdat die het project grotendeels financiert en daarmee een budget te bewaken heeft. Er is een lange tijd gediscussieerd tussen het rijk en het Waterschap over het type constructie dat er aangelegd moest gaan worden.

5.4.2 Toetsen van de hypothese aan de Dijkteruglegging

Aan de respondenten is gevraagd in hoeverre volgens hen de onderhandeling succesvol is verlopen. De onderhandeling blijkt zeer goed verlopen te zijn. Aan de hand van de inzichten die verkregen zijn tijdens de interviews is beschreven hoe succes en faalfactoren bij deze casus invloed hebben op het komen tot overeenstemming.

➤ Inzicht in actoren

Hypothese 1: *Tijdig betrekken van de juiste mensen en inzicht in de zorgen en prioriteiten van deze partijen, draagt bij een positief onderhandelingsresultaat.*

“Vanaf het begin van het besluitvormingsproces is er dagelijks contact met het Waterschap waardoor er een goede verstandshouding is ontstaan” (Schipperheijn, interview, 2011). Aan het begin duidelijke afspraken gemaakt over verschillende prioriteiten in dit project. In het begin is bijvoorbeeld afgesproken dat er een waterdichte oplossing moet komen en dat er de mogelijkheid moet zijn om vastgoed te ontwikkelen. De ervaring is ook wel dat het Waterschap vaak wel tijdig wordt betrokken wanneer het een grootschalige ontwikkeling betreft³⁶. Bij kleinere ontwikkelingen waarin de waterkering niet een zodanig prominente rol speelt zal het Waterschap minder snel betrokken worden. De waterkering speelde in dit project misschien wel de belangrijkste rol. Het doel van dit project is onder andere om het gebied waterveilig te maken wat een verantwoordelijkheid is van het Waterschap. Doordat het Waterschap vanaf het begin betrokken is, was het mogelijk om de core-values in te brengen en te onderbouwen waarom deze van belang zijn om waterveiligheid te borgen. Vanaf het begin hebben zowel het rijk en gemeenten als het Waterschap een gemeenschappelijk doel, namelijk het verbeteren van de waterveiligheid van burgers. Met dit gezamenlijke belang is er een basis gelegd waarin men in gezamenlijkheid zoekt naar een plan dat zoveel mogelijk recht doet aan alle belangen³⁷. “Omdat er vanaf het begin duidelijke uitgangspunten waren vastgesteld was het eenvoudig om hier later op terug te vallen” (Kool, interview, 2011).

➤ Transparantie

Hypothese 2: *Het maken en het vastleggen van afspraken hoe binnen de besluitvorming belangen kunnen worden ingebracht, wie welke verantwoordelijk en bevoegdheden heeft draagt bij aan een positief onderhandelingsresultaat.*

³⁶ Interview dhr. Kool (Waterschap Rivierenland)

³⁷ Interview met dhr. Schipperheijn (Gemeente Nijmegen)

De rol van het Waterschap is vanaf het begin op rijksniveau vastgelegd. Met de ambtelijke begeleidingsgroep, waarin ook het Waterschap is vertegenwoordigd, zijn procesafspraken gemaakt wanneer er overleg plaats zou vinden. Vanuit beide partijen is er het gevoel dat er vanuit respect gehandeld wordt waarbij beide het belang hebben om er samen uit te komen dhr. Kool³⁸. Tijdens het besluitvormingstraject draait er dagelijks iemand van het Waterschap mee in de projectgroep. Naast invloed op het besluitvormingsproces heeft het Waterschap een belangrijke rol bij de uitvoering van het plan. Volgens het Waterschap is niet vanzelfsprekend dat als het plan op papier staat dat ook werkelijk zo uitgevoerd wordt door de aannemer³⁹. Er zijn daarom per fase afspraken gemaakt over de manier waarop het Waterschap betrokken gaat worden. Hiermee heeft het Waterschap de mogelijkheid om controle uit te voeren of het plan conform de afspraken uitgevoerd wordt. Behalve gesprekken over de manier waarop de belangen op elkaar afgestemd worden, houden beide partijen elkaar dagelijks op de hoogte van de stand van zaken. Zodoende blijft het Waterschap op de hoogte van de dagelijkse ontwikkelingen die er spelen. Dit maakt het ook mogelijk om bij elke ruimtelijke afweging waterbelangen in te brengen en indien nodig aan de hand van berekeningen of inhuren van een expert, anderen te overtuigen van bepaalde waterbelangen⁴⁰.

➤ **Onderhandel vanuit belangen i.p.v. posities**

Hypothese 3: *Een onderhandelingsresultaat wordt positief beïnvloed wanneer beide partijen inzicht hebben in details van ieders belang, elkaar overtuigd hebben van rechtvaardigheid, nut en noodzaak van hun belang en zich weten te verplaatsen in normen en waarden van de andere partij.*

Het Waterschap heeft belangen ingebracht aan de hand van normen die wettelijk vastgelegd zijn. Vanuit de projectorganisatie is vervolgens gekeken hoe aan deze norm voldaan kan worden door middel van onderzoeken die door externe partijen zijn uitgevoerd. Een gedeeld belang tussen het Waterschap en de gemeente was het belang om de huidige bewoners van Lent maar ook de toekomstige bewoners van Nijmegen droge voeten te kunnen bieden. Voor het Waterschap is het van belang dat er een constructie komt die garandeert dat er geen kwel en overstroming zal plaats vinden in het gebied. Hier werd overigens ook op aangedrongen door de bewoners van Lent die zich zorgen maakten over het ontstaan van kwelwater (Lentse Federatie, 2006). Met de omwonenden van Lent is deze discussie lang gevoerd omdat ze er niet van

³⁸ Interview dhr. Kool (Waterschap Rivierenland)

³⁹ Interview met dhr. Hemink (Gemeente Nijmegen)

⁴⁰ Interview dhr. Kool (Waterschap Rivierenland)

overtuigd waren dat de oplossingen die bedacht waren goed genoeg zouden zijn⁴¹. Omdat het rijk niet overtuigd was van het nut en de noodzaak van de waterkering zoals gewenst vanuit het Waterschap hebben er expertmeetings plaatsgevonden. Waterschap en de projectorganisatie zijn samen met specialisten met specifieke kennis over diepwanden en kadeconstructies om de tafel gegaan. “*De onderbouwing van de adviseurs maakte het mogelijk elkaar te overtuigen en belangen van de ander te begrijpen*” (Kool, interview, 2011).

➤ **Vervlechting**

Hypothese 4: *Een onderhandelingsresultaat wordt positief beïnvloed door belangen van een andere te begrijpen en oplossingen te bedenken vanuit het belang van een ander en belangen die voor de ene partij weinig waarde heeft maar voor de andere partij veel oplevert met elkaar te verenigen.*

Zoals al eerder vermeld, hebben er expertmeetings plaats gevonden waarbij externe specialisten betrokken waren, met specifieke kennis over diepwanden. Naast het overtuigen en het leren begrijpen van ieders belangen, zijn beide partijen in staat geweest om oplossingen aan te dragen vanuit de belangen van de ander. Het Waterschap heeft bijvoorbeeld de projectorganisatie aan de hand van bodemonderzoek overtuigd van het feit dat het niet mogelijk is om een normale damwand de grond in krijgen in verband met het grove gesteente in de grond. Ook is de projectorganisatie op het hart gedrukt dat dit fikse vertraging op kan leveren, wat onacceptabel is voor de rest van de ontwikkeling⁴². Voor de projectorganisatie, maar ook voor het Waterschap, is het van groot belang dat de bouw van de damwand voorspoedig verloopt. Vertraging kan grote consequenties hebben voor de voortgang van andere ontwikkeling in dit gebied. Ook heeft het Waterschap de projectorganisatie overtuigd van de gevolgen die kwelwater met zich meebrengt. Tenslotte wordt de ruimtelijke kwaliteit ook bepaald door waterveiligheid. Vanuit het Waterschap is er uitvoerig gezocht naar oplossingen die tegemoet komen aan de belangen van de projectorganisatie. Anderzijds lijkt het rijk akkoord te gaan met een duurdere kade wanneer een goedkopere oplossing niet de veiligheid kan bieden zoals afgesproken is.

➤ **Objectiviteit**

Hypothese 5: *Aandragen van belangen en oplossingen aan de hand van normen, redelijkheid en wetenschappelijke juistheid draagt bij aan een positief onderhandelingsresultaat.*

⁴¹ Interview dhr. Kool (Waterschap Rivierenland)

⁴² Interview met dhr. Schipperheijn (Gemeente Nijmegen)

Het Waterschap heeft op verschillende manieren laten zien dat het een kwelgevoelig gebied is. Verschillende effecten kwamen bij de Milieu Effect Rapportage naar voren. Volgens het Waterschap is een L-vormige damwand (duurdere oplossing) nodig omdat men een normale damwand in dit gebied niet de grond in krijgt. Het rijk blijkt echter niet overtuigt van de noodzaak voor aanleg van een dergelijke damwand. *“Het betrekken van onafhankelijke experts was noodzakelijk om het rijk te overtuigen dat een bepaalde constructie noodzakelijk is”* (Kool, interview, 2011). De experts waren in staat om een onafhankelijk advies uit te brengen en hadden daarbij de kennis in huis hebben om een goed en betrouwbaar oordeel te geven over de situatie.

➤ **Overige succes en faalfactoren**

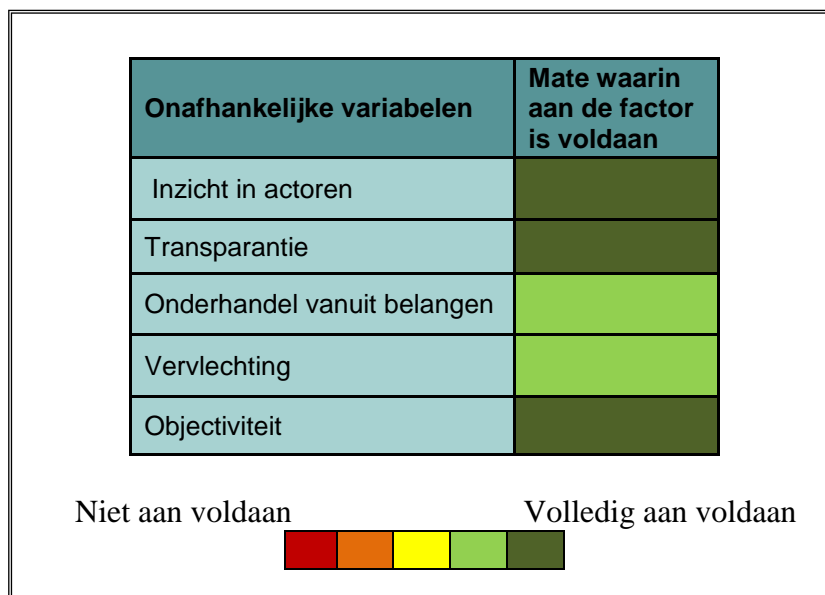
Aan de hand van de hypothesen zijn vragen opgesteld welke bij verschillende respondenten afgenomen zijn. Alvorens deze vragen gesteld zijn, is elke respondent gevraagd wat volgens hen de succes- en faalfactoren zijn. Dat iemand vanuit het Waterschap vanaf begin tot op heden meedraait in het projectteam blijkt een belangrijke succesfactor. Door veel overleg en begrip voor elkaars belangen is op een constructieve manier gezocht naar overeenstemming. Zoals al eerder naar voren is gekomen zijn er externe adviseurs betrokken. Dit blijkt niet alleen een succes om elkaar te overtuigen van de belangen die beide partijen hebben maar ook om een goede keuze te maken voor wat betreft het type waterkering dat er moest komen.

5.4.3 Conclusie Dijkteruglegging

Omdat de waterkering in dit project een prominente rol speelt, zit er vanaf het allereerste begin tot aan het einde toe iemand van het Waterschap in het projectteam. Dit lijkt zijn vruchten af te werpen. Het Waterschap blijkt zodoende op de hoogte van de ruimtelijke plannen en waar nodig was het mogelijk om prioriteiten vanuit het Waterschap in te brengen. Ook heeft het Waterschap kennis ingebracht om met het aspect water, bij te dragen aan goede ruimtelijke kwaliteit. Er is gaandeweg een goede verstandshouding ontstaan waarbij beide het doel hebben om er samen uit te komen. Doordat vooraf duidelijke afspraken zijn gemaakt over verschillende prioriteiten is discussie hierover in de daarop volgende fasen voorkomen. Er is in deze casus voldaan aan de factor *“inzicht in actoren”*. Door het maken van procesafspraken, ontstond zekerheid dat er regelmatig overleg plaats zou vinden. Er is hiermee voldaan aan de factor *“transparantie”*. Het hebben van een gezamenlijk doel, namelijk het ontwikkelen van een waterveilig gebied met een hoge ruimtelijke kwaliteit, heeft ervoor gezorgd dat de belangen op een evenwichtige en objectieve wijze zijn afgewogen. Door tijdens de onderhandeling ook afspraken te maken hoe het

ruimtelijk plan tot uitvoering wordt gebracht, wordt voorkomen dat men bij de uitvoering niet weer in onderhandeling hoeft.

Het is duidelijk dat er vanuit *belangen* gekomen is tot een oplossing welke voor beide acceptabel is. Het Waterschap heeft met de kennis die ze in huis heeft gezocht naar een oplossing die voldoet aan de belangen van de projectorganisatie. Daarbij staat de projectorganisatie achter het belang van het waterschap, namelijk een waterkering die voldoet aan de gestelde veiligheidsnorm. Vanuit overtuiging en het begrip voor ieders belangen gezocht is naar een oplossing vanuit de belangen van beide. Ook in dit project geldt dat het Waterschap een taak heeft die vervuld moet worden. Om deze taak uit te voeren zijn er regels waar het Waterschap zich strikt aan vasthoudt. Voor sommige situaties was het noodzakelijk om onafhankelijke experts te betrekken om elkaar te overtuigen van de belangen. Het betrekken van deze experts maakte het mogelijk om elkaar te overtuigen en de objectiviteit te vergroten. De factor “*objectiviteit*” blijkt essentieel geweest te zijn om te komen tot overeenstemming. Ook in deze casus lijkt het gebruik van praktijkvoorbeelden als middel om de andere partij te overtuigen, succesvol te zijn. Het Waterschap lijkt een ontwikkeling door te maken waarin er steeds meer gezocht wordt naar manieren om een waterkering te maken die niet alleen waterdicht is maar die ook bijdraagt aan de ruimtelijke kwaliteit. In het onderstaande figuur is weergegeven in welke mate voldaan is aan de verschillende factoren die mogelijk invloed hebben op het komen tot overeenstemming.



Figuur 9: Mate waarin voldaan is aan onafhankelijke variabelen

6 Conclusies en aanbevelingen

De afstemming tussen waterbelangen en andere ruimtelijk belangen binnen het ruimtelijk ontwikkelingsproces lijkt voor Waterschappen en gebiedsontwikkelaars niet eenvoudig. Om de waterbelangen te behartigen moet het proces door het Waterschap in de bestemmingsfase worden verstoord. Moeizame onderhandelingen tussen het Waterschap en de gebiedsontwikkelaar zijn hiervan het gevolg. Met dit onderzoek is een bijdrage geleverd aan het verbeteren van de samenwerking tussen Waterschappen en gebiedsontwikkelaars, door succes- en faalfactoren te onderzoeken die van invloed zijn op de onderhandeling over invulling van ruimtelijke aspecten waar water een belangrijke rol speelt. Om dit te bereiken wordt antwoord gegeven op de vier deelvragen en op de hoofdvraag (§6.1). Vervolgens worden aanbevelingen gedaan (§6.2). Tot slot komt een reflectie op het onderzoek aan bod (§6.3).

6.1 Conclusies

6.1.1 Antwoord op de deelvragen

Deelvraag 1

“Welke succes- en faalfactoren hebben volgens verschillende onderhandelings-theorieën mogelijk invloed op de samenwerking tussen waterbeheerders en gebiedsontwikkelaars?”

Na het bestuderen van verschillende onderhandelingstheorieën blijken een aantal factoren bepalend te zijn voor het succes of het falen van een onderhandeling. Voor dit onderzoek is uitgegaan van de factoren; inzicht in actoren, transparantie, onderhandeld vanuit belangen i.p.v. posities, vervlechting, en objectiviteit. Deze factoren komen voornamelijk voort uit twee benaderingen. De eerste is *“principieel onderhandelen”* van Fisher et al., (2009) waar uitgegaan wordt van een aantal principes die overeenkomstig zijn met aspecten welke auteurs als Axelrod, Lax & Sebenius en Lewicki et al., bespreken. De focus ligt op het onderhandelen vanuit belangen en het behalen van zo veel mogelijk wederzijds voordeel. Om dit te bereiken worden in Fisher et al., (2009) vier principes uitgewerkt. De vier principes luiden als volgt: scheid mensen van het probleem, concentreer op belangen en niet op posities, zoek naar oplossingen in wederzijds belang en dring aan op objectieve criteria. De tweede benadering is de Mutual Gain Approach van de auteurs Evers & Susskind (2009) welke onderscheidend is door een procesmatige invalshoek. De basis van deze benadering bestaat uit vijf stappen welke doorlopen moeten

worden om succesvol tot overeenstemming te komen. Stap 1: Initiatief-bijeenkomen, waarin de juiste mensen met de juiste verwachtingen betrokken worden. Stap 2: Toekennen van rollen en verantwoordelijkheden waar interactieregels worden opgesteld. Stap 3: Start het gezamenlijke zoekproces, waarin ideeën worden ontwikkeld die voor beide partijen meer opleveren dan individuele oplossingen. Stap 4: Bereiken van overeenstemming, waar motiveren van oplossingen centraal staat. Stap 5: Partijen aan hun toezeggingen houden, hiermee dient erop toegezien te worden dat het geen wat afgesproken is ook werkelijk uitgevoerd wordt.

Deelvraag 2

"Welke ontwikkelingen liggen volgens bestaande onderzoeken ten grondslag aan de beperkte samenwerking tussen Waterschappen en gebiedsontwikkelaars en hoe verhouden deze zich tot de factoren die voorkomen uit de onderhandelingstheorieën?"

Uit bestaande onderzoeken komt naar voren dat gebiedsontwikkelaars in veel gevallen te maken hebben met een veelheid aan actoren en tegenstrijdige belangen. Het aspect water wordt veelal beschouwd als een obstakel en krijgt daarom weinig aandacht in het besluitvormingsproces. Door beperkte betrokkenheid bij het besluitvormingsproces is het Waterschap in veel gevallen niet op de hoogte van de ruimtelijke plannen. Inbrengen van waterbelangen en het zoeken naar mogelijkheden om bij te dragen aan de ruimtelijke kwaliteit blijkt dan moeilijk. Waterbeheerders moeten veel moeite doen om waterbelangen naast alle andere belangen onder de aandacht te brengen. Waterschappen die voorheen hun taken op autonome wijze konden uitvoeren hebben moeite om tijdig te participeren in het netwerk van actoren die betrokken zijn bij een ruimtelijke ontwikkeling. Het Waterschap wordt vaak pas bij het besluitvormingsproces betrokken als het plan al grotendeels vast ligt. Hierdoor is het inpassen van waterbelangen met alle andere belangen vaak niet eenvoudig. Ook blijkt het voor gebiedsontwikkelaars moeilijk om waterbelangen naast alle andere belangen te vervlechten wanneer waterbelangen eenzijdig worden ingebracht aan de hand van technische criteria. Desondanks lijkt het Waterschap een ontwikkeling door te maken waar steeds vaker wordt gezocht naar mogelijkheden om met water bij te dragen aan een goede ruimtelijke kwaliteit.

Deelvraag 3:

"Op welke wijze hebben succes- en faalfactoren in de praktijk invloed op de onderhandeling tussen waterbeheerders en gebiedsontwikkelaar?"

Om te weten te komen hoe in de praktijk omgegaan wordt met de factoren die voortkomen uit de verschillende onderhandelingstheorieën, worden deze door middel van drie cases getoetst. Elke casus betreft een stedelijke ontwikkeling waarbij oppervlaktewater en waterveiligheid een belangrijke rol spelen. Door middel van een semi-gestructureerd interview met iemand van het Waterschap, betrokken gemeente en de betreffende ontwikkelaar, is een zo objectief mogelijk beeld verkregen van het verloop van de onderhandeling. De eerste cases is het project Waalfront, waarin het Waterschap en de projectorganisatie niet tot overeenstemming zijn gekomen. De tweede casus is het project IJburg waarin het Waterschap en de projectorganisatie wel instaat zijn geweest om tot overeenstemming te komen. De Dijkteruglegging is de derde casus; in dit project is men ook gekomen tot overeenstemming. De onafhankelijke variabelen die voortkomen uit het theoretisch hoofdstuk blijken van invloed te zijn op de afhankelijke variabele namelijk, het wel of niet komen tot overeenstemming. Echter blijkt dat bepaalde factoren meer invloed dan de ander. In onderstaand figuur is voor de onderzochte cases schematisch weergegeven in welke mate men tot overeenstemming gekomen is en in welke mate er voldaan is de verschillende factoren die hier invloed op hebben. Aan de hand van de resultaten van de onderzochte cases zijn vervolgens per factor een aantal conclusies beschreven.

Cases	Waalfront	IJburg	Dijkteruglegging
Onafhankelijke variabelen			
Inzicht in actoren	Red	Green	Dark Green
Transparantie	Red	Yellow	Dark Green
Onderhandel vanuit belangen	Orange	Green	Green
Vervlechting	Orange	Green	Yellow
Objectiviteit	Red	Green	Dark Green
Afhankelijke variabele			
Overeenstemming	Red	Green	Dark Green

Niet aan voldaan

 Volledig aan voldaan

Figuur 9. Mate waarin voldaan is aan onafhankelijke variabelen en afhankelijk variabele.

➤ **Inzicht in actoren**

Het Waterschap wordt bij de cases IJburg en Dijkteruglegging beschouwd als een serieuze partij en is daarom vanaf het begin betrokken bij het ruimtelijke ontwikkelingsproces. Het Waterschap was zodoende op de hoogte van de ruimtelijke plannen en is er zodoende een goede verstandhouding ontstaan. Met name wanneer het gaat om een primaire waterkering heeft het Waterschap bepaalde prioriteiten waar niet zomaar van afgeweken kan worden. Door vanaf het begin de prioriteiten van het Waterschap te vertalen in het ruimtelijk plan, was bij de casus IJburg en de Dijkteruglegging duidelijk wat de mogelijkheden en onmogelijkheden waren voor andere ruimtelijke functies. Andere belangen konden vervolgens afgestemd worden op deze prioriteiten. Omdat bij de Casus IJburg elke vierkante meter efficiënt gebruikt wordt, blijkt het onmogelijk te zijn geweest om de waterbelangen in latere fasen nog in te brengen. Waar de waterkering een minder prominente rol speelt of lijkt te spelen, zoals bij de casus Waalfront, blijkt voor het Waterschap niet eenvoudig om aan het begin van het besluitvormingsproces een plek te krijgen aan de tafel van de projectorganisatie. Bij de casus Waalfront lijkt de projectorganisatie niet de noodzaak in te zien om belangen tijdig af te stemmen met het Waterschap. Het gevolg is dat waterbelangen in de bestemmingsfase afgestemd moeten worden; dit blijkt lastig te zijn omdat er al vele afspraken zijn gemaakt met andere partijen. De projectorganisatie lijkt de primaire waterkering te beschouwen als iets dat aanpasbaar is aan de situatie en niet als iets waar andere belangen op afgestemd moeten worden. Daarbij lijkt deze partij zich er niet van bewust te zijn dat afwijken van regelgeving zonder gegronde reden niet zomaar mogelijk is. Doordat bij de casus Dijkteruglegging vooraf prioriteiten vastgelegd zijn, is discussie hierover in latere fase voorkomen. Voldoen aan de factor “inzicht in actoren” waarbij het Waterschap tijdig betrokken is in de besluitvorming en er inzicht verkregen wordt in de zorgen en prioriteiten van beide partijen, blijkt een belangrijke aspect om te komen tot overeenstemming.

➤ **Transparantie**

Procesafspraken hebben zowel bij de casus IJburg als bij de Dijkteruglegging ervoor gezorgd dat duidelijk was hoe het Waterschap binnen de overlegstructuur van de projectorganisatie betrokken zou worden en dat er tijdig en regelmatig overleg plaats vond tussen het Waterschap en de projectorganisatie. Erg belangrijk blijkt te zijn om vanaf het begin de juiste mensen aan tafel te krijgen; mensen die toezeggingen kunnen doen die gesteund worden door anderen binnen de eigen organisatie en ook meedenken vanuit het belang van anderen. Bij de casus Dijkteruglegging is er in principe één iemand van het Waterschap die aan de hand van kennis uit deze organisatie, belangen inbrengt. Hierdoor is duidelijk wie het aanspreekpunt is en wie de

bevoegdheid heeft om toezeggingen te doen. Omdat een ruimtelijk ontwikkelingsproces vaak jaren duurt en bepaalde functies na verloop van tijd overgedragen worden aan iemand anders, blijkt er regelmatig onduidelijkheid te ontstaan wie voor bepaalde aspecten het aanspreekpunt is en bevoegdheden heeft. Doordat bij de casus IJburg alle ruimtelijke plannen eerst door het Waterschap werden getoetst op waterkundige aspecten, lijkt discussie in de uitwerking voorkomen te worden en ervoor te zorgen dat de daarop volgende fasen, zoals het verlenen van vergunningen, vlot verliepen. Doordat er bij Casus Waalfront geen procesafspraken gemaakt zijn, heeft er weinig overleg plaatsgevonden en was onduidelijk met wie en wanneer er overleg plaats zou vinden en wie welke bevoegdheden had om toezeggingen te kunnen doen. Gevolg was dat er voor verschillende aspecten apart overleg plaats vond en toezeggingen werden gedaan door mensen die hiertoe niet de bevoegdheid hadden. Daarbij was het Waterschap hierdoor niet op de hoogte van de ruimtelijke plannen waardoor het inbrengen van belangen onmogelijk bleek. Het Waterschap voelt zich hierdoor niet erkend waardoor er vanaf het begin van de onderhandeling een slechte verstandshouding was. Ondanks dat de projectorganisatie van IJburg de eisen van het Waterschap vertaald heeft in een stedenbouwkundig plan blijkt er toch onvoldoende rekening gehouden te zijn hoe bepaalde afspraken in de uitvoering vorm moesten krijgen. Er ontstond zodoende in de uitvoering opnieuw discussie. Bespreken hoe bepaalde afspraken in latere fase vorm krijgen en de manier waarop het Waterschap hierin betrokken wordt, lijkt noodzakelijk om dit te voorkomen. Bij de casus Dijkteruglegging zijn duidelijke afspraken gemaakt hoe het Waterschap in de fasen na planvorming betrokken wordt om bijvoorbeeld toe te zien dat er in het stedenbouwkundig ontwerp niet afgeweken wordt van de prioriteiten. Voldoende "Transparantie" waarbij duidelijk afspraken worden gemaakt hoe binnen de besluitvorming belangen kunnen worden ingebracht en wie welke verantwoordelijk en bevoegdheden, blijkt een belangrijk aspect om tot overeenstemming te komen. Deze duidelijkheid blijkt bij te dragen aan de andere factoren zoals het verkrijgen van inzicht in elkaars belangen en uiteindelijk het vinden van een gezamenlijke oplossing.

➤ **Onderhandel vanuit belangen i.p.v. posities**

Een groot verschil tussen de cases Dijkteruglegging en IJburg t.o.v. de casus Waalfront is dat de belangen van het Waterschap serieus genomen worden en geaccepteerd wordt dat de regels die het Waterschap oplegt, nageleefd moeten worden. De projectorganisatie van de casus Waalfront lijkt onvoldoende op de hoogte van het feit dat men te maken heeft met een primaire waterkering waar regels aan verbonden zijn waar niet zomaar van afgeweken kan worden. Ook bij de casus IJburg blijkt dit op stedenbouwkundig niveau niet altijd duidelijk te zijn. Het Waterschap, dat voor sommige aspect zich strikt aan de regels moet houden, wordt er toe gedwongen om te

onderhandelen vanuit een positie, wat een onderhandeling moeilijk maakt. Het hebben van een gezamenlijk doel zorgt ervoor dat er in gezamenlijkheid gezocht wordt naar een oplossing waar waterveiligheid een belangrijke rol speelt. Dat de prioriteiten van het Waterschap geaccepteerd worden, lijkt ten goede te komen aan de bereidheid van het Waterschap om mee te denken aan oplossingen en waar mogelijk af te wijken van eigen normen en regels. Bij de casus Waalfront daarentegen nemen beide partijen een positie in. Door beperkt overleg hebben beide partijen nauwelijks inzicht en begrip voor elkaars belangen en zijn er weinig mogelijkheden geweest om elkaar ervan te overtuigen. Juist overtuiging en onderbouwing blijkt voor het Waterschap noodzakelijk om af te wijken van bepaalde normen en regels. Acceptatie en wederzijds begrip blijkt bij de casus Waalfront gegroeid te zijn door veelvoudig overleg en overtuiging van ieders belangen. Dat er onderhandeld wordt vanuit belangen en niet vanuit posities blijkt een belangrijk uitgangspunt. Ook blijkt het nodig dat beide partijen inzicht hebben in ieders belang, elkaar hiervan overtuigen en zich weten te verplaatsen in normen en waarden van de andere partij, om uiteindelijk tot overeenstemming te komen.

➤ **Vervlechting**

Bij de casus IJburg zijn Waternet en Projectorganisatie IJburg in staat geweest om tot overeenstemming te komen door beide tegemoet te komen aan belangen die voor de een sterker van belang zijn dan voor de ander. Er is bijvoorbeeld samen gekeken hoe een ecologische oever dusdanig ontworpen wordt dat deze waterveiligheid biedt en bijdraagt aan de ruimtelijke kwaliteit. Door vanuit het Waterschap mee te denken vanuit de belangen van de projectorganisatie zoals het voorkomen van vertraging bij de aanleg van een verkeerde damwand was het bij de casus Dijkteruglegging mogelijk om gezamenlijke belangen te ontdekken en uiteindelijk te komen tot overeenstemming. Overtuiging en onderbouwing vanuit het Waterschap, dat er geen alternatieven mogelijk zijn, blijkt doorslaggevend voor het vinden van overeenstemming bij de casus Dijkteruglegging. Doordat de belangen van het Waterschap bij de casus Waalfront pas in de bestemmingsfase duidelijk werden en veel afspraken met andere partijen al vast lagen, waren de mogelijkheden om belangen met elkaar te vervlechten zeer beperkt. Doordat beide partijen een positie innamen werden alternatieven al snel beschouwd als onmogelijk en had met name het Waterschap weinig oog voor mogelijke voordelen in de toekomst. Bij zowel de casus IJburg als bij de Dijkteruglegging lijkt het Waterschap een ontwikkeling door te maken waar er gezocht wordt naar manieren om een waterkering te maken die niet alleen waterdicht is maar ook bijdraagt aan de ruimtelijke kwaliteit. Om tot overeenstemming te komen blijkt het in veel gevallen noodzakelijk om belangen met elkaar te

“vervlechten”. Vervlechting lijkt echter een logisch gevolg te zijn wanneer beide partijen op de hoogte zijn van elkaars belangen en van daaruit zoeken naar een oplossing.

➤ **Objectiviteit**

De strikte regels die verbonden zijn aan een primaire waterkeringen maakt dat het onderhandelen hierover niet eenvoudig is. Een goede onderbouwing aan de hand van betrouwbare criteria blijkt noodzakelijk om het waterschap zo ver te krijgen om af te wijken van de belangen. Pas wanneer er aangetoond is dat er echt geen alternatieven te bedenken zijn en negatieve effecten voor de waterveiligheid te overzien zijn, wil het Waterschap afwijken van principes. Motiveren en onderbouwen van belangen aan de hand van praktijkvoorbeelden blijkt bij te dragen aan deze onderbouwing. Ook is bij de casus IJburg gebleken dat de objectiviteit vergroot werd door de technische eisen van het Waterschap door te vertalen in ruimtelijke consequenties. Het betrekken van onafhankelijke experts blijkt bij de casus Dijkteruglegging bijgedragen te hebben aan de overtuiging van het nut en de noodzaak van een bepaald belang en de objectiviteit te hebben vergroten. Bij de casus Waalfront blijkt zijn de criteria die door de projectorganisatie gebruikt worden voor het Waterschap niet objectief en daarmee overtuigend genoeg om af te wijken van bepaalde belangen en daarmee tot overeenstemming te komen. Om tot overeenstemming te komen blijkt het noodzakelijk om belangen in te brengen oplossingen te zoeken vanuit objectieve criteria.

6.1.2 Antwoord op de hoofdvraag

In navolging op de beantwoording van de deelvragen kan de hoofdvraag van het onderzoek beantwoord worden. In dit onderzoek stond de onderstaande hoofdvraag centraal.

Welke succes- en faalfactoren zijn van invloed op de onderhandeling tussen Waterschap en ontwikkelaars over de invulling van ruimtelijke aspecten in stedelijk gebied waar water een belangrijke rol speelt?

Uit bestaande onderzoeken blijkt dat water veelal wordt beschouwd als een obstakel en daarom vaak pas aan het einde van het besluitvormingsproces ter sprake komt. In de praktijk blijkt dat met name het inpassen van waterbelangen ten behoeve van waterveiligheid onmogelijk is wanneer afspraken met andere partijen al vastliggen. De zorg om waterbelangen in te brengen ligt veelal volledig bij het Waterschap. In dit onderzoek komt naar voren dat het Waterschap niet in staat is om zelf alle initiatieven in de gaten te houden en belangen op het juiste moment in te

brengen. Ook blijkt dat wanneer ruimtelijke plannen nog globaal zijn, het lastig is om waterbelangen tijdig in te brengen. Uit dit onderzoek blijkt echter ook dat dit wel mogelijk is wanneer het waterschap voldoende betrokken is in de ruimtelijke planvorming. Ook blijkt dat het komen tot overeenstemming sterk afhangt van de bereidheid van de projectorganisatie om waterbelangen tijdig af te stemmen.

Naast de factor “*inzicht in actoren*” blijkt de factor “*Transparantie*” bepalend te zijn voor het komen tot overeenstemming. Het maken van procesafspraken blijkt een belangrijk uitgangspunt. Deze afspraken te zorgen voor duidelijkheid over de manier waarop het Waterschap binnen de overlegstructuur van de projectorganisatie betrokken wordt en wanneer er overleg plaats vindt tussen het Waterschap en de projectorganisatie. Uit de praktijk blijkt dat het goed is om vanuit beide partijen één persoon aan te stellen die de belangen van de eigen organisatie inzichtelijk maakt, deze inbrengt en het overleg voert. Wanneer dit niet gebeurt, is gebleken dat er onduidelijkheid ontstaat met wie en wanneer er overleg plaatsvindt. Ook vindt er dan voor elk aspect apart overleg plaats en worden er toezeggingen gedaan door mensen die hiertoe niet de bevoegdheid hebben. Een andere belangrijke conclusie is dat er vaak intern bij de organisaties duidelijkheid en eenstemmigheid ontbreekt doordat er voor bepaalde aspecten onvoldoende teruggekoppeld zijn met andere niveaus binnen de organisatie. Ook blijkt uit dit onderzoek dat in de planvorming onvoldoende duidelijk is hoe bepaalde afspraken in de uitvoering vorm moeten krijgen. Het gevolg is dat er in de uitvoeringsfase opnieuw een onderhandeling plaats vindt.

Een andere belangrijke conclusie is dat er alleen tot overeenstemming gekomen kan worden wanneer beide partijen onderhandelen vanuit belangen en er wederzijds begrip is voor elkaars belangen. Uit een aantal praktijkvoorbeelden blijkt dat het mogelijk is om belangen met elkaar te vervlechten. Met voldoende inzicht in elkaars belangen blijkt men in de praktijk op een aantal manieren in staat om een oplossing te vinden voor tegenstrijdige belangen. Om te beginnen is het mogelijk om belangen die voor de een weinig waarde heeft maar die voor de ander erg belangrijk is met elkaar te verenigen. Door wederzijds toe te geven aan bepaalde aspecten blijkt men in staat om tot een oplossing te komen die voor beide partijen meer oplevert. Daarnaast blijkt uit dit onderzoek dat het mogelijk is om vanuit de belangen van de ander te zoeken naar oplossingen, bijvoorbeeld een oplossing die voor de ander in de toekomst voordeel oplevert. Ook blijken er in praktijk vaak gezamenlijke belangen te zijn die met elkaar verenigt kunnen worden. Tevens komt uit dit onderzoek naar voren dat het voor een projectorganisatie moeilijk is om te accepteren dat het Waterschap soms regels oplegt waar niet over onderhandeld kan worden. Dit benadrukt wederom de noodzaak van overleg tussen het Waterschap en de projectorganisatie. Tot slot blijkt uit dit onderzoek dat het Waterschap in veel situaties bereidwillig is om af te wijken van bepaalde

belangen. Een goede onderbouwing van de belangen aan de hand van begrijpbare en objectieve criteria blijkt noodzakelijk. De factor “*objectiviteit*” blijkt in sommige situaties een doorslaggevende rol te hebben voor het komen tot overeenstemming. Het betrekken van onafhankelijke experts blijkt uit dit onderzoek in sommige gevallen noodzakelijk te zijn geweest om elkaar te overtuigen. Ook het gebruik van praktijkvoorbeelden blijkt een succesvol middel om de andere partij te overtuigen.

6.2 Reflectie op de methode en theoretisch kader

➤ Methode

Door middel van een casestudy is er inzicht verkregen in succes- en faalfactoren die van invloed zijn op de onderhandeling tussen Waterschappen en gebiedsontwikkelaars. Een casestudy blijkt voor dit onderzoek de juiste keuze te zijn geweest. Door slechts een aantal situaties te bestuderen was het mogelijk om te verdiepen in bepaalde onderhandelingen. Om een objectief beeld te krijgen bleek het noodzakelijk om per casus meerdere mensen te spreken. Ten eerste omdat hiervoor de ervaring van het Waterschap, maar ook die van de projectorganisatie gehoord moest worden. Ten tweede omdat er binnen de organisaties meerdere mensen met verschillende rollen betrokken zijn geweest bij de onderhandeling. Door de aspecten die voort zijn gekomen uit de documentanalyse (afstemming water en ruimte) te plaatsen onder de factoren uit theoretisch hoofdstuk (H2) was het mogelijk om deze factoren verder te operationaliseren. Een deel van de conclusies uit dit onderzoek komen sterk overeen met de resultaten die voortkomen uit de documentstudie. Dit maakt aannemelijk dat een deel van conclusies ook generaliseerbaar is voor andere situaties.

De methode van dit onderzoek kent echter ook een aantal kanttekeningen. Om te beginnen is dit onderzoek gebonden aan een beperkte hoeveelheid tijd. Om die rede is ervoor gekozen om slechts drie cases te bestuderen. De resultaten van dit onderzoek zijn daarmee beperkt generaliseerbaar. Daarbij is er in dit onderzoek eenzijdig gekeken naar onderhandelingen waar een primaire waterkering het onderwerp was. Door de strikte regels en normen die het Waterschap oplegt voor dit type waterkeringen, verloopt de onderhandeling over een ander aspect wellicht anders. De Dijkteruglegging was enerzijds een goede casus voor dit onderzoek omdat het hier gaat om de aanleg van een belangrijke waterkering in een stedelijke omgeving waar vele andere ruimtelijke belangen een rol spelen. Anderzijds bleek tijdens het bestuderen van deze casus dat de onderhandelingen nog niet volledig is afgerond. Het lijkt erop dat daarom tijdens de interviews niet alle mogelijke informatie op tafel is gekomen. Daarbij is het project

Dijkteruglegging met name bedoeld om de waterveiligheid te verbeteren waardoor het vanzelfsprekend is dat de belangen van het waterschap worden gehonoreerd. In de andere twee cases speelt waterveiligheid een minder prominente rol. Dit maakt dat de casus Dijkteruglegging niet helemaal te vergelijken is met de andere twee cases.

Tot slot is in dit onderzoek de afhankelijke variabele sec, het wel of niet komen tot overeenstemming. Of de overeenstemming werkelijk succesvol is, kan mogelijk afhangen van meerdere aspecten. Deze variabele had mogelijk verder opgesplitst kunnen worden in aspecten die de mate van overeenstemming bepalen. Bijvoorbeeld de hoeveelheid tijd die er nodig was om tot overeenstemming te komen, de mate waarin alle belangen op een evenwichtige wijze zijn meegenomen of de mate waarin de overeenkomst de maatschappelijke belangen borgt.

➤ **Theorie**

Na het bestuderen van verschillende onderhandelingstheorieën is voor dit onderzoek gekozen voor twee benaderingen, namelijk “*principeel onderhandelen*” van Fisher et al., (2009) en de “*Mutual Gain Approach*” van de auteurs Evers & Susskind (2009). De vier principes uit de benadering van Fisher et al., (2009) zijn meegenomen in het theoretisch kader van dit onderzoek. De principes blijken een goede basis voor het analyseren van de onderhandeling tussen Waterschappen en gebiedsontwikkelaars. In dit onderzoek is echter beperkt ingegaan op het eerste principe, namelijk; “*scheid mensen van het probleem*” Uit de analyse van de verschillende cases blijkt het menselijke aspect een sterke invloed te hebben op het komen tot overeenstemming. Bijvoorbeeld een verstandshouding die verslechterd is door bepaalde gebeurtenissen uit het verleden of de manier waarop partijen elkaar betrekken. Mogelijk had dit aspect in het theoretisch kader meer aandacht moeten hebben. Wanneer alleen onderzoek gedaan wordt naar de fysieke onderhandeling waarbij twee partijen eenmalig rond de tafel gaan, zouden de principes van Fisher et al., (2009) voldoende zijn. Voor dit onderzoek blijken de processtappen van de Mutual Gain Approach een goede aanvulling te zijn op de principes van Fisher et al., (2009). Tussen de planvorming en de werkelijke uitvoering zit vaak een periode van een aantal jaar, soms zelfs tientallen jaren. Gedurende deze periode vinden er op verschillende momenten en op verschillende niveaus onderhandelingen plaats en worden er afspraken gemaakt. De manier waarop aan de onderhandeling binnen dit proces vormgegeven is, blijkt invloed te hebben op het onderhandelingsresultaat, namelijk het komen tot overeenstemming. Met behulp van de Mutual Gain Approach is dit proces uitvoerig in beschouwing genomen.

6.3 Aanbevelingen voor het beleid

Op basis van de conclusies kunnen een aantal aanbevelingen gedaan worden voor de praktijk. Verbeteren van de samenwerking tussen het waterschap en gebiedsontwikkelaar middels een goede onderhandeling vraagt om bepaalde vaardigheden en inzet van beide partijen. Naast een aantal algemene aanbevelingen komen uit dit onderzoek voor het Waterschap als voor de projectorganisatie een aantal aanbevelingen.

Projectorganisatie

- Beschouw het Waterschap als een serieuze partij en betrek deze tijdig in het stedelijk ontwikkelingsproces. Met name wanneer de ontwikkeling invloed heeft op waterveiligheid dienen prioriteiten vertaald te worden in het ruimtelijke plan, alvorens afspraken gemaakt worden met andere partijen.
- Neem initiatief om procesafspraken te maken met het Waterschap zodat duidelijk is hoe en wanneer het Waterschap belangen kan inbrengen.
- Zorg dat het Waterschap ruimtelijke plannen toetst op waterkundige aspecten voordat deze definitief zijn.
- Zorg dat het Waterschap op de hoogte is van de ruimtelijke plannen en werk waar nodig scenario's uit zodat duidelijk is wat de mogelijke consequenties zijn voor de waterbelangen en voor andere functies. Gebruik hierbij de kennis van het Waterschap.
- Accepteer dat het Waterschap regels oplegt om de taak die ze hebben goed uit te voeren, probeer alternatieven te zoeken en onderbouw aan de hand van objectieve en begrijpbare criteria waarom afwijken van deze regels noodzakelijk is.

Algemeen

- Leg prioriteiten vast en zorg dat op verschillende niveaus binnen de eigen organisatie eenstemmigheid en duidelijkheid is over belangen.
- Zorg er voor dat er vanuit beide organisaties één persoon is met wie het overleg gevoerd wordt en die belangen afstemt binnen de eigen organisatie en de bevoegdheid heeft om toezeggingen te kunnen doen.
- Zorg voor eenstemmigheid binnen de eigen organisatie.
- Zorgt dat er regelmatig overleg plaats vindt door middel van procesafspraken en houdt elkaar zodoende op de hoogte van ontwikkelingen.
- Zorg voor inzicht in de belangen van de andere partij en overtuig deze van de belangen van jou organisatie. Licht toe hoe er tot dit belang gekomen is.

- Zoek vanuit de belangen van een ander naar oplossingen voor tegenstrijdige belangen en speel in op gezamenlijke voordelen en op het voordeel van de andere partij in de toekomst.
- Probeer beide tegemoet te komen aan belangen die voor de een sterker van belang zijn dan voor de ander.
- Breng oplossingen in aan de hand van begrijpbare en objectieve criteria, gebruik hiervoor praktijkvoorbeelden en betrek waar nodig onafhankelijke experts.

Waterschap

- Zorg bij het afstemmen van belangen in de planvorming dat er voldoende terugkoppeling plaats vindt met beheerders en uitvoerders om mogelijkheden en onmogelijkheden in de uitwerking zo goed mogelijk in kaart te brengen.
- Leg de nadruk op zoeken het naar mogelijkheden, en laat zien mee te kunnen denken aan oplossingen die meerwaarde creëren voor de ruimtelijke kwaliteit.
- Overtuig de projectorganisatie wat de consequenties zijn wanneer afwijken wordt van bepaalde regels en dat het Waterschap zich moet kunnen verantwoorden naar andere partijen.

6.4 Aanbeveling voor vervolgonderzoek

- In het empirisch gedeelte van dit onderzoek ligt de nadruk op het toetsen van factoren die voortkomen uit de onderhandelingstheorieën. Hoewel de informatie uit de documentstudie gekoppeld is aan deze factoren, zijn niet alle aspecten die hieruit voort kwamen meegenomen. In een vervolgonderzoek is het interessant om te onderzoeken wat bijvoorbeeld de invloed op de onderhandeling is van bepaalde instrumenten die worden ingezet om de samenwerking tussen het Waterschap en gebiedsontwikkelaars te verbeteren, bijvoorbeeld de invloed van de watertoets.
- Na het bestuderen van de verschillende cases blijkt dat het betrekken van onafhankelijk adviseurs kan helpen om tot overeenstemming te komen. Bijvoorbeeld bij het overtuigen van de rechtvaardigheid, het nut en de noodzaak van bepaalde belangen. In de Mutual Gain Approach komt dit aspect ook aan bod. Volgens deze benadering zou de volledige onderhandeling uitbesteed moeten worden aan een externe adviseur. Als vervolgonderzoek zou mogelijk onderzocht kunnen worden wat het effect is van het betrekken van een adviseur.

- Met name bij grootschalige ontwikkelingen die gedreven worden door het rijk blijkt dat het behartigen van waterbelangen in het algemeen makkelijker gaat dan wanneer het rijk er niet bij betrokken is. Volgens respondenten heeft dit enerzijds te maken met het budget dat het rijk ter beschikking heeft om dit soort belangen te financieren en anderzijds met de waarde die het rijk hecht aan het garanderen van waterveiligheid. Als vervolgonderzoek is het interessant om te onderzoeken wat de invloed van het rijk is.

- Wanneer het Waterschap en de projectorganisatie in de planvormingfasen tot overeenstemming zijn gekomen, blijkt er in de uitvoering opnieuw discussie te kunnen ontstaan. Met stap 5 van de Mutual Gain Approach, namelijk “*Partijen aan hun toezeggingen houden*” wordt hier op in gegaan. Als vervolgstudie zou onderzocht kunnen worden waarom afspraken die in de planvorming gemaakt zijn opnieuw ter discussie gesteld worden zodra men verder is in het ruimtelijk ontwikkelingsproces. Mogelijk kan hier in de planvorming beter op ingespeeld worden.

Bijlage 1 Overzicht van geïnterviewden

Respondent	Functie	Organisatie	Project	Datum
J. Besseling	Procesmanager vanuit Projectorganisatie	Adviesbureau Terratio	Waalfront	08/08/2011
M. Noij	Adviseur Waterkeringen	Waterschap Rivierenland	Waalfront	15/08/2011
E. Leijenaar	Projectleider	Gemeenten Nijmegen	Waalfront	17/06/2011 14/10/2011
J. Marcusse	Civieltechnisch adviseur	Royal Haskoning	Waalfront	03/11/2011
P. Nijssen	Omgevingsmanager	Gemeenten Nijmegen	Dijkteruglegging	03/09/2011
H. Kool	Procesmanager Centrumgebied	Waterschap Rivierenland	Dijkteruglegging	17/08/2011
H. Hemink	Projectleider Civiele Techniek	Gemeenten Nijmegen	Dijkteruglegging	13/08/2011
G.Meulenpas	Projectmanager	Royal Haskoning	Dijkteruglegging	18/11/2011
A. Van der Lem	Uitvoeringscoördinator	Projectbureau IJburg	IJburg	18/09/2011
E. Meisner	Projectleider	Projectbureau IJburg	IJburg	16/09/2011
M.Blaauw	Projectleider	Waternet	IJburg	02/10/2011

Bijlage 2 Vragenlijst en introductie voor interview

1.1 Aanleiding

Waterveiligheid vraagt in toenemende mate om aandacht in gebiedsontwikkeling. Er wordt steeds meer geïnvesteerd in waterrijke gebieden, waardoor oppervlaktewater bij overstroming onacceptabele schade aanricht. Water wordt vaak gezien als een opstakel in de ruimtelijke planvorming. Wanneer het waterschap de waterbelangen wil behartigen, wordt het waterschap pas in de bestemmingsfase betrokken. Inpassen van wateraspecten is dan vaak moeilijk waardoor het proces wordt gefrustreerd. Moeizame en vaak eindeloze onderhandelingen zijn hiervan het gevolg. Dergelijke onderhandelingen zijn voor beide partijen tijdrovend, kostbaar en niet bevorderlijk voor de voortgang van de ontwikkeling en mogelijk voor de samenwerking in de toekomst.

1.2 Doelstelling

Verbeteren van de samenwerking tussen waterschappen en gebiedsontwikkelaars, door te onderzoeken welke succes- en faalfactoren van invloed zijn op de onderhandeling over de inrichting van een stedelijk gebied waarbij waterveilig een belangrijke rol speelt.

Aan de hand van literatuur zijn een aantal succes en faalfactoren voortgekomen die mogelijk invloed hebben op de onderhandeling. Door middel van gerichte vragen aan de hand van deze succes en faalfactoren worden interviews afgenomen bij drie verschillende cases. Per casus zal iemand van de betrokken gemeenten, het betreffende waterschap en de initiatiefnemer/ontwikkelaar geïnterviewd worden. Aan de hand van de resultaten kunnen mogelijk aanbevelingen worden gedaan om samenwerking in de toekomst te verbeteren.

1.4 Interview vragen

Inleidende vragen (10 minuten)

1. Wat is uw rol binnen dit project?
2. Hoe verloopt de ontwikkeling op dit moment?
3. Welke rol speelt waterveiligheid voor u in dit project?
4. Hoe vindt u dat de onderhandeling tussen het waterschap en de projectorganisatie verloopt, en wat zijn volgens u de succes en faalfactoren?

A. Communicatie (10 minuten)

1. Is er aan het begin van het besluitvormingsproces inzicht verkregen in de belangen en prioriteiten en binnen welke kaders hier vanaf geweken kon worden? Wat is er tijdens de gesprekken besproken?
2. Is afgesproken en schriftelijk vastgelegd hoe het waterschap betrokken wordt in de besluitvorming?
3. Hoe hebben de projectorganisatie en het waterschap elkaar op de hoogte gebracht van de ruimtelijke plannen en afwegingen die gedurende de besluitvorming zijn gemaakt?
4. Was duidelijk hoe de uitvoering van de afspraken zou verlopen, tegen welke problemen men aan zou kunnen lopen en wie welke verantwoordelijkheden heeft?

B. Belangen (5 minuten)

5. Hoe hebt u de andere overtuigd van uw belangen?
6. Bent u op de hoogte van de belangen van het Waterschap en aan de hand van welke afwegingen ze tot een bepaald belang gekomen zijn?

C. Komen tot overeenstemming (15 minuten)

7. Was er voldoende mogelijkheid om commentaar te leveren op oplossingen en uiteenlopende ideeën en alternatieven in te brengen?
8. Zijn er vanuit uw kant uiteenlopende oplossingen aangedragen die tegemoet kwamen aan de belangen van het waterschap?
9. Is er gezocht naar gezamenlijke belangen en belangen die voor de een minder belangrijk waren dan voor de ander, en hoe zijn deze met elkaar verenigt?
10. Verliep de onderhandeling over de belangen en oplossingen aan de hand van objectieve en begrijpbare criteria?

Literatuur

Axelrod, R. (1990). *De evolutie van samenwerking*. Uitgeverij Contact. Amsterdam.

Baarsma, B., Koopmans, C., Theeuwes, J. (2010). *Een rationele onderbouwing van overheidsingrijpen*. Sdu Uitgeverij. Amsterdam.

Broer, W. (2009). *Boven Denken, Onder Handelen: Een vergelijkende studie naar de contextgebondenheid van onderhandeltheorieën*. Universiteit Rotterdam.

Buuren, A. Van, Klijn, E.H., Edelenbos, J. (2010). *Gebiedsontwikkeling In Woelig Water*. Sdu Uitgevers. Amsterdam.

Bruijn, H. de, Teisman, G., Edelenbos, J., Veeneman, W. (2004). *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*. Lemma. Utrecht.

Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten. Veld, R.J. in 't. (1999). *Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming*. Sdu Uitgevers. Amsterdam.

Commissie waterbeheer 21e eeuw. (2000). *Anders omgaan met water: Waterbeleid in de 21e eeuw*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Sdu Uitgevers. Den Haag.

Claassen, M. (2009). *Waterhuishouding is slechts een obstakel in ruimtelijke planvorming*. Sdu Uitgevers. Amsterdam.

Eeten, M. Van, Bruijn, H., Voort, H., Van der, Bueren, E. Van. (2000). *Koppelen met water*. Uitgeverij Eburon. Delft.

Deltacommissie. (2008). *Samen werken met water: Bevindingen van de Deltacommissie 2008*. Uitgeverij Balans. Amsterdam.

Edelenbos, J. (1998). *Dilemma's van beleidsvoering*. Lemma. Utrecht.

Evers, F, Susskind, L., (2009). *Het kan wel! Bestuurlijk onderhandelen voor een duurzaam resultaat? Mutual Gain Approach*. Sdu Uitgevers. Den Haag.

- Fisher, R., Ury, W., Patton, B. (2009). *Excellent onderhandelen*. Harvard Negotiation Project. Uitgeverij Coutinho Bussum. Amsterdam.
- Gemeenten Nijmegen. (2003). *Samen bouwen aan een sterke stad*. Koersdocument Koerswest. Uitgeverij de Ploeg. Nijmegen.
- Gemeenten Nijmegen. (2007). *Masterplan Waalfront*. Uitgever: Gemeente Nijmegen.
- Gemeenten Nijmegen. (2006). *MER Waalfront*. Uitgever: Gemeente Nijmegen
- Gemeenten Nijmegen. (2009). *Ruimte voor de Waal Nijmegen, Dijkteruglegging Lent*. Startnotitie milieueffectrapportage. Uitgever: Gemeente Nijmegen.
- Goosen, H., Lasage, R., Hisschemöller, M., Grijp, N. (2002). *Praktijkervaringen met meervoudig ruimtegebruik binnen watergerelateerde projecten*. Riza. Lelystad.
- Grondmij. (2009). *Naar een ambitieladder Waterbeleid Nederlandse gemeenten: Onderzoek in opdracht van Waterschap Rivierenland*. Euroforum Uitgeverij. Den Haag.
- Hermanussen, S. (2010). *Procesevaluatie van de Mutual Gain Approach*. Sdu Uitgevers. Den Haag.
- Hidding, M., Vlist, M. Van der. (2009). *Ruimte en Water: Planningsperspectieven voor de Nederlandse delta*. Sdu Uitgevers. Den Haag.
- Mastenbroek, W. (1985). *Onderhandelen*. Holland Business Publications. Utrecht.
- Meijerink, S. (2008). *Explaining continuity and change in international policies*. Nijmegen School of Management. Environment and Planning. Volume 40, p. 848 – 866.
- Ministerie van VROM. (2006). *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling: Katern over nieuw ruimtelijk beleid in 2006*. Sdu Uitgevers. Den Haag.
- Ministerie Van Verkeer en Waterstaat. (2003). *Knelpunten en succesfactoren bij de wisselwerking tussen water en ruimtelijke ordening*. Riza Landwerk. Den Haag

Ministerie Van Verkeer en Waterstaat. (2000). *Anders omgaan met Water: Waterbeleid voor de 21^e eeuw*. Sdu Uitgevers. Den Haag.

Nederland Leeft met Water. (2011). Helpdesk. Geraadpleegd op 16 mei 2011.
www.helpdeskwater.nl

Nuiver, H., Reijerkerk, R., Rookhuizen, L., Schrijver, H., Wijfels, W., Zijst, van, H. (2008). *Verbinden met vertrouwen*. Eburon Uitgeverij. Assen.

Koppenjan, J. Bruijn, J.A., Kickert. W.J.M. (1993). *Netwerkmanagement in het openbaarbestuur*. VUGA Uitgeverij. Den Haag.

Koppenjan, J. & Klijn, E. (2004). *Managing uncertainty in networks*. Taylor & Francis Ltd. London.

Lentse federatie. (2006). *Hoorzitting PKB Ruimte voor de Rivier*. Geraadpleegd op 8 mei 2011.
<http://www.wrlent.nl/downloads/hoorzitting20046.pdf>.

Lax, D. & Sebenius, K. (2006). *3-D negotiation*. Harvard Business School Publishing. Boston.

Pols, L., Kronberger, P., Pieterse, N., Tennekes, J. (2007). *Overstromingsrisico als ruimtelijke opgave*. Nai Uitgevers. Rotterdam.

Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier. (2007). *Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier*. Utrecht.

Projectbureau IJburg. (2008). *Plan- en besluit MER IJburg 2e fase*. Uitgever: Projectbureau IJburg. Amsterdam.

Projectbureau IJburg. (2007). *Stedenbouwkundig ontwerp IJburg*. Uitgever: Projectbureau IJburg. Amsterdam.

Projectbureau IJburg . (2009). *Toelichting Bestemmingsplan IJburg*. Uitgever: Projectbureau IJburg. Amsterdam.

Pröpper, I. Berveling, J. (1998). *Dilemma's van interactieve beleidsvorming*. Bestuurskunde, jaargang 7. Nr7. VU Uitgevers. Den Haag.

Royal Haskoning. (2011). *Afstemmingsoverleg tussen gemeenten en Waterschap*. Nijmegen.

- Saunders, M., Lewis, Ph. & Thornhill, A. (2007). *Methoden en technieken van onderzoek*. Uitgever Pearson Education Benelux. Amsterdam.
- Sterkconsulting. (2008). *Leidraad Waterbelangen in de ruimtelijke ordening*. Unie van Waterschappen. Leiden.
- Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting. (2010). *Consumenten onderzoek waterwonen: Vervolgadvies Waterwonen*. NAI Uitgevers. Rotterdam.
- Schwartz, M. (2004). *Het functioneren van Waterschappen in het openbaar bestuur*. Geo Pers. Groningen.
- Teisman, G. (2010). *Waterschappen: krachtige spelers in gebiedsontwikkeling*. Uitgave van de Commissie Water en Ruimte. Rotterdam.
- Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Lemma. Den Haag.
- Vrom-Raad. (2004). *Gereedschap voor ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*. SDU Uitgevers. Den Haag.
- VROM. (2006). *Nederland Boven Water: praktijkboek gebiedsontwikkeling*. Uitgever Habiforum. Gouda.
- Waterschap Amstel, Gooi en Vecht. *Werken aan water in en met de omgeving: Waterbeheerplan 2010-2015*. Amsterdam.
- Waterschap Rivierenland. (2011). *Keur voor waterkeringen*. Geraadpleegd op 15 juli 2011. http://www.Waterschaprivierenland.nl/digitaal_loket/regelgeving/beleidsregels_keur.
- Zeeuw, F. (2007). *De Engel uit het marmer*. TU Delft.