

# Hoogwaterveiligheid, gebiedsontwikkeling en maatwerkbescherming

Een onderzoek naar de verschuivingen in gedachten en ideeën tussen  
nationaal beleid en gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum



Suzanne Driessen

Masterthesis van de opleiding Planologie  
Faculteit der Managementwetenschappen  
Radboud Universiteit Nijmegen

Maart 2014



# Hoogwaterveiligheid, gebiedsontwikkeling en maatwerkbescherming

Een onderzoek naar de verschuivingen in gedachten en ideeën tussen  
nationaal beleid en gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum

Suzanne Driessen  
Studentnummer: 3051781

Masterthesis van de opleiding Planologie  
Faculteit der Managementwetenschappen  
Radboud Universiteit Nijmegen



**Radboud Universiteit Nijmegen**

Begeleider: Duncan Lieferink

Maart 2014

**PROJECTBUREAU OOIJEN-WANSSUM**

Begeleidster: Tyora van der Meulen

Afbeeldingen omslag:

Foto linksboven: Projectbureau Ooijen-Wanssum en CSO Adviesbureau, 2010

Overige foto's: Projectbureau Ooijen-Wanssum ([www.ooijen-wanssum.nl](http://www.ooijen-wanssum.nl))



## Samenvatting

Dit onderzoek heeft betrekking op verschuivingen in discoursen tussen nationaal beleid en concrete projecten waarin dit beleid geïmplementeerd wordt. Het onderzoek biedt een beter begrip van dergelijke verschuivingen in de beleidsvelden van hoogwaterveiligheid en ruimtelijke ordening en verklaart waarom deze optreden. Verschuivingen in discoursen die belangrijk zijn in een beleidsveld hangen samen met de betrokken actoren en hun mogelijkheden om hun ideeën door te voeren in het beleid of in een project. Groepen van actoren die deze discoursen uitdragen worden discourscoalities genoemd. Om een beter begrip te krijgen van verschuivingen in discoursen tussen nationaal beleid en concrete projecten wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

*Welke verschuivingen vinden er plaats in de discoursen en discourscoalities in ruimtelijke ordening en hoogwaterveiligheid naarmate men dichterbij de praktijk staat, en welke verklaring kan gevonden worden voor deze verschuivingen?*

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden is de case gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum bestudeerd, een project waarin ruimtelijke ordening en waterveiligheid samenkomen. In deze case zijn drie schaalniveaus te onderscheiden: het nationale beleid in hoogwaterveiligheid en ruimtelijke ordening, gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum als geheel en maatwerkbescherming voor individuele panden binnen deze gebiedsontwikkeling. Op elk van deze niveaus zijn discoursen met betrekking tot ruimtelijke ordening en waterveiligheid beschreven en zijn coalities van actoren onderscheiden die deze discoursen uitdragen.

Hierbij is gebruik gemaakt van de beleidsarrangementenbenadering als theoretisch raamwerk. Deze theorie deelt een beleidsveld op in vier samenhangende dimensies: 'discoursen', 'actoren en coalities', 'macht en hulpbronnen' en 'spelregels'. De samenhang tussen deze vier dimensies biedt een verklaring voor verschuivingen in het beleidsarrangement. De analyse is gestart bij dimensie 'discoursen', waarbij de discoursen op drie niveaus uitgebreid zijn beschreven. Hierbij is gebruik gemaakt van een analysekader, waarin verschillende aspecten van discoursen binnen waterveiligheid en ruimtelijke ordening zijn onderscheiden. Per aspect is een onderscheid gemaakt tussen meer traditionele en meer moderne uitgangspunten.

Het onderzoek is uitgevoerd middels een casestudy volgens de hiërarchische methode. Dit houdt in dat discoursen en discourscoalities op de drie niveaus eerst afzonderlijk zijn beschreven, waarna de bevindingen op de drie niveaus met elkaar zijn vergeleken. Een aantal verschuivingen in discoursen tussen de schaalniveaus zijn hiermee aan het licht gekomen, die middels de beleidsarrangementenbenadering zijn verklaard. Verschillende methoden voor dataverzameling zijn gehanteerd in het onderzoek, namelijk interviews, literatuurstudie, documentenanalyse en een niet-systematische participatieve observatie in de vorm van het werkzaam zijn bij projectbureau Ooijen-Wanssum.

Uit de analyse van de drie schaalniveaus zijn drie opvallende discursieve verschuivingen naar voren gekomen in de aspecten *overheidstaak* ↔ *participatie van verschillende partijen*, *top-down* ↔ *bottom-up* en *expertkennis* ↔ *verschillende typen kennis*. Tussen deze drie aspecten bestaat een inhoudelijke samenhang. De verschuivingen die optreden in deze aspecten blijken echter verschillend. De

dynamiek die achter deze verschuivingen gelegen is, is wel voor alle drie de aspecten gelijk.

Op het nationale niveau speelt de dimensie 'discoursen' een belangrijkere rol in het beleidsarrangement. De uitgangspunten die in het beleid zijn vastgelegd reflecteren een bepaald discours. De dimensie 'macht en hulpbronnen' is op nationaal niveau van ondergeschikt belang. De machtspositie en hulpbronnen waar actoren over beschikken verschilt per praktijksituatie. In het Nederlands beleid worden hier geen algemene uitspraken over gedaan. Bovendien worden in nationaal beleid regels geformuleerd, die bij de uitvoering van het beleid in projecten in acht genomen moeten worden. De dimensie 'spelregels' is dus zowel op nationaal niveau als op projectniveau belangrijk.

Bij gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming zijn juist de concrete hulpbronnen en machtsmiddelen waar actoren over beschikken belangrijker. Deze dimensie hangt in grote mate samen met de dimensie 'actoren', dus met de partijen die betrokken zijn in het project en de belangrijkheid van elke partij. De machtspositie en hulpbronnen van actoren leiden bovendien tot allerlei afhankelijkheidsrelaties tussen de actoren. De strijd tussen discourscoalities die verschillende discoursen aanhangen is op het niveau van Ooijen-Wanssum minder aanwezig. Deze strijd wordt voornamelijk op landelijk niveau gestreden. De partijen in Ooijen-Wanssum zijn het in grote lijnen eens over het onderliggende discours van de gebiedsontwikkeling.

Een hypothese voor vervolgonderzoek die naar aanleiding van dit onderzoek geformuleerd kan worden, is dat op nationaal beleidsniveau de dimensie 'discoursen' nadrukkelijker naar voren komt. Op projectniveau zijn de concrete hulpbronnen en machtsposities van de betrokken actoren van groter belang voor de samenhang tussen de vier dimensies van het beleidsarrangement. De strijd tussen discourscoalities die verschillende discoursen aanhangen speelt hier minder dan op nationaal niveau. In vervolgonderzoek kan getoetst worden of deze hypothese ook opgaat bij andere projecten in Nederland.

## Voorwoord

Dit onderzoek heb ik uitgevoerd in het kader van mijn masterthesis, die de afsluiting vormt van mijn studie Planologie aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Gedurende de periode die ik met het onderzoek bezig ben geweest, heb ik stage gelopen bij projectbureau Ooijen-Wanssum. Op het projectbureau worden momenteel de plannen uitgewerkt voor een gebiedsontwikkeling in het gebied tussen Ooijen en Wanssum in Noord Limburg. Bij dit project wordt het verbeteren van de hoogwaterveiligheid langs de Maas gecombineerd met een aantal ruimtelijke vraagstukken in het gebied. Deze combinatie van waterveiligheid en ruimtelijke ordening vormt een van mijn voornaamste interesses binnen de planologie.

Middels mijn stage heb ik een goede indruk gekregen van de gang van zaken bij een project als gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum. Mijn collega's hier waren zeer behulpzaam en geïnteresseerd in mijn onderzoek, zo bleek onder andere uit de volle vergaderzaal toen ik de bevindingen uit mijn onderzoek op het projectbureau presenteerde. Hiervoor wil ik hen uiteraard bedanken, en voor de leuke en leerzame tijd die ik gehad heb op het projectbureau. Hopelijk kunnen we hier nog een net zo geslaagd halfjaar aan toevoegen.

In het bijzonder wil ik Tyora van der Meulen bedanken, die mij het afgelopen halfjaar begeleid heeft vanuit het projectbureau. Daarnaast wil ik de personen bedanken die ik ten behoeve van het onderzoek heb mogen interviewen. Dit zijn de heren Keesjan van den Herik, Jacques Vrusch en Bart Kornman, en mevrouw Lea Crijns. Bovendien wil ik mijn collega Kees Veraa bedanken voor zijn goede uitleg van alle technische aspecten van waterveiligheid, bijvoorbeeld over dijken en overstromingsrisico's. Verder is een bedankje aan mijn collega Roel van Swam op zijn plaats. Hij heeft de moeite genomen om de conceptversie van mijn thesis van A tot Z te lezen en hier een aantal bruikbare opmerkingen bij te plaatsen.

Tot slot wil ik Duncan Liefverink bedanken, die me vanuit de Radboud Universiteit begeleid heeft bij het onderzoek en het schrijven van mijn masterthesis. Hij heeft me goede feedback en aanwijzingen gegeven, die me verder hielpen als ik vastliep.

Ik wens u veel plezier bij het lezen van mijn masterthesis.

Suzanne Driessen



# Inhoudsopgave

Samenvatting	I
Voorwoord	III
Inhoudsopgave	V
Lijst van figuren	VII
1. Inleiding	1
1.1 Achtergrond	1
1.2 Doelstelling	3
1.3 Onderzoeksvraag	3
1.4 Onderzoeksaanpak	4
1.5 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	6
1.6 Leeswijzer	8
2. Theorie	9
2.1 Bespreking van relevante theorieën	9
2.2 Keuze theoretische invalshoek	13
3. Onderzoeksstrategie en methoden	19
3.1 Onderzoeksstrategie	19
3.2 Methoden voor dataverzameling	21
3.3 Dubbele functie als medewerker projectbureau Ooijen-Wanssum en onderzoeker	24
4. Analyse van de Nederlandse beleidscontext	25
4.1 Historische ontwikkeling in landelijke discourses	25
4.2 Verschuiving naar een moderner discours	29
4.3 Toenemende aandacht voor klimaatverandering	34
4.4 Analyse kader voor discourses	36
5. Analyse van gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum	39
5.1 Historische schets gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum	39
5.2 Analyse van discourses bij gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum	42
6. Analyse van maatwerkbescherming in Ooijen-Wanssum	53
6.1 Beschrijving van maatwerkbescherming	53
6.2 Analyse van discourses bij maatwerkbescherming	55
7. Vergelijking tussen de drie niveaus	65
7.1 Vergelijking van discourses op de drie niveaus	66
7.2 Verklaring voor verschuivingen middels de beleidsarrangementenbenadering	72

8. Conclusie, reflectie en aanbevelingen	79
8.1 Conclusie	79
8.2 Reflectie	82
8.3 Aanbevelingen	84
Literatuurlijst	87
Bijlage 1. Plankaart gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum	91
Bijlage 2. Lijst van geïnterviewden	93

## Lijst van figuren

Figuur 1:	De drie onderzochte niveaus	4
Figuur 2:	Onderzoeksmodel	6
Figuur 3:	De vier dimensies van een beleidsarrangement	13
Figuur 4:	De vier dimensies van een beleidsarrangement en hun onderlinge samenhang	16
Figuur 5:	Hulpmiddel om actorenveld in beeld te brengen	17
Figuur 6:	Indicatie van betrokken actoren bij waterveiligheid volgens traditioneel discours	26
Figuur 7:	Indicatie van betrokken actoren bij ruimtelijke ordening volgens traditioneel discours	27
Figuur 8:	Strategieën voor hoogwaterveiligheid	30
Figuur 9:	Indicatie van betrokken actoren bij waterveiligheid volgens modern discours	31
Figuur 10:	Indicatie van betrokken actoren bij ruimtelijke ordening volgens modern discours	32
Figuur 11:	Verschillen tussen verhaallijnen met betrekking tot klimaatverandering	36
Figuur 12:	Aspecten waarop het traditionele en het moderne discours verschillen	36
Figuur 13:	Indicatie van de betrokken actoren bij gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum	44
Figuur 14:	Indicatie van de betrokken actoren bij maatwerkbescherming	56
Figuur 15:	Voorkeursschema maatwerkoplossingen projectbureau	60
Figuur 16:	Schematische weergave van de voorkeuren voor maatwerkoplossingen bij de projectgroep	61
Figuur 17:	De vier dimensies van een beleidsarrangement en hun onderlinge samenhang	65
Figuur 18:	Tijdlijnen Nederland en Ooijen-Wanssum	66
Figuur 19:	Indicatieve tabel vergelijking discourses op de 3 niveaus	68
Figuur 20:	Indicatie van opvallende verschuivingen tussen de drie niveaus	75
Figuur 21:	Schematische weergave beleidsarrangementen Nederland en Ooijen-Wanssum	81



# 1. Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Dit onderzoek heeft betrekking op verschuivingen die plaatsvinden in opvattingen en ideeën tussen het nationale beleid en concrete projecten. Op nationaal niveau wordt beleid geformuleerd, waarin regels, uitgangspunten en streefbeelden worden beschreven. Op lagere schaalniveaus moet dit beleid worden geïmplementeerd. Hierbij dient men rekening te houden met dit beleid en moet men de regelgeving die hieruit voortkomt in acht nemen. Op deze lagere niveaus blijken echter verschuivingen in uitgangspunten plaats te vinden ten opzichte van de uitgangspunten in nationaal beleid. Hierdoor worden sommige ideeën uit nationaal beleid op lokale en regionale niveaus niet of anders geïmplementeerd dan in het beleid is voorgeschreven. Pressman en Wildavsky (1984) geven hierbij het voorbeeld van een project in Oakland, waarbij de federale overheid middels werkgelegenheidsprojecten en subsidies probeerde de sociale achterstanden in Oakland te verminderen. Ondanks de miljoenen dollars die in het project werden gestoken, werd het gewenste resultaat niet bereikt.

Ook in Nederland zijn dergelijke voorbeelden te vinden van uitgangspunten in beleid op nationaal niveau die in de lokale context niet of anders geïmplementeerd worden. Binnen Nederlands beleid voor waterveiligheid zijn bijvoorbeeld pogingen gedaan om private partijen en burgers meer te betrekken bij waterveiligheid. Dit wordt vermaatschappelijking van het waterveiligheidsdomein genoemd. De overheid, die traditioneel een belangrijke rol heeft in waterveiligheid, is ondanks deze pogingen tot vermaatschappelijking nog steeds de belangrijkste speler bij waterveiligheid. De meerderheid van de burgers en bedrijven ziet waterveiligheid ook nog steeds als een overheidstaak (Meijerink & Dicke, 2008; Wiering & Immink, 2006).

Het is van belang om te onderzoeken waarom verschuivingen optreden tussen de gedachten en ideeën in beleid en de uitvoering van dit beleid in concrete projecten. Hierdoor ontstaat een beter begrip van dergelijke verschuivingen en kan verklaard worden waarom deze verschuivingen optreden. Verschuivingen tussen de beleidscontext en concrete projecten staan niet op zichzelf. Volgens verschillende auteurs (Fischer, 2003; Hajer & Versteeg, 2005; Sabatier, 1987) hangen deze samen met de partijen die betrokken zijn in een beleidsveld en welke mogelijkheden deze partijen hebben om hun eigen ideeën door te voeren in beleid dan wel in een project.

Dit onderzoek gaat in op verschuivingen in uitgangspunten tussen het beleidsniveau en projectniveau in de beleidsdomeinen van hoogwaterveiligheid en ruimtelijke ordening. In een beleidsveld bestaan vaak verschillende sets van ideeën en denkwijzen, oftewel verschillende discourses, die van invloed zijn op de besluiten die genomen worden binnen het beleidsveld (Arts & Van Tatenhove, 2004).

Verschuivingen, soms strijdige discourses worden uitgedragen door verschillende groepen van actoren, bijvoorbeeld door overheden, private partijen, maatschappelijke organisaties en belangengroepen. Hierdoor is het van belang om ook actoren en coalities te bestuderen bij het analyseren van discourses: “discourse analysis should not be understood as a type of analysis in which actors do not play an important role. Quite the contrary, they are actively ‘positioning’ themselves and others drawing on discursive categories” (Hajer & Versteeg, 2005, p. 177). Actoren die hetzelfde discours aanhangen vormen coalities, zogenoemde discourscoalities (Hajer, 1995). Deze groepen van actoren ‘strijden’ middels overleg, discussie en

onderhandeling met elkaar om draagvlak te winnen voor het discours dat zij aanhangen (Hajer, 1995; Sabatier, 1987, 1988).

Verschuivingen in discoursen tussen verschillende schaalniveaus worden in dit onderzoek bestudeerd aan de hand van een casestudy. De onderzochte case is gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum. Deze case bestaat uit drie schaalniveaus, variërend van het nationale beleid voor ruimtelijke ordening en hoogwaterveiligheid tot het microniveau van maatwerkbescherming, dat een onderdeel is van de gebiedsontwikkeling. Hieronder wordt een beschrijving gegeven van gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming.

### **Beschrijving case**

De case die ten behoeve van dit onderzoek is onderzocht is de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum. Binnen deze gebiedsontwikkeling worden maatregelen uitgevoerd om rivieroverstromingen te voorkomen, door meer ruimte te geven aan de Maas. Hiertoe wordt een Oude Maasarm gereactiveerd en worden twee hoogwatergeulen aangelegd. Bovendien wordt een aantal nieuwe dijken aangelegd. Daarnaast wordt in het gebied een rondweg rond het dorp Wanssum aangelegd en biedt het plan ruimte aan verschillende economische ontwikkelingen, waaronder een uitbreiding van de haven van Wanssum. Bovendien bieden de reactivering van de Oude Maasarm en de aanleg van de hoogwatergeulen kansen voor de ontwikkeling van natuur (Projectbureau Ooijen-Wanssum & CSO Adviesbureau, 2010). In bijlage 1 is een kaart van de gebiedsontwikkeling opgenomen.

Binnen Ooijen-Wanssum liggen ongeveer twintig panden die als gevolg van de gebiedsontwikkeling te maken krijgen met een verslechtering van hun bescherming tegen hoogwater. Door de reactivering van de Oude Maasarm komen deze gebouwen buiten de kades te liggen (Projectbureau Ooijen-Wanssum & CSO Adviesbureau, 2010). De eigenaren en bewoners die te maken krijgen met een achteruitgang in hun bescherming, krijgen hiervoor een passende oplossing aangeboden. Voor elk van deze panden wordt namelijk een maatwerkoplossing bedacht. Bij maatwerkbescherming kan gedacht worden aan technische aanpassingen aan de gevel van een gebouw of de aanleg van een eigen kering rond het gebouw. Naast dit soort fysieke maatregelen is een financiële vergoeding mogelijk. De precieze uitwerking van deze maatwerkoplossingen wordt individueel, dus per gebouw, en in overleg met de eigenaren bedacht (Projectbureau Ooijen-Wanssum & CSO Adviesbureau, 2010).

Bij de keuze voor maatwerkoplossingen spelen verschillende overwegingen een rol, zoals de overstromingskans, planologische en landschappelijke inpassing, financiële overwegingen en draagvlak onder bewoners (Projectbureau Ooijen-Wanssum, 2013a). De keuze wordt gemaakt op basis van een afweging van verschillende belangen, met name vanuit ruimtelijke ordening en vanuit hoogwaterveiligheid. Vanuit ruimtelijke ordening wordt bijvoorbeeld bekeken of een maatregel planologisch in te passen is en goed in het landschap past. Vanuit waterveiligheid zijn de toekomstige overstromingsfrequentie en waterhoogte in het gebouw belangrijke overwegingen (Projectbureau Ooijen-Wanssum, 2013a).

Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum is in het bijzonder een geschikte case, omdat hierin drie schaalniveaus zijn te onderscheiden. Naast het nationale schaalniveau en de schaal van een concreet project bestaat hierbij een derde niveau: het microniveau van maatwerkbescherming. Op deze drie schaalniveaus is beschreven welke discoursen te onderscheiden zijn binnen zowel ruimtelijke ordening als

hoogwaterveiligheid. Daarbij is bekeken welke actoren of groepen van actoren deze discoursen uitdragen. Vervolgens zijn de discoursen op de drie schaalniveaus met elkaar vergeleken, teneinde te bepalen welke verschuivingen hierin optreden naarmate de materie concreter wordt en dichterbij de praktijk komt te staan.

Vervolgens is een verklaring gezocht voor deze verschuivingen middels de beleidsarrangementenbenadering. Deze theorie legt een beleidsveld uiteen in vier samenhangende dimensies. Dit zijn de dimensies 'discoursen', 'actoren en coalities', 'macht en hulpbronnen', en 'spelregels' (Arts, Van Tatenhove & Leroy, 2000; Leroy, Van Tatenhove & Arts, 2001). De gevonden verschuivingen in discoursen kunnen via twee wegen verklaard worden. Ten eerste kan een verklaring gezocht worden binnen een dimensie zelf. Zo kan een verschuiving in discoursen bijvoorbeeld verklaard worden vanuit verschuivingen in een 'hogere' discours. Verschuivingen in discoursen met betrekking tot ruimtelijke ordening of hoogwaterveiligheid kunnen worden verklaard aan de hand van veranderingen in discoursen over bijvoorbeeld governance, of hoe de overheid met haar burgers om dient te gaan. Ten tweede kunnen verschuivingen in één dimensie verklaard worden aan de hand van één of meerdere andere dimensies van de beleidsarrangementenbenadering (Lieverink, 2006). Een verschuiving in de samenstelling van coalities van actoren kan bijvoorbeeld verklaard worden aan de hand van veranderende machtsrelaties tussen actoren of de mate waarin actoren de beschikking hebben over bepaalde hulpbronnen.

## 1.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is inzicht te krijgen in de verschuivingen in discoursen die aan de orde zijn binnen de beleidsvelden van hoogwaterveiligheid en ruimtelijke ordening. Bovendien wordt gekeken naar discourscoalities van actoren die deze discoursen aanhangen. Dit gebeurt op drie niveaus:

1. Het nationale beleid in ruimtelijke ordening en hoogwaterveiligheid;
2. Een concrete gebiedsontwikkeling waarbij ruimtelijke ordening en waterveiligheid samenkomen;
3. Een onderdeel van deze gebiedsontwikkeling op microniveau, dat betrekking heeft op de individuele bescherming van huizen.

Door de vergelijking van discoursen op deze drie niveaus wordt inzicht verkregen in de discursieve verschuivingen die plaatsvinden naarmate men dichterbij de praktijk staat. Vervolgens wordt een verklaring gezocht voor deze verschuivingen.

## 1.3 Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek is de volgende:

*Welke verschuivingen vinden er plaats in de discoursen en discourscoalities in ruimtelijke ordening en hoogwaterveiligheid naarmate men dichterbij de praktijk staat, en welke verklaring kan gevonden worden voor deze verschuivingen?*

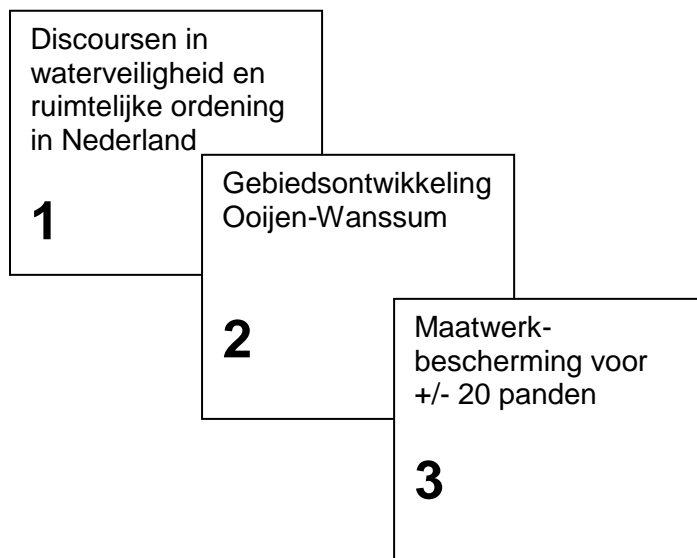
Deze onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Welke discoursen en discourscoalities zijn relevant in ruimtelijke ordening en hoogwaterveiligheid in Nederlands beleid?

2. Welke discoursen en discourscoalities met betrekking tot hoogwaterveiligheid en ruimtelijke ordening zijn relevant binnen de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum?
3. Welke discoursen en discourscoalities met betrekking tot hoogwaterveiligheid en ruimtelijke ordening zijn relevant voor de maatwerkbescherming van ongeveer twintig individuele panden binnen de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum?
4. Welke verschuivingen in discoursen en discourscoalities met betrekking tot hoogwaterveiligheid en ruimtelijke ordening worden aangetroffen naarmate men dichterbij de praktijk komt? (Welke verschuivingen worden waargenomen als men de bevindingen uit Nederlands beleid, gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming binnen deze gebiedsontwikkeling naast elkaar legt?)
5. Hoe zijn de bovenstaande verschuivingen te verklaren?

#### 1.4 Onderzoeksaanpak

De case die in dit onderzoek is bestudeerd, is gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum. Deze case is zeer geschikt voor dit onderzoek, omdat hierin drie niveaus zijn te onderscheiden. Dit zijn het landelijke beleid in ruimtelijke ordening en waterveiligheid, ruimtelijke ordening en waterveiligheid binnen de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en bij maatwerkbescherming die plaatsvindt binnen deze gebiedsontwikkeling. In figuur 1 zijn de drie niveaus schematisch weergegeven. Deze niveaus zijn eerst afzonderlijk onderzocht en vervolgens met elkaar vergeleken. Deze aanpak wordt hieronder kort uiteengezet. Een uitgebreide beschrijving van de gehanteerde onderzoeksstrategie en dataverzamelmethode is te vinden in hoofdstuk 3, "Onderzoeksstrategie en methoden".



*Figuur 1: De drie onderzochte niveaus*

Het eerste niveau heeft betrekking op verschillende discoursen die in Nederlands beleid worden uitgedragen op het gebied van ruimtelijke ordening en waterveiligheid. Dit niveau wordt in vergelijking tot de andere twee niveaus gekenmerkt door een relatief hoog abstractieniveau. De benodigde informatie om te bepalen welke discoursen bestaan binnen hoogwaterveiligheid en ruimtelijke

ordering in Nederland is afkomstig uit bestaande wetenschappelijke literatuur. Hierin is al veel over geschreven over dit onderwerp. Onder andere Faludi (2000), Hajer en Zonneveld (2000), Healey (2004) en Wiering en Immink (2006) schrijven over discourses in ruimtelijke ordening. Onder andere Immink (2006), Meijerink en Dicke (2008), Roth, Warner en Winnubst (2006), Wiering en Immink (2006) en Wiering en Arts (2006) schrijven over discourses in waterveiligheid. Wiering en Immink (2006) beschrijven bovendien de relatie tussen discourses in ruimtelijke ordening en waterveiligheid. Deze literatuur geeft tevens een indicatie van welke actoren betrokken zijn bij ruimtelijke ordening en hoogwaterveiligheid op nationaal niveau en welke discoursescoalities zij vormen.

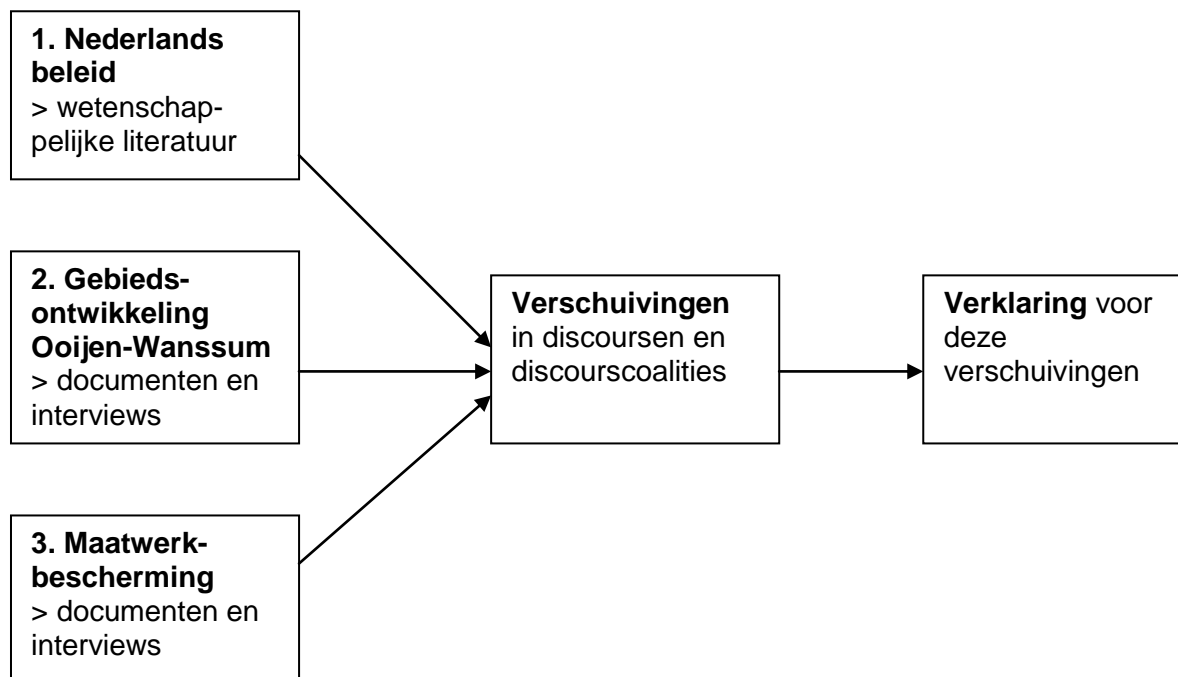
Vervolgens is gekeken naar de planologische en waterhuishoudkundige discourses binnen de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum. Op dit niveau is ook gekeken welke actoren deze discourses uitdragen en welke coalities zij vormen. Dit tweede niveau is concreter, meer praktijkgericht en heeft betrekking op een specifiek gebied. De benodigde informatie hiervoor is afkomstig uit documenten van het projectbureau Ooijen-Wanssum, onder andere het *Gebiedsplan Ooijen-Wanssum* (Projectbureau Ooijen-Wanssum & CSO Adviesbureau, 2010), de *Notitie Reikwijdte en Detailniveau* (Royal Haskoning DHV, 2013) en de *MIRT-verkenning* (Projectbureau Ooijen-Wanssum & CSO Adviesbureau, 2012). Op de punten waarover in deze documenten informatie ontbreekt of tekortschiet, is deze aangevuld middels interviews.

Daarna is nog specifiek ingezoomd op maatwerkbescherming binnen de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum. Hierbij is onderzocht welke discourses er schuil gaan achter de overwegingen voor bepaalde maatwerkoplossingen, wederom vanuit ruimtelijke ordening en hoogwaterveiligheid. Daarbij is gekeken welke actoren deze discourses uitdragen. Het niveau van individuele panden is zeer specifiek, concreet en praktijkgericht. De benodigde informatie is deels afkomstig uit documenten van het projectbureau over dit onderwerp, zoals de *Beschermingsaanpak gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum* (Projectbureau Ooijen-Wanssum, 2013a) en de *MIRT-verkenning* (Projectbureau Ooijen-Wanssum & CSO Adviesbureau, 2012), en adviezen als de *Notitie redelijkerwijze wel/niet handhaven woningen* (Gloudemans, 2013). Deze informatie alleen was echter niet voldoende en is daarom aangevuld met interviews met mensen die betrokken zijn bij de planologische en waterhuishoudkundige overwegingen en de keuzes voor maatwerkoplossingen.

De benodigde gegevens voor de beschrijving van discourses op de drie niveaus zijn verzameld tussen 1 september 2013 en 1 januari 2014. Ontwikkelingen die zich daarna hebben voorgedaan, zijn niet meegenomen in dit onderzoek. Nadat de informatie uit elk van de drie niveaus verzameld en geanalyseerd is, zijn de drie niveaus naast elkaar gelegd en is onderzocht welke verschuivingen in discourses met betrekking tot waterveiligheid en ruimtelijke ordening optreden naarmate men dichterbij de praktijk staat. Deze verschuivingen zijn eerst beschreven. Vervolgens is hier een verklaring voor gezocht. Om de verschuivingen te verklaren, is gebruik gemaakt van de beleidsarrangementenbenadering. De verschuivingen in discourses zijn hiertoe eerst gerelateerd aan actoren, middels het concept van 'discoursescoalities'. Vervolgens is deze benadering gebruikt voor het verklaren van veranderingen in discourses en discoursescoalities aan de hand van veranderingen in andere dimensies van een beleidsarrangement, zoals spelregels en hulpbronnen.

Tot slot leidt dit onderzoek tot een antwoord op de onderzoeksvraag: *Welke verschuivingen vinden er plaats in de discourses en discoursescoalities in ruimtelijke*

ordering en hoogwaterveiligheid naarmate men dichter bij de praktijk staat, en welke verklaring kan gevonden worden voor deze verschuivingen? De aanpak van het onderzoek is schematisch weergegeven in het onderzoeksmodel in figuur 2.



Figuur 2: Onderzoeksmodel

Aan de hand van de resultaten en conclusies die dit onderzoek opleveren, kunnen geen algemene uitspraken gedaan worden over discursieve verschuivingen tussen het Nederlands beleid en verschillende projecten op het gebied van ruimtelijke ordening en waterveiligheid. Dit komt doordat slechts één case is bestudeerd. De discourses die aan de orde zijn bij gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum hoeven niet per se overeen te komen met discourses die bij andere projecten elders in Nederland belangrijk zijn. De gevonden verklaringen voor de verschuivingen in discourses bij deze case zouden echter ook bij andere projecten kunnen gelden. Om aan te tonen of dit het geval is, is vervolgonderzoek nodig. In hoofdstuk 8 wordt daarom een hypothese geformuleerd, die in eventueel vervolgonderzoek getoetst kan worden.

## 1.5 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek biedt een beter begrip van de achterliggende dynamiek in een beleidsveld die verklaart waarom sommige uitgangspunten en ideeën anders zijn op projectniveau dan in nationaal beleid. De relevantie van dit onderzoek is daarnaast gelegen in het onderzoeken en analyseren van maatwerkbescherming en het vergelijken van dit praktische en zeer kleinschalige niveau met de niveaus van een gebiedsontwikkelingsproject als geheel en het nationale beleid. Hieronder staat dit verder toegelicht, onderverdeeld in de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van het onderzoek.

### Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek biedt een beter begrip van verschuivingen die optreden in gedachten en ideeën tussen landelijk beleid en concrete projecten die op lokaal en regionaal

niveau plaatsvinden. In het onderzoek wordt een verklaring gegeven waarom sommige gedachten en ideeën in Ooijen-Wanssum verschillen van nationaal beleid. Discoursen die aan de orde zijn bij gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming worden diepgaand beschreven en de achterliggende dynamiek waardoor deze verschuivingen optreden wordt onderzocht.

Maatwerkbescherming om individuele gebouwen tegen overstromingen te beschermen is in Nederland nog weinig toegepast. Een van de weinige projecten waarbij dit wel gebeurt is de ontpoldering van de Noordwaard. Bij dit project worden net als in Ooijen-Wanssum gebieden buitendijks geplaatst, doordat dijken worden weggehaald. Op sommige plekken blijft het wel mogelijk om er veilig te kunnen wonen, middels bewoning op terpen. Veel woningen in de Noordwaard liggen al op terpen, die middels maatwerk veiliger worden gemaakt. Er worden ook een aantal nieuwe terpen aangelegd, waar nieuwbouw op plaatsvindt (Rijkswaterstaat, n.d.). Een ander voorbeeld van een project waarbij een gebied is ontpolderd en bebouwing op terpen is geplaatst, is de rivierverruiming in de Overdiepse Polder (Provincie Noord-Brabant, 2014). De werkwijze in deze twee projecten, maatwerkbescherming in de vorm van bebouwing op terpen, wijkt af van de maatwerkoplossingen die in Ooijen-Wanssum worden uitgewerkt. In Ooijen-Wanssum worden geen terpen aangelegd, maar worden maatwerkoplossingen in de vorm van een eigen kering rond het huis of technische aanpassingen aan de gevel uitgewerkt. Ook uitkoop en een schadevergoeding zijn mogelijke oplossingen.

Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum is met betrekking tot maatwerkbescherming een soort voorbeeldproject. Als maatwerkbescherming hier succesvol toegepast wordt, is de kans groot dat dit in andere gebieden langs de Maas ook toegepast zal worden. Het is dus zinvol om inzicht te krijgen in de overwegingen en afwegingen die gemaakt worden bij de keuze voor een bepaalde maatregel voor een bepaald pand. In dit onderzoek wordt maatwerkbescherming bekeken vanuit discoursen en discourscoalities. Er wordt dus onderzocht welke sets van ideeën en denkbeelden er gelegen zijn achter de overwegingen voor bepaalde maatwerkoplossingen en welke actoren deze ideeën en denkbeelden uitdragen en verdedigen. Hierdoor wordt een beter begrip verkregen van maatwerkbescherming en de gedachten en ideeën die hierbij belangrijk zijn, ook in relatie tot hogere schaalniveaus. Bovendien wordt inzicht gegeven in knelpunten die optreden doordat verschillende partijen tegenstrijdige ideeën hebben over maatwerkoplossingen en worden hier enkele oplossingsrichtingen voor aangedragen.

### **Wetenschappelijke relevantie**

Naar maatwerkbescherming in Nederland is nog niet eerder wetenschappelijk onderzoek gedaan. Er is nog geen kennis over welke discoursen dominant zijn op dit schaalniveau en welke actoren deze discoursen uitdragen. Ook is niet bekend of dit verschillend is ten opzichte van grotere schaalniveaus en abstractieniveaus, zoals een gebiedsontwikkeling als geheel of landelijke beleid. Doordat dit schaalniveau van individuele panden nog niet is onderzocht, is er ook geen wetenschappelijke kennis beschikbaar over discursieve verschuivingen die plaatsvinden naarmate het schaalniveau kleiner wordt en men dichterbij de praktijk komt te staan. Dit onderzoek draagt dus bij aan de kennisopbouw over discoursen en discourscoalities bij maatwerkbescherming op zich en in vergelijking tot grotere schaalniveaus. Bovendien draagt het onderzoek bij aan de kennisopbouw over de achtergelegen dynamiek in de beleidsvelden van hoogwaterveiligheid en ruimtelijke ordening op de verschillende schaalniveaus waardoor deze verschuivingen optreden.

## 1.6 Leeswijzer

Deze masterthesis is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2, “Theorie”, worden enkele theorieën beschreven die betrekking hebben op discourses en groepen van actoren die deze discourses uitdragen. Hieruit is uiteindelijk de keuze gemaakt voor de beleidsarrangementenbenadering als theoretische invalshoek. Deze theorie wordt uitgebreid toegelicht in het hoofdstuk en er wordt uiteengezet hoe deze gebruikt is in het onderzoek. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3, “Onderzoeksstrategie en methoden”, de gehanteerde onderzoeksstrategie toegelicht: de vergelijkende casestudy volgens de hiërarchische methode. Bovendien gaat het hoofdstuk in op de gebruikte methoden voor dataverzameling.

In hoofdstuk 4 worden discourses in het Nederlandse beleid toegelicht. Hierbij wordt een historisch overzicht gegeven van discourses en discoursescoalities die in de nationale ruimtelijke ordening en waterveiligheid aan de orde zijn (geweest). Tevens wordt hier een analysekader geschetst voor de analyse van discourses bij gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming. Deze analyse vindt plaats in de hoofdstukken 5 en 6. Hoofdstuk 5 gaat in op discourses bij gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum als geheel. In hoofdstuk 6 worden vervolgens de discourses die aan de orde zijn bij maatwerkbescherming geanalyseerd. In de beide hoofdstukken wordt tevens toegelicht welke actoren en coalities deze discourses uitdragen.

In hoofdstuk 7 worden de drie niveaus met elkaar vergeleken. Verschuivingen in discourses worden eerst beschreven en vervolgens verklaard aan de hand van de beleidsarrangementenbenadering. In hoofdstuk 8 (“Conclusie, reflectie en aanbevelingen”) wordt een antwoord gegeven op de onderzoeksvraag “*Welke verschuivingen vinden er plaats in de discourses en discoursescoalities in ruimtelijke ordening en hoogwaterveiligheid naarmate men dichterbij de praktijk staat, en welke verklaring kan gevonden worden voor deze verschuivingen?*” Tevens wordt in dit hoofdstuk een reflectie gegeven op de conclusies en het onderzoek. Tot slot worden enkele aanbevelingen gedaan, zowel voor de praktijk als voor vervolgonderzoek.

## 2. Theorie

De focus van het onderzoek ligt op discoursen en coalities van actoren die deze discoursen uitdragen en verdedigen. Het theoretisch raamwerk van dit onderzoek heeft dus ook betrekking op discoursen en discourscoalities. Er bestaan verschillende theorieën die betrekking hebben op discoursen en/of coalities van actoren in relatie tot discoursen. In paragraaf 2.1 wordt eerst een definitie van het begrip 'discours' gegeven. Vervolgens worden een aantal theorieën besproken die ingaan op discoursen en coalities. In paragraaf 2.2 wordt een keuze gemaakt voor een bepaalde theoretische invalshoek, waarna deze uitgebreider wordt beschreven. Tevens wordt hier toegelicht hoe deze theorie in het onderzoek toegepast is.

### 2.1 Bespreking van relevante theorieën

Om te beginnen is het van belang een goede en bruikbare definitie te formuleren van het begrip 'discours'. Het begrip 'discours' wordt in de wetenschappelijke literatuur gedefinieerd als "a specific ensemble of ideas, concepts and categorisations that are produced, reproduced, and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social realities" (Hajer, 1995, p. 44). In dit onderzoek ligt de focus op discoursen binnen de beleidsdomeinen van ruimtelijke ordening en hoogwaterveiligheid. Voor het onderzoek is deze algemene definitie daarom 'vertaald' naar een specifiekere omschrijving, die definieert wat de betekenis is van een discours in een beleidsdomein. Een bruikbare definitie wordt gegeven door Arts en Van Tatenhove (2004, p. 6): "we define policy discourses as dominant interpretative schemes, ranging from formal policy concepts to popular story lines, by which meaning is given to a policy domain".

Er bestaan verschillende theorieën over discoursen en hoe deze geanalyseerd kunnen worden. Enkele voorbeelden hiervan zijn Critical Discourse Analysis van Norman Fairclough en post-structuralist discourse theory, onder andere van Laclau en Mouffe. Deze theorieën richten zich vooral op de analyse van geschreven en gesproken tekst en hoe daaruit betekenis wordt gevormd (Birkel, 2009). Bovendien maken ze geen koppeling tussen discoursen en actoren die deze discoursen uitdragen.

Hieronder worden vier theorieën besproken die betrekking hebben op beleidsdiscoursen en die de koppeling tussen discoursen en actoren leggen. Dit zijn achtereenvolgens

- Argumentative discourse analysis en discourse-coalitions;
- Het Advocacy Coalition Framework;
- Framing;
- De beleidsarrangementenbenadering.

Tussen deze theorieën zit veel overlap, maar er zijn ook enkele belangrijke verschillen. Verschillen tussen de theorieën zijn vooral gelegen in hun precieze focus, invalshoek en analysekaders. Verder gebruiken ze verschillende benamingen, bijvoorbeeld voor verschillende sets van opvattingen en ideeën in een beleidsveld.

#### **Argumentative discourse analysis en discourse-coalitions**

Argumentative discourse analysis wordt gebruikt om discoursen in een politieke context te analyseren. Het doel van argumentative discourse analysis is het begrijpen

waarom een bepaald discours dominant en geaccepteerd wordt, terwijl andere discoursen minder belangrijk worden in de beleidsvorming (Hajer, 1995). De nadruk ligt hierbij op actoren die deze discoursen uitdragen en verschillende interpretaties en verhaallijnen hebben bij een bepaald beleidsprobleem.

In een politiek proces proberen de actoren elkaar te overtuigen van hun ideeën om zo de probleemdefinitie te beïnvloeden. Doordat actoren met elkaar discussiëren, kunnen verhaallijnen veranderen (Fischer, 2003; Hajer, 1995, 2006; Hajer & Versteeg, 2005). Politiek wordt gezien als een 'argumentative game': een strijd tussen verschillende groepen van actoren, zogenoemde 'discourse-coalitions', die elk een verschillende verhaallijn aanhangen (Hajer, 1995). Actoren proberen hierbij zo veel mogelijk steun te krijgen voor hun visie op de werkelijkheid. Deze strijd tussen discourse-coalitions vindt plaats binnen een context van bestaande institutionele praktijken (Fischer, 2003; Hajer, 1995). Een discours waar een grote mate van steun voor verkregen wordt, zal langzaam maar zeker institutionaliseren. "If a discourse solidifies in particular institutional arrangements, (...), then we speak of discourse institutionalisation" (Hajer, 2006, p. 70). Institutionaliseren van een discours in een beleidsveld betekent dus dat discursieve ideeën in het beleidsveld opgenomen worden en deel gaan uitmaken van de 'normale' gang van zaken in dit beleidsveld.

De focus ligt bij argumentative discourse analysis op het analyseren van de interactie tussen actoren binnen beleidsprocessen en de invloed van taal en verhaallijnen op de beleidsvorming. Dit gebeurt door het volgen van beleidsprocessen. Elke actor gebruikt taal en verhaallijnen om 'zijn' discours uit te dragen, door zaken op een bepaalde manier voor te stellen zodat ze binnen dat discours passen. Argumentative discourse analysis kijkt naar hetgeen wat er wordt gezegd, door welke actor en in welke context, om zodoende te begrijpen welk discours dominant wordt en vanuit welke gedachten en ideeën vervolgens beleid wordt gemaakt (Hajer, 2006).

### **Het Advocacy Coalition Framework**

Het Advocacy Coalition Framework, afkomstig van Paul Sabatier, koppelt opvattingen van individuele actoren aan coalities van actoren, die hij 'advocacy coalitions' noemt (Fischer, 2003; Sabatier, 1987, 1988). Actoren hebben volgens Sabatier (1987) individuele overtuigingen, zogenoemde 'beliefs', die stabiel zijn in de tijd. Hierin verschilt het Advocacy Coalition Framework van de discourse-coalitions van Hajer (1995, 2006), waarbij verhaallijnen gevormd worden door de interactie tussen actoren en veranderlijk zijn in de loop van de tijd.

Sabatier gaat ervan uit dat binnen een beleidsdomein "actors can be aggregated into a number of advocacy coalitions composed of people from various organisations who share a set of normative and causal beliefs and who often act in concert" (Sabatier, 1987, p. 652). Advocacy coalitions zijn dus groepen van actoren, afkomstig van verschillende organisaties, die gelijke overtuigingen ('beliefs') hebben over oorzaken en gevolgen van een beleidsprobleem (causal beliefs) en hier gelijke oplossingsrichtingen voor voorzien volgens een bepaalde gewenste situatie (normative beliefs). Binnen een beleidsdomein bestaan doorgaans tussen de één en vier van dit soort coalities (Fischer, 2003; Sabatier, 1987, 1988, 1998). Het hebben van gelijke beliefs is de reden dat de actoren zich verenigd hebben in een coalitie, maar de ideeën van de individuele actoren komen nooit precies overeen (Sabatier, 1987). De actoren binnen een coalitie hebben soortgelijke ideeën over de aard en omvang van het probleem, de oorzaken en gevolgen van het probleem en mogelijke

oplossingsrichtingen (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994). Er bestaan ook actoren die niet tot een advocacy coalition behoren, maar die onderhandelen tussen conflicterende coalities. Zij worden policy brokers genoemd (Sabatier, 1987, 1988; Jenkins-Smith & Sabatier, 1994). Het onderscheid tussen 'advocates' en 'brokers' is echter niet altijd scherp.

Elk van de advocacy coalitions probeert invloed uit te oefenen op het beleidsveld vanuit hun beliefs door hun ideeën in te brengen in het beleidsproces. Beleidsvorming wordt dan ook gezien als een 'strijd' tussen meerdere advocacy coalitions, die door discussie en onderhandeling elkaar proberen te beïnvloeden en zoveel mogelijk draagvlak proberen te genereren voor hun ideeën. Meestal is er één dominante coalitie en één of meer minderheidscoalities (Sabatier, 1987). Beleidsverandering vindt onder andere plaats doordat actoren van elkaar leren binnen en tussen coalities. Dit zogenoemde 'policy-oriented learning' neemt een belangrijke plaats in binnen het Advocacy Coalition Framework (Sabatier, 1987, 1988, 1998).

Het Advocacy Coalition Framework is bedoeld voor het analyseren van een beleidsveld met de actoren die bij dit beleidsveld betrokken zijn. Bovendien kijkt het framework naar beleidsvelden die samenhangen met het te onderzoeken beleidsveld en het bredere politieke systeem (Sabatier, 1987). In veel gevallen is er sprake van een groot en divers aantal actoren die betrokken zijn in een beleidsveld. Middels een netwerkbenadering kunnen deze actoren en hun onderlinge relaties in kaart gebracht worden. De beliefs van actoren en coalities kunnen teruggevonden worden in documenten of men kan dit bevragen middels interviews of enquêtes (Sabatier, 1987).

Sabatier (1987) erkent dat de relatie tussen coalities van actoren en beliefs niet op zichzelf staat. De mogelijkheid van advocacy coalitions om hun ideeën in te brengen in beleidsprocessen en hier steun voor te vergaren, is afhankelijk van de machtspositie en hulpbronnen die actoren tot hun beschikking hebben. Onder hulpbronnen vallen zaken als geld, expertise en een grote achterban. "The political resources available to different coalitions will strongly affect their ability actually to translate their beliefs into authoritative policy decisions" (Sabatier, 1987, p. 665).

## **Framing**

Benford en Snow (2000) hebben een theorie geconstrueerd over framing processen bij sociale bewegingen. Het werkwoord 'framing' wordt in deze theorie gedefinieerd als 'signifying work' of 'meaning construction', oftewel het geven van een betekenis aan de werkelijkheid. Een zogenoemd 'frame' is een bepaalde betekenis die actoren geven aan een onderdeel van de werkelijkheid, bijvoorbeeld aan een beleidsprobleem. De frames die in een proces van framing geconstrueerd worden, zijn afkomstig uit individuele ideeën en percepties van actoren en uit betekenisgeving door onderhandeling tussen actoren (Benford & Snow, 2000). Theorieën over framing hebben hierdoor raakvlakken met zowel de individuele 'beliefs' van het Advocacy Coalition Framework als met de discoursen die in discussies binnen en tussen discourse-coalitions gevormd worden.

Het proces van framing kan onderverdeeld worden in drie overlappende processen: discursieve, strategische en 'contested' processen (Benford & Snow, 2000). Discursieve processen hebben betrekking op de communicatie tussen actoren. Hierbij worden gebeurtenissen en ervaringen met elkaar verbonden tot een frame en worden problemen of gebeurtenissen die binnen dit geconstrueerde frame passen benadrukt. Bij strategische framing processen worden frames ontwikkeld en ingezet

met een specifiek strategisch doel, bijvoorbeeld het verkrijgen van hulpbronnen. 'Contested' framing processen hebben betrekking op de ontwikkeling van concurrerende frames door verschillende actoren en de 'strijd' die hierdoor kan ontstaan tussen actoren die verschillende frames hanteren. Dit laatste leidt tot framing contests die kunnen plaatsvinden tussen actoren die strijdige frames aanhangen en tussen actoren die binnen een frame van mening verschillen (Benford & Snow, 2000). Binnen een framing contest proberen de actoren zo veel mogelijk draagvlak te genereren voor het frame dat zij uitdragen. Het is mogelijk dat één frame uiteindelijk dominant wordt en beleid vanuit dat frame geformuleerd wordt, of dat een combinatie van verschillende frames tot uiting komt in beleid (Boin, 't Hart & McConnell, 2009).

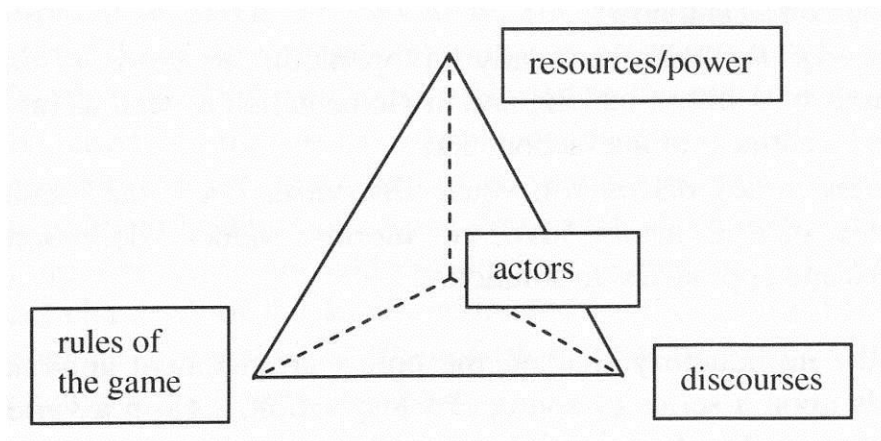
### **De beleidsarrangementenbenadering**

De beleidsarrangementenbenadering is gericht op het analyseren en begrijpen van stabiliteit en verandering binnen een beleidsarrangement (Liefferink, 2006). Een beleidsarrangement wordt hierbij gedefinieerd als "the temporary stabilisation of the organisation and substance of a policy domain at a specific level of policy making" (Arts et al., 2000, p. 54).

Een beleidsarrangement kan worden beschreven en geanalyseerd aan de hand van vier samenhangende dimensies, waarvan één inhoudelijke dimensie en drie organisatorische. De inhoudelijke dimensie is die van beleidsdiscoursen. Dit zijn "dominant interpretative schemes, ranging from formal policy concepts to popular story lines, by which meaning is given to a policy domain" (Arts et al., 2000, p. 63). In een beleidsarrangement is meestal één dominant discours aanwezig, die continue wordt uitgedaagd door elementen van concurrerende discoursen. Eén van de organisatorische dimensies is die van betrokken actoren en hun coalities. Binnen een beleidsveld zijn een beperkt aantal coalities, waarbij de actoren die een coalitie vormen meestal eenzelfde discours aanhangen en soortgelijke doelen nastreven (Arts et al., 2000). De tweede organisatorische dimensie is genaamd macht en hulpbronnen. Deze gaat in op de verdeling van macht en invloed tussen de actoren en hun beschikking over hulpbronnen, zoals kennis en geld (Arts et al., 2000; Leroy et al., 2001). Tot slot wordt de dimensie van spelregels onderscheiden. Deze bevat alle formele en informele regels, die de mogelijkheden en beperkingen beschrijven voor actoren om te handelen binnen een beleidsveld (Leroy et al., 2001; Liefferink, 2006).

Deze vier dimensies hangen sterk met elkaar samen: een verandering in één dimensie heeft invloed op één of meer andere dimensies (Leroy et al., 2001; Liefferink, 2006). In figuur 3 zijn de vier dimensies en hun samenhang grafisch weergegeven in de vorm van een tetraëder. Discoursen beïnvloeden bijvoorbeeld de posities van actoren in het arrangement, en groepen van actoren vormen zich rond een bepaald discours (Liefferink, 2006). Veranderingen in bijvoorbeeld actorencoalities die verschillende discoursen aanhangen, kunnen middels de beleidsarrangementenbenadering verklaard worden vanuit andere dimensies, bijvoorbeeld vanuit hulpbronnen of regels. Daarnaast kunnen bredere maatschappelijke veranderingen in de sociale, economische, culturele en politieke context rondom een beleidsveld leiden tot veranderingen in één of meerdere dimensies van het beleidsarrangement (Van Eerd, Dieperink & Wiering, 2013; Liefferink, 2006). Een verklaring voor verschuivingen binnen een beleidsdomein kan dus ook gezocht worden in de context rond dit beleidsveld. Zo kan een verandering

in een beleidsdiscours verklaard worden aan de hand van veranderingen in bredere maatschappelijke discourses, bijvoorbeeld over governance.



Figuur 3: De vier dimensies van een beleidsarrangement  
Bron: Liefferink, 2006, p. 48

Bovendien gaat de beleidsarrangementenbenadering in op de institutionalisering van nieuwe opvattingen in een beleidsveld. Institutionalisering wordt hierbij gedefinieerd als "... the gradual solidifying of institutional patterns in each of these dimensions, which in turn constrain day to day political behaviour, and create mechanisms of path dependency that agencies cannot easily overcome" (Leroy & Arts, 2006, p. 10). Deze definitie komt overeen met die van Hajer (2006). Een verandering kan bijvoorbeeld beginnen op discursief niveau, met een idee. Dit idee wordt vervolgens steeds verder geïnstitutionaliseerd via allerlei keuzes die gemaakt worden. Het idee wordt bijvoorbeeld vastgelegd in een regel. Deze regel kan bepaalde partijen meer invloed geven en deze partijen belangrijkere spelers maken in het actorenveld. Ook kan een idee via zulke regels leiden tot een andere verdeling van hulpbronnen. Een nieuw inhoudelijk idee kan op deze manier het beleidsproces beïnvloeden. Hoe verder dit proces van institutionalisering gaande is, hoe moeilijker het is om hierop terug te komen en veranderingen hierin door te voeren. Dit wordt padafhankelijkheid genoemd (Leroy en Arts, 2006; North, 1990).

De beleidsarrangementenbenadering kan toegepast worden op de analyse van een beleidsveld op een bepaald moment of over een langere periode (Liefferink, 2006). Vanwege de onlosmakelijke samenhang tussen de vier dimensies dienen deze alle vier aan bod te komen bij een dergelijke analyse. Bij de analyse van een beleidsveld kan, afhankelijk van de onderzoeksvraag, gestart worden bij elk van de dimensies. De keuze voor een bepaald startpunt bepaalt de focus van het onderzoek, dus op welke aspecten de nadruk komt te liggen, en de keuze voor een bepaalde aanpak en methodologie (Liefferink, 2006).

## 2.2 Keuze theoretische invalshoek

Dit onderzoek kijkt naar discourses binnen ruimtelijke ordening en hoogwaterveiligheid en coalities van actoren die deze discourses uitdragen. Deze discourses en coalities worden op drie niveaus beschreven: de Nederlandse beleidscontext, gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum als geheel en maatwerkbescherming binnen deze gebiedsontwikkeling. De drie niveaus worden

vervolgens met elkaar vergeleken, waarbij verschuivingen in discoursen en actorencoalities worden belicht en hier een verklaring voor wordt gezocht. De volgende onderzoeksvraag wordt hierbij beantwoord:

*Welke verschuivingen vinden er plaats in de discoursen en discourscoalities in ruimtelijke ordening en hoogwaterveiligheid naarmate men dichter bij de praktijk staat, en welke verklaring kan gevonden worden voor deze verschuivingen?*

Hieronder worden de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de in paragraaf 2.1 besproken theorieën uiteengezet. Vervolgens wordt de keuze beargumenteerd voor de beleidsarrangementenbenadering als theoretische invalshoek om deze onderzoeksvraag te beantwoorden. De andere theorieën vormen hierbij een inspiratiebron, met name voor de relatie tussen de dimensies 'discoursen' en 'actoren en coalities'.

De besproken theorieën hebben als belangrijkste overeenkomst dat ze uitspraken doen over (coalities van) actoren die in een beleidsdomein strijden om discursieve dominantie. Middels discussie en onderhandeling probeert elke coalitie de andere partijen te beïnvloeden om zodoende zo veel mogelijk steun te vergaren voor hun opvattingen. De theorieën gebruiken hiervoor verschillende benamingen.

Sabatier (1987) geeft aan dat de mogelijkheid van actoren om steun te vergaren voor hun standpunten in een beleidsproces afhankelijk is van de machtspositie en hulpbronnen die actoren tot hun beschikking hebben. Dit komt overeen met de uitgangspunten van de beleidsarrangementenbenadering en de onlosmakelijke samenhang tussen de vier dimensies 'discoursen', 'actoren en coalities', 'macht en hulpbronnen' en 'spelregels'. De beleidsarrangementenbenadering en het Advocacy Coalition Framework geven hierdoor een breder beeld dan alleen de relatie tussen discoursen en actorencoalities.

Een belangrijk verschil tussen argumentative discourse analysis en het Advocacy Coalition Framework is dat volgens het Advocacy Coalition Framework elke individuele actor duidelijke ideeën en voorkeuren ('beliefs') heeft die stabiel zijn in de tijd. Bij argumentative discourse analysis en de beleidsarrangementenbenadering veranderen de ideeën van actoren steeds doordat ze met elkaar discussiëren en de actorencoalities strijden om het definiëren en herdefiniëren van het beleidsprobleem (Fischer, 2003). Volgens de theorie over framing van Benford en Snow (2000) komen frames voort uit een combinatie van individuele ideeën van actoren en onderhandeling tussen actoren. Dit is dus een combinatie van uitgangspunten uit argumentative discourse analysis en het Advocacy Coalition Framework. Het idee dat verhaallijnen kunnen veranderen doordat actoren met elkaar discussiëren is bruikbaar in dit onderzoek. De ene actor kan een andere overtuigen van zijn ideeën, waardoor de verhaallijn van die actor verandert doordat hij tot nieuwe inzichten komt. Volgens Sabatier (1987) zijn de 'deep core beliefs', ofwel de diepste overtuigingen van actoren echter nauwelijks te beïnvloeden en hierdoor vrijwel onveranderlijk.

Het idee van institutionalisering van een discours waarvoor veel steun is in het bestaande beleidsveld, komt zowel bij argumentative discourse analysis als bij de beleidsarrangementenbenadering naar voren (Hajer, 2006; Leroy & Arts, 2006). In de praktijk is ook zichtbaar dat dominante discoursen steeds verder ingebed worden in een beleidsveld, bijvoorbeeld middels regelgeving. Bovendien is padafhankelijkheid hierbij een belangrijk concept: hierdoor is de institutionalisering van nieuwe ideeën

moeilijk en is het moeilijk om terug te komen op ideeën die al verder geïnstitutionaliseerd zijn (Leroy & Arts, 2006).

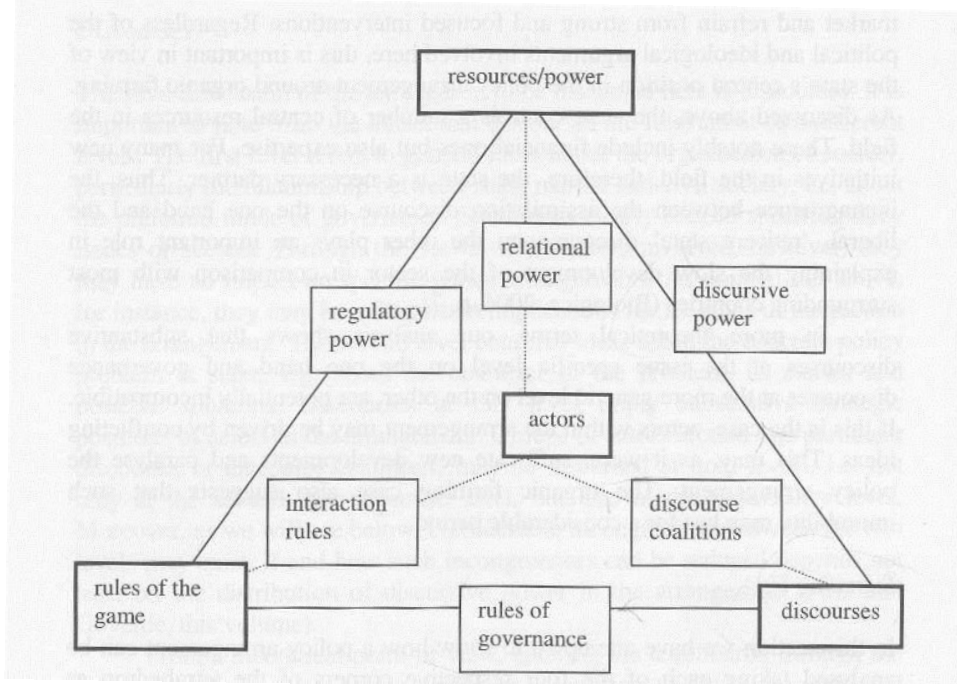
De theorieën van framing en argumentative discourse analysis gaan ervan uit dat actoren gebeurtenissen en ervaringen framen vanuit hun eigen discours. Vervolgens proberen ze zoveel mogelijk steun te genereren voor dit frame of discours. Actoren gebruiken volgens argumentative discourse analysis taal en verhaallijnen om zaken op een bepaalde manier voor te stellen, passend bij het discours dat zij uitdragen (Hajer, 2006). Het idee van actoren die een gebeurtenis op een bepaalde manier framen die past bij het discours dat ze aanhangen, past bij dit onderzoek. In Ooijen-Wanssum worden de maatregelen die genomen werden als reactie op de overstromingen uit 1993 en 1995, geframed als veroorzaker van problemen. Voor deze problemen worden oplossingen aangedragen volgens de ideeën achter de gebiedsontwikkeling.

Alle vier de besproken theorieën hebben bepaalde voordelen in zich, waardoor ze bruikbaar zijn voor dit onderzoek. Bij het Advocacy Coalition Framework is een uitgangspunt dat de machtspositie en hulpbronnen van actoren bepalend zijn voor de mate waarin een actor zijn ideeën kan inbrengen in een beleidsproces en hiervoor steun kan vergaren. De machtspositie en hulpbronnen die actoren tot hun beschikking hebben bieden op deze manier een belangrijke verklaring waarom bepaalde ideeën dominant worden in een beleidsveld. Een ander bruikbaar uitgangspunt is dat de ideeën en verhaallijnen van actoren kunnen veranderen doordat actoren hierover discussiëren. Dit uitgangspunt is afkomstig uit argumentative discourse analysis en framing. Deze twee theorieën gaan er bovendien van uit dat actoren gebeurtenissen en ervaringen framen vanuit het discours dat zij uitdragen. Dit uitgangspunt is ook bruikbaar voor dit onderzoek. Tot slot is het idee van institutionalisering van een discours waarvoor veel steun is in de bestaande beleidspraktijk bruikbaar in dit onderzoek. Dit idee is afkomstig uit argumentative discourse analysis.

De beleidsarrangementenbenadering verenigt alle bovenstaande voordelen van de andere drie besproken theorieën in zich. Dit is de belangrijkste reden om bij dit onderzoek te kiezen voor de beleidsarrangementenbenadering als theoretische invalshoek. Deze theorie biedt op twee manieren een verklaring voor discursieve verschuivingen tussen verschillende schaalniveaus. Ten eerste kunnen deze verschuivingen verklaard worden vanuit bredere verschuivingen in de maatschappelijke context rond een beleidsveld (Van Eerd et al., 2013; Liefferink, 2006). Ten tweede kunnen verschuivingen in discourses verklaard worden vanuit de andere dimensies van een beleidsarrangement, zoals actoren, spelregels of macht en hulpbronnen (Liefferink, 2006). Het Advocacy Coalition Framework doet dit bijvoorbeeld ook middels een verklaring vanuit de hulpbronnen waarover actoren beschikken.

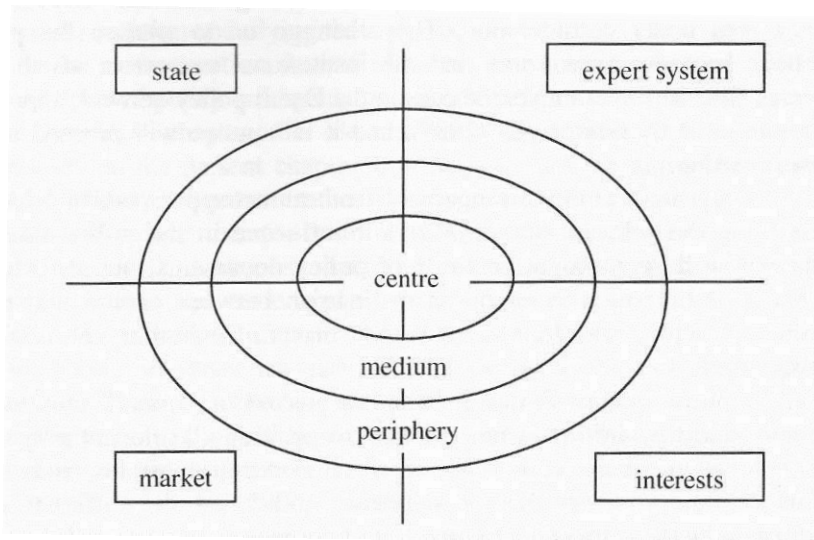
De beleidsarrangementenbenadering geeft tevens een manier om de relatie tussen discourses en actoren en coalities diepgaander te bestuderen. Liefferink (2006) verbindt de dimensies van 'discourses' en 'actoren en coalities' met elkaar middels het concept van 'discoursecoalities', dat geïnspireerd is op Hajers discourse-coalitions en Sabatiers advocacy coalitions. Het achterliggende idee bij deze discoursecoalities is dat actoren zich groeperen rond een bepaald discours. Ze hebben bijvoorbeeld soortgelijke ideeën over het over een bepaald beleidsprobleem of over de gewenste wijze van governance (Liefferink, 2006).

Liefferink (2006) heeft bovendien een manier bedacht voor het analyseren van de relaties tussen de andere dimensies van de beleidsarrangementenbenadering. Deze zijn weergegeven in de tetraëder in figuur 4. In deze tetraëder is wederom de onlosmakelijke samenhang tussen de vier dimensies weergegeven, inclusief de relatie tussen deze dimensies. De analyse van een beleidsarrangement start bij één van de dimensies, afhankelijk van de onderzoeksvraag. Aangezien de centrale vraag van dit onderzoek betrekking heeft op discourses, ligt het voor de hand de discoursdimensie als startpunt te nemen.



Figuur 4: De vier dimensies van een beleidsarrangement en hun onderlinge samenhang  
Bron: Liefferink, 2006, p. 60

Bij het analyseren van de dimensie 'discourses' worden de gedachten en ideeën in de beleidsvelden van ruimtelijke ordening en waterveiligheid in kaart gebracht. Vanuit de dimensie 'discourses' kan vervolgens naar de dimensie 'actoren en coalities' gekeken worden. Deze twee dimensies worden met elkaar verbonden door het concept 'discourscoalities'. Om deze discourscoalities in kaart te brengen, kan eerst gekeken worden naar verschillende actoren die actief zijn in een beleidsveld. Dit hoort dus bij de dimensie 'actoren'. Volgens Sabatier (1987) zijn meestal een groot en divers aantal actoren betrokken in een beleidsveld en is het goed om deze te categoriseren. Hiervoor is figuur 5 een geschikt hulpmiddel. Deze figuur maakt onderscheid tussen vier verschillende typen actoren: overheidsactoren, marktactoren (private partijen en bedrijven), belangengroepen (waaronder burgers en NGO's) en experts. Bovendien maakt de figuur onderscheid in de belangrijkheid van actoren, tussen centrale actoren, actoren in het middenveld en perifere actoren (Liefferink, 2006). Of een actor in het centrum of in de periferie geplaatst kan worden, hangt onder andere samen met de machtspositie en hulpbronnen die deze actor heeft.



*Figuur 5: Hulpmiddel om actorenveld in beeld te brengen  
Bron: Liefferink, 2006, p. 52*

Als bekend is welke actoren betrokken zijn in een beleidsveld en welk discours elke actor aanhangt, kunnen discourscoalities onderscheiden worden van actoren die een gelijk discours aanhangen. Een kanttekening dient geplaatst te worden bij het identificeren van discourscoalities. Actoren kunnen coalities vormen met elkaar omdat ze ongeveer dezelfde discourses aanhangen met betrekking tot problemen en oplossingsrichtingen. Er zijn echter ook andere motieven waardoor actoren een coalitie kunnen vormen, bijvoorbeeld omdat ze van elkaar afhankelijk zijn om toegang te krijgen tot bepaalde hulpbronnen of omdat ze een machtsrelatie met elkaar hebben (Arts et al., 2000). Dit moet in het achterhoofd gehouden worden bij het identificeren van discourscoalities.

Nadat de discourses zijn beschreven en de eventuele coalities die deze discourses uitdragen geïdentificeerd zijn, kunnen ook de andere dimensies van het beleidsarrangement meegenomen worden in de analyse. Dit gebeurt door te bekijken welke machtspositie en hulpbronnen de actoren hebben en welke regels er gelden in de beleidsdomeinen op de drie niveaus. Op deze manier kan achterhaald worden welke dimensies en samenhang tussen de dimensies van de beleidsarrangementen op deze niveaus een verklaring bieden voor verschuivingen die tussen de drie niveaus optreden in discourses.



### 3. Onderzoeksstrategie en methoden

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal.

*Welke verschuivingen vinden er plaats in de discoursen en discourscoalities in ruimtelijke ordening en hoogwaterveiligheid naarmate men dichterbij de praktijk staat, en welke verklaring kan gevonden worden voor deze verschuivingen?*

Deze onderzoeksvraag is bepalend voor de keuze van een onderzoeksstrategie en bijbehorende methoden. In dit hoofdstuk wordt eerst de keuze beargumenteerd voor een vergelijkende casestudy volgens de hiërarchische methode, in paragraaf 3.1. Vervolgens worden in paragraaf 3.2 de toegepaste methoden voor dataverzameling bij deze onderzoeksstrategie toegelicht. Tot slot wordt in paragraaf 3.3 belicht hoe in dit onderzoek is omgegaan met mijn dubbele functie, enerzijds als onderzoeker en anderzijds als medewerker van projectbureau Ooijen-Wanssum.

#### 3.1 Onderzoeksstrategie

De onderzoeksvraag bestaat uit een beschrijvend en een verklarend deel. Bij het beschrijvende deel worden discoursen en discourscoalities binnen waterveiligheid en ruimtelijke ordening uitgebreid beschreven op drie niveaus. Bij het verklarende deel wordt gezocht naar verklaringen voor verschuivingen die plaatsvinden tussen de drie niveaus, dus naarmate men dichterbij de praktijk staat. Een casestudy is een geschikte onderzoeksstrategie voor verklarend onderzoek (Saunders, Lewis & Thornhill, 2011). Ook voor exploratief onderzoek en onderzoeken waarbij een verschijnsel diepgaand beschreven wordt, is een casestudy geschikt (Vennix, 2009). Aangezien dit onderzoek zowel beschrijvend als verklarend van aard is, is een casestudy een geschikte onderzoeksstrategie.

Robson (in Saunders et al., 2011, p. 122) definieert een casestudy als “een methode voor het doen van onderzoek die gebruikmaakt van een empirisch onderzoek van een bepaald hedendaags verschijnsel binnen de actuele context, waarbij van verschillende soorten bewijsmateriaal gebruik wordt gemaakt”. Uit deze definitie volgen een aantal belangrijke kenmerken van een casestudy. Om te beginnen wordt een bepaald verschijnsel binnen zijn natuurlijke context, op locatie bestudeerd (Saunders et al., 2011; Verschuren & Doorewaard, 2010). Bovendien blijkt uit de definitie dat er verschillende soorten bewijsmateriaal gebruikt worden. Dit betekent dat meerdere onderzoeksmethoden ingezet worden en meerdere bronnen worden geraadpleegd (Verschuren & Doorewaard, 2010). Verschillende auteurs (Saunders et al., 2011; Vennix, 2009; Verschuren & Doorewaard, 2010) noemen dit gebruik van verschillende methoden en bronnen triangulatie. Verschuren & Doorewaard (2010) maken een onderscheid tussen methodentriangulatie en bronnentriangulatie. In dit onderzoek vinden deze beide vormen van triangulatie ook plaats: er zijn verschillende methoden ingezet om informatie te verzamelen en verschillende bronnen geraadpleegd.

Verschuren en Doorewaard (2010) noemen nog een aantal andere kenmerken van een casestudy. Een casestudy is geschikt om een klein aantal onderzoekseenheden te onderzoeken, variërend van één tot hooguit enkele tientallen. Deze onderzoeksobjecten worden diepgaand onderzocht; de nadruk ligt

meer op diepte dan op breedte (Vennix, 2009). Het is een arbeidsintensieve benadering, doordat gebruik gemaakt wordt van meerdere onderzoeksmethoden en meerdere bronnen. Binnen een casestudy kunnen verschillende methoden voor dataverzameling toegepast worden, zoals interviews, observaties en documentenanalyse (Saunders et al., 2011). De casestudy is een kwalitatieve onderzoeksstrategie. Dit betekent dat de gekozen dataverzamelingsmethoden veelal kwalitatief zijn en dus kwalitatieve gegevens opleveren.

Er zijn verschillende typen casestudies. Zo bestaat er een onderscheid tussen een holistische en een ingebedde casestudy, waarbij een holistische casestudy de case in zijn geheel betreft en een ingebedde casestudy kijkt naar een specifiek aspect van de case (Yin, in Creswell, 2007). Bij een ingebedde casestudy kunnen ook subcases binnen een grote case onderzocht worden, bijvoorbeeld verschillende afdelingen binnen één bedrijf (Saunders et al., 2011). Dit onderzoek heeft iets van beiden. De case Ooijen-Wanssum, inclusief het nationale beleid in waterveiligheid en ruimtelijke ordening, is als geheel onderzocht. Dit kan dus getypeerd worden als een holistische case. Tegelijkertijd zijn binnen deze case drie niveaus onderscheiden, die gezien kunnen worden als subcases. Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum is een subcase van de nationale hoogwaterveiligheid, namelijk één van vele projecten die binnen de Nederlandse waterveiligheid plaatsvinden. Maatwerkbeschermting kan op zijn beurt gezien worden als een subcase van gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum: een specifiek onderdeel van het hele project. Dit kun je dus typeren als een ingebedde case. Bij maatwerkbeschermting is echter niet afzonderlijk gekeken naar elk pand dat in aanmerking komt voor een maatwerkoplossing. De ongeveer twintig panden die dit betreft zijn als het ware 'op een hoop gegooid' en er is op deze wijze breder gekeken naar de achterliggende gedachten om te komen tot allerlei mogelijke maatwerkoplossingen voor deze panden. Hiervoor is met name gekozen omdat voor het merendeel van de panden nog geen definitieve keuze is gemaakt voor een bepaalde maatwerkoplossing.

Naast een onderscheid tussen een holistische en een ingebedde casestudy maakt Yin (in Vennix, 2009) een onderscheid tussen enkelvoudige en multi-pele casestudies. Bij een enkelvoudige casestudy wordt één case onderzocht, vaak omdat dit een uitzonderlijk geval betreft of deze case kenmerkend is voor het te onderzoeken verschijnsel (Saunders et al., 2011). Bij een multi-pele casestudy worden meerdere cases met elkaar vergeleken, bijvoorbeeld om te bepalen of de resultaten uit verschillende cases overeenkomen of juist verschillen (Verschuren & Doorewaard, 2010). In dit onderzoek is één case onderzocht, maar omdat binnen deze case drie niveaus zijn onderscheiden die met elkaar worden vergeleken, is sprake van een vergelijkende casestudy.

Binnen de vergelijkende casestudy bestaan ook weer verschillende varianten. De twee belangrijkste zijn de hiërarchische en de sequentiële methode. Bij de hiërarchische methode worden eerst enkele cases afzonderlijk onderzocht, zo veel mogelijk onafhankelijk van elkaar. Vervolgens worden de resultaten hiervan in een volgende fase met elkaar vergeleken en vindt er een vergelijkende analyse plaats over alle cases heen. Het doel hiervan is het vinden van verklaringen voor overeenkomsten en verschillen tussen de cases (Verschuren & Doorewaard, 2010). Bij de sequentiële methode worden begonnen met het bestuderen van één case. Aan de hand van de bevindingen bij die case wordt een vervolgcase gekozen, die in vergelijking met de eerste case wordt bestudeerd. Op basis van de conclusies uit die vergelijking wordt weer een vervolgcase gekozen, die met de conclusies uit de andere cases wordt vergeleken (Verschuren & Doorewaard, 2010).

Deze hiërarchische methode komt het meest overeen met de wijze waarop dit onderzoek is ingestoken. Discoursen en discourscoalities op drie niveaus worden eerst afzonderlijk beschreven, daarna worden ze met elkaar vergeleken. Een aandachtspunt hierbij is dat het begrip 'hiërarchisch' betrekking heeft op de methode. De methodische hiërarchie lijkt samen te vallen met de bestuurlijke hiërarchie tussen de drie onderzochte niveaus, waarbij het hogere, nationale schaalniveau regels oplegt waar men zich op het lagere niveau van Ooijen-Wanssum aan moet houden.

De drie onderzochte niveaus variëren qua schaal en abstractieniveau. Het eerste niveau, de Nederlandse beleidscontext, is relatief grootschalig en abstract. Hierbij wordt voornamelijk bekeken welke discoursen en discourscoalities te onderscheiden zijn in de Nederlandse context van waterveiligheid en ruimtelijke ordening. Er is bewust voor gekozen om hier geen concrete praktijkcase voor op te nemen. Gezien de onderzoeksvraag, die bekijkt of er verschuivingen optreden naarmate men dichterbij de praktijk staat, ligt het voor de hand om niet al op het meest abstracte niveau te beginnen met een concrete praktijkcase.

Het tweede niveau dat bestudeerd is, heeft betrekking op de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum als geheel en de discoursen en discourscoalities die hier aan de orde zijn met betrekking tot waterveiligheid en ruimtelijke ordening. Bij het derde niveau is binnen gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum verder ingezoomd op discoursen en coalities bij maatwerkbescherming. Dit microniveau is zeer concreet en praktijkgericht.

De drie niveaus zijn volgens de hiërarchische methode eerst afzonderlijk beschreven, waarbij per niveau de verschillende discoursen en discourscoalities zijn geanalyseerd. Hierbij is per niveau gebruik gemaakt van verschillende methoden voor dataverzameling. De verschillende methoden voor dataverzameling worden in de volgende paragraaf toegelicht.

### **3.2 Methoden voor dataverzameling**

De kwalitatieve aard van de onderzoeksvraag en de gekozen onderzoekstrategie, de vergelijkende casestudy volgens de hiërarchische methode, impliceren het gebruik van dataverzamelmethode met een kwalitatief karakter. De volgende methoden zijn toegepast bij dit onderzoek: literatuuronderzoek, documentenonderzoek, interviews en niet-systematische participatieve observatie. Voor elke dataverzamelmethode staat hieronder toegelicht hoe de methode in zijn werk gaat, voor welk onderdeel van het onderzoek deze gebruikt is en welk soort informatie ermee is vergaard. De dataverzameling ten behoeve van dit onderzoek heeft plaatsgevonden tussen 1 september 2013 en 1 januari 2014. Veranderingen die daarna hebben plaatsgevonden zijn niet meegenomen in dit onderzoek.

#### **Literatuuronderzoek**

Voor het analyseren van discoursen in ruimtelijke ordening en waterveiligheid op nationaal niveau is gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur over dit onderwerp. Enkele belangrijke auteurs die hierover hebben geschreven zijn Hajer en Zonneveld (2000), Wiering en Immink (2006), Van den Berg (2013) en Van Eerd, Dieperink en Wiering (2013). Tevens is uit deze literatuur afgeleid welke actoren betrokken zijn bij hoogwaterveiligheid en ruimtelijke ordening op landelijk niveau en welke discourscoalities deze actoren vormen. Uit de literatuur zijn bovendien een aantal aspecten naar voren gekomen waarop de nationale discoursen verschillen, die te vinden zijn in paragraaf 4.4. Deze aspecten vormden het analysekader voor de

analyse van discourses op de niveaus van gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming.

### **Documentenanalyse**

De benodigde informatie om discourses binnen de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming te analyseren is deels ontleend aan beleidsdocumenten van het projectbureau Ooijen-Wanssum. Enkele voorbeelden hiervan zijn de *Synopsis van Verkenning* van Habiforum (Van den Herik & Van Rooy, 2008), het *Gebiedsplan* (Projectbureau Ooijen-Wanssum & CSO Adviesbureau, 2010), de *MIRT-verkenning* (Projectbureau Ooijen-Wanssum & CSO Adviesbureau, 2012) en de *Notitie Reikwijdte en Detailniveau* (Royal Haskoning DHV, 2013).

Ook voor de analyse van discourses binnen maatwerkbescherming is onder andere gebruik gemaakt van documenten. Naast de bovenstaande bronnen zijn onder andere de *Beschermingsaanpak gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum* (Projectbureau Ooijen-Wanssum, 2013a) en enkele adviezen van het juridisch adviesbureau Gloudemans (2013; Berns & Van Heesbeen, 2012; Van Heesbeen & Berns, 2011) geraadpleegd over nadeelcompensatie en het handhaven van woningen in overstromingsgevoelige gebieden. Voor zover informatie in deze documenten ontbreekt of tekortschiet, zijn interviews afgenomen om deze informatie aan te vullen.

### **Interviews**

Voor dit onderzoek zijn een aantal interviews gehouden met belangrijke betrokkenen bij gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming. De interviews zijn benut om dieper inzicht te krijgen in discourses die aan de orde zijn op deze twee niveaus. Daarnaast zijn ze gebruikt om informatie te vergaren over de betrokken actoren, hun rollen en standpunten en welke discourscoalities te onderscheiden zijn tussen verschillende actoren. Er zijn verschillende betrokkenen vanuit verschillende organisaties geïnterviewd, om zodoende een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de standpunten van de verschillende betrokkenen. Het was echter niet mogelijk om van elke organisatie respondenten te interviewen, met name gezien het grote aantal actoren en de beschikbare tijd. Daarom zijn enkele invloedrijke personen uitgekozen, die kennis hebben over maatwerkbescherming en bovendien een uitgesproken mening hebben over de gebiedsontwikkeling en maatwerkbescherming.

De selectie van geschikte respondenten heeft plaatsgevonden middels de sneeuwbalmethode. Dit houdt in dat is begonnen met een interview met één persoon, waarbij aan deze respondent is gevraagd welke personen nog meer interessant zijn om te interviewen (Verschuren & Doorewaard, 2010). Het eerste interview was met Keesjan van den Herik, die binnen het projectbureau het meest betrokken is bij maatwerkbescherming en hier het meest van af weet. Daarna zijn via hem de volgende respondenten geselecteerd.

Alle interviews hadden een relatief open karakter. Er is voor elk interview een interviewleidraad opgesteld, met een aantal onderwerpen en vragen die besproken moesten worden. Deze leidraad bood een structuur in het interview, wat ervoor zorgt dat alle onderwerpen aan bod zijn gekomen en de analyse van het interview achteraf vergemakkelijkt. De interviews zijn vooral bedoeld om te achterhalen welke gedachten en ideeën (discourses) bij verschillende partijen leven over de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming. Door de interviews zo min mogelijk dicht te timmeren, sturen de vragen de respondenten niet in een

bepaalde richting. Ook voor het achterhalen van de standpunten van verschillende betrokken actoren en de verschillen in mening tussen de verschillende overheden, is het open karakter van het interview voordelig. De interviews hebben allemaal face to face plaatsgevonden. De bevindingen van elk interview zijn opgenomen in een verslag, dat later gebruikt is voor de analyse van discoursen en discoursescoalities en de vergelijking tussen de verschillende niveaus.

Het interview met Keesjan van den Herik was bedoeld om meer inzicht te krijgen in de wijze waarop het projectbureau maatwerkbescherming aanpakt en de achterliggende gedachten en ideeën hierbij vanuit het projectbureau, dus de discoursen die bij het projectbureau leven en hoe binnen het projectbureau wordt aangekeken tegen maatwerkbescherming.

Daarnaast zijn enkele personen geïnterviewd die vanuit de ambtelijke projectgroep betrokken zijn bij Ooijen-Wanssum. Deze personen zitten namens de deelnemende overheden in de projectgroep en vertegenwoordigen hierin de belangen van deze overheden. Zij zijn geïnterviewd om hun blik op gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming te achterhalen en informatie te vergaren over coalities tussen de verschillende betrokken overheden. De volgende personen uit de projectgroep zijn geïnterviewd. Vanuit het ministerie van Infrastructuur en Milieu is dhr. Bart Kornman geïnterviewd. Hij is Beleidsadviseur Waterveiligheid bij het ministerie en richt zich voornamelijk op de rivierveiligheid in de Limburgse Maas; Ooijen-Wanssum zit onder andere in zijn takenpakket. Vanuit het waterschap Peel en Maasvallei zit dhr. Jacques Vrusch in de projectgroep. Hij is projectmanager bij de dijkversterkingswerken binnen het waterschap. Zijn focus binnen Ooijen-Wanssum ligt ook voornamelijk bij dijkversterking.

Tot slot heeft een interview plaatsgevonden om te achterhalen hoe gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum past binnen een nationaal perspectief op waterveiligheid op de lange termijn. Hiervoor is mevrouw Lea Crijns geïnterviewd. Zij is werkzaam bij Rijkswaterstaat Zuid-Nederland en houdt zich hier bezig met het Deltaprogramma. Dit is een nationaal programma dat kijkt naar de waterveiligheid in Nederland op de lange termijn, tot het jaar 2100. Mevrouw Crijns heeft inzicht gegeven in de wijze waarop de discoursen bij Ooijen-Wanssum zich verhouden tot het discours van het Deltaprogramma. Deze informatie is nuttig voor de vergelijking tussen de drie niveaus.

Bij dit onderzoek hebben geen interviews plaatsgevonden met bewoners in Ooijen-Wanssum die te maken krijgen met maatwerkbescherming. Hiervoor is gekozen omdat voor de meeste panden nog geen oplossing is gevonden. Met een aantal bewoners is ook nog niet gesproken over mogelijke oplossingen. Tot nu toe is met een aantal eigenaren afgesproken dat deze uitgekocht zullen worden. Deze mensen zijn niet geïnterviewd, omdat dit een te eenzijdig beeld zou geven over maatwerkbescherming, aangezien er meer oplossingen zijn dan alleen uitkopen.

### **Niet-systematische participatieve observatie**

Het stage lopen en werkzaam zijn bij het projectbureau kan gezien worden als een soort participatieve observatie. Deze werkzaamheden omvatten onder andere het bijwonen van vergaderingen en presentaties, overleggen met collega's en de dagelijkse gang van werken op het projectbureau. Bovendien heb ik deelgenomen aan enkele bijeenkomsten en gesprekken met bewoners die in aanmerking komen voor maatwerkbescherming. Ik ben ook enkele keren op veldbezoek geweest in het gebied, onder andere om de ligging van panden die in aanmerking komen voor

maatwerkbescherming in de praktijk te bekijken. Op deze wijze is ook informatie verzameld over de gebiedsontwikkeling en maatwerkbescherming en de ideeën die hierover leven bij het projectbureau en bewoners. Een voorbeeld van informatie die via deze observatie is opgedaan, is inzicht in de manier waarop een gesprek verloopt met een eigenaar die in aanmerking komt voor maatwerkbescherming. Middels deze methode van participatieve observatie zijn echter niet op een systematische wijze gegevens verzameld. Hier is dus sprake van een niet-systematische participatieve observatie.

### **3.3 Dubbele functie als medewerker projectbureau Ooijen-Wanssum en onderzoeker**

Gedurende de uitvoering van het onderzoek heb ik stage gelopen bij het projectbureau Ooijen-Wanssum. Hierdoor heb ik een dubbele functie, als medewerker bij het projectbureau enerzijds en als onderzoeker bij het schrijven van mijn masterthesis anderzijds. Mijn dubbelfunctie heeft vooral voordelen. Hierdoor is het gemakkelijker om toegang te krijgen tot informatie en geschikte personen om te interviewen. Het werkzaam zijn op het projectbureau geeft bovendien een indruk van de gang van zaken in de praktijk. Tevens zijn er mogelijkheden om bevindingen uit het onderzoek te gebruiken bij mijn functie op het projectbureau.

Mijn dubbele functie levert echter ook een belangrijk punt op waarmee rekening is gehouden bij dit onderzoek. Dit had gevolgen voor de keuze van een theorie en de aanpak van het onderzoek. Met name bij discoursanalyse kan deze dubbele functie potentieel problemen opleveren. Bij discoursanalyse ligt vaak een focus op het analyseren van geschreven of gesproken tekst (Birkel, 2009; Hajer, 1995). Aangezien ik in mijn rol als medewerker van het projectbureau Ooijen-Wanssum de taak heb gekregen om dossiers met overwegingen, onderbouwingen en keuzes voor de maatwerkoplossingen te schrijven, is het wetenschappelijk gezien niet verantwoord om deze documenten middels tekstanalyse te analyseren. Een onderzoek dat puur gericht is op discoursanalyse middels het analyseren van tekst is dus geen optie.

Bij de keuze van een theoretische invalshoek bij het onderzoek heb ik daarom ervoor gekozen om me niet volledig op discourses te focussen, maar ook andere dimensies van een beleidsveld en hun onderlinge samenhang te belichten middels de beleidsarrangementenbenadering. Bovendien maak ik gebruik van nationale discourses in waterveiligheid en ruimtelijke ordening, die in wetenschappelijke literatuur beschreven staan. Aan de hand van een aantal aspecten afkomstig uit nationale discourses is het analysekader voor discourses bij Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming opgesteld.

De documenten die aan het begin van mijn stageperiode voorhanden waren bij het projectbureau Ooijen-Wanssum over de gebiedsontwikkeling en maatwerkbescherming vormen de basis voor zowel het onderzoek als de uiteindelijke dossiers die ik schrijf voor het projectbureau over maatwerkbescherming. Voor het onderzoek is deze informatie aangevuld met informatie uit interviews met de personen die betrokken zijn bij de gebiedsontwikkeling vanuit verschillende overheidsinstanties en die belangrijk zijn bij de overwegingen voor maatwerkbescherming. Deze interviews heb ik uitgevoerd vanuit mijn positie als onderzoeker. De dossiers die ik zelf schrijf, gebruik ik niet als materiaal om te analyseren in het onderzoek. Op deze manieren omzeil ik dus het potentiële probleem van 'mezelf analyseren'.

## **4. Analyse van de Nederlandse beleidscontext**

Dit hoofdstuk gaat in op discourses en coalities van actoren die aan de orde zijn in Nederland met betrekking tot ruimtelijke ordening en hoogwaterveiligheid. Dit gebeurt in de vorm van een historische analyse van discourses die in de loop der tijd belangrijk zijn geweest. Op deze manier is beter te begrijpen waarom het nationale beleid er nu zo uitziet. Om te beginnen wordt in paragraaf 4.1 de historische ontwikkeling van de beleidsdomeinen van waterveiligheid en ruimtelijke ordening toegelicht. Hierbij wordt een bepaalde set van gedachten en ideeën zichtbaar, die zowel in waterveiligheid als in ruimtelijke ordening terugkomt. Dit wordt het traditionele discours genoemd. Vanaf ongeveer de jaren '80-'90 vindt een verschuiving plaats naar een moderner discours. Deze verschuiving wordt beschreven in paragraaf 4.2, waarna het moderne discours wordt toegelicht. In paragraaf 4.3 worden de meest recente ontwikkelingen in nationale discourses beschreven. Deze worden vooral beïnvloed door de toegenomen aandacht voor klimaatverandering. Tot slot wordt in paragraaf 4.4 een aantal aspecten besproken waarop de nationale discourses van elkaar verschillen. Deze zijn bruikbaar als analysekader voor de analyse van de andere twee niveaus: de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming.

### **4.1 Historische ontwikkeling in landelijke discourses**

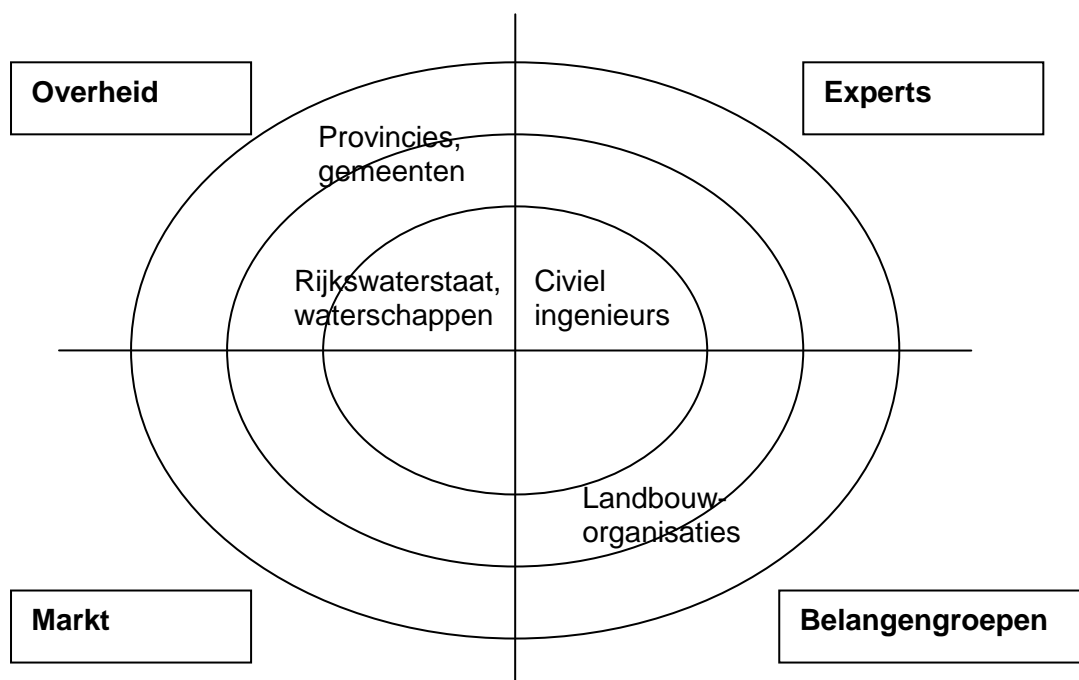
#### **Historische context waterveiligheid**

In Nederland bestaat een lange traditie met betrekking tot waterveiligheid. De vroege bewoners van laaggelegen gebieden bouwden hun huizen meestal op terpen. De eerste waterschappen werden al in de middeleeuwen opgericht, in de twaalfde eeuw. Vanaf die tijd is er al een collectieve voorziening voor waterveiligheid en werden er dijken aangelegd om dorpen te beschermen (Van den Berg, 2013; Terpstra & Gutteling, 2008). Sinds die tijd werd waterveiligheid gezien als een collectief goed, waar een overheid zorg voor draagt (Meijerink & Dicke, 2008). In 1798 werd Rijkswaterstaat opgericht en bestond er dus ook een overheidsorgaan voor waterveiligheid op nationaal niveau (Lintsen, 2002).

Binnen de in waterveiligheid gespecialiseerde overheidspartijen Rijkswaterstaat en de waterschappen waren voornamelijk civiel ingenieurs werkzaam, die een belangrijke invloed uitoefenden op waterveiligheid. Hierdoor is hoogwaterveiligheid lange tijd een technocratisch beleidsveld geweest. De ingenieurs zetten hun gespecialiseerde kennis over hydrologie en watersystemen in om de waterveiligheid van gebieden te waarborgen (Immink, 2006). De maatregelen die werden genomen waren hierdoor vrijwel uitsluitend technisch van aard. Het waren structurele maatregelen, zoals dijken en waterkeringen, die gericht zijn op mitigatie, dus het voorkomen dat gebieden overstromen (Van den Brink, Meijerink, Termeer & Gupta, 2013; Immink, 2006; Meijerink & Dicke, 2008; Wiering & Arts, 2006; Wiering & Immink, 2006). Dit wordt ook wel 'hazard reduction' genoemd (Meijerink & Dicke, 2008). Bij dit type maatregelen moet vooral gedacht worden aan dijken en dammen, die in de loop der jaren steeds geavanceerder zijn worden. Waar men al in de middeleeuwen begon met aarden wallen die als dijk fungeerden, bouwde men voor de deltawerken afsluitbare stormvloedkeringen.

Om te bepalen welke veiligheidsmaatregelen waar nodig zijn om voldoende overstromingsbescherming te bieden maakten de ingenieurs gebruik van risk assessment. Dit is het voorspellen van de kans dat gebieden overstromen en de directe gevolgen hiervan (Immink, 2006; Meijerink & Dicke, 2008; Roth, Warner & Winnubst, 2006). Aan de hand van statistische berekeningen werd bepaald hoe hoog en hoe sterk een dijk moest zijn om een bepaalde hoeveelheid water te kunnen keren. Dit wordt de overschrijdingskans van een dijk genoemd.

Zoals hierboven al naar voren komt, waren met name overheidspartijen en civiel ingenieurs belangrijke actoren in het traditionele domein van waterveiligheid. Dit is ook te zien in figuur 6. Deze figuur geeft een indicatie van de betrokken spelers bij hoogwaterveiligheid en hun positie in het beleidsveld. De informatie hiervoor is afgeleid uit wetenschappelijke literatuur. Rijkswaterstaat en de waterschappen hadden de belangrijkste rol; daarnaast bestonden er provinciale en gemeentelijke waterplannen (Wiering & Immink, 2006). Civiel ingenieurs, veelal werkzaam bij de bovengenoemde overheden, zorgden voor hydraulische kennis en berekeningen en bedachten de veelal technische maatregelen (Immink, 2006). Marktpartijen en maatschappelijke organisaties waren niet betrokken in het beleidsveld. Alleen de landbouw had een sterke positie in de waterschappen en oefende invloed uit op de besluitvorming (Wiering & Immink, 2006).



*Figuur 6: Indicatie van betrokken actoren bij waterveiligheid volgens traditioneel discours*

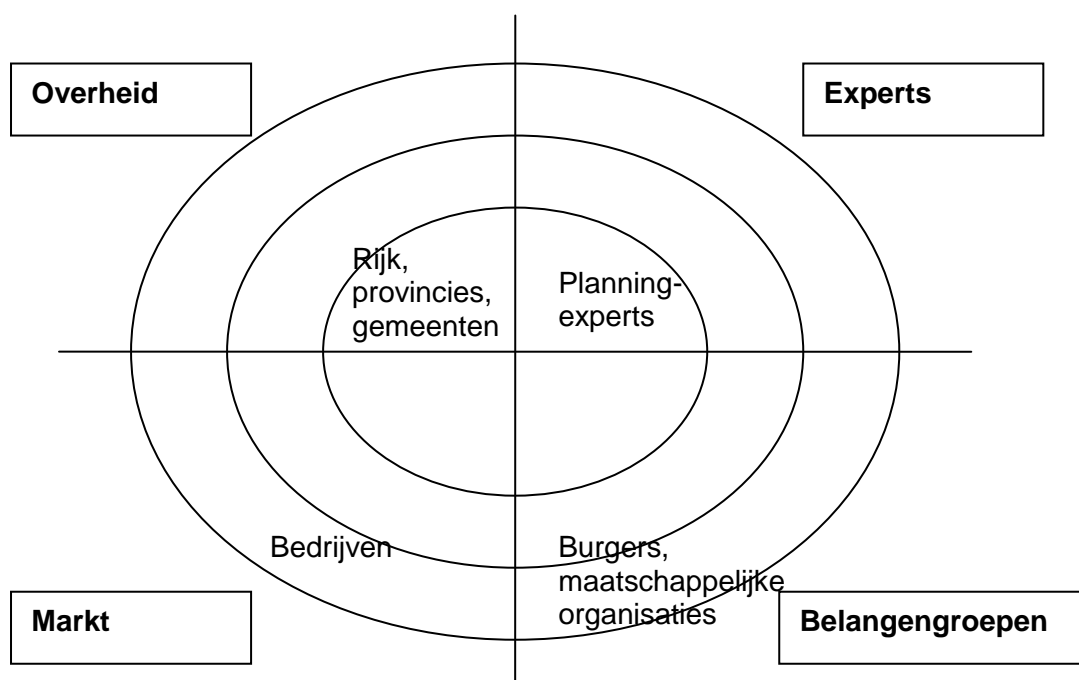
### **Historische context ruimtelijke ordening**

Ruimtelijke ordening wordt in Nederland sinds ongeveer de zeventiende eeuw uitgeoefend. Dit begon op lokaal niveau, middels plannen voor stadsuitbreidingen in grote steden als Amsterdam en Utrecht (Van der Cammen & De Klerk, 2003). Vanaf het begin van de twintigste eeuw werd ruimtelijke ordening uitgevoerd volgens het hieronder beschreven traditionele discours. Aan het begin van de twintigste eeuw werd planning een overheidstaak, eerst met lokale plannen en instituties opgericht vanuit lokale overheden. Tijdens de Tweede Wereldoorlog zijn ook nationale instituties voor ruimtelijke planning opgericht (Hajer & Zonneveld, 2000).

Sindsdien werd ruimtelijke planning uitgevoerd volgens de verhaallijn van 'rule and order planning' (Wiering & Immink, 2006), ook wel de 'comprehensive integrated approach' genoemd (Hajer & Zonneveld, 2000). Ruimtelijke ordening werd volgens deze verhaallijn gezien als een overheidstaak, waarbij de overeenstemming tussen verschillende overheden, zowel horizontaal als verticaal, van belang is (Hajer & Zonneveld, 2000; Healey, 2004). Om dit te bereiken werden verschillende indicatieve planningsdocumenten gemaakt (Hajer & Zonneveld, 2000). Tussen deze documenten bestond een hiërarchische verhouding, hoewel alleen het bestemmingsplan op gemeentelijk niveau bindend was (Wiering & Immink, 2006). Dit bestemmingsplan is gedetailleerd en kleinschalig van aard (Faludi, 2000).

De verschillende plannen gaven een soort ontwerp, een blauwdruk van de ruimte, waarbij onder andere zoning en grenzen werden aangegeven (Wiering & Immink, 2006). De plannen hadden een algemeen karakter en besteedden weinig aandacht aan de maatschappelijke en politieke context waarbinnen het plan uitgevoerd moest worden (Hajer & Zonneveld, 2000; Wiering & Immink, 2006). Bovendien werd er weinig aandacht besteed aan de uitvoering van de plannen, aangezien de planners zelf geen financiële middelen hebben om hun plannen uit te voeren. Ruimtelijke ordening werd daarom een coördinerende activiteit genoemd (Hajer & Zonneveld, 2000).

Ruimtelijke ordening was dus vooral een overheidstaak, die werd uitgevoerd door drie overheidslagen: het Rijk, de provincies en de gemeenten (Wiering & Arts, 2006). Bij deze overheden zijn planningexperts werkzaam, die een belangrijke rol hadden in het planningsproces. Zij berekenden de toekomstige ruimtebehoefte van allerlei activiteiten en ontwierpen de plannen (Hajer & Zonneveld, 2000). Er bestond een beperkte mogelijkheid voor inspraak door belangengroepen, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Zij konden reageren op te nemen besluiten, maar hadden verder geen rol in het planningsproces (Hajer & Zonneveld, 2000). Figuur 7 geeft een indicatie van de betrokken actoren bij ruimtelijke ordening volgens het traditionele discours.



*Figuur 7: Indicatie van betrokken actoren bij ruimtelijke ordening volgens traditioneel discours*

## **Het traditionele discours**

Achter de hierboven geschetste werkwijze in de beleidsvelden van ruimtelijke ordening en waterveiligheid gaan een aantal gedachten en ideeën schuil. Deze worden hier het traditionele discours genoemd. Volgens dit discours zijn ruimtelijke ordening en waterveiligheid twee gescheiden beleidsvelden. De achterliggende gedachten en ideeën komen echter bij beide beleidsvelden overeen. Daarom worden ze hier tegelijkertijd behandeld.

Het traditionele discours gaat uit van een geloof in een maakbare samenleving, waarin de economische en ruimtelijke behoeften van de mens centraal staan (Wiering & Immink, 2006). Ruimtelijke ordening heeft hierbij als belangrijkste doel om orde te scheppen en structuur aan te brengen in de ruimte (Healey, 2004; Wiering & Immink, 2006). Het doel van waterveiligheid hierbij is zorgen voor droge voeten en goede omstandigheden voor landgebruik, eigenlijk dus het tegemoet komen aan de behoeften vanuit ruimtelijke planning. Zowel in ruimtelijke ordening als in hoogwaterveiligheid speelt functiescheiding een belangrijke rol. Bij ruimtelijke ordening is een scheiding tussen verschillende ruimteclaims belangrijk, met name tussen stedelijke en landelijke functies (Hajer & Zonneveld, 2000; Wiering & Immink, 2006). Bij waterveiligheid wordt vooral een scheiding tussen water en land nagestreefd (Wiering & Arts, 2006; Wiering & Immink, 2006). Dit wordt gedaan vanuit de verhaallijn dat water een bedreiging is, iets wat gereguleerd en onder controle gehouden moet worden. Deze verhaallijn wordt vaak 'vechten tegen het water' genoemd (Wiering & Arts, 2006).

Binnen het traditionele discours hebben de beleidsvelden van ruimtelijke ordening en waterveiligheid weinig interactie met elkaar en met andere beleidsvelden (Immink, 2006; Wiering & Arts, 2006; Wiering & Immink, 2006). Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat processen in beide beleidsvelden grotendeels gescheiden verlopen (Wiering & Immink, 2006).

Volgens het traditionele discours zijn ruimtelijke ordening en waterveiligheid allebei taken van de overheid. Hier zijn verschillende overheidspartijen bij betrokken, zowel verschillende overheidslagen als verschillende afdelingen binnen een overheidslaag (Faludi, 2000; Hajer & Zonneveld, 2000; Wiering & Immink, 2006; Wolsink, 2003). Zij werken via een gecentraliseerde en hiërarchische wijze (Wiering & Arts, 2006). Er vindt weinig participatie plaats door andere partijen. Participatie van andere partijen dan overheden wordt gezien als een mogelijkheid om te reageren op te nemen besluiten (Hajer & Zonneveld, 2000). Vanuit de maatschappij is er nauwelijks sprake van steun of verzet tegen waterveiligheidsmaatregelen (Wiering & Arts, 2006; Wiering & Immink, 2006). Wolsink (2003) noemt deze wijze van planning, waarbij alleen coalities van verschillende overheidspartijen betrokken zijn, 'shareholder planning'.

Binnen het traditionele discours is expertkennis van groot belang. Bij ruimtelijke ordening komt deze kennis van planningexperts en bij waterveiligheid van civiel ingenieurs (Hajer & Zonneveld, 2000; Immink, 2006). Beide beleidsvelden werken met kwantitatieve analyses en modelberekeningen van de ruimtebehoefte, dan wel van rivierafvoeren en overstromingskansen (Hajer & Zonneveld, 2000; Immink, 2006; Meijerink & Dicke, 2008; Roth et al., 2006; Wiering & Immink, 2006). De ruimte heeft hierbij één objectieve, meetbare betekenis (Healey, 2004). Aan de hand van onderzoeksresultaten worden plannen gemaakt en maatregelen voorgesteld. Het discours gaat ervan uit dat experts neutraal zijn en denken in het algemeen belang (Hajer & Zonneveld, 2000).

## 4.2 Verschuiving naar een modernere discours

### Verschuivingen binnen waterveiligheid

Vanaf midden jaren '70 kwam er kritiek op de werkwijze van de waterschappen en Rijkswaterstaat. Vooral bewoners en milieugroeperingen verzetten zich tegen de aanleg en versterking van dijken. Zij wilden de natuurwaarde en cultuurhistorie van het Nederlandse rivierenlandschap behouden en stuurden aan op een nieuwe benadering, waarbij water meer de ruimte gegeven wordt, in plaats van rivieren in te dijken (Wiering & Immink, 2006). Met name op de aanleg van een dam in de Oosterschelde kwam veel kritiek, vooral van partijen die zich bezighielden met milieu- en natuurbescherming. De beoogde dam in de Oosterschelde zou deze volledig afsluiten, waardoor deze een rampzalige impact zou hebben op de natuur in het achterliggende gebied. Uiteindelijk is hier gekozen voor een afsluitbare kering, met minder ingrijpende gevolgen voor de natuur (Disco, 2002).

De invloed van milieubewegingen nam hierna steeds meer toe. Sinds eind jaren '70 zijn er naast ingenieurs ook biologen en ecologen werkzaam bij Rijkswaterstaat en werden natuur- en milieubelangen meer meegenomen bij het nemen van maatregelen om de waterveiligheid te verbeteren. Het traditionele, technocratische discours bleef echter de boventoon voeren (Van der Brugge, Rotmans & Loorbach, 2005). Vanaf eind jaren '80 kwam er bovendien aandacht voor de samenhang tussen waterveiligheid en ruimtelijke ordening. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het rapport *Omgaan met de omgeving*, dat Rijkswaterstaat in 1992 heeft geschreven. Het ontbrak echter aan een gevoel van noodzaak om ook daadwerkelijk samen te werken (Van der Brugge et al., 2005).

De rivieroverstromingen in 1993 en 1995 leidden tot een versnelling van de transitie binnen het domein van waterveiligheid. De eerste reactie van beleidsmakers was echter om de dijken nog verder op te hogen en te versterken. Op de langere termijn werd echter duidelijk dat dit geen duurzame oplossing is en kregen alternatieven die zich richten op het geven van ruimte aan de rivier steeds meer invloed (Van der Brugge et al., 2005). Na 1995 kreeg een modernere discours steeds meer de overhand. Deze nieuwe denkrichting is omschreven in het rapport *Ruimte voor rivieren* van Rijkswaterstaat uit 1995 (Van der Brugge et al., 2005).

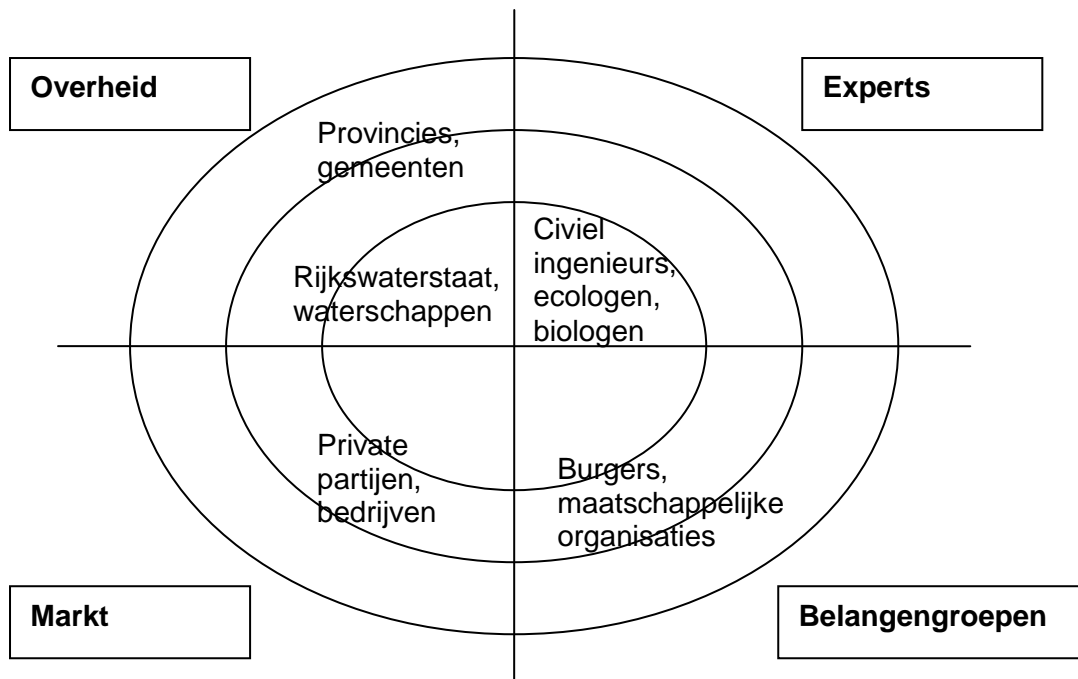
Waterveiligheid volgens dit moderne discours is gefocust op leven met water, oftewel 'accommodating water' (Wiering & Arts, 2006; Wiering & Immink, 2006). Bij deze verhaallijn wordt water niet gezien als een bedreiging, maar als een mogelijkheid (Wiering & Arts, 2006). De veiligheidsmaatregelen die bij de verhaallijn van 'leven met water' worden voorgesteld zijn divers en minder technocratisch ingestoken (Wiering & Arts, 2006; Wiering & Immink, 2006), en beogen met name om het water meer ruimte te geven. Hiervoor worden verschillende tactieken ingezet, zoals het aanpassen en uitbreiden van uiterwaarden, het opstellen van evacuatieplannen, de inzet van waarschuwingssystemen en het weren van bebouwing uit overstromingsgevoelige gebieden (Meijerink & Dicke, 2008; Wiering & Arts, 2006; Wiering & Immink, 2006). Een opsomming en categorisering van deze maatregelen is weergegeven in de tabel in figuur 8. Ter vergelijking: bij de verhaallijn van 'vechten tegen het water' worden vrijwel uitsluitend technische maatregelen uit de linkerkolom geïmplementeerd.

Flood risk management						
<b>Strategies</b>	Reduce <i>Probability</i> of flooding		Reduce <i>Impact</i> of flooding			
	<i>Hazard</i> reduction ('Keep floods away from urban areas')		<i>Vulnerability</i> reduction ('Prepare urban areas for floods')		<i>Exposure</i> reduction ('Keep urban areas away from floods')	
<b>Measures</b>	Technical: dams, dykes, storm surge barriers	Spatial: space for water	Early warning and evacuation	Adjustments to real estate, and infrastructure	Inhibiting floodplain occupancy	Re-locating houses / de-urbanisation

Figuur 8: Strategieën voor hoogwaterveiligheid  
Bron: Meijerink & Dicke, 2008, p. 500

Hoogwaterveiligheid is in de verhaallijn van 'leven met water' gericht op het reduceren van de potentiële impact van overstromingen (Van den Brink et al., 2013). Hierbij wordt niet alleen gekeken naar de kans dat een gebied overstroomt, maar ook naar de potentiële gevolgen van een overstroming in termen van menselijke en materiële schade. Dit wordt vulnerability assessment, de flood risk approach of de risicobenadering genoemd (Immink, 2006; Meijerink & Dicke, 2008; Roth et al., 2006). Het overstromingsrisico kan op twee manieren worden verkleind: door de kans op een overstroming te verkleinen of door de gevolgen te beperken. In gebieden waar een overstroming grote gevolgen heeft, doordat er een hoge waarde ligt en veel mensen wonen, wordt getracht de kans op een overstroming te verkleinen middels dijken. De risicobenadering heeft op deze manier tot gevolg dat gebieden die weinig waarde vertegenwoordigen en dunbevolkt zijn, een lagere bescherming krijgen dan bijvoorbeeld steden (B. K., interview).

Bij het moderne discours is meer ruimte voor de betrokkenheid van andere actoren dan overheden. Dit is te zien in figuur 9, die een indicatie geeft van het actorenveld bij waterveiligheid volgens dit moderne discours. Private partijen en maatschappelijke organisaties worden meer betrokken bij waterveiligheid. Dit wordt vermaatschappelijking van het waterveiligheidsdomein genoemd (Meijerink & Dicke, 2008; Wiering & Immink, 2006). Een andere verschuiving ten opzichte van het traditionele discours is dat er naast de kennis van civiel ingenieurs nu ook gebruik wordt gemaakt van de kennis van biologen en ecologen (Meijerink & Dicke, 2008).



Figuur 9: Indicatie van betrokken actoren bij waterveiligheid volgens modern discours

### Verschuivingen binnen ruimtelijke ordening

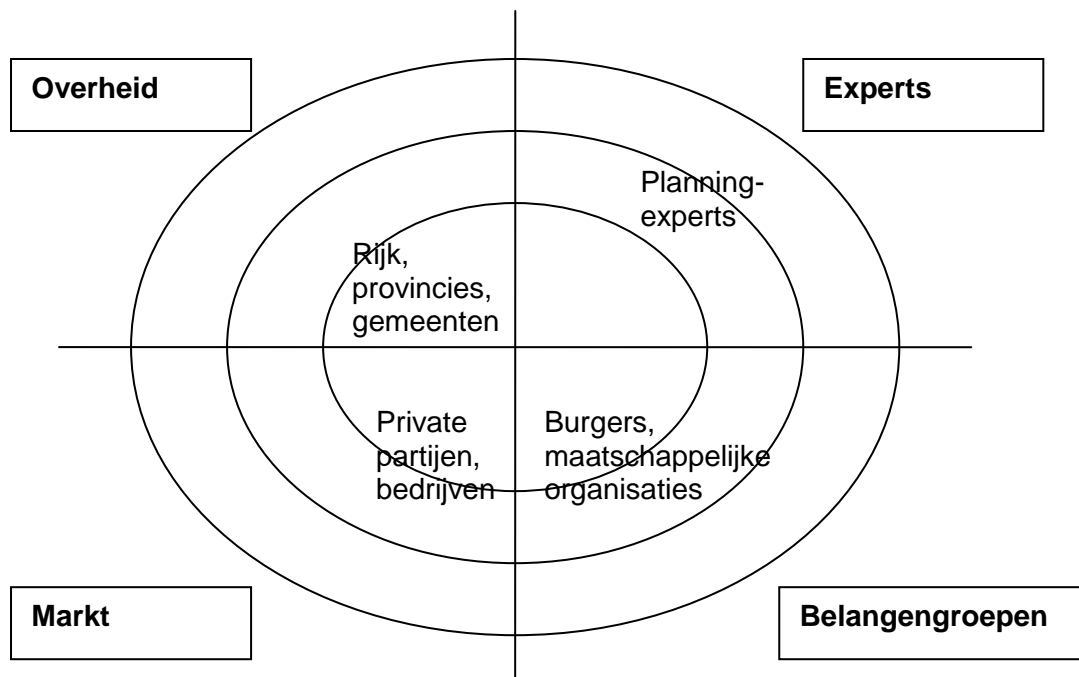
Binnen het domein van ruimtelijke ordening hebben geen shock events plaatsgevonden, zoals overstromingen bij het domein van waterveiligheid. Met name in de jaren '90 ontstond er kritiek op de manier waarop plannen gemaakt worden in Nederland (Hajer & Zonneveld, 2000). Deze kritiek had onder andere betrekking op de neutraliteit van expertkennis, het introverte karakter van ruimtelijke planning en de beperkte aandacht voor de politieke en maatschappelijke context waarin de plannen uitgevoerd moeten worden (Hajer & Zonneveld, 2000).

Door veranderingen in de maatschappelijke context sloot de traditionele manier van plannen bovendien minder goed aan bij deze context. De belangrijkste maatschappelijke verandering hierbij is de verschuiving naar een network society (Hajer & Zonneveld, 2000). Dit beïnvloedt de manier waarop mensen de ruimte gebruiken: verbondenheid van plaatsen wordt belangrijker dan (fysieke) nabijheid. Ook wordt de ruimtelijke kwaliteit van plaatsen steeds belangrijker gevonden (Hajer & Zonneveld, 2000; Wiering & Immink, 2006). Bovendien zijn er nieuwe maatschappelijke actoren, zoals milieu-NGO's en burgercomités opgekomen, die invloed willen uitoefenen op de planvorming (Hajer & Zonneveld, 2000).

Als reactie op de traditionele ruimtelijke ordening zijn enkele landelijke en een groot aantal lokale en regionale initiatieven opgezet, waar ruimtelijke ordening werd uitgevoerd in proces waarbij verschillende partijen werden betrokken. Deze zogenoemde schaduwstructuren hebben langzamerhand de overhand gekregen in ruimtelijke ordening (Hajer & Zonneveld, 2000). Vanuit traditionele planning is zo de overstap gemaakt naar ontwikkelingsplanologie, ook wel 'strategic spatial planning' genoemd (Faludi, 2000; Healey, 2004). Ruimtelijke plannen komen volgens deze verhaallijn tot stand middels overleg, onderhandeling, advies en dialoog tussen verschillende partijen. Tegelijkertijd worden formele procedures gehanteerd om de legitimiteit van de processen te waarborgen (Wiering & Immink, 2006). Ruimtelijke ordening vindt plaats op projectbasis, waarbij een directe relatie wordt gelegd tussen de planvorming en de implementatie van het plan (Wiering & Immink, 2006). De

plannen hebben betrekking op een specifiek gebied en worden op maat toegesneden op de ruimtelijke en maatschappelijke context in dat gebied (Hajer & Zonneveld, 2000; Wiering & Immink, 2006).

Figuur 10 geeft een beeld van de verschillende actoren die betrokken zijn bij ontwikkelingsplanologie. Hier is ook te zien dat marktpartijen en belangengroepen een belangrijkere rol hebben in het planningsproces dan bij de traditionele ruimtelijke ordening. Zij hebben nu, samen met de overheden, een centrale rol in het planningsproces. Expertkennis is minder belangrijk geworden, omdat er ook gebruik gemaakt wordt van de kennis die wordt ingebracht door private partijen en maatschappelijke organisaties (Hajer & Zonneveld, 2000).



Figuur 10: Indicatie van betrokken actoren bij ruimtelijke ordening volgens modern discours

De bovenstaande manier van plannen gaat uit van een modern discours, dat een vergelijkbare invalshoek heeft als het moderne discours in waterveiligheid. De transitie naar dit moderne discours begon in het beleidsdomein van hoogwaterveiligheid aan het eind van de jaren '70, in ruimtelijke ordening kwam deze in de jaren '90 op gang (Van der Brugge et al., 2005; Hajer & Zonneveld, 2000). Hieronder zullen de belangrijkste kenmerken van dit discours beschreven worden.

### Het moderne discours

De focus van het modernere discours ligt op ruimtelijke structuren en ontwikkelingen (Wiering & Immink, 2006). Hierbij wordt uitgegaan van een relationeel begrip van de ruimte (Healey, 2004), waarbij het combineren en mengen van functies centraal staat (Wiering & Immink, 2006). Waterveiligheid kan bijvoorbeeld gecombineerd worden met andere functies, zoals ecologische en maatschappelijke doelen (Wiering & Immink, 2006). Ook binnen ruimtelijke ordening wordt gezocht naar slimme combinaties van verschillende ruimtelijke claims. De domeinen van ruimtelijke ordening en hoogwaterveiligheid hangen ook meer met elkaar samen en werken samen met andere beleidsvelden, zoals landschap, natuur en milieu (Immink, 2006).

De ruimte kan bij dit discours diverse betekenissen hebben, die steeds veranderen en aan discussie onderhevig zijn (Healey, 2004). Ook de context waarin ruimtelijke ordening en waterveiligheid plaatsvindt, krijgt bij dit discours aandacht. Bij waterveiligheid wordt bijvoorbeeld rekening gehouden met de natuurlijke watersystemen bij de keuze en implementatie van waterveiligheidsmaatregelen (Wiering & Arts, 2006).

Ruimtelijke ordening en waterveiligheid vinden volgens het moderne discours bottom-up plaats, met veel aandacht voor lokale en regionale initiatieven (Hajer & Zonneveld, 2000; Wiering & Immink, 2006). Ruimtelijke ordening en waterveiligheid worden niet meer uitsluitend gezien als een overheidstaak, maar er vindt een participatief proces plaats waaraan verschillende actoren deelnemen, zoals verschillende overheden, private partijen, maatschappelijke organisaties en burgers of burgercomités (Hajer & Zonneveld, 2000; Immink, 2006; Meijerink & Dicke, 2008; Wiering & Immink, 2006). Deze grote mate van participatie van allerlei partijen met verschillende belangen die coalities vormen, wordt 'stakeholder planning' genoemd (Wolsink, 2003). Bovendien is het maken en implementeren van ruimtelijke plannen en waterveiligheidsbeleid gedecentraliseerd naar een regionaal en lokaal schaalniveau en gebeurt dit minder hiërarchisch (Meijerink & Dicke, 2008; Wiering & Arts, 2006).

De participatie van allerlei verschillende partijen heeft twee functies. Ten eerste is het een manier om legitimiteit en draagvlak voor de plannen en maatregelen te verkrijgen (Hajer & Zonneveld, 2000; Wiering & Immink, 2006). Ten tweede wordt participatie gezien als een manier om verschillende soorten kennis en expertise te vergaren. De objectiviteit en neutraliteit van expertkennis wordt bij dit discours ter discussie gesteld (Hajer & Zonneveld, 2000). Bij waterveiligheid bijvoorbeeld wordt naast de technische kennis van civiele ingenieurs nu ook de kennis van onder andere ecologen en biologen ingezet (Meijerink & Dicke, 2008).

### **Coalities bij de transitie van het traditionele naar het moderne discours**

Met name bij de transitie van het traditionele naar het moderne discours komen twee strijdige coalities naar voren. Hierbij is één coalitie actief die het traditionele discours aanhangt en één coalitie die het moderne discours aanhangt.

Binnen het beleidsveld van hoogwaterveiligheid stond aan de ene kant een coalitie bestaande uit de belangrijkste spelers volgens het traditionele discours in hoogwaterveiligheid. Dit zijn Rijkswaterstaat, de waterschappen en de civiel ingenieurs die werkzaam zijn bij deze twee organisaties. Sinds ongeveer midden jaren '70 is een strijdige coalitie opgekomen (Disco, 2002). Deze bestond uit milieubewegingen en organisaties voor natuurbehoud, die iets wilden doen tegen de nadelige gevolgen die dijken hebben op de natuur en het landschap; en uit bewoners, die hun woonomgeving achteruit zagen gaan door de steeds hoger wordende dijken. Deze partijen hebben samen een coalitie gevormd vanuit de verhaallijn van ruimte voor water. Vanaf midden jaren '70 streeden de twee coalities met elkaar om discursieve invloed. De 'moderne' coalitie kreeg geleidelijk meer invloed, dit blijkt onder andere uit het feit dat sinds eind jaren '70 biologen en ecologen werkzaam zijn bij Rijkswaterstaat (Van der Brugge et al., 2005). De 'traditionele' coalitie bleef echter lange tijd dominant. Na de rivieroverstromingen van 1993 en 1995 kreeg de 'moderne' coalitie meer dominantie, doordat steeds meer partijen inzagen dat het alsmaar verhogen van dijken geen optie is (Van der Brugge et al., 2005).

Binnen het beleidsveld van ruimtelijke ordening was ook sprake van een coalitie die het traditionele discours verdedigde. Deze bestond uit de belangrijkste

actoren bij ruimtelijke ordening volgens dit discours, dus de drie overheidslagen (Rijk, provincies en gemeenten) en planningexperts, die binnen deze overheden werkzaam zijn. In de jaren '90 vormde een strijdige coalitie, uit onvrede met de ideeën achter de traditionele ruimtelijke ordening (Hajer & Zonneveld, 2000). De actoren in deze coalitie waren milieu-NGO's, burgercomités en verschillende belangengroepen, die allemaal meer invloed wilden op de planvorming (Hajer & Zonneveld, 2000). Zij begonnen met het opzetten van voornamelijk lokale en regionale initiatieven, waarbij ruimtelijke ordening werd uitgevoerd in een participatief proces. Langzaam maar zeker kregen dit soort projecten en de modernere verhaallijnen die hierachter liggen meer invloed bij de traditionele planners. Hiermee begon de transitie naar het moderne discours.

De coalities in ruimtelijke ordening en waterveiligheid vertonen enkele overeenkomsten. Bij beide beleidsvelden werd het traditionele discours aangehangen door overheden en experts, dus door de traditionele spelers in de beleidsvelden. Het moderne discours werd vooral uitgedragen door milieubewegingen en burgers.

Er zijn echter ook verschillen tussen de coalities bij beide beleidsvelden. Bij waterveiligheid ontstonden in de jaren '70 twee strijdige coalities. De opkomende coalitie van milieugroeperingen en bewoners probeerde aandacht te krijgen voor hun ideeën door zich te verzetten tegen de dijk aanleg en dijkversterkingen van de gevestigde coalitie. Een voorbeeld hiervan is het verzet tegen de afsluiting van de Oosterschelde. De opkomende coalitie van milieubewegingen, bewoners en belangengroepen bij ruimtelijke ordening, die opkwam in de jaren '90, ging op een andere manier te werk, namelijk middels schaduwstructuren (Hajer & Zonneveld, 2000). Zij begonnen lokale en regionale initiatieven, waarbij ze ruimtelijke ordening uitvoerden volgens het moderne discours dat zij uitdroegen.

### **4.3 Toenemende aandacht voor klimaatverandering**

Vanaf de jaren '80 is de aandacht voor klimaatverandering sterk toegenomen. Dit gebeurde naar aanleiding van een rapport dat in 1979 is uitgebracht, waarin gesteld werd dat de concentraties CO<sub>2</sub> in de atmosfeer stijgen door menselijk handelen, en dat dit uiteindelijk zal leiden tot opwarming van de aarde en klimaatverandering (Kaufmann, 2012). Midden jaren '80 heeft de United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) het idee van klimaatadaptatie geïntroduceerd (Van den Berg, 2013). Klimaatadaptatie wordt hierbij gedefinieerd als "adjustment in ecological, social, or economic systems in response to actual or expected climatic stimuli and their effects or impacts" (Smit & Pilifosofa, in Van den Berg, 2013, p. 207). Hieronder vallen maatregelen die zijn gericht op klimaatadaptatie van gebieden en maatregelen die gericht zijn op het vergroten van de adaptieve capaciteit van actoren en instituties (Van den Berg, 2013).

Pas in het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw werd klimaatadaptatie een belangrijk punt voor Nederlandse watermanagers (Van den Berg, 2013). Van den Berg (2013) onderscheidt drie verhaallijnen binnen het discours van klimaatadaptatie. Dit zijn de 'water accommodation storyline', de 'climate proof storyline' en de 'safe delta storyline' (Van den Berg, 2013; Van Eerd et al., 2013). Deze drie verhaallijnen vertonen veel raakvlakken, maar ze hebben allemaal een iets verschillende invalshoek. In de loop van de jaren was telkens één van deze verhaallijnen dominant binnen het klimaatdiscours.

De eerste verhaallijn, de 'water accommodation storyline' was aan het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw dominant. Deze vertoont veel overeenkomsten met het in paragraaf 4.2 toegelichte moderne discours. De 'water accommodation storyline' is geconstrueerd uit ideeën die zijn ontstaan naar aanleiding van de rivieroverstromingen in de jaren '90 en de twijfels die daarna ontstonden over de uitsluitend technische maatregelen voor waterveiligheid (Van den Berg, 2013). Volgens deze verhaallijn wordt klimaatverandering vooral gezien als een toename van extreme regenval, die leidt tot een vergroting van overstromingsrisico's op lokaal niveau (Van den Berg, 2013). De verhaallijn gaat uit van een proactieve benadering voor klimaatverandering, met als doel overstromingen te voorkomen. De focus ligt hierbij op maatregelen voor het opslaan en afvoeren van hoogwater. Waterveiligheid is bij deze verhaallijn het enige beleidsveld waar aan klimaatadaptatie gewerkt wordt (Van den Berg, 2013). Hierbij gaat men uit van een meerlaags veiligheidsbenadering, waarbij verschillende partijen samenwerken en oplossingen betrekking hebben op de hele veiligheidsketen (Van Eerd et al., 2013). Omdat volgens deze verhaallijn klimaatverandering vooral lokale gevolgen heeft, ligt er een belangrijke rol voor gemeenten, met name bij de afvoer van regenwater (Van den Berg, 2013).

Vanaf ongeveer 2004 is een tweede verhaallijn met betrekking tot klimaatverandering te onderscheiden (Van Eerd et al., 2013). Deze verhaallijn, genaamd de 'climate proof storyline' heeft een breder begrip van klimaatverandering en adaptatie dan de bovenstaande 'water accommodation storyline'. Hierbij is namelijk ook een belangrijke rol weggelegd voor het domein van ruimtelijke ordening bij klimaatadaptatie, naast het domein van waterveiligheid (Van den Berg, 2013). Klimaatverandering wordt bij deze verhaallijn geïnterpreteerd in termen van verschillende mogelijke scenario's, die gerelateerd worden aan maatschappelijke gevolgen voor onder andere de economie, het milieu en de veiligheid (Van den Berg, 2013). Volgens de 'climate proof storyline' worden voornamelijk oplossingen nagestreefd vanuit ruimtelijke ordening, gericht op het 'climate-proofing' van Nederland (Van den Berg, 2013). Hieronder vallen drie strategieën: het verhogen van het bewustzijn van klimaatverandering; het ontwikkelen van kennis en innovatie; en het aanpassen van bestaande beleidsinstrumenten en het ontwikkelen van nieuwe beleidsinstrumenten (Van Eerd et al., 2013). Deze verhaallijn richt zich op Nederland als geheel en er zijn taken weggelegd voor alle overheidslagen (Van den Berg, 2013).

Een zeer recente ontwikkeling in het klimaatdiscours is de 'safe delta storyline', een verhaallijn die ongeveer in 2010 is geconstrueerd (Van Eerd et al., 2013). Dit discours is in de wetenschappelijke literatuur nog weinig uitgewerkt, gezien zijn recente beschrijving in wetenschappelijke literatuur (Van den Berg, 2013). De 'safe delta storyline' relateert klimaatverandering aan natuurrampen en stelt drastische maatregelen voor om dit soort rampen te voorkomen. Een van de belangrijkste oplossingsrichtingen is overstromingsbescherming. Net als bij de 'climate proof storyline' worden bij deze verhaallijn ook ruimtelijke maatregelen voorgesteld, vanuit het domein van ruimtelijke ordening (Van den Berg, 2013). Omdat klimaatadaptatie volgens deze verhaallijn een zeer hoge prioriteit heeft en van nationaal belang is, speelt nationale overheid hierbij een sleutelrol (Van den Berg, 2013).

Met de 'safe delta storyline' lijken elementen uit het traditionele discours weer terug te komen, namelijk dat waterveiligheid weer een overheidstaak wordt, met een sterke rol voor de centrale overheid. Dit doet denken aan de centrale, hiërarchische werkwijze in waterveiligheid volgens het traditionele discours. In de verschillende verhaallijnen zijn ook de verschillende opvattingen van de twee eerder genoemde discourscoalities zichtbaar. De ideeën van de moderne coalitie zijn vooral terug te

vinden in de 'water accommodation storyline' en de ideeën van de traditionele discourscoalitie komen terug in de 'safe delta storyline'.

In figuur 11 worden de belangrijkste verschillen tussen de drie bovenstaande verhaallijnen schematisch weergegeven. Deze hebben vooral betrekking op de perceptie van klimaatverandering, de voorgestelde maatregelen en het belang van verschillende overheidslagen.

<b>Water accommodation storyline</b>	<b>Climate proof storyline</b>	<b>Safe delta storyline</b>
Lokale overheden	Alle overheden	Nationale overheid
Toename extreme regenval; overstromingsrisico's nemen op lokaal niveau toe	Verschillende klimaatscenario's, gerelateerd aan maatschappelijke gevolgen	Klimaatverandering gerelateerd aan natuurrampen
Maatregelen voor opslaan en afvoeren van hoogwater, meerlaagsveiligheid	Climate proofing: bewustzijn vergroten, ontwikkelen van kennis en innovatie, aanpassen en ontwikkelen van beleidsinstrumenten	Drastische maatregelen om rampen te voorkomen
Oplossingen vanuit waterveiligheid	Oplossingen vanuit ruimtelijke ordening en waterveiligheid	Oplossingen vanuit ruimtelijke ordening en waterveiligheid

*Figuur 11: Verschillen tussen verhaallijnen met betrekking tot klimaatverandering*

#### 4.4 Analyse kader voor discourses

Uit de voorgaande paragrafen is duidelijk geworden dat in de Nederlandse beleidsvelden van ruimtelijke ordening en waterveiligheid eerst een traditioneel discours aan de orde is geweest. Vanaf ongeveer de jaren '80-'90 is een transitie gaande naar een modern discours. De belangrijkste aspecten waarop het traditionele en moderne discours van elkaar verschillen, zijn weergegeven in figuur 12. Hierbij zijn ook aspecten weergegeven die specifiek betrekking hebben op ruimtelijke ordening en op waterveiligheid.

<b>Traditioneel discours</b>		<b>Modern discours</b>
<b>Algemeen:</b>		
Functiescheiding	↔	Funciemenging
Gescheiden beleidsvelden	↔	Samenhang/samenwerkende beleidsvelden
Overheidstaak	↔	Participatie van verschillende partijen
Top-down/hiërarchisch	↔	Bottom-up
Expertkennis	↔	Verschillende typen kennis van verschillende actoren
<b>Ruimtelijke ordening:</b>		
Orde scheppen	↔	Ontwikkelen
Blauwdrukplan, algemeen	↔	Plannen op projectbasis, gebiedsspecifiek
<b>Waterveiligheid:</b>		
Technische oplossingen	↔	Ruimtelijke oplossingen
Overschrijdingskans	↔	Overstromingsrisico (kans x gevolg)
Reactief	↔	Proactief
Water zo snel mogelijk afvoeren	↔	Water bergen, retentie

*Figuur 12: Aspecten waarop het traditionele en het moderne discours verschillen*

De tabel in figuur 12 is niet bedoeld als een zwart-wit onderscheid tussen het traditionele en moderne discours in ruimtelijke ordening en hoogwaterveiligheid. De verschillende aspecten kunnen opgevat worden als een soort continuüm, waarvan hier de twee uitersten zijn gegeven. Er bestaan allerlei tussenvormen, die tussen deze twee discourses in zitten en een combinatie zijn van elementen uit beide discourses. In het klimaatadaptatie discours komen veel tussenvormen van deze aspecten voor. Bij de ene verhaallijn zijn meer aspecten te vinden aan de traditionele kant van het continuüm en bij een andere verhaallijn hebben moderne aspecten de overhand.

De bovenstaande aspecten waarop de discourses verschillen zijn bruikbaar bij de analyse van discourses binnen de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming, om te bepalen welke discourses op deze niveaus aan de orde zijn. Voor elk van de aspecten kan bekeken worden waar de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming ongeveer uitkomen op het continuüm, dus bijvoorbeeld ergens tussen functiescheiding en functiemenging. Hierbij kunnen verschillen optreden tussen de gebiedsontwikkeling als geheel en maatwerkbescherming. De volgende twee hoofdstukken gaan in op de analyse van discourses bij de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming.



## 5. Analyse van gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum

In dit hoofdstuk worden de gedachten en ideeën achter de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum geanalyseerd en beschreven. In de eerste paragraaf wordt gestart met een schets van de historie van de gebiedsontwikkeling. Vervolgens worden de discoursen achter de gebiedsontwikkeling geanalyseerd in paragraaf 5.2. Dit gebeurt middels de aspecten van discoursen uit waterveiligheid en ruimtelijke ordening die in paragraaf 4.4 zijn toegelicht. Bovendien wordt ingegaan op coalities van actoren bij Ooijen-Wanssum.

### 5.1 Historische schets gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum

In 1993 en 1995 vonden twee grote overstromingen plaats van de Maas, die onder andere gevolgen hadden voor het gebied tussen Ooijen en Wanssum. Bebouwing in lager gelegen delen van dit gebied kreeg te kampen met wateroverlast, met een grote schade als gevolg. Als reactie op deze overstromingen zijn middels een noodwet, de Deltawet grote rivieren, een aantal noodkades aangelegd in het Limburgse Maasgebied. Middels één van deze kades is een oude Maasarm in het gebied Ooijen-Wanssum afgesloten, die eerst altijd meestroomde bij hoogwater. Het was de bedoeling dat de noodkades een tijdelijke oplossing zouden bieden, in afwachting van duurzame rivierkundige maatregelen (Van den Herik & Van Rooy, 2008).

Naar aanleiding van de overstromingen is men tevens begonnen met het opzetten van een duurzaam programma voor het beveiligen van de Maas, genaamd de Maaswerken. De noodkaden zijn aangelegd met een beschermingsniveau van  $1/50^e$ . Bij het project Maaswerken is besloten deze veiligheidsnorm op te hogen naar  $1/250^e$ . Dit betekent dat dijken gebouwd worden op een ontwerpwaterstand die gemiddeld eens per 250 jaar wordt overschreden (K. V., persoonlijke communicatie). Dit besluit heeft als gevolg dat de tijdelijke kaden, waaronder de kade die de Oude Maasarm afsluit, verder opgehoogd zouden worden (K. V., persoonlijke communicatie). De consequentie hiervan is dat het Maaswater stroomopwaarts verder wordt opgestuwd (Van den Herik & Van Rooy, 2008). Deze opstuwung is ongewenst: het leidt tot waterstandverhogingen die kilometers stroomopwaarts merkbaar zijn. Binnen de Maaswerken wordt hierdoor geen duurzame oplossing voorzien voor de hoogwaterproblematiek.

Een laatste maatregel in reactie op de overstromingen is een aanscherping van de regelgeving en toezicht op bouwen in het winterbed. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer stelden nieuwe winterbedgrenzen en regels vast in de beleidslijn *Ruimte voor de Rivier*. Deze regels stellen dat het winterbed vrij gehouden moet worden van bebouwing, en dat er niet of alleen in zeer uitzonderlijke gevallen mag worden gebouwd (Van den Herik & Van Rooy, 2008).

Bovenstaande maatregelen hebben een aantal nadelige gevolgen voor het gebied. Om te beginnen bieden de kades geen absolute veiligheid. Ze bieden bescherming tot een bepaalde waterhoogte. Als de waterstand hoger is dat deze hoogte kan de dijk bezwijken (K. V., persoonlijke communicatie). Als dit gebeurt stroomt een grotere hoeveelheid water sneller het gebied in. Bovendien leiden de strenge regels voor bouwen in het gebied tot een afname van economische

ontwikkelmogelijkheden, met name omdat bedrijven in het gebied niet mogen uitbreiden. Er is wel sprake van een aantal kleinschalige ontwikkelingen in het gebied, die slecht met elkaar samenhangen en leiden tot ruimtelijke verrommeling en verlies van de landschappelijke identiteit (Van den Herik & Van Rooy, 2008).

### **Verkenningen in Ooijen-Wanssum**

Op de lange termijn is het noodzakelijk dat de Oude Maasarm weer geopend wordt, met name vanwege de opstuwing die deze kade veroorzaakt. De verwachting is dat de afvoeren van de Maas in de toekomst verhogen door klimaatverandering, waardoor deze opstuwing zonder aanvullende maatregelen zal verergeren. Rijkswaterstaat heeft in 2003 de Integrale Verkenning Maas (IVM) opgesteld. In deze verkenning zijn de mogelijkheden onderzocht om een grotere hoeveelheid Maaswater af te voeren, zonder dat daarmee de waterstand in de Maas verhoogd wordt. In deze verkenning zijn verschillende maatregelen en ruimtelijke reserveringen voorgesteld om een vereiste waterstanddaling te behalen. Eerst is een groslijst opgesteld van maatregelen in het Maasgebied, genaamd de IVM 1-maatregelen. Vervolgens is hier een pakket voorkeursmaatregelen uit gekozen, genaamd de IVM 2-maatregelen (Projectbureau Ooijen-Wanssum & CSO Adviesbureau, 2010). Eén van de in IVM 2 beoogde maatregelen is de reactivering van de Oude Maasarm. Daarnaast worden ruimtelijke reserveringen beoogd, om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen in gebieden die in de toekomst nodig zijn voor waterberging. Deze reserveringen hebben als consequentie dat andere ruimtelijke plannen in het gebied niet uitgevoerd mogen worden (Projectbureau Ooijen-Wanssum, 2008).

In 2007 is begonnen met een verkenning door Habiforum. Bij deze verkenning werden naast het watervraagstuk ook andere ontwikkelingen in het gebied meegenomen. De verkenning had als centrale vraag “of er aanvaardbare oplossingen voor het watervraagstuk te vinden zijn die de basis kunnen vormen voor een integrale gebiedsontwikkeling, waarmee de vele kwaliteiten van het gebied in samenhang kunnen worden versterkt” (Van den Herik & Van Rooy, 2008, p. 14). In tegenstelling tot de IVM-verkenning is bij deze verkenning dus wel gekeken naar ontwikkelmogelijkheden in het gebied. Er zijn verschillende oplossingsrichtingen verkend voor het reactiveren van de Oude Maasarm, in overleg met betrokkenen.

De gekozen oplossingsstrategie is gericht op het creëren van zoveel mogelijk ruimte voor de Maas, waardoor de waterstand in het gebied daalt. Een afbeelding van deze strategie en hierbij beoogde maatregelen is te zien op de plankaart in bijlage 1. Bij de voorkeursstrategie die uiteindelijk is gekozen wordt in Ooijen-Wanssum een grotere waterstanddaling gerealiseerd dan is beoogd met de IVM 2-maatregelen voor dit gebied. Het gevolg hiervan is dat er ruimte vrijkomt voor ontwikkelingen in Ooijen-Wanssum, omdat deze ruimte niet allemaal gereserveerd hoeft te blijven voor toekomstige waterberging. Bij deze oplossingsstrategie is uitgegaan van een aantal belangrijke uitgangspunten en overwegingen. De belangrijkste keuzes en uitgangspunten van de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum worden hieronder beschreven.

### **Keuzes en uitgangspunten bij gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum**

De keuze om in Ooijen-Wanssum ruimte te creëren voor de Maas komt voort uit enkele overwegingen. De keuze om de Oude Maasarm af te sluiten in 1995 bleek een onjuiste keuze te zijn, gezien de opstuwing die de kade veroorzaakt. Deze ongewenste ontwikkeling kan middels de gebiedsontwikkeling worden hersteld (K. V., persoonlijke communicatie). Daarnaast bieden dijken geen absolute veiligheid. Een

dijk kan bezwijken als de waterhoogte in de rivier hoger wordt dan de ontwerphoogte waar de dijk op gebouwd is. Hierdoor is het ook onwenselijk om de kade die de Oude Maasarm afsluit op te hogen. Daarbij heeft het gebied rond Ooijen en Wanssum een functie als overstromingsgebied bij hoge waterstanden (Van den Herik & Van Rooy, 2008).

Bovendien kampt het gebied nu met een gebrek aan ontwikkelruimte, doordat een groot deel van het gebied in het winterbed van de Maas ligt en hierdoor een waterbergende functie heeft. Deze gebieden moeten in het kader van de IVM 2-maatregelen gereserveerd blijven voor toekomstige rivierkundige maatregelen, waardoor ontwikkelingen hier niet zijn toegestaan. Door meer ruimte voor de rivier te creëren dan beoogd is met de IVM 2-maatregelen hoeft niet meer alle ruimte gereserveerd te blijven voor toekomstige rivierverruiming. Hierdoor kan in het gebied weer wat ontwikkeling plaatsvinden (Projectbureau Ooijen-Wanssum & CSO Adviesbureau, 2010, 2012).

Een ander belangrijk uitgangspunt in Ooijen-Wanssum is dat de bestaande eigenschappen van het gebied en het water bepalend zijn bij het maken van keuzes voor het al dan niet nemen van bepaalde maatregelen (K. H. interview). De reeds bestaande Oude Maasarm wordt gereactiveerd om meer ruimte te creëren voor de Maas. Tevens wordt bij de inpassing van rivierkundige maatregelen, bijvoorbeeld de hoogwatergeulen, rekening gehouden met het bestaande reliëf. Dit betekent dat de geulen worden uitgegraven in reeds bestaande laagtes (Royal Haskoning DHV, 2013; Stoop, 2013).

Bij de gebiedsontwikkeling wordt gezocht naar een optimum, een zo goed mogelijk evenwicht, tussen ruimte geven aan het water enerzijds en het beschermen van bebouwing anderzijds (Van den Herik & Van Rooy, 2008; K. H., interview). Men wil zo veel mogelijk ruimte creëren voor de Maas en tegelijkertijd de bewoners en ondernemers in het gebied zo goed mogelijk beschermen tegen overstromingen. Dit uitgangspunt beïnvloedt de afweging tussen welke gebieden wel of niet beschermd zullen worden door dijken en zo dus de verhouding tussen binnendijks en buitendijks gebied (Projectbureau Ooijen-Wanssum & CSO Adviesbureau, 2012; K. H., interview). Het is in ieder geval niet mogelijk om én alle gebouwen te beschermen middels een dijk én tegelijkertijd de Maas de maximale ruimte te geven. Water is hierbij het sturende principe: waar het mogelijk is wordt ruimte gegeven aan de rivier, om zo een duurzame waterstanddaling te bewerkstelligen (Projectbureau Ooijen-Wanssum & CSO Adviesbureau, 2010; L.C. interview; K.H., interview; B.K., interview; J.V., interview). Ondanks dat de woonfunctie in het gebied juist om bescherming vraagt, blijft het principe dat water leidend is. Dit betekent dat eerst gekeken wordt naar het creëren van zoveel mogelijk ruimte voor de rivier en dat daarna pas wordt bekeken hoe gebouwen beschermd kunnen worden.

Bij het bepalen van de ligging van de nieuwe of verbeterde dijken gelden twee belangrijke principes. Ten eerste wordt de ligging van de huidige dijkringen en dijkkringgebieden die zijn beschreven in de Waterwet zoveel mogelijk aangehouden. Ten tweede wordt een achteruitgang in beschermingsniveau zo veel mogelijk voorkomen. Indien dit niet te voorkomen is en een gebouw dus een lager beschermingsniveau krijgt als gevolg van de gebiedsontwikkeling, kan de eigenaar van dat gebouw een fysieke of financiële compensatie hiervoor krijgen (Projectbureau Ooijen-Wanssum & CSO Adviesbureau, 2012). Van de dijkringen en dijkkringgebieden uit de Waterwet kan worden afgeweken, mits goed onderbouwd met bijvoorbeeld rivierkundige, financiële, landschappelijke en economische redenen of door gebrek aan draagvlak vanuit de belanghebbenden (Projectbureau Ooijen-

Wanssum & CSO Adviesbureau, 2012). Bovendien wordt bij de situering van de dijkringen rekening gehouden met het uitzicht van bewoners, de leefbaarheid in kernen, het open landschap, bedrijfsbelangen en cultuurhistorie (Projectbureau Ooijen-Wanssum & CSO Adviesbureau, 2010).

Bij het beschermen van gebouwen wordt als uitgangspunt genomen dat een achteruitgang in beschermingsniveau zo veel mogelijk voorkomen moet worden. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de bescherming van dorpen, clusters en solitaire bebouwing (Van den Herik & Van Rooy, 2008; J. V., interview). Dorpen krijgen bijvoorbeeld vaker bescherming van een primaire waterkering dan clusters of solitaire bebouwing. Een primaire waterkering betekent in Limburg een dijk met een veiligheidsnorm van 1/250. Deze primaire waterkeringen en hun ligging zijn vastgelegd in de Waterwet en het beheer ervan is een taak van een waterschap (J. V., interview).

“Voor solitaire bebouwing en clusters zal de afweging tussen geboden beschermingsniveau en mogelijke ontwikkelingsruimte op individueel niveau moeten worden gemaakt” (Van den Herik & Van Rooy, 2008, p. 30). Buitendijks is het water leidend: gebouwen mogen hier geen belemmering vormen voor de doorstroming van water (K. H., interview; J. V., interview). Een aantal van deze solitaire panden en clusters komt in aanmerking voor maatwerkbescherming. De achterliggende gedachten en ideeën bij maatwerkbescherming worden toegelicht in paragraaf 5.3.

## **5.2 Analyse van discourses bij gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum**

Achter de in paragraaf 5.1 genoemde uitgangspunten en keuzes bij de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum zijn bepaalde discourses gelegen. In paragraaf 4.4 is een aantal aspecten beschreven waarop discourses in ruimtelijke ordening en hoogwaterveiligheid geanalyseerd kunnen worden. De discourses die aan de orde zijn bij de gebiedsontwikkeling in Ooijen-Wanssum worden in deze paragraaf per aspect geanalyseerd. Hierbij wordt tevens ingegaan op coalities van actoren in Ooijen-Wanssum.

### **Algemeen**

#### **Funciescheiding ↔ functiemenging**

Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum neigt vooral naar functiemenging. Er is gekozen voor een integrale ontwikkeling van het hele gebied, om “tot een samenhangende aanpak te komen van verruiming, bescherming en ontwikkeling” (Projectbureau Ooijen-Wanssum & CSO Adviesbureau, 2010, p. 6). Het projectbureau Ooijen-Wanssum (2008, p. 6) geeft de volgende definitie van het begrip ‘gebiedsontwikkeling’: “gebiedsontwikkeling is de totale ontwikkeling van een gebied, waarbij in een (ontwikkelings)proces alle functies in beschouwing worden genomen”. De gebiedsontwikkeling in Ooijen-Wanssum focust zich op verschillende functies in het gebied, zoals water en waterveiligheid, economische ontwikkeling, infrastructuur, natuur en landschap. Hierbij wordt expliciet uitgegaan van het combineren van functies, omdat ze elkaar kunnen versterken. Een voorbeeld hiervan is dat de reactivering van de Oude Maasarm en de aanleg van hoogwatergeulen mogelijkheden bieden voor de ontwikkeling van een groot, aaneengesloten natuurgebied, wat op zijn beurt weer kansen biedt voor recreatie (Projectbureau Ooijen-Wanssum & CSO Adviesbureau, 2010). Hier worden dus drie functies met elkaar gecombineerd, namelijk waterveiligheid (door het creëren van ruimte voor de rivier), natuur en recreatie.

### **Gescheiden beleidsvelden ↔ samenhangende beleidsvelden**

Waterveiligheid en ruimtelijke ordening worden bij Ooijen-Wanssum als één beleidsveld gezien. Door de integrale gebiedsontwikkeling kunnen win-win situaties gecreëerd worden voor beide beleidsvelden. Een voorbeeld hiervan is dat het oplossen van het watervraagstuk in het gebied ruimte en kansen biedt voor ruimtelijke ontwikkelingen. Zoals in paragraaf 5.1 is toegelicht, zijn er in de huidige situatie geen ontwikkelingen toegestaan in het gebied, omdat de ruimte gereserveerd moet blijven voor toekomstige rivierverruiming. Door de Maas meer ruimte te geven wordt een waterstandverlaging gerealiseerd. Hierdoor hoeft minder ruimte gereserveerd te blijven, waardoor er ruimte vrijkomt voor (economische) ontwikkeling.

Bovendien gaan de verschillende maatregelen waarmee ruimte gecreëerd wordt voor de Maas samen met de ontwikkeling van natuur en landschap in het gebied. In de Oude Maasarm en in de twee hoogwatergeulen bij Ooijen en Wanssum wordt nieuwe, waterrijke natuur gecreëerd. Hierbij wordt rekening gehouden met bestaande landschappelijke kwaliteiten. Tot slot wordt de gebiedsontwikkeling aangegrepen om de leefbaarheid van Wanssum te versterken. Een belangrijke ontwikkeling hierin is dat er een rondweg wordt aangelegd rond Wanssum. Hierdoor zal het doorgaand verkeer door de kern van Wanssum sterk afnemen, waardoor hier mogelijkheden komen om een echte dorpskern te ontwikkelen, wat de leefbaarheid ten goede komt. Daarbij zorgt de rondweg voor een betere ontsluiting van de industriehaven en bijbehorende bedrijventerreinen, waardoor de weg ook bijdraagt aan economische ontwikkelkansen (Projectbureau Ooijen-Wanssum & CSO Adviesbureau, 2010).

### **Overheidstaak ↔ participatie van verschillende partijen**

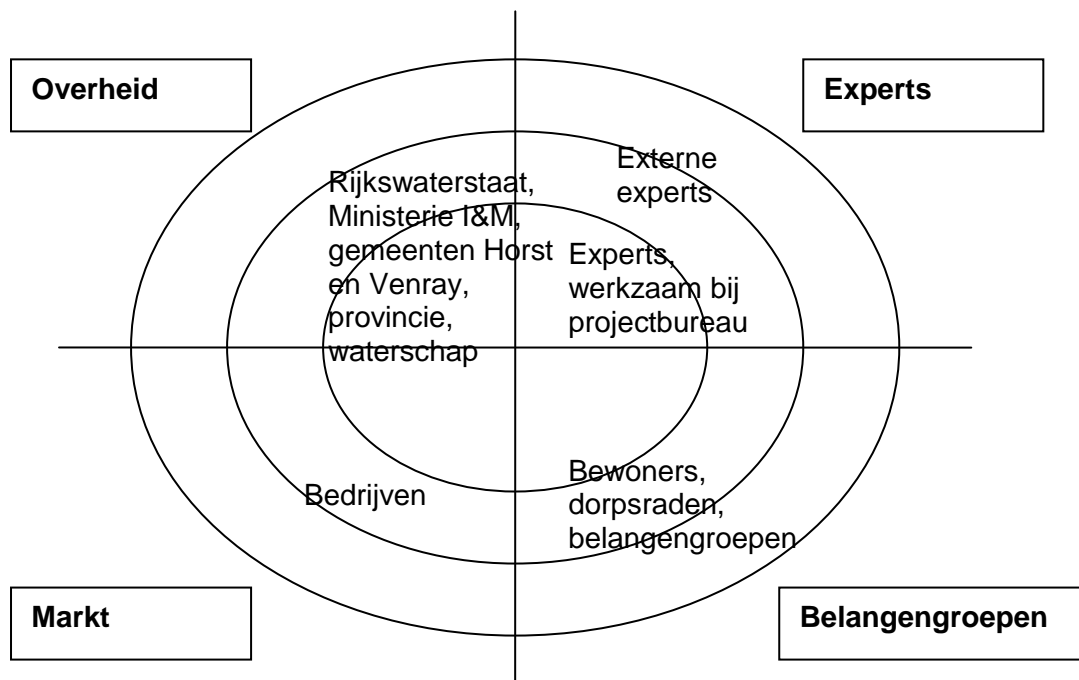
Figuur 13 geeft een indicatie van de betrokken actoren bij de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum. Het eerste wat opvalt, is dat veel verschillende overheidsorganen betrokken zijn, die een centrale rol hebben in de gebiedsontwikkeling. Dit komt doordat gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum een samenwerking is tussen zes overheden. Dit zijn de gemeenten Horst aan de Maas en Venray, het waterschap Peel en Maasvallei, de provincie Limburg, Rijkswaterstaat en het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Bij het projectbureau zijn verschillende experts werkzaam met expertise op verschillende vakgebieden, zoals experts met technische kennis over dijken of hoogwatergeulen, juristen en procesexperts. Deze zijn deels afkomstig van de betrokken overheidspartijen en deels zijn het zelfstandigen of medewerkers van adviesbureaus en andere organisaties. Daarnaast worden soms externe experts geraadpleegd over specifieke onderwerpen. Er vindt veel overleg plaats tussen de overheden onderling en met andere betrokken partijen in het gebied, zoals burgers, dorpsraden en bedrijven. Hiervoor zijn negen verschillende belangengroepen in het leven geroepen, met wie regelmatig overleg plaatsvindt. Ieder dorp heeft zijn eigen belangengroep; daarnaast zijn er enkele belangengroepen voor ondernemers, een belangengroep voor natuur en milieu en een groep voor archeologie en heemkunde. Gemiddeld vindt ongeveer elke twee maanden overleg plaats tussen het projectbureau en elk van de belangengroepen (Projectbureau Ooijen-Wanssum, 2013b).

Overleg tussen de zes betrokken overheden vindt vooral plaats in de projectgroep en de stuurgroep. Vanuit elke overheid zitten vertegenwoordigers in de projectgroep en de stuurgroep, die hier de belangen van hun overheidsinstantie behartigen. De projectgroep heeft hierbij een adviserende rol en stuurt op de inhoud

van het project. Zij voorziet de stuurgroep van inhoudelijke informatie en adviseert de stuurgroepleden voor de besluitvorming. Bovendien helpen de projectgroepleden het projectbureau door hun kennis ter beschikking te stellen daar waar zij deze hebben. De stuurgroep is uiteindelijk verantwoordelijk voor het nemen van de besluiten (B. K., interview; J. V., interview).

Samenvattend zijn er dus voornamelijk overheden betrokken bij Ooijen-Wanssum. Daarnaast vindt regelmatig overleg plaats met bewoners en allerlei andere partijen uit het gebied zelf.



Figuur 13: Indicatie van de betrokken actoren bij gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum

### Top-down (hiërarchisch) ↔ bottom-up

Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum is bottom-up begonnen. Bij de verkenning door Habiforum zijn mogelijke oplossingsstrategieën voor het watervraagstuk bedacht en beoordeeld in overleg met bewoners, ondernemers, overheden, maatschappelijke organisaties en experts (Van den Herik & Van Rooy, 2008). Bovendien hebben er veel informele keukentafelgesprekken plaatsgevonden met bewoners, dorpsraden en ondernemers in het gebied. Ook tijdens het planuitwerkingsproces dat nu gaande is wordt de omgeving betrokken. Dit gebeurt in de vorm van verschillende belangengroepen, zoals is toegelicht bij de bovenstaande aspect *overheidstaak ↔ participatie van verschillende partijen*.

Tegelijkertijd zijn er op hogere niveaus wel kaders gesteld met betrekking tot de waterstanddaling in het gebied. Binnen de *Beleidslijn Grote Rivieren* wordt getoetst of geplande activiteiten in het gebied geen belemmering vormen voor toekomstige rivierverruiming. Het toetsingskader hiervoor is het voorgestelde pakket maatregelen binnen de IVM 2 van Rijkswaterstaat en de beoogde waterstanddaling die deze maatregelen zouden opleveren. Dit houdt in dat er na uitvoering van de gebiedsontwikkeling op lange termijn geen aanvullende maatregelen meer nodig mogen zijn om toekomstige hogere afvoeren van de rivier te kunnen opvangen als gevolg van klimaatverandering (Projectbureau Ooijen-Wanssum & CSO Adviesbureau, 2010).

Daarnaast moet bij Ooijen-Wanssum rekening worden gehouden met een aantal uitgangspunten die zijn opgenomen in het *Provinciaal Omgevingsplan Limburg*, waarin de ruimtelijke ontwikkeling van Limburg op hoofdlijnen is vastgesteld. Ook gemeentelijke plannen van de gemeenten Horst aan de Maas en Venray stellen randvoorwaarden aan de ontwikkeling van het gebied (Projectbureau Ooijen-Wanssum & CSO Adviesbureau, 2010). Al deze uitgangspunten en randvoorwaarden zijn met elkaar afgestemd voor een integrale ontwikkeling van het gebied.

Concluderend kan gesteld worden dat gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum deels top-down en deels bottom-up plaatsvindt. Dit aangezien de gebiedsontwikkeling zowel rekening houdt met allerlei beleidskaders en randvoorwaarden van de deelnemende overheden, als met de belangen van verschillende groepen bewoners en ondernemers in het gebied.

### **Expertkennis ↔ verschillende typen kennis**

Binnen de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum wordt voornamelijk gebruik gemaakt van expertkennis. Bij het projectbureau zijn experts werkzaam uit verschillende vakgebieden, zoals deskundigen met betrekking tot dijken en andere technische oplossingen en een juridisch expert. Bovendien worden regelmatig externe experts geraadpleegd over allerlei vraagstukken. Zo zijn experts van het juridisch adviesbureau Gloudemans geraadpleegd over een aantal juridische vraagstukken die bij de gebiedsontwikkeling spelen.

Daarnaast is in het gebied zelf kennis aanwezig: “omdat dit gebied tot 1995 altijd overstromingsgebied is geweest, is er onder bewoners veel kennis en ervaring aanwezig waar dankbaar gebruik van is gemaakt en nog wordt gemaakt bij de verdere invulling van de gebiedsontwikkeling” (Van den Herik & Van Rooy, 2008, p. 29). Naast kennis van experts over verschillende onderwerpen, wordt dus ook de kennis en ervaring van bewoners van het gebied van belang geacht bij Ooijen-Wanssum. Het aandeel kennis vanuit bewoners en ondernemers in het gebied is echter beperkt ten opzichte van het aandeel expertkennis. In de belangengroepen dragen bewoners en ondernemers ook ideeën en kennis aan, maar de overleggen tussen het projectbureau en de belangengroepen zijn vooral gericht op het informeren van bewoners en het beantwoorden van vragen en eventuele knelpunten of bezwaren vanuit de omgeving.

Het aandeel expertkennis heeft bij Ooijen-Wanssum dus de overhand, hoewel ook in zekere mate kennis van de inwoners van het gebied wordt meegenomen.

### **Ruimtelijke ordening**

#### **Orde scheppen ↔ ontwikkelen**

Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum richt zich voornamelijk op het bieden van ruimte voor ontwikkelingen in het gebied, zoals economische ontwikkeling en de aanleg van natuur. Deze ruimte wordt gecreëerd door het waterprobleem in het gebied op te lossen, door meer ruimte te creëren voor de Maas. Dit leidt tot een daling van de waterstand in de rivier. Voor Ooijen-Wanssum is een waterstanddaling geëist van 35 centimeter (Projectbureau Ooijen-Wanssum & CSO Adviesbureau, 2012; Royal Haskoning DHV, 2013). Deze waterstanddaling wordt berekend bij een zogenoemde maatgevende afvoer. Dit is een afvoer die nu eens in de 250 jaar voorkomt: een afvoer van 3.275 m<sup>3</sup> per seconde. Bij deze afvoer moet de waterhoogte in de Maas na uitvoering van gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum minstens 35 cm lager zijn dan in de huidige situatie het geval is. Met de

rivierverruimende maatregelen die in Ooijen-Wanssum worden uitgevoerd wordt een waterstanddaling bereikt van 41 centimeter. Dit betekent dat er zes centimeter overruimte ontstaat, die benut kan worden om ontwikkelingen in het gebied te realiseren en toe te staan, zoals de aanleg van de rondweg en het uitbreiden van bedrijven (Projectbureau Ooijen-Wanssum & CSO Adviesbureau, 2012).

Ontwikkelingen in het winterbed van de Maas hebben vaak een waterstandverhogend effect. Hierdoor waren deze in het verleden niet toegestaan en konden ze niet vergund worden. Doordat in Ooijen-Wanssum meer waterstanddaling wordt gecreëerd dan de geëiste 35 cm kunnen deze nu wel vergund worden. Alle toegestane ontwikkelingen bij elkaar mogen echter niet leiden tot een waterstandverhoging groter dan de 6 cm overruimte die door de gebiedsontwikkeling wordt bereikt (Projectbureau Ooijen-Wanssum & CSO Adviesbureau, 2012).

### **Blauwdrukplan (algemeen) ↔ plannen op projectbasis (gebiedsspecifiek)**

Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum is een project, specifiek gericht op het gebied tussen Ooijen en Wanssum. Er wordt expliciet uitgegaan van de eigenschappen van het gebied bij het bedenken en ontwerpen van maatregelen. Voorbeelden hiervan zijn de Oude Maasarm die in het gebied ligt. Deze heeft tot 1995 altijd meegestroomd bij hoogwater. Daarna is deze middels een noodwet afgesloten (Projectbureau Ooijen-Wanssum, 2013a). Bij de gebiedsontwikkeling wordt de Oude Maasarm weer gereactiveerd om het water meer ruimte te geven. Ook de inpassing van de hoogwatergeulen bij Ooijen en Wanssum, gebaseerd op het bestaande landschap, geeft aan dat zeer gebiedsspecifiek en met aandacht voor bestaande landschappelijke kwaliteiten te werk wordt gegaan (Royal Haskoning DHV, 2013).

Er worden geen blauwdrukplannen gemaakt; het exacte ontwerp van de meeste maatregelen ligt nog niet tot in de details vast. Hier bestaan nog enkele varianten voor, waaruit in een later stadium een voorkeursvariant wordt gekozen (Royal Haskoning DHV, 2013). In Ooijen-Wanssum is dus absoluut sprake van gebiedsspecifieke plannen op projectbasis.

## **Waterveiligheid**

### **Technische oplossingen ↔ ruimtelijke oplossingen**

Het uitgangspunt is het zoeken naar ruimtelijke oplossingen om de rivier de ruimte te geven. “Tegen het licht van zeven eeuwen technisch waterbeheer verdient een accentverschuiving naar een ruimtelijke benadering de voorkeur” (Van den Herik & Van Rooy, 2008, p. 22). Verschillende oplossingen worden ingezet om de Maas meer ruimte te geven, zoals het reactiveren van de Oude Maasarm en het aanleggen van twee hoogwatergeulen. Er worden echter wel technische oplossingen ingezet om de bebouwing te beschermen, voornamelijk in de vorm van dijken.

Het idee dat water leidend is en daarna pas bescherming (K. H., interview; B. K., interview; J. V., interview), komt bovendien terug in de keuzevolgorde voor ruimtelijke en technische oplossingsrichtingen. Men geeft de voorkeur aan ruimtelijke oplossingen, dus maatregelen om het water de ruimte te geven. Daarna pas worden technische oplossingen ingezet om bebouwing en dorpskernen te beschermen. Beide typen oplossingsrichtingen komen dus terug in Ooijen-Wanssum, waarbij een voorkeur bestaat voor ruimtelijke oplossingen.

### **Overschrijdingskans ↔ overstromingsrisico**

Een benadering gebaseerd op de overschrijdingskans van een dijk betekent dat een dijk met een bepaald beschermingsniveau, bijvoorbeeld 1/250<sup>e</sup>, een waterhoogte

moet kunnen keren die gemiddeld eens in de 250 jaar voorkomt. Bij waterstanden die hoger zijn wordt het geaccepteerd dat de dijk bezwijkt. Een benadering gebaseerd op overschrijdingskansen kijkt niet naar wat achter de dijk ligt. De dijk biedt een bepaalde bescherming, ongeacht of deze een stad, enkele woningen, of een weiland met koeien beschermt (J. V., interview).

Aan een dijk worden allerlei veiligheidseisen gesteld. De hoogte van de dijk is het meest bepalend. Bij een dijk bestaan allerlei faalmechanismen; dit zijn manieren waarop de dijk kapot kan gaan. Voor elk faalmechanisme bestaat een rekenmodel, aan de hand waarvan bepaald wordt welke afmetingen de dijk moet hebben om niet te bezwijken als gevolg van deze faalmechanismen (K. V., persoonlijke communicatie). De twee belangrijkste kenmerken van een dijk, naast de hoogte, zijn stabiliteit en mechanismen tegen piping. Met stabiliteit wordt bedoeld dat een dijk overeind blijft staan als deze belast wordt, bijvoorbeeld doordat water tegen de dijk staat bij hoogwater. Piping is één van de grootste risico's van een dijk. Bij hoge waterstanden wil het grondwater onder de dijk door stromen. Dit wordt kwel genoemd. Als het kwelwater zand en grind van de dijk meeneemt op zijn weg, ontstaan kanaaltjes in de dijk. Hierdoor wordt de dijk instabiel. Om piping tegen te gaan zijn twee oplossingen voorhanden. Deze hebben beide als doel de weg die de kwel aflegt langer te maken. Een oplossing is de aanleg van een piping-berm, die binnendijs is gelegen. Dit is een soort verhoging van de grond achter de dijk. De andere oplossing is de aanleg van een klei-inkassing, die buitendijs is gelegen. Deze ligt onder maaiveldniveau en loopt soms tot wel 30 meter vanaf de voet van de dijk door (K. V., persoonlijke communicatie).

De risicobenadering kijkt naar de kans dat een dijk overstroomt en naar de gevolgen van die overstroming. De formule van de risicobenadering is: risico = kans x gevolg. De risicobenadering kijkt naar hoe je het risico op een bepaald niveau kan houden. In Nederland is het individueel risico, dus de kans dat iemand achter een dijk overlijdt als gevolg van een overstroming, gesteld op 1:100.000 per jaar. Dit is de basisveiligheid waar in het Deltaprogramma naar toe wordt gewerkt (B. K., interview). Het risico kan op dat niveau gebracht worden door 1) de kans te verkleinen of 2) de gevolgen te verkleinen. De kans wordt hierbij gedefinieerd als de overstromingskans, dus de kans dat een gebied overstroomt; en de gevolgen zijn het aantal euro's schade en de mate van maatschappelijke ontwrichting die een overstroming met zich meebrengt. In een gebied waar bij een overstroming sprake is van grote schade en maatschappelijke ontwrichting zal getracht worden de overstromingskans te verkleinen. Dit wordt gedaan door een dijk aan te leggen die aan een bepaalde norm voldoet, bijvoorbeeld een bescherming van 1/1.250 (B. K., interview). Een belangrijk kenmerk van de risicobenadering is dat hierbij expliciet wordt gekeken naar wat een dijk beschermt. De waarde die achter de dijk ligt, in termen van mensenlevens en economische waarde, bepaalt de norm waaraan de dijk moet voldoen (J. V., interview).

Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum gaat uit van een benadering gebaseerd op de overschrijdingskansen van de dijken. Primaire waterkeringen hebben hier een beschermingsniveau van  $1/250^{\circ}$ . De waterhoogte die hierbij hoort moet de dijk kunnen keren. Bij hogere waterstanden wordt het geaccepteerd dat de dijk bezwijkt. Ondanks dat bij Ooijen-Wanssum niet gewerkt wordt volgens de risicobenadering heeft de gebiedsontwikkeling wel een soort risicobesef in zich. Er wordt rekening gehouden met de gevolgen van een overstroming bij het bepalen van de ligging van de nieuwe dijkeringen. Deze liggen rond de plaatsen waar de meeste waarde ligt, dus de dorpskernen. In tegenstelling tot bij de risicobenadering is deze waarde hier niet

kwantitatief berekend, maar is dit op meer gevoelsmatige wijze gedaan (B. K., interview).

### **Reactief ↔ proactief**

Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum gaat proactief te werk, omdat men nu al meer centimeters waterstanddaling wil realiseren dan de geëiste 35 centimeter. Deze eisen zijn zodanig bepaald dat op de lange termijn geen aanvullende maatregelen meer nodig zijn om de waterveiligheid in het gebied te waarborgen. Bovendien blijven nog enkele stroken land langs de Maas gereserveerd voor toekomstige rivierverruiming (Projectbureau Ooijen-Wanssum & CSO Adviesbureau, 2012).

Ook met het oog op de verdere toekomst gaat gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum proactief te werk. Binnen het Deltaprogramma, dat zich richt op de Nederlandse waterveiligheid tot 2100, wordt Ooijen-Wanssum gezien als een interessant voorbeeldproject (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit & Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2010; L. C., interview). Principes die worden gehanteerd bij Ooijen-Wanssum, zoals het principe van rivierverruiming waar het kan en dijkversterking waar het moet, komen ook terug in het Deltaprogramma. Lea Crijns houdt zich als senior adviseur water bij Rijkswaterstaat Zuid-Nederland bezig met het Deltaprogramma. Zij denkt dat gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum een goede bijdrage levert aan de hoogwaterveiligheid in het Maasgebied op lange termijn (L. C., interview).

### **Water zo snel mogelijk afvoeren ↔ water bergen/retentie**

Onder 'het water zo snel mogelijk afvoeren' wordt verstaan dat water via de kortste weg een gebied uit geleid wordt. Dit gebeurde in het verleden vaak bij beken. Beeklopen werden rechtgetrokken waardoor de grond in het beekdal droger werd en gebruikt kon worden als landbouwgrond. Het gevolg hiervan is dat de piekafvoer van de beek stijgt. Regenwater wordt immers sneller via de beek uit het gebied weggevoerd. Bij rivieren hebben soortgelijke ontwikkelingen plaatsgevonden (K. V., persoonlijke communicatie). Water bergen en retentie betekent juist dat het water langer in een gebied wordt opgeslagen. Een retentiegebied is een gebied waar het water heen kan stromen ten tijde van hoogwater, waardoor de waterstand in de rivier wordt verlaagd. In het retentiegebied wordt het water tijdelijk opgeslagen. Zodra het hoogwater voorbij is en de waterstanden in de rivier weer normaal zijn, wordt het water uit het retentiegebied via de rivier afgevoerd.

De Zandmaas, waar Ooijen-Wanssum deel van uitmaakt, heeft een functie als overstromingsgebied bij hoge waterstanden (Van den Herik & Van Rooy, 2008). Van nature bestaan er langs de Maas waterbergende gebieden. Bij hoogwater stromen eerst de laagst gelegen gebieden vol en daarna de hogere. Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum is erop gericht om te voorkomen dat dit bergende gebied langs de Maas verloren gaat (K. V., persoonlijke communicatie). Door het reactiveren van de Oude Maasarm wordt een deel van het natuurlijke bergende gebied dat de Maas vroeger had weer heropend en wordt een deel van het bergend gebied hersteld.

Kortom, er is in Ooijen-Wanssum geen sprake van het zo snel mogelijk afvoeren van hoogwater naar gebieden benedenstrooms en zijn er ook geen retentiegebieden die dienen voor de tijdelijke opslag van water. De maatregelen die in het gebied worden genomen zijn met name gericht op het bieden van meer ruimte voor waterberging in het stroomgebied van de Maas. Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum zit dus ergens tussen het afvoeren van water en retentie in.

## **Coalities bij gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum**

Opvallend is dat bij gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum geen duidelijke coalities zijn te onderscheiden tussen groepen actoren die het fundamenteel oneens zijn over de voorkeursstrategie. De deelnemende overheden en de partijen uit de omgeving lijken het in grote lijnen eens over de gekozen strategie om meer ruimte te creëren voor de Maas. Dit blijkt uit de verkenning van Habiforum, waarin verschillende oplossingsstrategieën zijn ontworpen en beoordeeld in overleg tussen bewoners, ondernemers, overheden, maatschappelijke organisaties en deskundigen. “Vrijwel unaniem is de voorkeur uitgesproken voor de strategie Verruiming als principe, met daarin opgenomen de sterke elementen van de strategieën Inlaat en Kades” (Van den Herik & Van Rooy, 2008).

Uit diezelfde verkenning blijkt echter dat aanvankelijk niet iedereen achter de plannen stond. Bewoners en ondernemers voelden zich veilig achter de noodkades die in 1995 zijn opgebouwd en waren in de eerste instantie verontwaardigd dat de kades door de gebiedsontwikkeling weer zouden verdwijnen (Van den Herik & Van Rooy, 2008). Met deze bewoners is het gesprek aangegaan om hen van meer informatie en kennis te voorzien over de aard van het gebied en de schijnveiligheid die de huidige kades bieden. De meeste woningen liggen namelijk hoger dan de hoogte van de kades en bij overstromingen zoals in 1993 en 1995 houden de kades geen stand. Bovendien zijn belanghebbenden uit de omgeving vanaf het begin betrokken bij de verkenning en kunnen ze meedenken en meepraten over oplossingsrichtingen. Doordat ze betrokken worden in het proces is meer begrip en draagvlak ontstaan voor de inhoud van het project onder bewoners, ondernemers en andere belanghebbenden in het gebied (Van den Herik & Van Rooy, 2008). Ook de zes betrokken overheden (het waterschap, de twee gemeenten, de provincie, Rijkswaterstaat en het ministerie van Infrastructuur en Milieu) zijn het onderling in grote lijnen eens over de gekozen voorkeursstrategie.

Waarschijnlijk is de overeenstemming tussen alle partijen tevens het gevolg van verschillende voordelen die de gebiedsontwikkeling oplevert voor iedere partij. De overheden en veel andere betrokkenen zijn erbij gebaat dat het watervraagstuk in het gebied wordt opgelost. De gemeenten Horst aan de Maas en Venray krijgen als gevolg van de gebiedsontwikkeling meer mogelijkheden voor economische ontwikkeling en woningbouw. Ook voor ondernemers in het gebied is het voordelig dat er mogelijkheden ontstaan om hun bedrijven uit te breiden. Voor het ministerie en Rijkswaterstaat levert de gebiedsontwikkeling een bijdrage aan het veiliger maken van het Maasgebied en de hiervoor gestelde doelen, zowel op korte als op lange termijn (L. C., interview). Voor natuur- en milieugroeperingen is het voordeel dat er veel nieuwe natuur wordt ontwikkeld in de Oude Maasarm en de twee hoogwatergeulen. En de meeste bewoners en bedrijven profiteren van de gebiedsontwikkeling doordat ze een betere bescherming krijgen tegen hoogwater.

Voor de meeste partijen levert de gebiedsontwikkeling dus een of ander voordeel op. Dit heeft een positieve invloed op het draagvlak. De partijen zijn het eens over de grote lijn, het basisidee achter de gebiedsontwikkeling. In de planuitwerking treden nog wel meningsverschillen op over de precieze uitwerking van bepaalde aspecten van de gebiedsontwikkeling. Een voorbeeld hiervan is dat een natuurorganisatie het liefst natuur wenst in de gehele Oude Maasarm, terwijl een agrariër die daar grond heeft de voorkeur geeft aan de bestemming ‘agrarisch’, en een andere ondernemer bijvoorbeeld graag mogelijkheden voor een recreatieve voorziening zou willen zien.

## Conclusie

Uit de bovenstaande analyse van discoursen blijkt dat bij gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum niet puur een traditioneel of een modern discours aan de orde is. Van beide discoursen zijn elementen terug te vinden, hoewel het moderne discours de overhand heeft.

Op een vijftal aspecten is bij gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum het moderne discours van toepassing. Bij Ooijen-Wanssum is sprake van *functiemenging*. Er is actief gezocht naar combinaties van functies die win-win situaties kunnen opleveren voor meerdere beleidsvelden, zoals waterveiligheid, ruimtelijke ordening en natuur. Waterveiligheid en ruimtelijke ordening worden hierbij beschouwd als *samenhangende beleidsvelden*. Verder komt uit de *projectmatige en gebiedsspecifieke* werkwijze bij Ooijen-Wanssum en de focus op het creëren van *ontwikkelmogelijkheden*, ook duidelijk het moderne discours naar voren. Tot slot is de *proactieve* werkwijze met betrekking tot waterveiligheid in Ooijen-Wanssum, dus het zorgen dat er op langere termijn geen ingrepen gedaan hoeven te worden om de waterveiligheid in het gebied te waarborgen, kenmerkend voor het moderne discours.

Op andere aspecten neigt de gebiedsontwikkeling in Ooijen-Wanssum juist meer naar het traditionele discours. *Overheidspartijen* zijn de belangrijkste spelers in de gebiedsontwikkeling, zoals ook bij het traditionele discours naar voren komt. Ook speelt *expertkennis* bij Ooijen-Wanssum een belangrijke rol. Partijen uit de omgeving worden wel betrokken: er vindt overleg plaats met hen en hun kennis wordt wel meegenomen, maar in vergelijking tot het aandeel expertkennis is dit beperkt. Tot slot gaat gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum uit van de *overschrijdingskans* van de dijken, hoewel bij het bepalen van de ligging van deze dijken wel rekening is gehouden met de potentiële gevolgen van een overstroming. Volgens deze drie aspecten volgt Ooijen-Wanssum dus vooral het traditionele discours.

Bovendien zijn er een aantal aspecten waarop Ooijen-Wanssum een middenweg volgt tussen het traditionele en het moderne discours. Zo vindt Ooijen-Wanssum deels *top-down* en deels *bottom-up* plaats: top-down vanwege allerlei kaders en voorwaarden van deelnemende overheden en bottom-up omdat de belangen van verschillende betrokkenen uit het gebied worden meegenomen. Een ander aspect waarop van beide discoursen iets is terug te vinden is de keuze voor *technische en ruimtelijke oplossingen*. Uitgangspunten zijn ruimtelijke oplossingen om ruimte voor de Maas te creëren, volgens het moderne discours. Bescherming van mensen en gebouwen vindt plaats in de vorm van technische oplossingen. Dit is kenmerkend voor het traditionele discours. Tot slot wordt in Ooijen-Wanssum een soort tussenvorm nagestreefd tussen *water zo snel mogelijk afvoeren* en *water bergen* ofwel *retentie*. Bij de gebiedsontwikkeling wordt meer ruimte voor de Maas gecreëerd, waardoor er meer water door het gebied kan stromen zonder dat dit leidt tot overstromingen van bebouwd gebied.

In de Nederlandse beleidscontext werd naast het traditionele en het moderne discours ook een klimaatadaptatie discours onderscheiden. Het idee van klimaatadaptatie is niet expliciet terug te vinden bij Ooijen-Wanssum. Binnen de gebiedsontwikkeling wordt erkend dat klimaatverandering leidt tot hogere rivierafvoeren (Van den Herik & Van Rooy, 2008). In de Integrale Verkenning Maas van Rijkswaterstaat worden de IVM 2-maatregelen voorgesteld om deze hogere afvoeren te kunnen accommoderen. Het reactiveren van de Oude Maasarm in de vorm van een groene rivier is een maatregel die in de toekomst wordt voorzien in het kader van deze IVM 2-doelstelling (Projectbureau Ooijen-Wanssum, 2008;

Projectbureau Ooijen-Wanssum & CSO Adviesbureau, 2010). Samen met de andere maatregelen die worden genomen in Ooijen-Wanssum, zoals de hoogwatergeulen bij Ooijen en Wanssum, zal het gebied na afloop van de gebiedsontwikkeling voldoen aan de IVM 2-doelstellingen, waardoor het gebied tot het jaar 2100 bestand zal zijn tegen hogere waterstanden als gevolg van klimaatverandering (Projectbureau Ooijen-Wanssum, 2008).

De klimaatdoelstellingen voor Ooijen-Wanssum zitten dus al op een hoger niveau ingebouwd in het project, middels de geëiste waterstanddaling volgens de IVM 2-maatregelen. Dit verklaart waarom op het niveau van Ooijen-Wanssum het klimaatadaptatie discours niet expliciet zichtbaar is.

Het is opmerkelijk dat bij de gebiedsontwikkeling in Ooijen-Wanssum geen duidelijke coalities zijn te onderscheiden. De betrokken partijen zijn het grotendeels eens over het basisidee van de gebiedsontwikkeling, dus het creëren van zoveel mogelijk ruimte voor de Maas, tegelijkertijd gebouwen en mensen beschermen en kansen creëren voor ontwikkeling.

In het verleden zijn er wel discussies geweest. Zo waren bewoners en ondernemers uit de omgeving het aanvankelijk niet eens met het verwijderen van de noedkades die in 1995 zijn aangelegd. Toen hen duidelijk werd dat deze kades weinig bescherming boden en dat er nieuwe kades komen die een betere bescherming bieden, werd deze discussie opgelost. Nog steeds zijn er wel discussies tussen partijen over de specifieke invulling van bepaalde details, maar over de grote lijnen blijven de partijen het eens.

Er bestaat er in Ooijen-Wanssum een breed draagvlak voor de gebiedsontwikkeling om twee redenen. Ten eerste bestaat er een grote mate van steun vanuit belanghebbenden, doordat bewoners, ondernemers en organisaties in het gebied vanaf het begin, dus vanaf de verkenningsfase, actief zijn betrokken bij het project. Dit gebeurt nu het project in de planuitwerkingsfase verkeert nog steeds, in de vorm van belangengroepen (Projectbureau Ooijen-Wanssum, 2013b). Ten tweede biedt de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum voor de meeste betrokkenen bepaalde voordelen. Het merendeel van de bewoners en bedrijven in het gebied krijgt als gevolg van de gebiedsontwikkeling een betere bescherming tegen hoogwater en er komen meer ontwikkelmogelijkheden (Projectbureau Ooijen-Wanssum, 2013a).



## **6. Analyse van maatwerkbescherming in Ooijen-Wanssum**

In dit hoofdstuk worden de discoursen en coalities van actoren die aan de orde zijn bij maatwerkbescherming geanalyseerd. Eerst wordt in paragraaf 6.1 een beschrijving gegeven van maatwerkbescherming. Hierbij wordt onder andere ingegaan op verschillende typen maatwerkoplossingen en wanneer eigenaren van gebouwen in aanmerking komen voor maatwerkbescherming. In paragraaf 6.2 worden de discoursen die bij maatwerkbescherming aan de orde zijn geanalyseerd volgens de aspecten die in paragraaf 4.4 zijn uiteengezet. In deze paragraaf worden ook twee coalities van actoren onderscheiden die verschillende opvattingen hebben over maatwerkoplossingen.

### **6.1 Beschrijving van maatwerkbescherming**

Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum is een van de weinige projecten in Nederland waarbij maatwerkbescherming wordt toegepast. Tot nu toe is dit bij enkele andere projecten gedaan, namelijk bij de ontpoldering van de Noordwaard en de rivierverruiming in de Overdiepse Polder. Bij deze projecten worden gebieden buitendijks geplaatst, net als bij Ooijen-Wanssum. Op sommige plekken blijft het wel mogelijk en veilig om er te kunnen wonen. Veel woningen in de Noordwaard liggen op terpen, die middels maatwerk veiliger worden gemaakt. Er worden ook een aantal nieuwe terpen aangelegd, waar nieuwbouw op plaatsvindt (Rijkswaterstaat, n.d.). In de Overdiepse Polder worden ook terpen aangelegd, waar de agrariërs in het gebied hun bedrijf op kunnen voortzetten (Provincie Noord-Brabant, 2014).

De keuze om in Ooijen-Wanssum voor sommige panden maatwerkbescherming te bieden, komt voort uit het idee dat mensen niet heel zwaar de dupe mogen worden van een verandering van de ligging van hun woning van binnendijks naar buitendijks (Projectbureau Ooijen-Wanssum & CSO Adviesbureau, 2010; K. H., interview). In Ooijen-Wanssum is het op de meeste plaatsen mogelijk om buitendijks te wonen zonder dat hierdoor levensbedreigende situaties ontstaan, zij het soms met kleine aanpassingen. Bovendien is dit tot twintig jaar geleden een volledig buitendijks gebied geweest en past bebouwing hier in het landschap (K. H., interview; J. V., interview).

Een andere belangrijke reden om te kiezen voor maatwerkbescherming is dat de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in 2000 een belofte heeft gedaan dat de bewoners van de Zandmaas, waar Ooijen-Wanssum onder valt, een 1/250<sup>e</sup> bescherming zouden krijgen (Berns & Van Heesbeen, 2012; Van Heesbeen & Berns, 2011). Deze belofte is juridisch gezien waarschijnlijk van geen waarde, maar heeft wel verwachtingen gewekt onder bewoners (K. H., interview). In het licht van deze belofte wil het projectbureau de betrokken eigenaren technische maatwerkoplossingen bieden, in plaats van een schadevergoeding. Deze technische oplossingen geven de indruk van een overheid die op ruimhartige en servicegerichte wijze te werk gaat (K. H., interview). Dit in tegenstelling tot de gebruikelijke procedure voor het compenseren van belanghebbenden die schade ondervinden van een overheidsbesluit. Deze procedure gaat uit van het bieden van een schadevergoeding of het uitkopen van eigenaren die niet in hun huis kunnen blijven wonen.

Bij maatwerkbescherming geldt ook weer dat het water centraal staat. Bebouwing in het winterbed van de Maas mag de doorstroming niet belemmeren. Bovendien mag er geen gevaar ontstaan doordat mensen buitendijks wonen. Mensen mogen niet verrast kunnen worden door een overstroming en hierdoor risico lopen op ernstig letsel of dood (K. H., interview). Op de plaatsen waar woningen staan die in aanmerking komen voor maatwerkbescherming zijn mogelijkheden om veel ruimte voor de rivier te creëren. Dit is één van de redenen waarom ervoor gekozen is om deze gebouwen niet te beschermen middels een primaire waterkering. Bovendien waren deze gebouwen vóór 1995 ook buitendijks gelegen. Tot slot is het vanuit kostenoverwegingen ook niet haalbaar om deze vaak solitair gelegen panden te beschermen middels een primaire kering (J. V., interview).

Bij het bepalen welke woningen in aanmerking kunnen komen voor maatwerkbescherming wordt uitgegaan van een beschermingsfilosofie gericht op het huidige beschermingsniveau. Alleen eigenaren die door toedoen van de gebiedsontwikkeling te maken krijgen met een verslechtering in hun beschermingsniveau komen in aanmerking voor maatwerkbescherming (Projectbureau Ooijen-Wanssum, 2013a; K. H., interview). De provincie is juridisch verplicht om deze mensen op een of andere manier te compenseren voor deze verslechtering in hun bescherming. Maatwerkbescherming is een soort aanpak van hoe het projectbureau omgaat met deze eigenaren (B. K., interview).

### **Verschillende maatwerkoplossingen**

Er zijn verschillende maatwerkoplossingen mogelijk. Om te beginnen kunnen verschillende technische aanpassingen in en om de woning gedaan worden om het water tegen te houden. Dit zijn technische ingrepen in de gevel, het opvijzelen van de woning, de aanleg van een 'eigen' kering of de aanleg van hoge grond (Projectbureau Ooijen-Wanssum, 2013a). Technische ingrepen aan de gevel hebben als doel een woning waterdicht te maken tot een bepaalde hoogte. Bij een overstromingshoogte van enkele centimeters kan gedacht worden aan een maatwerkoplossing in de zin van het ophogen van de drempel. Het opvijzelen van een woning houdt in dat deze in zijn geheel wordt opgehoogd door de woning op te krikken. De ruimte die onder het gebouw vrijkomt wordt opgevuld, meestal met grond. De aanleg van een eigen kering rond één of enkele woningen dient plaats te vinden op de eigen grond van de huiseigenaar. De kering is eigendom van de huiseigenaar; deze is dan ook verantwoordelijk voor het beheer van zijn kering. Bij de aanleg van hoge grond wordt de grond rondom een woning opgehoogd tot een waterkerende hoogte. Deze grond kan daarna weer voor zijn oorspronkelijke functie gebruikt worden en er is geen beheer van de hoge grond vereist.

Een belangrijk uitgangspunt bij de bovenstaande technische oplossingen is dat er geen sprake mag zijn van beheer door een overheidsinstantie. De eigenaren die een technische oplossing krijgen aangeboden en deze accepteren zullen dus zelf zorg moeten dragen voor het beheer ervan. Het waterschap heeft namelijk aangegeven dat ze geen andere dijken zal beheren dan de primaire waterkeringen.

Voor panden met een te hoge overstromingsfrequentie is bepaald dat deze niet meer veilig te handhaven zijn. De overlast en risico's worden dan te groot bevonden om in die woning te kunnen blijven wonen. De overstromingsfrequentie waarbij dit het geval is, is overgenomen uit andere projecten in Nederland en ligt op een frequentie hoger dan 1/25 (Projectbureau Ooijen-Wanssum, 2013a; K. H., interview). Het projectbureau is in dergelijke gevallen bereid het pand te kopen. Vervolgens kan het projectbureau ervoor kiezen het pand te slopen of het te

verkopen als buitendijkse woning. Bij verkoop is de nieuwe eigenaar ervan bewust dat hij of zij een buitendijks pand gekocht heeft met een grote kans op wateroverlast. De prijs van de woning is hier dan ook op aangepast. Daarnaast kan het projectbureau ook alleen het gebouw kopen, maar blijft de woningeigenaar eigenaar van de grond waarop het gebouw staat. De eigenaar kan vervolgens zijn pand slopen, de grond ophogen en hier een nieuwe woning op bouwen.

Naast bovengenoemde technische oplossingen en koop voor bijzondere gevallen, is het bieden van een schadevergoeding een mogelijke maatwerkoplossing. Een schadevergoeding bestaat uit een vergoeding voor de waardedaling van het pand als gevolg van de verandering van binnendijks naar buitendijks en een eenmalige vergoeding voor hoogwaters in de toekomst (K. H., interview).

In overleg tussen het projectbureau en een eigenaar die in aanmerking komt voor maatwerkbescherming wordt bekeken welke van bovenstaande maatwerkoplossingen toegepast kan worden. Bij deze keuze spelen de wensen van de betreffende eigenaar een zeer belangrijke rol (K. H., interview). Een dergelijk overleg gaat als volgt in zijn werk: het projectbureau licht toe aan de eigenaar welke consequenties de verandering van binnendijks naar buitendijks heeft en dat de eigenaar hierdoor te maken krijgt met een lagere bescherming tegen overstromingen. Vervolgens wordt aan de eigenaar gevraagd wat hij/zij als mogelijke oplossingen hiervoor ziet, waarna de mogelijke oplossingen die het projectbureau kan bieden worden besproken. De eigenaar kan hier zijn/haar mening over geven. In overleg wordt voor een bepaalde oplossing gekozen. De eigenaar wordt geen maatwerkoplossing opgelegd.

## **6.2 Analyse van discourses bij maatwerkbescherming**

In deze paragraaf worden de achterliggende discourses bij maatwerkbescherming geanalyseerd en worden twee coalities onderscheiden die spelen bij maatwerk. Voor de analyse van discourses wordt wederom gebruik gemaakt van de aspecten uit paragraaf 4.4. Sommige aspecten zijn niet aan de orde bij maatwerkbescherming. Dit heeft te maken met de aard van maatwerkbescherming en de gevallen waarop maatwerkbescherming betrekking heeft.

### **Algemeen**

#### **Functiescheiding ↔ functiemenging**

Het toestaan van wonen in buitendijks gebied, in het winterbed van de Maas, duidt op een menging van functies, aangezien de waterbergende functie van het winterbed gecombineerd wordt met een woonfunctie. Dit wordt echter alleen toegelaten als de bebouwing geen belemmering vormt voor de doorstroming van het water (K. H., interview; J. V., interview). Bij technische maatwerkoplossingen, zoals het ophogen van de drempel, het aanleggen van een maatwerkkring of hoge grond is sprake van functiemenging. Dit aangezien hierbij bewoning van het winterbed van de Maas wordt toegestaan.

Bij panden die het projectbureau aankoopt en die vervolgens gesloopt worden is er juist sprake van functiescheiding. Deze woningen krijgen vaker dan eens per 25 jaar te maken met overstromingen, die vaak gepaard gaan met relatief hoge waterstanden in de woning, van ongeveer een halve meter. Voor deze woningen is besloten dat wonen niet meer aanvaardbaar is (Gloude-mans, 2013). Bij deze woningen kan de woonfunctie dus niet gecombineerd worden met de waterbergende functie van het winterbed van de Maas. Bij maatwerkoplossingen is er dus in

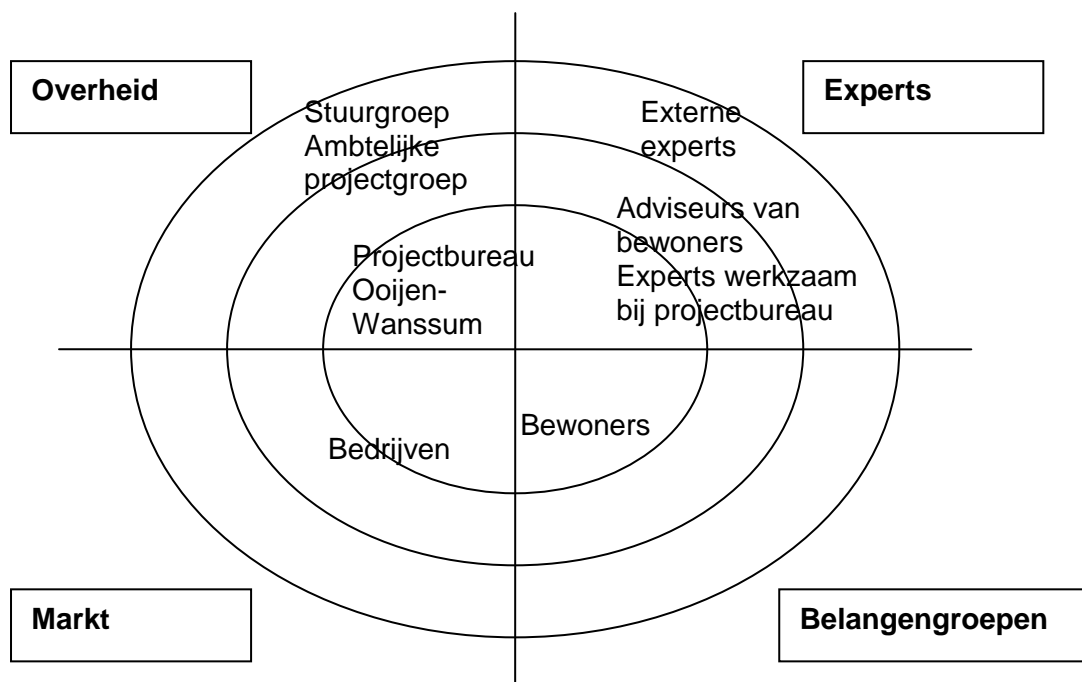
sommige gevallen sprake van functiemenging en in sommige gevallen van functiescheiding.

### **Gescheiden beleidsvelden ↔ samenhangende beleidsvelden**

Bij maatwerkbescherming hangen de beleidsvelden van waterveiligheid en ruimtelijke ordening met elkaar samen. Bij het bepalen van de juiste maatwerkoplossing per pand worden overwegingen vanuit waterveiligheid en ruimtelijke ordening afgewogen. Vanuit waterveiligheid wordt onder andere gekeken naar de overstromingsfrequentie en waterhoogte in de panden en vanuit ruimtelijke ordening zijn de ligging van het pand en de inpassing van maatregelen belangrijke factoren (Projectbureau Ooijen-Wanssum, 2013a).

### **Overheidstaak ↔ participatie van verschillende partijen**

Figuur 14 geeft een beeld van de betrokken actoren bij maatwerkbescherming. De belangrijkste spelers hierbij zijn het projectbureau en de betreffende bewoners die te maken krijgen met maatwerkoplossingen. Er liggen ook een aantal bedrijven in het gebied die te maken krijgen met een verslechtering van hun beschermingsniveau als gevolg van de gebiedsontwikkeling. Enkele voorbeelden van dit soort bedrijven zijn agrarische bedrijven of een camping. Vaak zijn deze bedrijven gelegen bij een woning en is de bewoner tevens eigenaar van het bedrijf.



*Figuur 14: Indicatie van de betrokken actoren bij maatwerkbescherming*

Bij het projectbureau zijn experts werkzaam die mogelijke oplossingen onderzoeken en uitwerken. Daarnaast kan iedere eigenaar een adviseur in de arm nemen, die de eigenaar adviseert over geschikte oplossingen of de juiste hoogte van een schadevergoeding. Vanuit de overheid heeft het projectbureau zoals gezegd een centrale rol. De ambtelijke projectgroep en de stuurgroep zijn meer vanaf de zijlijn betrokken. Tussen de overheidspartijen vinden formele overleggen plaats. De voorbereiding wordt gedaan door het projectbureau. Zij contracteren deskundigen, onder andere voor de juridische toetsing. Ze schrijven stukken, doen veldonderzoek

en praten met eigenaren. Op basis hiervan leveren ze stukken aan de projectgroep en daarna leggen ze deze voor aan de stuurgroep. De projectgroep stuurt op de inhoud van de stukken. De stuurgroep neemt alleen besluiten en besluit dus ook op welke locatie voor welke oplossing wordt gekozen (K. H., interview).

Concluderend is er sprake van participatie door meerdere partijen. Dit is met name omdat de wens van de eigenaren en bewoners van panden die te maken krijgen met maatwerkoplossingen een zeer belangrijke rol speelt. In overleg tussen het projectbureau en deze eigenaren en bewoners wordt gezocht naar een oplossing, zoals in de voorgaande paragraaf is beschreven.

### **Top-down (hiërarchisch) ↔ bottom-up**

Het bedenken en uitwerken van maatwerkoplossingen vindt op een bottom-up wijze plaats. Dit begint met gesprekken tussen het projectbureau en de betreffende eigenaren en bewoners van de huizen die in aanmerking komen voor maatwerkbescherming. In overleg proberen het projectbureau en de eigenaar te komen tot een oplossing. Als dit lukt, wordt hier een document over geschreven. Dit zal vervolgens voorgelegd worden aan de stuurgroep en deze kan het uiteindelijk vaststellen (K. H., interview).

Er worden niet eenzijdig maatregelen of oplossingen opgelegd aan de bewoners. Pas als in overleg tussen het projectbureau en de eigenaren en bewoners geen passende oplossing wordt gevonden, kan het projectbureau besluiten een schadevergoeding te bieden. Deze schadevergoeding fungeert als een soort disclaimer: bewoners kunnen geen technische oplossingen afdwingen (K. H., interview). Het uitgangspunt van maatwerkbescherming is dus dat bottom-up in overleg tussen de woningeigenaar en het projectbureau tot een keuze wordt gekomen voor een maatwerkoplossing. Als dat niet lukt, kan het projectbureau top-down een schadevergoeding opleggen.

### **Expertkennis ↔ verschillende typen kennis**

Expertkennis speelt een belangrijke rol bij maatwerkbescherming. Vanuit het projectbureau zijn verschillende experts betrokken, die zich onder andere bezighouden met het uitwerken van verschillende technische oplossingen, het overleg met betrokken bewoners en de juridische begeleiding van het proces bij verschillende overheden. Deze experts beschikken over technische kennis; kennis over het gebied in combinatie met waterstanden; juridische kennis; kennis over het proces en de afstemming tussen verschillende overheden. Daarnaast zijn externe experts betrokken voor de benodigde juridische expertise, dus over wat wettelijk gezien verdedigbaar is. Dit zijn het juridisch adviesbureau Gloudemans en een hoogleraar (K. H., interview).

Daarnaast kan elke eigenaar zich laten adviseren door een adviseur, die ook over kennis beschikt, bijvoorbeeld over schadevergoedingen. Tot slot hebben de meeste bewoners van panden die in aanmerking voor maatwerkbescherming ervaringskennis van eerdere overstromingen en zijn ze bekend met het gebied. Zij denken wel mee over wat een geschikte oplossing zou zijn voor hun huis, maar het aandeel kennis van bewoners is waarschijnlijk beperkt ten opzichte van het aandeel expertkennis.

## **Ruimtelijke ordening**

### **Orde scheppen ↔ ontwikkelen**

Niet van toepassing. Maatwerkbescherming is gericht op het terugbrengen van de huidige bescherming bij gebouwen die als gevolg van de gebiedsontwikkeling in hun bescherming erop achteruitgaan (K. H., interview).

### **Blauwdrukplan (algemeen) ↔ plannen op projectbasis (gebiedsspecifiek)**

Bij maatwerkbescherming wordt per gebouw of per cluster van gebouwen gezocht naar een specifieke maatwerkoplossing voor dat ene gebouw of dat specifieke cluster. Hierbij wordt onder andere gekeken naar de overstromingsfrequentie en waterhoogte in de woning, de ligging en bouwkundige staat van de woning en de mening van de eigenaar (Projectbureau Ooijen-Wanssum, 2013a). Er bestaat geen blauwdruk van een huis met een bepaalde maatwerkoplossing, die als een soort mal over alle gebouwen heen wordt gelegd. Er wordt specifiek per pand en in overleg met de eigenaar bekeken wat de beste oplossing is.

## **Waterveiligheid**

### **Technische oplossingen ↔ ruimtelijke oplossingen**

Het merendeel van de maatregelen bij maatwerkbescherming zijn technische oplossingen, zoals de aanleg van een dijkje of hoge grond, het verhogen van een drempel of een aanpassing maken aan de gevel. Bij oplossingen zoals het kopen en slopen van woningen of het toekennen van een schadevergoeding is er geen sprake van technische of ruimtelijke oplossingen. Deze vallen onder geen van beiden. De maatregelen bij maatwerkbescherming zijn dus doorgaans te typeren als technische oplossingen.

### **Overschrijdingskans ↔ overstromingsrisico**

Maatwerkbescherming gaat van geen van beiden uit, aangezien hierbij geen primaire waterkeringen worden aangelegd. Er zijn wel oplossingen in de zin van maatwerkdijkjes, maar deze hebben geen veiligheidsmechanismen zoals een primaire dijk. Bij maatwerkbescherming komt wel een soort risicobewustzijn naar voren. Er is in Ooijen-Wanssum gekozen om bepaalde gebouwen niet te beschermen middels een primaire waterkering. Dit zijn vaak solitair gelegen panden die een relatief lage waarde vertegenwoordigen en op locaties liggen waar mogelijkheden zijn om veel ruimte voor de rivier te maken (J. V., interview). Een primaire kering voor één of enkele panden wordt bovendien niet gedaan vanwege de te hoge kosten. Voor deze panden is daarom gekozen om maatwerkbescherming te bieden.

Bij maatwerkbescherming zie je duidelijk elementen uit meerlaagsveiligheid terugkomen. Meerlaagsveiligheid bestaat uit drie lagen. Maatwerkoplossingen vallen onder de eerste of tweede laag van meerlaagsveiligheid, afhankelijk van de gekozen oplossing. De eerste laag is overstromingspreventie, met name middels de aanleg van dijken. De aanleg van een maatwerkdijkje of het waterafstotend maken van de gevel valt onder deze laag. De tweede laag is het aanpassen van de ruimtelijke inrichting om de gevolgen van een overstroming zoveel mogelijk te beperken. Een maatwerkoplossing in de zin van het opvijzelen van een pand valt onder deze laag (K. V., persoonlijke communicatie). De derde laag van meerlaagsveiligheid is rampenbeheersing. Hieronder vallen zaken als mensen waarschuwen bij overstromingen en evacuatie. Deze laag is gericht op het beperken van de gevolgen als een overstroming eenmaal plaatsvindt (B. K., interview). Ook naar deze derde

laag wordt gekeken bij maatwerkbescherming. Het is van belang dat mensen toegang hebben tot een vluchtroute en niet verrast kunnen worden door het water en hierdoor verdrinken (K. H., interview).

### **Reactief ↔ proactief**

Niet van toepassing bij maatwerkbescherming. Het is een juridische verplichting om eigenaren van panden die te maken krijgen met een verslechtering in hun bescherming als gevolg van de gebiedsontwikkeling hiervoor te compenseren (B. K., interview).

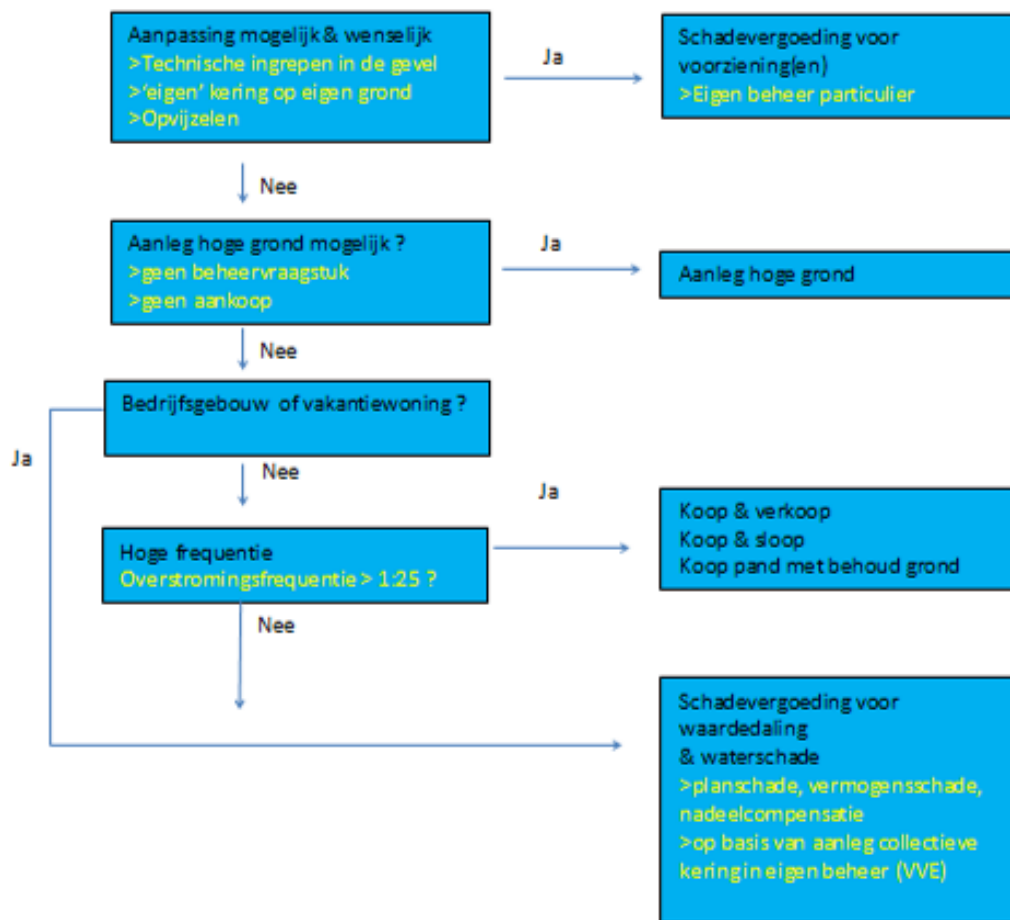
### **Water zo snel mogelijk afvoeren ↔ water bergen/retentie**

Niet van toepassing bij maatwerkbescherming.

### **Coalities bij maatwerkbescherming**

Bij maatwerkbescherming bestaat een meningsverschil tussen het projectbureau en de ambtelijke projectgroep over de voorkeursvolgorde van de verschillende maatwerkoplossingen. Hier is sprake van twee groepen van partijen die van mening verschillen over een bepaald onderwerp, maar die wel uitgaan van eenzelfde discours. Het zijn dus geen discourscoalities in de strikte betekenis van het begrip. Het projectbureau en de projectgroep zijn het erover eens dat binnen de gebiedsontwikkeling een oplossing gezocht moet worden voor eigenaren die te maken krijgen met een verslechtering in hun beschermingsniveau en dat deze oplossing meer moet behelzen dan een lage schadevergoeding (K. H., interview; B. K., interview; J. V., interview).

Het projectbureau heeft een voorkeursschema opgesteld waar zij hun beoogde voorkeursvolgorde beschrijven. Deze is afgebeeld in figuur 15. Dit schema begint met de vraag of er technische oplossingen mogelijk en wenselijk zijn, zoals een drempelverhoging, aanpassingen aan de gevel, het opvijzelen van de woning of het aanleggen van een dijkje op eigen grond. Het beheer van deze oplossingen wordt de verantwoordelijkheid van de eigenaar. Indien dit niet mogelijk of wenselijk is, wordt de optie voor het aanleggen van hoge grond bekeken. Dit betekent dat omliggende grond (meestal landbouwgrond) wordt opgehoogd tot een waterkerende hoogte. De grond kan vervolgens zijn functie behouden en vraagt geen beheer zoals een dijk. Als deze oplossing ook niet mogelijk is, kan het projectbureau in bijzondere gevallen, bij een te hoge overstromingsfrequentie, ervoor kiezen om een pand te kopen. Dit doen ze echter alleen bij woningen. Reden hiervoor is dat de belofte van de staatssecretaris om iedereen te beschermen alleen is gedaan voor woningen. Voor bedrijven en vakantiewoningen voelt het projectbureau deze belofte minder (K. H., interview). Tot slot, als alle andere oplossingen afvallen, kan het projectbureau een schadevergoeding bieden voor de waardedaling van het pand en toekomstige hoogwaters. Zowel woningen als bedrijven kunnen voor een schadevergoeding in aanmerking komen.



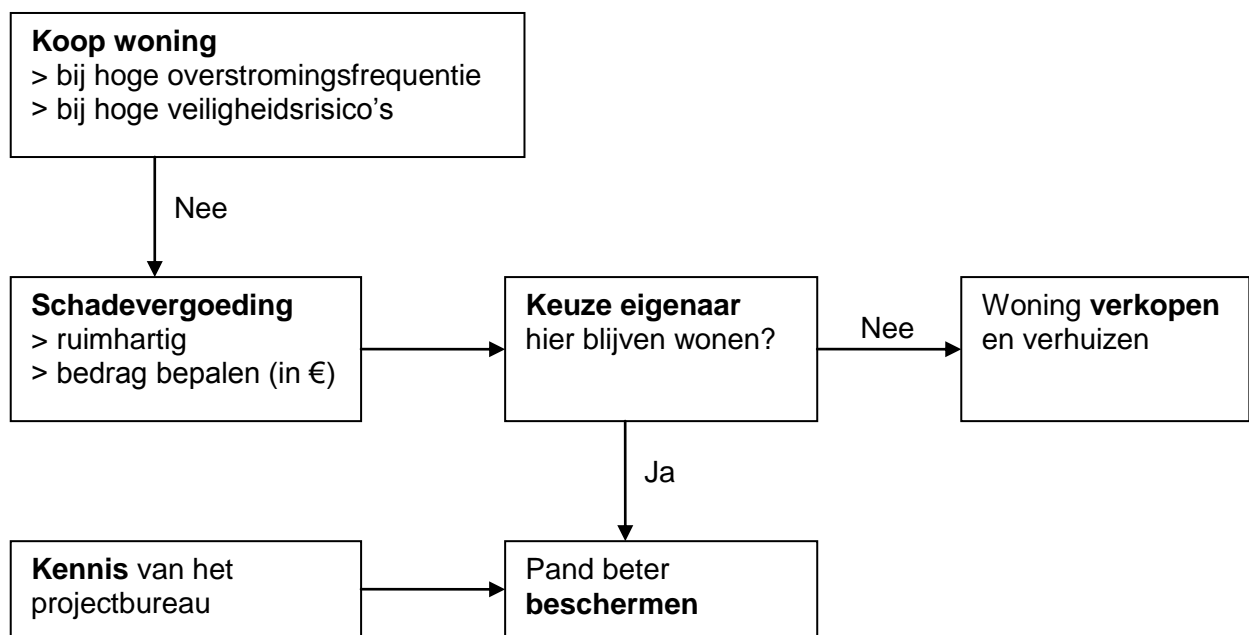
Figuur 15: Voorkeursschema maatwerkoplossingen projectbureau  
Bron: Projectbureau Ooijen-Wanssum, 2013a

De ambtelijke projectgroep zou de voorkeursvolgorde van het projectbureau liever omgedraaid zien. Zij vindt het onwenselijk om beginnen met iemands huis te verbouwen. Verschillende projectgroepleden geven hiervoor verschillende redenen. Jacques Vrusch, projectgroep lid namens het waterschap Peel en Maasvallei, heeft de zorg dat middels deze maatregelen te weinig bewustzijn en zelfredzaamheid bij de bewoners gecreëerd wordt. Hij vindt het belangrijk dat mensen bewust gemaakt worden van wat zo'n maatwerkoplossing betekent voor iemands veiligheid en dat een dergelijke technische oplossing niet dezelfde veiligheid biedt als een primaire waterkering (J. V., interview). Bart Kornman, projectgroep lid namens het ministerie van Infrastructuur en Milieu, denkt dat technische oplossingen hogere kosten met zich meebrengen dan bijvoorbeeld een ruimhartige schadevergoeding en dat het voor het projectbureau veel ingewikkelder is, doordat het veel uitzoekwerk vergt (B. K., interview).

De projectgroep zou graag zien dat begonnen wordt met het bieden van een ruimhartige schadevergoeding. Met die schadevergoeding kunnen eigenaren vervolgens zelf kiezen wat ze willen. In bijzondere gevallen, als mensen zwaar gedupeerd worden en/of de veiligheid van die mensen in het geding is, kan worden overgegaan tot koop (B. K., interview; J. V., interview). Koop kan volgens de projectgroep ook alleen bij woningen plaatsvinden. Wat dat betreft zitten de projectgroep en het projectbureau dus op één lijn.

Jacques Vrusch ziet een mogelijkheid om eigenaren die in het gebied willen blijven wonen en hun huis beter willen beschermen, hierbij te helpen door kennis aan

te bieden over geschikte maatregelen. Hij vindt het zeer belangrijk dat mensen goed geïnformeerd worden over de gevolgen van deze maatregelen voor hun veiligheid en hoe de verantwoordelijkheden rondom zulke maatregelen zijn geregeld. Als iemand bijvoorbeeld een ringdijkje om zijn huis legt en geïsoleerd komt te zitten bij een overstroming, wie is er dan verantwoordelijk als er een calamiteit plaatsvindt, zoals een brand? Dit soort zaken moeten goed doordacht worden en mensen die hun huis willen beschermen, moeten bewust gemaakt worden van dit soort risico's. De heer Vrusch vreest dat dit bewust maken van mensen mogelijk onderbelicht is in het maatwerkverhaal (J. V., interview). De hierboven toegelichte voorkeuren van de projectgroep zijn schematisch weergegeven in figuur 16.



Figuur 16: Schematische weergave van de voorkeuren voor maatwerkoplossingen bij de projectgroep

De tegenstelling in voorkeuren tussen het projectbureau en de projectgroep vormt nu een knelpunt bij maatwerkbescherming. Keesjan van den Herik, omgevingsmanager bij het projectbureau, zou graag willen dat de stuurgroep het voorkeursschema van het projectbureau had vastgesteld, zodat hij hier verder mee kon werken en de bewoners kon benaderen. De projectgroep vond dat het hier nog te vroeg voor was. De stuurgroep heeft nu gezegd dat het projectbureau mag proberen er via het door het projectbureau opgestelde schema uit te komen met de betreffende bewoners. Pas als dit lukt, stelt de stuurgroep dit schema vast (K. H., interview). Op dit moment is nog niet duidelijk voor welk type maatwerkoplossingen uiteindelijk gekozen zal worden en welke ideeën, dus welke coalitie, hierin de overhand zal krijgen.

## Conclusie

Uit de bovenstaande analyse van discoursen bij maatwerkbescherming blijkt dat hier zowel elementen van het traditionele als van het moderne discours aan de orde zijn. Het moderne discours komt iets duidelijker naar voren dan het traditionele.

Op vier aspecten is bij maatwerkbescherming het moderne discours van toepassing. Hoogwaterveiligheid en ruimtelijke ordening *hangen sterk met elkaar samen*, omdat bij het afwegen van de keuze voor maatwerkoplossingen zowel naar overwegingen vanuit ruimtelijke ordening als vanuit waterveiligheid wordt gekeken.

Daarnaast zijn er *verschillende partijen betrokken* bij maatwerkbescherming. Met name de betreffende eigenaren en bewoners en het projectbureau zijn belangrijke spelers. Maatwerkoplossingen worden *specifiek* per gebouw en in overleg tussen het projectbureau en de eigenaar besproken. Dit gebeurt *bottom-up*, hoewel het projectbureau top-down een schadevergoeding kan bieden als de betrokkenen er op een bottom-up wijze niet uitkomen. Dit is dus een soort stok achter de deur. Het bottom-up proces, waarin verschillende betrokkenen participeren en waarbij specifiek per gebouw wordt bekeken welke oplossing het beste is, is typerend voor het moderne discours.

Bij maatwerkbescherming komen daarnaast ook elementen terug van het traditionele discours. *Expertkennis* speelt een belangrijke rol. De mening en ervaringskennis van bewoners is wel van belang, maar expertkennis voert de boventoon. Wat ook kenmerkend is voor het traditionele discours is dat *technische oplossingen* worden ingezet. Maatwerkbescherming bestaat grotendeels uit technische maatregelen, zoals aanpassingen aan de gevel of het aanleggen van een dijkje om een huis. Ruimtelijke oplossingen komen bij maatwerkbescherming niet voor.

Bij het aspect *functiescheiding ↔ functiemenging* komen zowel het traditionele als het moderne discours terug bij maatwerkbescherming. Bij gevallen waar een pand wordt aangekocht en gesloopt is sprake van functiescheiding. Wonen in het winterbed wordt hier niet toegelaten. Bij de technische aanpassingen in en om het pand is juist sprake van functiemenging, omdat bewoners in het winterbed kunnen blijven wonen. De functies waterberging en wonen worden zo gecombineerd.

Maatwerkbescherming gaat niet uit van een benadering gebaseerd op *overschrijdingskansen* of *overstromingsrisico's*, omdat hierbij geen primaire dijken worden aangelegd. Er speelt wel een soort risicobewustzijn mee, aangezien ervoor gekozen is om deze panden niet middels een primaire waterkering te beschermen vanwege hun relatief lage waarde en solitaire ligging. Daarbij zijn elementen terug te vinden uit alle drie de lagen van meerlaagsveiligheid: de aanleg van dijken (hier dus middels kleine maatwerkdijkjes), het aanpassen van de bebouwing en zorgen voor vluchtroutes voor evacuatie.

Tot slot zijn een drietal aspecten niet van toepassing, door de aard en het schaalniveau van maatwerkbescherming. Dit betreft de aspecten *orde scheppen ↔ ontwikkelen*, *reactief ↔ proactief* en *water zo snel mogelijk afvoeren ↔ water bergen/retentie*.

Het klimaatadaptatie discours dat in de Nederlandse context aan de orde is, is niet terug te vinden bij maatwerkbescherming. Klimaatverandering wordt ook niet genoemd in relatie tot maatwerkoplossingen. Klimaatadaptatie is hierbij ook niet aan de orde, aangezien maatwerkbescherming alleen gericht is op het terugbrengen van het huidige beschermingsniveau bij de betreffende woningen. Het beschermen van deze woningen tegen de gevolgen van klimaatverandering hoort hier niet bij.

Bij maatwerkbescherming zijn twee groepen van partijen te onderscheiden met een meningsverschil. Dit zijn de ambtelijke projectgroep en het projectbureau. Zij verschillen van mening over de voorkeursvolgorde van de verschillende maatwerkoplossingen. Het projectbureau geeft de voorkeur aan technische oplossingen. Zij willen dat mensen zoveel mogelijk in hun eigen huis kunnen blijven wonen. Deze woningen zijn in het verleden ook buitendijks geweest en wonen buitendijks levert in het Maasgebied geen levensbedreigende situaties op. Daarbij

speelt de gedane belofte dat iedereen beschermd zou worden een rol in de keuze voor technische oplossingen (K. H., interview).

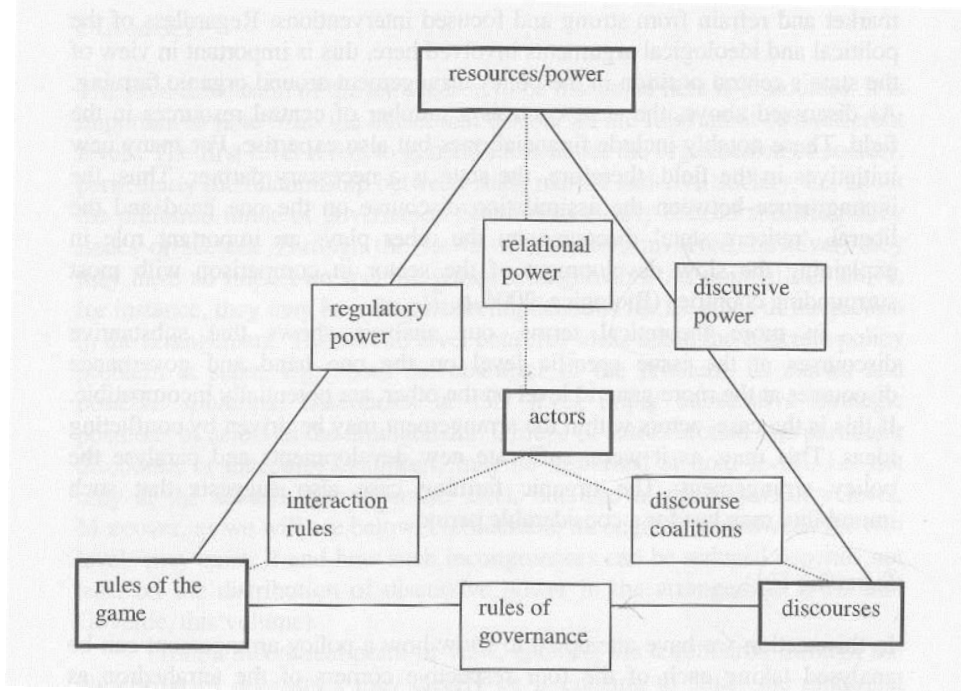
De projectgroep geeft echter de voorkeur aan het bieden van een ruimhartige schadevergoeding. Dit vanuit de overweging dat een schadevergoeding goedkoper en makkelijker is dan het maken van allerlei technische aanpassingen (B. K., interview). Mensen die in het gebied blijven wonen en zich beter willen beschermen, kunnen de schadevergoeding gebruiken om zelf maatregelen te treffen. Hiervoor zou het projectbureau haar kennis ter beschikking kunnen stellen. Bovendien is het belangrijk dat eigenaren bewust gemaakt worden van de risico's en verantwoordelijkheden van een 'eigen' bescherming (J. V., interview).

De twee coalities zijn op dit moment nog met elkaar in discussie. Het is nog niet duidelijk welke coalitie en dus wiens ideeën uiteindelijk de overhand zal krijgen en voor welk soort oplossingen uiteindelijk gekozen zal worden.



## 7. Vergelijking tussen de drie niveaus

In de voorgaande hoofdstukken zijn discoursen en discourscoalities in hoogwaterveiligheid en ruimtelijke ordening beschreven op drie niveaus: de Nederlandse beleidscontext, gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum als geheel en maatwerkbescherming binnen deze gebiedsontwikkeling. In dit hoofdstuk worden de discoursen en coalities op de drie niveaus met elkaar vergeleken. Hierbij komen enkele verschuivingen tussen de niveaus naar voren. Voor deze verschuivingen wordt een verklaring gezocht, waarbij gebruik wordt gemaakt van de beleidsarrangementenbenadering. Een beleidsveld kan middels deze benadering geanalyseerd worden aan de hand van vier samenhangende dimensies: discoursen, actoren en coalities, macht en hulpbronnen en spelregels. De samenhang tussen deze dimensies is weergegeven in de tetraëder in figuur 17. Bij de analyse van de drie niveaus is begonnen bij de dimensie 'discoursen' in de tetraëder. Van daaruit is deze dimensie via discourscoalities verbonden met de dimensie 'actoren'. Verschuivingen in discoursen en coalities van actoren kunnen vervolgens verklaard worden vanuit de andere dimensies, vanuit 'macht en hulpbronnen' of 'regels'. Daarnaast kunnen veranderingen in de bredere maatschappelijke context rond een beleidsdomein een verklaring bieden voor verschuivingen binnen het beleidsveld.



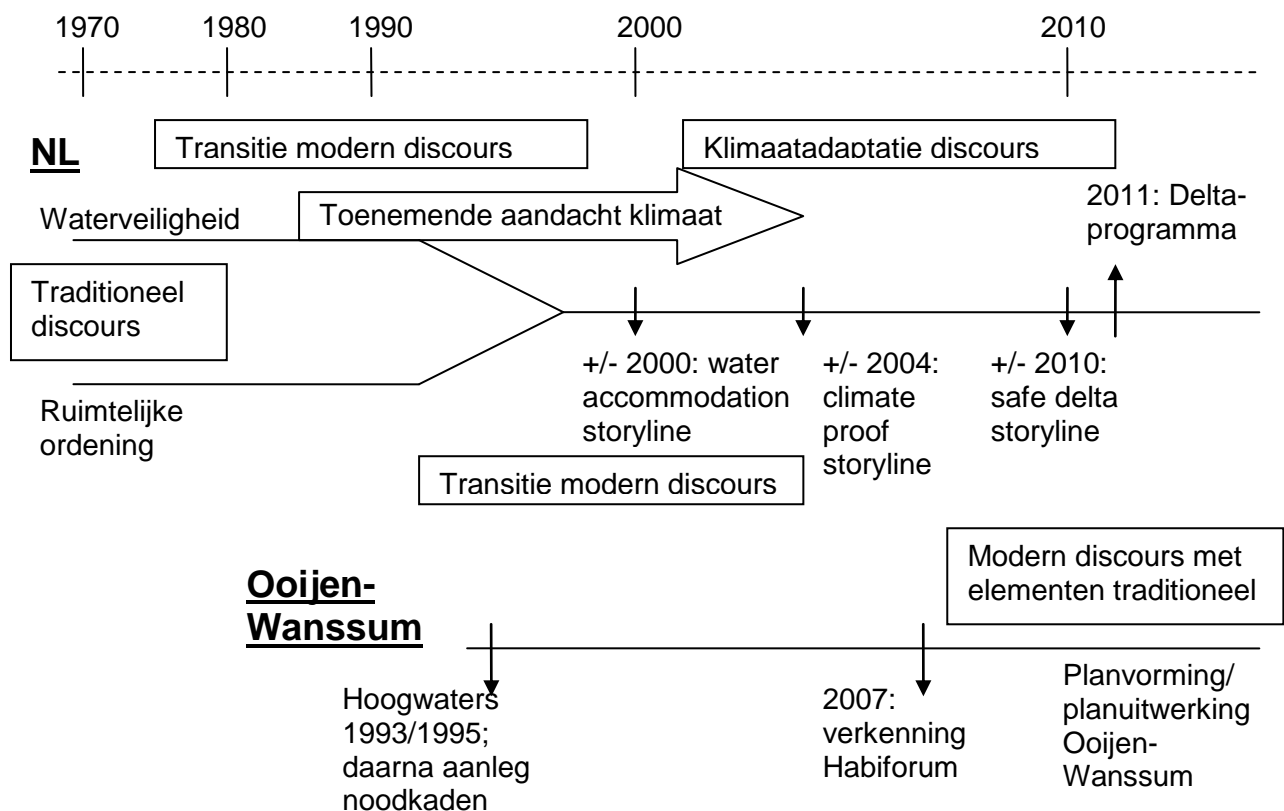
Figuur 17: De vier dimensies van een beleidsarrangement en hun onderlinge samenhang  
Bron: Liefferink, 2006, p. 60

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 7.1 worden de discoursen in hoogwaterveiligheid en ruimtelijke ordening op de drie niveaus met elkaar vergeleken en worden verschuivingen tussen de niveaus beschreven. Uit deze vergelijking komen drie opvallende verschuivingen naar voren. Vervolgens gaat paragraaf 7.2 in op deze opvallende verschuivingen en wordt hier een verklaring voor gezocht middels de beleidsarrangementenbenadering. Hiertoe worden discourscoalities op de drie niveaus vergeleken en wordt ingegaan op de dimensies

'macht en hulpbronnen' en 'spelregels'. Het hele beleidsarrangement wordt in samenhang bekeken met behulp van de tetraëder.

## 7.1 Vergelijking van discoursen op de drie niveaus

In figuur 18 zijn de discoursen binnen het Nederlandse beleid en gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum naast elkaar gezet met behulp van een tijdlijn. Op deze manier zijn de veranderingen in discoursen over de loop van de tijd zichtbaar gemaakt. De niveaus van gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en maatwerkbeschermt zijn in deze tijdlijn samengevoegd. De reden hiervoor is dat deze met elkaar overeen komen.



Figuur 18: Tijdlijnen Nederland en Ooijen-Wanssum

Op de tijdlijn van Nederland is te zien dat waterveiligheid en ruimtelijke ordening in het verleden gescheiden beleidsvelden waren. In beide beleidsvelden was een traditioneel discours aan de orde. Ruimtelijke ordening en waterveiligheid werden gezien als overheidstaken, die top-down werden uitgevoerd en uitgingen van principes als functiescheiding, technische oplossingen en blauwdrukplannen. Belangrijke verhaallijnen hierbij waren 'rule and order planning' en 'vechten tegen het water' (Wiering & Immink, 2006). In het domein van waterveiligheid begon vanaf midden jaren '70 een transitie naar een moderner discours. Binnen het domein van ruimtelijke ordening startte deze transitie later, vanaf de jaren '90. Gedurende de transitie kwam er meer aandacht voor de samenhang tussen waterveiligheid en ruimtelijke ordening en werden de beleidsvelden meer met elkaar verbonden. Ook werden verschillende partijen betrokken in projecten en kwamen er meer ruimtelijke

oplossingen, gericht op ontwikkeling. Belangrijke verhaallijnen binnen het moderne discours zijn 'ruimte voor water' en 'ontwikkelingsplanologie' (Wiering & Immink, 2006).






























Wat verder opvalt aan de tijdlijn van Nederland is dat al in de jaren '80 de aandacht voor klimaatverandering toenam. Klimaatverandering en klimaatadaptatie kwamen echter pas in het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw echt naar voren in beleid. Binnen het klimaatdiscours zijn drie verhaallijnen geconstrueerd, die achtereenvolgens dominant waren. Rond het jaar 2000 werd de 'water accommodation storyline' een belangrijke verhaallijn, welke in grote mate vergelijkbaar is met het moderne discours. Vanaf 2004 was de dominante denkrichting samen te vatten in de 'climate proof storyline' en rond 2010 werd de 'safe delta storyline' een belangrijke denkrichting binnen het klimaatdiscours. Deze laatste verhaallijn vertoont kenmerken van het traditionele discours, met name vanwege de centrale rol van de nationale overheid in deze verhaallijn.




Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum werd voorafgegaan door een aantal belangrijke gebeurtenissen in het gebied. Vóór 1995 was de Maas in Ooijen-Wanssum onbedijkt. In 1993 en 1995 overstroomde de rivier, met veel schade als gevolg. Als reactie op deze overstromingen zijn noodkades aangelegd, in afwachting van een duurzame oplossing. Toen na een aantal jaren duidelijk werd dat deze er niet zou komen, is Habiforum gestart met een verkenning om het gebied integraal te ontwikkelen. Bij de oplossing die uit de verkenning naar voren is gekomen, wordt veel ruimte gecreëerd voor de Maas en komt er ruimte vrij voor economische ontwikkeling en natuur.

Bij de gebiedsontwikkeling is een afweging gemaakt tussen het bieden van zoveel mogelijk ruimte voor de Maas en het beschermen van bewoners en bedrijven in het gebied. Uitgangspunt hierbij is rivierverruiming waar het kan en dijkversterking waar het moet (L. C., interview; K. H., interview). De consequentie hiervan is dat niet alle gebouwen in het gebied beschermd worden. Bebouwing die solitair is gelegen op een plek waar veel ruimte voor de rivier gecreëerd kan worden, krijgt geen bescherming middels een primaire waterkering. Een deel van deze gebouwen krijgt als gevolg van de gebiedsontwikkeling te maken met een verslechtering in hun bescherming tegen hoogwater. De provincie is juridisch verplicht de eigenaren van deze gebouwen hiervoor te compenseren. Voor deze panden is maatwerkbescherming bedacht: een aantal mogelijke maatwerkoplossingen waarmee deze eigenaren gecompenseerd kunnen worden.

De discourses die aan de orde zijn binnen de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming zijn sinds de verkenning ongeveer gelijk gebleven. Deze zijn te typeren als grotendeels modern met invloeden van het traditionele discours.

De tabel in figuur 19 geeft indicatie van de 'score' van elk van de drie niveaus op de verschillende aspecten van discourses. In werkelijkheid zijn de verschillende niveaus niet zo zwart-wit op het continuüm tussen het traditionele en het moderne discours te plaatsen. Middels deze tabel is echter wel in één oogopslag te zien op welke aspecten over het algemeen meer vanuit een traditioneler discours gedacht wordt en op welke aspecten volgens een moderner discours.

	Traditioneel	↔	Modern	
Functiescheiding			 	Func tiemenging
Gescheiden beleidsvelden			  	Samenhang / samenwerkende beleidsvelden
Overheidstaak			 	Verschillende partijen
Top-down / hiërarchisch		 		Bottom-up
Expertkennis	 			Verschillende typen kennis
Orde scheppen			 	Ontwikkelen
Blauwdrukplan, algemeen			  	Plannen op projectbasis, gebiedsspecifiek
Technische oplossingen			 	Ruimtelijke oplossingen
Overschrijdingskansen				Risicobenadering (kans x gevolg)
Reactief			 	Proactief
Water snel afvoeren		 		Water bergen, retentie

	Nederlandse beleidscontext
	Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum
	Maatwerkbescherming

N.B. bij sommige aspecten staat maatwerkbescherming niet aangegeven; dit zijn de aspecten die bij maatwerkbescherming niet aan de orde zijn.

Figuur 19: Indicatieve tabel vergelijking discourses op de 3 niveaus

Op nationaal niveau wordt gestreefd naar een werkwijze die zoveel mogelijk uitgaat van het moderne discours. Dit blijkt uit verschillende landelijke beleidsdocumenten over waterveiligheid, bijvoorbeeld *Anders omgaan met water. Waterbeleid voor de 21<sup>e</sup> eeuw* (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000), het *Nationaal Waterplan 2009-2015* (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer & Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2009) en het *Deltaprogramma 2011. Werk aan de delta* (Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al., 2010). In deze documenten komen ook duidelijk elementen van klimaatadaptatie aan de orde. Ook in nationale beleidsdocumenten met betrekking tot ruimtelijke ordening, zoals de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012) komt het moderne discours duidelijk naar voren.

Er zijn enkele uitzonderingen van discursieve aspecten die op nationaal niveau niet volledig aansluiten bij het moderne discours. Dit is om te beginnen het aspect *top-down* ↔ *bottom-up*. In het Nederlandse beleid voor ruimtelijke ordening en waterveiligheid wordt gestreefd naar een *bottom-up* werkwijze, maar tegelijkertijd

is te zien dat de verschillende beleidsdocumenten van bovenaf regels opleggen waar projecten op lokaal of regionaal niveau zich aan moeten houden. Het nationale beleid spreekt zichzelf hierin dus eigenlijk tegen. Bij het aspect *technische oplossingen* ↔ *ruimtelijke oplossingen* is sprake van een combinatie van beide. Het Nederlandse waterveiligheidsbeleid richt zich zowel op ruimte maken voor het water als op het gebruik van dijken voor de bescherming van gebieden. Tot slot wordt in het Nederlandse waterveiligheidsbeleid een tussenvorm nagestreefd tussen water snel afvoeren en water bergen of retentie. De twee uitersten van het continuüm komen hierin nagenoeg niet voor.

Op de niveaus van de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming bestaat een mix van traditionele en moderne discursieve elementen. Tussen de discoursen binnen Ooijen-Wanssum als geheel en maatwerkbescherming zit overlap, maar er zijn ook enkele verschillen. Hieruit blijkt dat ook binnen een project discursieve verschuivingen optreden naarmate het schaalniveau kleiner en concreter wordt. Bovendien bleek uit de analyse in paragraaf 6.2 dat sommige aspecten van discoursen bij maatwerkbescherming niet aan de orde zijn. Bij deze aspecten is maatwerkbescherming dus ook niet opgenomen in figuur 19.

### **Verschuivingen in discoursen**

Op een aantal discursieve aspecten komen de drie niveaus met elkaar overeen. Bij alle drie is sprake van *samenhangende beleidsvelden* en *gebiedsspecifieke plannen op projectbasis*. Op deze aspecten gaan alle drie de niveaus dus uit van een modern discours. Bovendien zijn zowel het landelijk beleid als gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum gericht op *ontwikkeling*. Het aspect *functiemenging* komt ook op alle drie de niveaus terug. Bij maatwerkbescherming komt daarnaast ook *functiescheiding* voor. Met betrekking tot waterveiligheid zijn er drie belangrijke overeenkomsten tussen de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en het nationale beleid. Beide gaan uit van een *proactieve* benadering, volgens het moderne discours. Hierbij worden maatregelen beoogd die een soort middenweg zijn tussen *water afvoeren* en *water bergen*. Deze twee aspecten zijn bij maatwerkbescherming niet aan de orde en kunnen hier dus niet mee vergeleken worden. Tot slot bestaat zowel bij gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum als in nationaal beleid een voorkeur voor *ruimtelijke oplossingen*, waarbij deze worden gecombineerd met *technische oplossingen*. Maatwerkbescherming gaat daarentegen vooral over *technische oplossingen*.

Er zijn ook een aantal discursieve verschillen tussen de drie niveaus. Deze kunnen gezien worden als discursieve verschuivingen die kunnen optreden tussen verschillende schaalniveaus. In figuur 19 zijn deze verschuivingen zichtbaar. Een aantal van de gevonden verschuivingen ligt voor de hand. Dit betreft ten eerste de verschuiving in het aspect *functiescheiding* ↔ *functiemenging*. Het nationale beleid en gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum gaan uit van functiemenging, terwijl bij maatwerkbescherming zowel functiemenging als functiescheiding voorkomt. Dit is te verklaren vanuit de gevallen waar maatwerkbescherming zich op richt. De afweging hierbij of wonen in het winterbed toegelaten kan worden, bepaalt in welke gevallen de functies wonen en waterberging gecombineerd kunnen worden en in welke gevallen niet.

Vervolgens is een verschuiving waargenomen in het aspect *technische oplossingen* ↔ *ruimtelijke oplossingen*. Bij het landelijke beleid en

gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum bestaat een voorkeur voor ruimtelijke oplossingen, aangevuld met technische oplossingen voor de bescherming van bebouwing. Bij maatwerkbescherming worden voornamelijk technische oplossingen gerealiseerd. Ook deze verschuiving is te verklaren vanuit de aard van de maatwerkoplossingen. Hierbij wordt een keuze gemaakt tussen technische oplossingen, koop of een schadevergoeding. Ruimtelijke oplossingen zijn hier niet aan de orde.

Een laatste voor de hand liggende verschuiving treedt op in het aspect *overschrijdingskansen* ↔ *risicobenadering*. Het Deltaprogramma op nationaal niveau gaat uit van een risicobenadering, terwijl in Ooijen-Wanssum gewerkt wordt met een benadering gebaseerd op de overschrijdingskans van een dijk. De reden voor deze verschuiving is de recente opkomst van de risicobenadering; deze werd geïntroduceerd in het Deltaprogramma in 2011. Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum was toen al een aantal jaren gaande en werkt nog via de toen actuele benadering van overschrijdingskansen, hoewel hier al wel een soort risicobesef aanwezig is.

Er zijn drie discursieve verschuivingen gevonden waarbij een verklaring niet voor de hand ligt. Deze zijn interessant voor het vervolg van dit onderzoek, waarbij een verklaring wordt gezocht middels de beleidsarrangementenbenadering. Dit betreft verschuivingen in de volgende aspecten. Om te beginnen treedt een interessante verschuiving op in het aspect *overheidstaak* ↔ *participatie van verschillende partijen*. In Ooijen-Wanssum heeft de overheid de belangrijkste rol, terwijl in nationaal beleid de participatie van verschillende actoren wordt nagestreefd. Bij maatwerkbescherming participeren wel verschillende partijen, doordat woningeigenaren hier een grotere invloed hebben.

Daarnaast wordt bij het aspect *top-down* ↔ *bottom-up* in Nederlands beleid een bottom-up benadering uitgedragen. Tegelijkertijd worden in dit beleid allerlei regels geformuleerd waar lagere schaalniveaus zich aan moeten houden. Hierdoor bestaat in Ooijen-Wanssum een combinatie van top-down en bottom-up, rekening houdend met kaders van bovenaf en belangen uit de omgeving. Maatwerkbescherming heeft juist meer een bottom-up karakter; het top-down toekennen van een schadevergoeding wordt hier gebruikt als 'stok achter de deur'.

Tot slot is een interessante verschuiving waargenomen in het aspect *expertkennis* ↔ *verschillende typen kennis*. Op nationaal niveau worden verschillende typen kennis van verschillende actoren van belang geacht, terwijl bij gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming expertkennis de belangrijkste rol heeft. Hier wordt wel getracht de kennis uit de omgeving te betrekken, maar deze bijdrage is beperkt in vergelijking met expertkennis.

Deze drie verschuivingen worden in paragraaf 7.2 verder onderzocht en verklaard aan de hand van de beleidsarrangementenbenadering.

### **Klimaatadaptatie**

Wat bovendien opvalt bij de vergelijking in discoursen tussen het nationale beleid, gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming, is dat er in het nationale beleid meer aandacht is voor klimaatverandering. Het klimaatadaptatie discours dat in Nederland is onderscheiden komt in Ooijen-Wanssum nauwelijks aan de orde. Bij maatwerkbescherming is klimaatadaptatie niet relevant, gezien de problemen waar maatwerkbescherming zich op richt. Hierbij hoeft namelijk alleen een compensatie toegekend te worden aan eigenaren die als gevolg van de

gebiedsontwikkeling te maken krijgen met een verslechtering in hun bescherming, waarbij deze compensatie verschillende invullingen kan krijgen.

In de tijdlijnen in figuur 18 (p. 66) is te zien dat in de tijd dat gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum begon, vanaf de verkenning in 2007, in Nederland een klimaatadaptatie discours aan de orde was. Ooijen-Wanssum gaat voornamelijk uit van het moderne discours, dat in Nederland tot ongeveer het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw dominant was, en bevat elementen van het traditionele discours, dat globaal gezegd tot in de jaren '90 belangrijk was in Nederlands beleid. De verhaallijnen gericht op klimaatadaptatie die in de huidige Nederlandse context belangrijk zijn, zijn binnen gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum nauwelijks terug te vinden.

Hoewel de tijdlijnen in figuur 18 daarom lijken te suggereren dat in Ooijen-Wanssum 'oudere' discoursen aan de orde zijn dan in Nederland, is dit eenvoudig te verklaren. De gevolgen van klimaatverandering in Ooijen-Wanssum worden al op een hoger niveau tegengegaan, middels de eisen die volgen uit de IVM 2-maatregelen. Deze maatregelen zijn gericht op het accommoderen van hogere rivierafvoeren als gevolg van klimaatverandering. Een klimaatdoelstelling is hierdoor al ingebouwd in het project op een hoger niveau. Hierdoor is het niet nodig dat bij de gebiedsontwikkeling nog extra maatregelen genomen worden voor klimaatadaptatie. De aandacht voor klimaatadaptatie in Ooijen-Wanssum is hierdoor ook niet expliciet aanwezig op discursief niveau.

In Ooijen-Wanssum wordt zelfs op dusdanig goede wijze omgegaan met klimaatadaptatie, dat het project een voorbeeld vormt in het kader van klimaatdiscoursen. Dit blijkt uit het Deltaprogramma, dat gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum bestempelt als een interessant voorbeeldproject (Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al., 2010). Het Deltaprogramma beschrijft het Nederlandse waterveiligheidsbeleid tot het jaar 2100 en hoe hierbij rekening gehouden wordt met gevolgen van klimaatverandering. Principes zoals 'rivierverruiming waar het kan en dijkversterking waar het moet' worden zowel in het Deltaprogramma als bij gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum gehanteerd. Een ander principe dat zowel bij Ooijen-Wanssum als in het Deltaprogramma terugkomt, is het idee om een robuuster watersysteem te maken, dat ook de waterveiligheid op de lange termijn waarborgt en waar ontwikkelingen mogelijk zijn zonder dat er meteen allerlei nieuwe ingrepen ten behoeve van de waterveiligheid nodig zijn (L. C., interview).

Ook maatwerkbescherming zoals in Ooijen-Wanssum wordt toegepast, kan dienen als voorbeeld voor andere projecten. Lea Crijns is vanuit haar functie als senior adviseur water bij Rijkswaterstaat Zuid-Nederland betrokken bij het Deltaprogramma. Zij ziet kansen om maatwerkbescherming elders in het Limburgse Maasgebied toe te passen (L. C., interview). De reden die zij hiervoor aandraagt, is dat de Maas een ander type rivier is dan andere rivieren in Nederland. Elders in Nederland bestaat een duidelijke scheiding tussen binnendijks en buitendijks gebied, waarbij buitendijks geen bebouwing te vinden is. In Limburg is dit onderscheid niet helder. Hier vinden van oudsher buitendijks ook allerlei (economische) activiteiten plaats en zijn overstromingen ook niet levensbedreigend. Bovendien is elk gebiedje langs de Maas verschillend met betrekking tot de waterhoogte en de snelheid waarmee het water binnenstroomt bij een overstroming. Generalistische uitspraken en algemene principes voor bescherming en veiligheid zijn voor Limburg dus niet geschikt. Hierdoor is maatwerk noodzakelijk. "Je ontkomt niet aan maatwerk, denk ik" (L. C., interview). Er zijn dus kansen om maatwerkbescherming elders in Limburg toe te passen. In andere delen van Nederland zijn hier waarschijnlijk ook mogelijkheden

voor, zoals te zien is bij de ontpoldering van de Noordwaard en de Overdiepse Polder, maar hier zal het wellicht een iets andere invulling krijgen.

## **7.2 Verklaring voor verschuivingen middels de beleidsarrangementenbenadering**

In paragraaf 7.1 zijn drie opvallende verschuivingen gevonden in discoursen op de drie onderzochte schaalniveaus. Dit betreft verschuivingen in de aspecten *overheidstaak* ↔ *participatie van verschillende partijen*, *top-down* ↔ *bottom-up* en *expertkennis* ↔ *verschillende typen kennis*. In deze paragraaf worden deze discursieve verschuivingen verklaard middels de beleidsarrangementenbenadering. Het analysekader hiervoor is de tetraëder in figuur 17 (p. 65). De verklaring begint vanuit discourscoalities die beschreven zijn op de drie niveaus. Deze discourscoalities vormen de koppeling tussen de dimensies 'discoursen' en 'actoren'. Hieronder volgt eerst een vergelijking van de discourscoalities op de drie niveaus. Vervolgens wordt de koppeling gemaakt met de andere dimensies van de beleidsarrangementenbenadering: 'macht en hulpbronnen' en 'spelregels'. Hieruit komt uiteindelijk een verklaring naar voren voor de verschuivingen in de drie discursieve aspecten tussen de drie niveaus.

### **Discourscoalities**

Op het nationale niveau zijn twee discourscoalities te onderscheiden. Bij de transitie van het traditionele naar het moderne discours binnen waterveiligheid en ruimtelijke ordening zijn deze strijdige coalities duidelijk zichtbaar. Aan de ene kant stond hierbij een coalitie bestaande uit traditionele spelers uit de beleidsvelden: de overheden en experts. Zij verdedigden het traditionele discours. Aan de andere kant stond een coalitie van burgers, belangengroepen en natuur- en milieugroeperingen. Zij waren aanhangers van het moderne discours. De 'strijd' tussen deze twee coalities heeft geleid tot een transitie van het traditionele naar het moderne discours, waarbij de samenhang tussen waterveiligheid en ruimtelijke ordening een belangrijkere rol kreeg.

Ook nu zijn deze discourscoalities zichtbaar in nationaal beleid. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de verschillende verhaallijnen binnen het klimaatadaptatie discours. In de 'water accommodation storyline' komen ideeën uit het moderne discours naar voren. Verschillende partijen werken volgens deze verhaallijn samen aan een proactieve benadering voor klimaatverandering. Maatregelen zijn hierbij voornamelijk ruimtelijk van aard, gericht op het opslaan en afvoeren van hoogwater (Van Eerd et al., 2013). Bij de 'safe delta storyline' komen juist meer traditionele ideeën naar voren, gezien de sleutelrol van de nationale overheid in het realiseren van een veilige delta (Van den Berg, 2013).

Bij gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum is op dit moment geen sprake van discourscoalities van actoren die fundamenteel van mening verschillen over het discours dat gelegen is achter de gebiedsontwikkeling. Alle betrokken partijen in Ooijen-Wanssum zijn het in grote lijnen eens over de voorkeursstrategie en te nemen maatregelen. Er bestaat wel discussie tussen verschillende partijen. Deze discussies gaan over specifieke deelonderwerpen en individuele situaties; ze hebben geen betrekking op het onderliggende discours.

Voor het ontbreken van discourscoalities op het niveau van gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum zijn in paragraaf 5.2 twee redenen aangedragen. Ten eerste zijn alle belanghebbende partijen uit het gebied vanaf het

begin betrokken bij het project, in de verkenningsfase en ook nu in de planuitwerkingsfase. Zij voelen zich serieus genomen doordat ze in het proces worden betrokken en zijn daardoor eerder geneigd de inhoud die uit dit proces voortkomt te accepteren. Ten tweede levert de gebiedsontwikkeling voor elke partij wel een of ander voordeel op, zoals een verbeterde hoogwaterbescherming of ontwikkelmogelijkheden. Doordat de actoren deze voordelen zien, zijn ze ook eerder geneigd hun steun te verlenen aan de gebiedsontwikkeling.

Bij maatwerkbescherming is sprake van twee coalities van actoren die van mening verschillen over een specifiek onderwerp: de projectgroep en het projectbureau hebben verschillende voorkeuren voor het type maatwerkoplossingen dat toegepast moet worden. Dit zijn strikt genomen geen discourscoalities, omdat ze het wel eens zijn over het discours achter maatwerkbescherming. Beide groepen actoren vinden namelijk dat ze mensen die als gevolg van de gebiedsontwikkeling een lager beschermingsniveau krijgen meer moeten bieden dan een relatief lage schadevergoeding. De projectgroep vindt dat uitgegaan moet worden van een ruimhartige schadevergoeding, waarbij de eigenaar vervolgens zelf kan besluiten zich beter te beschermen. Hiervoor kunnen ze ondersteuning krijgen middels kennis vanuit het projectbureau. Het projectbureau is van mening dat deze eigenaren technische oplossingen aangeboden moeten krijgen waarmee ze beschermd worden.

De coalities op het niveau van maatwerkbescherming kunnen gezien worden als coalities als gevolg van een meningsverschil over een specifiek onderwerp. Binnen gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum zijn waarschijnlijk meer van dit soort coalities te onderscheiden als wordt gekeken naar specifieke deelonderwerpen of individuele situaties. De partijen zijn het bij dergelijke meningsverschillen wel eens over het bredere discours achter de gebiedsontwikkeling.

Bovenstaande analyse van discourscoalities biedt een opstapje naar de verklaring van de drie opvallende verschuivingen die zijn gevonden in discourses op de drie niveaus. Hieronder worden deze verschuivingen verklaard vanuit de andere dimensies van de beleidsarrangementenbenadering.

### **Inhoudelijke samenhang tussen de drie discursieve aspecten**

In paragraaf 7.1 zijn drie opvallende discursieve verschuivingen beschreven. Deze treden op in de aspecten *overheidstaak* ↔ *participatie van verschillende partijen*, *top-down* ↔ *bottom-up* en *expertkennis* ↔ *verschillende typen kennis*. Deze drie aspecten hangen inhoudelijk met elkaar samen. Bij een beleidsarrangement waarin overheidspartijen de belangrijkste actoren zijn, hebben experts die bij deze overheden werkzaam zijn de meeste mogelijkheden om hun kennis in te brengen. Hierdoor zal expertkennis de overhand hebben. Bovendien is het waarschijnlijk dat in een beleidsarrangement waar overheden de belangrijkste actoren zijn, zij ook de meeste macht hebben. Hierdoor zullen besluiten waarschijnlijk top-down genomen worden. In een beleidsarrangement waarin verschillende partijen betrokken en belangrijk zijn, zullen deze partijen ook verschillende typen kennis inbrengen, zowel expertkennis als bijvoorbeeld ervaringskennis. Bovendien zal in een beleidsarrangement waarin verschillende partijen belangrijk zijn eerder worden uitgegaan van een bottom-up werkwijze, doordat de betrokken actoren in overleg besluiten nemen.

Op de drie onderzochte niveaus is de inhoudelijke samenhang tussen de drie aspecten ook zichtbaar. Het beleid op nationaal niveau gaat uit van een bottom-up werkwijze, waarbij verschillende partijen betrokken dienen te worden, die onder

andere hun kennis en ideeën in kunnen brengen. Tegelijkertijd worden in dit landelijk beleid regels geformuleerd waar actoren op lagere schaalniveaus zich aan moeten houden. Dit getuigt juist weer van een top-down werkwijze.






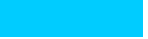



Door deze mix van top-down regels vanuit nationaal beleid en het streven naar een bottom-up werkwijze in ditzelfde landelijke beleid, bestaat in Ooijen-Wanssum een mix van top-down en bottom-up. De gebiedsontwikkeling moet zich houden aan landelijke beleidsregels. Een voorbeeld van een regel die is opgelegd vanuit nationaal niveau is de geëiste waterstanddaling in Ooijen-Wanssum van 35 centimeter (Projectbureau Ooijen-Wanssum & CSO Adviesbureau, 2012; Royal Haskoning DHV, 2013). Daarnaast hebben de zes overheden die deelnemen aan het project ieder top-down randvoorwaarden gesteld vanuit hun eigen beleid. Tegelijkertijd gaat gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum uit van een bottom-up werkwijze, waarbij in de verkenningsfase en de planuitwerkingsfase allerlei partijen uit het gebied betrokken zijn in belangengroepen.




Voor maatwerkbescherming zijn op nationaal niveau minder regels vastgelegd. De reden hiervoor is dat maatwerkbescherming nog weinig is toegepast in Nederland en algemene wettelijke kaders hierdoor ontbreken. Maatwerkbescherming vindt daarom meer bottom-up plaats. Bovendien hebben de eigenaren van gebouwen die voor maatwerkoplossingen in aanmerking komen een belangrijke rol bij het bepalen van een geschikte maatwerkoplossing voor hun pand. Samen met het projectbureau zijn zij de belangrijkste actoren bij maatwerkbescherming, waardoor sprake is van participatie van verschillende partijen. Bij de gebiedsontwikkeling als geheel zijn overheidspartijen de belangrijkste actoren, ondanks dat verschillende partijen uit de omgeving sterk worden betrokken bij de planvorming en planuitwerking. Dit heeft te maken met twee factoren. Om te beginnen hebben de zes deelnemende overheden de bevoegdheid om de besluiten te nemen. Deze bevoegdheid is vastgelegd in regelgeving. Bovendien hebben overheden de meeste hulpbronnen tot hun beschikking, met name geld en kennis. Op het waterschap na dragen zij namelijk allemaal financieel bij aan de gebiedsontwikkeling (K. H., interview). De experts die bij de overheid werkzaam zijn en door de overheid worden ingehuurd hebben tevens de meeste mogelijkheden om kennis in te brengen. Hierdoor heeft expertkennis de overhand, zowel bij de gebiedsontwikkeling als geheel als bij maatwerkbescherming.

Uit het bovenstaande blijkt dat er een inhoudelijke samenhang bestaat tussen de macht die een partij heeft (die in Ooijen-Wanssum deels is vastgelegd in regels), de hulpbronnen die een partij inbrengt en de belangrijkheid van een partij. Dit blijkt ook uit de tetraëder van de beleidsarrangementenbenadering, die onder andere de samenhang weergeeft tussen actoren, macht en hulpbronnen en spelregels. Deze drie dimensies hangen ook samen met de discoursen die aan de orde zijn op de drie niveaus.

### **Verschillende verschuivingen, één verklaring**

Ondanks de inhoudelijke samenhang die bestaat tussen de drie aspecten van discoursen, zijn in elk aspect verschillende verschuivingen te zien tussen de drie niveaus. Dit is ook te zien in figuur 20, waarin nogmaals een indicatie wordt gegeven van de 'score' van de drie schaalniveaus op deze drie aspecten. Er zit geen patroon in de verschuivingen: het ene schaalniveau 'scoort' niet op alle aspecten altijd moderner of traditioneler dan een ander niveau.

	Traditioneel	↔	Modern	
Overheidstaak			 	Verschillende partijen
Top-down / hiërarchisch			  	Bottom-up
Expertkennis	 			Verschillende typen kennis

	Nederlandse beleidscontext
	Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum
	Maatwerkbescherming

Figuur 20: Indicatie van opvallende verschuivingen tussen de drie niveaus

Ondanks dat er verschillende verschuivingen optreden in de drie opvallende aspecten, bieden dezelfde dimensies uit de beleidsarrangementenbenadering een verklaring voor deze discursieve verschuivingen tussen de drie niveaus.

Bij de bovenstaande beschrijving van de inhoudelijke samenhang tussen de drie aspecten is een samenhang opgemerkt tussen de macht die een partij heeft (die deels is vastgelegd in regelgeving), de hulpbronnen die een partij inbrengt en de belangrijkheid van een partij. In de tetraëder van de beleidsarrangementenbenadering komt deze samenhang tussen actoren, macht en hulpbronnen en spelregels ook terug. De overheidspartijen zijn in Ooijen-Wanssum de belangrijkste actoren en ze hebben de meeste macht en hulpbronnen tot hun beschikking. De omgevingspartijen dragen niet financieel bij aan het project en hebben minder mogelijkheden om kennis in te brengen. Zij hebben ook niet het geld tot hun beschikking om kennis in te huren.

Dit betekent echter niet dat omgevingspartijen in het gebied geen belangrijke actoren zijn. Zij zijn betrokken bij het proces van planvorming en planuitwerking. In de belangengroepen worden de verschillende omgevingspartijen voornamelijk geïnformeerd en kunnen ze vragen, bezwaren en ideeën aandragen. Door deze betrokkenheid in het proces zijn deze partijen eerder geneigd de inhoud die uit dit proces voortkomt te accepteren. Dit is één verklaring waarom bij gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum op dit moment geen sprake is van strijdige discourscoalities die verschillende discourses aanhangen.

Een andere verklaring hiervoor is dat de gebiedsontwikkeling voor vrijwel iedere partij voordelen oplevert. Een aantal voorbeelden van dit soort voordelen zijn een betere bescherming tegen hoogwater, mogelijkheden voor ontwikkeling of uitbreiding van bedrijven, leefbaarheid en landschappelijke kwaliteit. Doordat partijen de voordelen zien die het project hun biedt, zijn ze eerder geneigd hun steun te verlenen aan de gebiedsontwikkeling. Dit kan volgens de beleidsarrangementenbenadering gezien worden als een uitruil van hulpbronnen: draagvlak in ruil voor deze voordelen.

Deze uitruil van hulpbronnen impliceert bovendien dat partijen afhankelijk zijn van elkaar. De overheidspartijen zijn afhankelijk van de steun van omgevingspartijen om het project te kunnen realiseren. Dit komt ook naar voren uit de regels die gelden. Een belangrijke regel is dat belanghebbende partijen bezwaar kunnen maken tegen ruimtelijke plannen, zoals het provinciaal inpassingsplan dat ten behoeve van gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum wordt opgesteld. Door deze wettelijke regel is het voor de overheid van belang om omgevingspartijen te betrekken en serieus te nemen. Omgevingspartijen kunnen deze regel namelijk gebruiken als machtsmiddel

en als hulpbron: als de overheid niet naar hen luistert, kunnen ze dreigen bezwaar in te dienen tegen het plan. Dit kan leiden tot lange procedures en vertraging van het project. Deze regel biedt dus ook een belangrijke verklaring waarom de overheid het belangrijk vindt om omgevingspartijen te betrekken.

### **Beschouwing van het hele beleidsarrangement op de drie niveaus**

Samengevat hangen de drie aspecten waarin opvallende verschuivingen optreden inhoudelijk dus met elkaar samen. Deze drie aspecten laten echter wel verschillende verschuivingen zien tussen de drie onderzochte schaalniveaus. Deze verschuivingen zijn allen te verklaren vanuit de samenhang tussen de vier dimensies van de beleidsarrangementenbenadering. Dezelfde dimensies van de beleidsarrangementenbenadering zijn verantwoordelijk voor elk van de drie verschuivingen in discursieve aspecten. De beleidsarrangementen op de drie niveaus verschillen van elkaar. Op de drie niveaus zijn verschillende dimensies belangrijker. Op landelijk niveau is de dimensie 'discoursen' belangrijker in vergelijking tot bij de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum. In het Nederlands beleid wordt minder aandacht besteed aan de hulpbronnen waar actoren over beschikken en de machtsrelaties en afhankelijkheden die bestaan tussen de actoren. Bij gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming zijn juist de concrete hulpbronnen en machtsmiddelen waar actoren over beschikken belangrijker. Dit verklaart waarom sommige discursieve aspecten in Ooijen-Wanssum verschillen van het landelijk beleid. Dit heeft ermee te maken dat de situatie in Ooijen-Wanssum anders is dan op nationaal beleidsniveau.

Uit de vergelijking van discourscoalities op de drie niveaus is gebleken dat alleen op Nederlands niveau discourscoalities te onderscheiden zijn die strijdige ideeën hebben over het discours waar het beleid van uit dient te gaan. Bij gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming zijn de betrokken actoren het in grote lijnen eens over het onderliggende discours. Dit geeft aan dat de strijd tussen verschillende discourscoalities voornamelijk op nationaal niveau gestreden wordt. Op de niveaus van Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming is deze strijd tussen discoursen minder aanwezig, waardoor de dimensie 'discoursen' in dit beleidsarrangement een minder grote rol heeft dan in het nationale beleidsarrangement.

Daarnaast worden in nationaal beleid regels opgesteld, waar partijen op lagere schaalniveaus als gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming zich aan moeten houden. De dimensie 'spelregels' speelt dus een rol in de beleidsarrangementen op alle niveaus. Bovendien geven een aantal van deze regels een machtspositie aan bepaalde partijen. In deze regels is bijvoorbeeld vastgelegd dat overheden het bevoegd gezag zijn om bepaalde besluiten te nemen en dat belanghebbende partijen uit de omgeving bezwaar kunnen indienen tegen een bestemmingsplan of inpassingsplan. Deze regels geven dus macht aan overheidspartijen respectievelijk omgevingspartijen.

Tot slot is de samenhang tussen de belangrijkheid van actoren (dimensie 'actoren') en macht en hulpbronnen die elke actor tot zijn beschikking heeft (dimensie 'macht en hulpbronnen') op de niveaus van gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming belangrijker dan op Nederlands schaalniveau. In het landelijke beleid is minder aandacht voor de concrete hulpbronnen, machtsposities en afhankelijkheden tussen actoren. Deze zaken verschillen ook per praktijksituatie.

## **Institutionalisering**

Naast een verklaring voor verschuivingen in discoursen tussen verschillende schaalniveaus biedt de beleidsarrangementenbenadering ook een verklaring voor de soms moeizame institutionalisering van nieuwe ideeën in een bestaand beleidsarrangement. Een voorbeeld van een vraagstuk bij Ooijen-Wanssum waarbij institutionalisering van nieuwe ideeën moeilijk verloopt is de aanpak van maatwerkbescherming. In Ooijen-Wanssum is het idee opgekomen om de eigenaren die door de gebiedsontwikkeling benadeeld worden in hun bescherming niet af te kopen met een goedkope schadevergoeding, maar ze maatwerkoplossingen te bieden. Hiervoor is een aanpak bedacht. Het projectbureau heeft getracht hun voorkeursschema voor bepaalde maatwerkoplossingen vast te leggen in regels, middels een stuurgroepbesluit. Dit is echter nog niet gelukt, omdat de projectgroep het hier nog te vroeg voor vond. Pas als het projectbureau overeenstemming heeft bereikt met de betreffende eigenaren, wordt het voorkeursschema vastgesteld (K. H., interview).

Dit voorbeeld laat zien dat het vastleggen van dit nieuwe idee in regels moeizaam verloopt. De projectgroep is waarschijnlijk bang dat maatwerkoplossingen een precedentwerking zullen krijgen als deze worden vastgelegd in regelgeving. Het gevolg hiervan kan zijn dat andere eigenaren ook maatwerkoplossingen kunnen afdwingen, niet alleen in Ooijen-Wanssum, maar ook elders in het Maasgebied. Bovendien geeft maatwerkbescherming meer macht aan woningeigenaren, doordat ze mee mogen praten over een maatwerkoplossing voor hun eigen huis. Het actorenveld zal hierdoor verschuiven: huiseigenaren worden belangrijker actoren, omdat ze meer macht hebben en meer hulpbronnen inbrengen, namelijk hun eigen woning. De invloed van de overheid zal hierdoor afnemen.

Een mogelijke oplossingsrichting om de institutionalisering van de ideeën achter maatwerkbescherming soepeler te laten verlopen, is door te onderzoeken welke zorgen en bezwaren er precies leven binnen de projectgroep en hierop in te spelen. Hierdoor kan achterhaald worden waarom de projectgroep nog niet wil dat de aanpak voor maatwerkbescherming in regels wordt vastgelegd. Een zorg van de ambtelijke projectgroep is bijvoorbeeld dat eigenaren die een technische maatwerkoplossing aangeboden krijgen onvoldoende bewust gemaakt worden van hun eigen verantwoordelijkheid ten opzichte van deze oplossing en de consequenties voor hun veiligheid (J. V., interview). Een oplossing om deze zorg weg te nemen, is door helder met de eigenaar te communiceren over diens verantwoordelijkheden ten opzichte van de maatwerkoplossing. Dit kan bijvoorbeeld door een overzicht op te stellen waarin de verantwoordelijkheden van alle partijen, dus ook de eigenaar zelf, worden toegelicht. Door de zorgen vanuit de ambtelijke projectgroep zoveel mogelijk weg te nemen, zal deze wellicht eerder geneigd zijn om steun te verlenen aan de beschermingsaanpak die het projectbureau opstelt voor maatwerkbescherming. Hierdoor vindt het vastleggen van deze aanpak in regels waarschijnlijk soepeler plaats.

Een andere mogelijkheid is dat het misschien inderdaad nog te vroeg is om de aanpak voor maatwerkbescherming vast te leggen in regelgeving, zoals de projectgroep ook zegt. Een oplossing kan dan gezocht worden door maatwerkbescherming meer als een experiment te beschouwen. Hierbij worden geen algemene regels vastgelegd die kunnen leiden tot een precedent. Dit heeft als voordeel dat maatwerkbescherming in Ooijen-Wanssum toegepast kan worden zonder dat andere eigenaren ook maatwerkoplossingen kunnen afdwingen. Bovendien kunnen de actoren leren van dit experiment door te kijken op welke

punten maatwerkbescherming in Ooijen-Wanssum succesvol verloopt en op welke punten verbetering nodig is. Hierna kunnen eventueel vervollexperimenten gedaan worden bij andere projecten, zonder dat er regels vastliggen en waarbij de actoren weer andere dingen kunnen leren en uitproberen. Als middels het experiment gekomen wordt tot een geslaagde aanpak voor de fysieke dan wel financiële compensatie van eigenaren die te maken krijgen met een afname in hoogwaterbescherming als gevolg van de gebiedsontwikkeling, kunnen hier alsnog regels over worden opgesteld.

## 8. Conclusie, reflectie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek kort samengevat. In paragraaf 8.1 wordt een antwoord gegeven op de onderzoeksvraag, aan de hand van de deelvragen die in paragraaf 1.3 zijn geformuleerd. Vervolgens wordt in paragraaf 8.2 gereflecteerd op het onderzoek en de resultaten. Tot slot worden in paragraaf 8.3 enkele aanbevelingen geformuleerd, zowel voor toepassingen in de praktijk als voor vervolgonderzoek.

### 8.1 Conclusie

In dit onderzoek stond de volgende onderzoeksvraag centraal:

*Welke verschuivingen vinden er plaats in de discourses en discourscoalities in ruimtelijke ordening en hoogwaterveiligheid naarmate men dichterbij de praktijk staat, en welke verklaring kan gevonden worden voor deze verschuivingen?*

Om deze vraag te beantwoorden zijn discourses en discourscoalities onderzocht op drie niveaus. Dit zijn het Nederlands beleid, gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming binnen deze gebiedsontwikkeling. Vervolgens zijn de bevindingen op deze drie niveaus met elkaar vergeleken en zijn een aantal interessante verschuivingen aan het licht gekomen. Voor deze verschuivingen is een verklaring gezocht aan de hand van de beleidsarrangementenbenadering.

In paragraaf 1.3 is de onderzoeksvraag ontleed in de volgende deelvragen:

1. Welke discourses en discourscoalities zijn relevant in ruimtelijke ordening en hoogwaterveiligheid in Nederlands beleid?
2. Welke discourses en discourscoalities met betrekking tot hoogwaterveiligheid en ruimtelijke ordening zijn relevant binnen de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum?
3. Welke discourses en discourscoalities met betrekking tot hoogwaterveiligheid en ruimtelijke ordening zijn relevant voor de maatwerkbescherming van ongeveer twintig individuele panden binnen de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum?
4. Welke verschuivingen in discourses en discourscoalities met betrekking tot hoogwaterveiligheid en ruimtelijke ordening worden aangetroffen naarmate men dichterbij de praktijk komt? (Welke verschuivingen worden waargenomen als men de bevindingen uit Nederlands beleid, gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming binnen deze gebiedsontwikkeling naast elkaar legt?)
5. Hoe zijn de bovenstaande verschuivingen te verklaren?

De deelvragen 1, 2 en 3 zijn uitgebreid beantwoord in de hoofdstukken 4 (“Analyse van de Nederlandse beleidscontext”), 5 (“Analyse van gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum”) en 6 (“Analyse van maatwerkbescherming in Ooijen-Wanssum”). Deze hoofdstukken bevatten een uitgebreide beschrijving van discourses op de niveaus van Nederland, gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming in de beleidsvelden van hoogwaterveiligheid en ruimtelijke ordening. In deze hoofdstukken wordt tevens ingegaan op discourscoalities op de drie niveaus.

Deze paragraaf gaat voornamelijk in op de deelvragen 4 en 5, dus de vergelijkende analyse tussen de drie niveaus, waarbij de verschuivingen tussen de drie niveaus zijn beschreven en verklaard. Hiermee wordt ook de onderzoeksvraag beantwoord. De verschuivingen en de verklaringen hiervoor zijn reeds uitgebreid besproken in hoofdstuk 7 (“Vergelijking tussen de drie niveaus”).

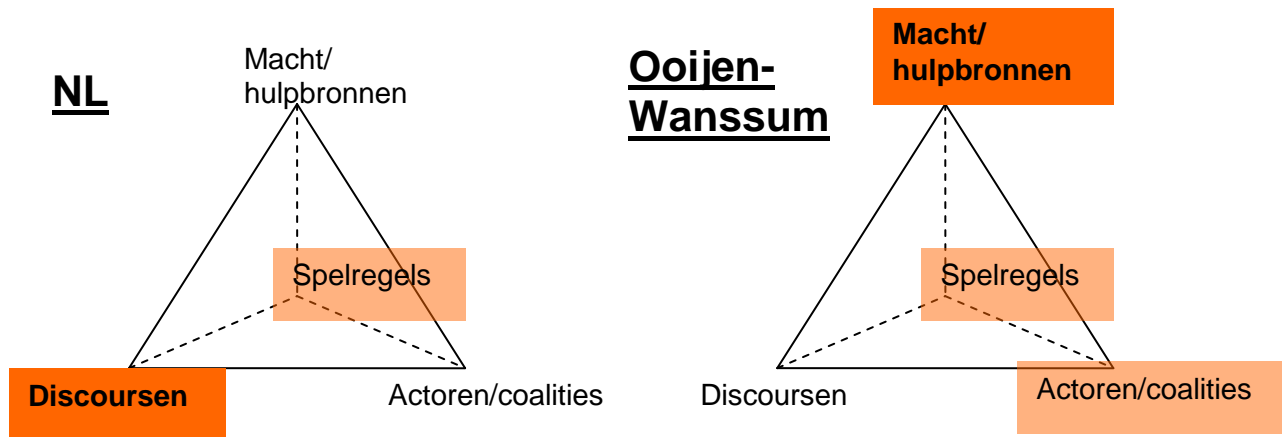
### **Verschuivingen en verklaring: een antwoord op de onderzoeksvraag**

In hoofdstuk 7 zijn drie belangrijke verschuivingen in discursieve aspecten beschreven tussen de drie niveaus. Deze hebben betrekking op de aspecten *overheidstaak ↔ participatie van verschillende partijen*; *expertkennis ↔ verschillende typen kennis* en *top-down ↔ bottom-up*. Deze drie aspecten blijken inhoudelijk sterk met elkaar samen te hangen. In elk aspect treden echter verschillende verschuivingen tussen de drie niveaus. Kort gezegd gaat het nationale beleid voornamelijk uit van moderne gedachten en ideeën, terwijl bij gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming verschillende mixen voorkomen van moderne en traditionele denkrichtingen.

Deze discursieve verschuivingen zijn in paragraaf 7.2 verklaard aan de hand van de tetraëder van de beleidsarrangementenbenadering, die de samenhang tussen de vier dimensies van een beleidsarrangement belicht. Het startpunt van de analyse is de dimensie ‘discoursen’. Via het concept van ‘discourscoalities’ zijn deze discoursen gekoppeld aan de dimensie ‘actoren’. Van daaruit zijn vervolgens de andere dimensies van een beleidsarrangement, ‘macht en hulpbronnen’ en ‘spelregels’, aan bod gekomen.

Met betrekking tot discourscoalities is opgevallen dat strikt genomen alleen op nationaal niveau discourscoalities voorkomen, waarbij de ene coalitie uitgaat van traditionele ideeën en de andere modernere ideeën heeft. Binnen gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum zijn de betrokken partijen het in grote lijnen eens over het onderliggende discours bij het project. Hier bestaan echter wel meningsverschillen tussen partijen over specifieke onderwerpen en individuele situaties. Maatwerkbescherming is een voorbeeld van een specifiek onderwerp waar meningsverschillen over bestaan tussen enkele partijen. De projectgroep en het projectbureau hebben hierbij een verschillende voorkeur voor een type maatwerkoplossing. Kenmerkend voor deze coalities is dat de partijen het wel eens zijn over het onderliggende discours van maatwerkbescherming.

De verklaring voor de verschuivingen in discoursen tussen de drie niveaus is voornamelijk erin gelegen dat in het beleidsarrangement op nationaal niveau sprake is van een andere situatie dan op het niveau van Ooijen-Wanssum. De vier dimensies van een beleidsarrangement interacteren anders op de verschillende niveaus. In figuur 21 zijn de verschillen tussen de niveaus zichtbaar gemaakt in twee tetraëders. De linkse tetraëder heeft betrekking op de situatie in nationaal beleid. De rechtse tetraëder geeft het beleidsarrangement weer bij gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming. Deze twee niveaus zijn samengenomen, omdat ze qua beleidsarrangement en samenhang tussen de vier dimensies vrijwel gelijk zijn.



Figuur 21: Schematische weergave beleidsarrangementen Nederland en Ooijen-Wanssum

Op het nationale niveau speelt de dimensie ‘discoursen’ een belangrijkere rol in het beleidsarrangement. In beleid voor ruimtelijke ordening en hoogwaterveiligheid wordt de gewenste werkwijze beschreven in deze beleidsvelden. Hierin wordt bijvoorbeeld aangegeven dat het belangrijk is om verschillende belanghebbende partijen te betrekken bij een project of dat bij een gebiedsontwikkeling gekeken moet worden naar slimme combinaties tussen verschillende ruimteclaims. Deze uitgangspunten reflecteren een bepaald discours dat gelegen is achter het beleid. Bovendien worden in nationaal beleid regels geformuleerd, die bij de uitvoering van dit beleid (in projecten) in acht genomen moeten worden. De dimensie ‘spelregels’ is op nationaal niveau dus ook belangrijk. Met name de dimensie ‘macht en hulpbronnen’ is op nationaal niveau van ondergeschikt belang. De concrete machtspositie en hulpbronnen waar actoren over beschikken verschilt per praktijksituatie. In het Nederlandse beleid worden hier geen algemene uitspraken over gedaan.

Op de niveaus van gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming is juist de dimensie ‘macht en hulpbronnen’ belangrijker. Deze dimensie hangt op dit schaalniveau in grote mate samen met de dimensie ‘actoren’: de actoren die betrokken zijn in het project en hoe belangrijk elke actor hierbij is. De machtspositie en hulpbronnen van actoren leiden tot allerlei afhankelijkheidsrelaties tussen actoren. Er vindt een uitruil van hulpbronnen plaats tussen actoren die elkaar nodig hebben. Sommige afhankelijkheidsrelaties tussen actoren hebben bovendien betrekking op de dimensie ‘spelregels’, bijvoorbeeld als een actor een besluit nodig heeft van een andere partij die bevoegd is dit besluit te nemen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een bedrijf dat een bestemmingswijziging nodig heeft om uit te kunnen breiden. In regelgeving staat vastgelegd welke actor bevoegd is dit besluit te nemen. Bij dit voorbeeld is dat een gemeente. De strijd tussen discourscoalities die verschillende discourses aanhangen is op het niveau van Ooijen-Wanssum minder aanwezig dan op landelijk niveau. Dit komt omdat deze strijd voornamelijk op landelijk niveau wordt gestreden. De partijen in Ooijen-Wanssum zijn het in grote lijnen eens over het onderliggende discours van de gebiedsontwikkeling, dat een mix vormt van het traditionele en het moderne discours.

Een hypothese voor vervolgonderzoek die uit de bevindingen van dit onderzoek geformuleerd kan worden, is dat op nationaal beleidsniveau de dimensie ‘discoursen’ nadrukkelijker naar voren komt. Op projectniveau zijn de concrete hulpbronnen en machtsposities die de verschillende actoren hebben van groter belang voor de samenhang tussen de vier dimensies van het beleidsarrangement. De strijd tussen

coalities die verschillende discoursen aanhangen speelt hier minder dan op nationaal niveau.

## **8.2 Reflectie**

In deze paragraaf wordt gereflecteerd op het onderzoek en de conclusies. Hierbij komen een aantal onderwerpen aan bod. Om te beginnen worden de beperkingen van het onderzoek besproken. Daarna wordt gereflecteerd op de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie, zoals beschreven is in paragraaf 1.5. Vervolgens wordt gereflecteerd op de gehanteerde theoretische invalshoek en hoe is omgegaan met mijn dubbele functie.

### **Beperkingen van het onderzoek**

Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum verkeert momenteel in de planuitwerkingsfase. Dit betekent dat verschillende onderdelen van het project nog niet tot in detail zijn uitgewerkt. Maatwerkbescherming is één van de zaken waar deels nog invulling aan moet worden gegeven. Er is nog niet voor elk pand dat in aanmerking komt voor maatwerkbescherming een oplossing bedacht. Hierdoor bestaat er nog geen compleet beeld van de typen oplossingen die uiteindelijk gekozen zullen worden. Ook is nog niet bekend welke de invloed het meningsverschil tussen het projectbureau en de projectgroep zal hebben op de keuze voor het type maatwerkoplossingen.

Bovendien waren er slechts beperkte mogelijkheden om eigenaren te interviewen die in aanmerking komen voor maatwerkbescherming, doordat de aanpak voor veel panden nog in uitwerking is. Er zijn alleen nog afspraken gemaakt met een aantal eigenaren die uitgekocht worden. Zij zijn niet geïnterviewd, omdat door alleen hen te interviewen een te eenzijdig beeld zou ontstaan over de opvattingen van eigenaren over maatwerkoplossingen. Als eigenaren die verschillende typen maatwerkoplossingen krijgen geïnterviewd hadden kunnen worden, was er wellicht een diverser beeld ontstaan van de opvattingen over maatwerkbescherming.

Een andere beperking is dat dit onderzoek slechts een momentopname weergeeft in een planuitwerkingsproces dat nog steeds gaande is. Er bestaat op dit moment geen duidelijkheid over hoe bepaalde ideeën precies uitgewerkt zullen worden naarmate dit proces vordert. De mogelijkheid bestaat dat er alsnog weerstand opkomt vanuit partijen uit de omgeving. Hierdoor kan alsnog onenigheid ontstaan over het discours waar de gebiedsontwikkeling van uitgaat, waarbij discourscoalities kunnen ontstaan en er mogelijk veranderingen optreden in het idee achter de gebiedsontwikkeling en de uiteindelijke plannen.

### **Reflectie op maatschappelijke relevantie**

Dit onderzoek heeft bijgedragen aan een beter begrip van de samenhang tussen verschillende discoursen, regelgeving, betrokken actoren en hun machtsposities en hulpbronnen in een beleidsarrangement. Bovendien is inzicht gegeven in de verschuivingen in discoursen tussen nationaal beleid en een concreet project en zijn deze verschuivingen verklaard vanuit de samenhang in de verschillende beleidsarrangementen op de verschillende niveaus. Daarbij heeft het onderzoek een dieper inzicht gegeven in de gedachten en ideeën achter gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming vanuit ruimtelijke ordening en hoogwaterveiligheid. Middels het schema dat in paragraaf 4.4 is geconstrueerd voor

het systematisch analyseren van discourses in de beleidsvelden van hoogwaterveiligheid en ruimtelijke ordening is een nauwkeurige beschrijving gegeven van de discourses die aan de orde zijn bij gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming. Dit schema is ook bij andere projecten bruikbaar om de gedachten en ideeën die daar belangrijk zijn systematisch te beschrijven.

Maatwerkbescherming voor individuele gebouwen is in Nederland nog nauwelijks toegepast. Er zijn slechts enkele projecten waarbij dit is gedaan, waaronder gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum. Als maatwerkbescherming in Ooijen-Wanssum succesvol wordt toegepast, zullen bij andere projecten mogelijk ook maatwerkoplossingen ingezet kunnen worden. De inzichten die middels het onderzoek zijn verkregen, voornamelijk het schema met aspecten van discourses en een beter begrip van het project en de samenhang tussen de vier dimensies van het beleidsarrangement hierbij, kunnen bruikbaar zijn bij overwegingen en onderbouwingen voor maatwerkbescherming bij de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en in de toekomst wellicht ook bij andere projecten met maatwerkbescherming.

### **Reflectie op wetenschappelijke relevantie**

Zoals is toegelicht in paragraaf 1.5 is in Nederland nog nooit eerder wetenschappelijk onderzoek gedaan naar maatwerkbescherming. Reden hiervoor is dat maatwerkbescherming tot nu toe slechts bij enkele projecten wordt toegepast. Dit onderzoek heeft bijgedragen aan de kennisopbouw over discourses bij maatwerkbescherming en de actoren die deze discourses uitdragen. Hierbij is tevens het hele beleidsarrangement in ogenschouw genomen, middels de tetraëder van Liefferink (2006). Bovendien is de vergelijking gemaakt met discourses en coalities op hogere schaalniveaus, namelijk een project (gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum) als geheel en het Nederlandse beleid in ruimtelijke ordening en waterveiligheid. De verschuivingen die hieruit naar voren kwamen, zijn beschreven en verklaard. Dit heeft geleid tot een hypothese voor vervolgonderzoek dat op het nationale niveau de dimensie 'discourses' een belangrijkere rol heeft in een beleidsarrangement, terwijl op lagere schaalniveaus de dimensie 'macht en hulpbronnen' een belangrijkere rol heeft. Het onderzoek draagt op deze wijze ook bij aan de kennisopbouw over discursive verschuivingen tussen verschillende schaalniveaus in relatie tot de andere dimensies van een beleidsarrangement.

### **Reflectie op de theoriekeuze**

In dit onderzoek is gekozen voor de beleidsarrangementenbenadering als theoretisch raamwerk. De tetraëder van Liefferink (2006) gaf een goed inzicht in de samenhang tussen de vier dimensies van een beleidsarrangement. De analyse is gestart bij de dimensie 'discourses', waarbij discourses op de drie niveaus zijn beschreven. Het analysekader hiervoor is gecreëerd uit wetenschappelijke literatuur over discourses in ruimtelijke ordening en waterveiligheid op nationaal niveau. Dit analysekader bestaat uit een aantal aspecten waarop deze discourses kunnen verschillen. In paragraaf 4.4 zijn deze aspecten weergegeven. Dit analysekader kan bruikbaar zijn bij de analyse van discourses in hoogwaterveiligheid en ruimtelijke ordening in andere onderzoeken.

Het concept 'discourscoalities', dat in de tetraëder de dimensies 'discourses' en 'actoren en coalities' aan elkaar koppelt, vormde een goed aanknopingspunt voor het relateren van verschuivingen in discourses aan de andere dimensies van een beleidsarrangement. Bovendien relateert de beleidsarrangementenbenadering

verschuivingen binnen een beleidsveld aan verschuivingen in de bredere maatschappelijke context rond een beleidsveld. Het onderzoek geeft geen aanleiding om de beleidsarrangementenbenadering aan te passen of te wijzigen.

### **Reflectie op het dubbele petten probleem**

In paragraaf 3.3 is een aanpak besproken hoe om te gaan met mijn dubbele functie als medewerker van het projectbureau Ooijen-Wanssum en als onderzoeker. Deze aanpak kwam er kort gezegd op neer dat ik de documenten die ik schrijf voor het projectbureau niet gebruik bij de analyse van discourses voor het onderzoek. Bovendien is bij de theoriekeuze rekening gehouden met mijn dubbele functie, doordat niet gekozen is voor theorieën die zich puur richten op de analyse van discourses aan de hand van geschreven en gesproken tekst. In plaats hiervan zijn discourses onderzocht in samenhang met de actoren die ze uitdragen en in samenhang met de andere dimensies van een beleidsarrangement, 'macht en hulpbronnen' en 'spelregels'. Bovendien is gekozen voor verschillende methoden voor dataverzameling, namelijk documentenonderzoek, interviews en niet-systematische participatieve observatie. Door dit alles heeft mijn dubbele functie geen problemen opgeleverd bij het onderzoek.

Mijn dubbelfunctie heeft voornamelijk voordelen gehad. Ik heb hierdoor makkelijker toegang gekregen tot informatie, het regelen van interviews verliep makkelijker en door het werk op het projectbureau heb ik ook een indruk gekregen van zaken die ik als buitenstaander nooit gehad zou hebben. Een voorbeeld hiervan is dat ik bij gesprekken aanwezig ben geweest met woningeigenaren die in aanmerking komen voor maatwerkbescherming. Tot slot zijn er mogelijkheden om bevindingen uit het onderzoek te gebruiken bij mijn functie op het projectbureau.

## **8.3 Aanbevelingen**

### **Aanbevelingen voor vervolgonderzoek**

In dit onderzoek is naar voren gekomen dat verschuivingen in discourses tussen verschillende schaalniveaus verklaard kunnen worden vanuit de beleidsarrangementen op deze schaalniveaus en de samenhang tussen de vier dimensies hierin. Hierbij is gebleken dat in nationaal beleid de dimensie 'discourses' belangrijker is en op lagere schaalniveaus de dimensie 'macht en hulpbronnen' meer bepalend is voor de gedachten en ideeën waar bij een concreet project van uit worden gegaan. In een eventueel vervolgonderzoek kan getest worden of deze hypothese ook bij andere, vergelijkbare projecten geldig is. Bij deze projecten kan net als bij gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum onderzocht worden welke discursieve verschuivingen optreden naarmate het schaalniveau kleiner en concreter wordt. Vervolgens kan bekeken worden of bij deze projecten dezelfde verklaringen van toepassing zijn voor discursieve verschuivingen als bij Ooijen-Wanssum. Het is ook mogelijk dat in een ander project andere verklaringen gevonden worden, waarbij weer een andere dimensie van de beleidsarrangementenbenadering belangrijker is.

Ook binnen gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum zou nader onderzoek gedaan kunnen worden. Dit zou kunnen door het project te bekijken vanuit elk van de andere dimensies van de beleidsarrangementenbenadering. Een eventueel vervolgonderzoek zou kunnen beginnen bij de dimensie 'actoren en coalities' of 'macht en hulpbronnen' of 'spelregels'. Het zou bovendien een interessante theoretische test zijn om te bekijken welke verschillende resultaten uit een analyse

van hetzelfde beleidsarrangement komen als steeds een verschillend startpunt in de tetraëder wordt gekozen.

Verder zou meer onderzoek gedaan kunnen worden naar maatwerkbescherming, bijvoorbeeld door de discourses bij maatwerkbescherming in Ooijen-Wanssum te vergelijken met de Noordwaard en/of de Overdiepse Polder. Bovendien kan maatwerkbescherming in Nederland vergeleken worden met manieren voor individuele bescherming van gebouwen die in het buitenland worden toegepast, zoals in Duitsland of Engeland.

### **Aanbevelingen voor de praktijk**

Dit onderzoek heeft bijgedragen aan een beter begrip van discourses en actoren die deze discourses uitdragen bij gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming. Deze discourses en actoren zijn bekeken in relatie tot de andere dimensies van de beleidsarrangementen die hier aan de orde zijn, namelijk 'macht en hulpbronnen' en 'spelregels'. Het onderzoek heeft een beter begrip geboden van de samenhang tussen deze dimensies en de verschillende beleidsarrangementen op de verschillende schaalniveaus.

Daarnaast biedt het onderzoek een bruikbaar analysekader voor het systematisch beschrijven van discourses die aan de orde zijn bij een project of onderdeel van een project. Dit analysekader, afkomstig uit paragraaf 4.4, beschrijft discourses in ruimtelijke ordening en waterveiligheid aan de hand van een aantal aspecten waarop deze discourses kunnen verschillen. In dit onderzoek is dit analysekader toegepast op discourses bij gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming, maar het zou ook goed bruikbaar kunnen zijn bij andere projecten.

Op het niveau van maatwerkbescherming is bovendien verklaard waarom de discursieve ideeën achter het bieden van maatwerkoplossingen moeizaam institutionaliseren in bijvoorbeeld regelgeving. Met name vanwege zorgen vanuit de projectgroep over bijvoorbeeld kosten en het bewust maken van eigenaren van hun verantwoordelijkheden en veiligheidsrisico's, wil de projectgroep nog niet meewerken aan het vaststellen van een beschermingsaanpak door de stuurgroep. In paragraaf 7.2 zijn twee oplossingsrichtingen aangedragen voor hoe hiermee om te gaan.

Een mogelijke oplossing om de institutionalisering van de ideeën achter maatwerkbescherming soepeler te laten verlopen, is door de zorgen van de projectgroep in kaart te brengen en hierop in te spelen. Het bewustzijn van eigenaren over hun verantwoordelijkheden ten opzichte van bijvoorbeeld een eigen kering kan vergroot worden door een overzicht op te stellen waarin deze verantwoordelijkheden helder op een rijtje gezet zijn. Dit moet vervolgens goed met de eigenaar gecommuniceerd worden. Meer van dit soort zorgen kunnen op een dergelijke wijze weggenomen worden. Op deze manier kan de projectgroep ervan overtuigd raken dat goed is nagedacht over maatwerkoplossingen.

De tweede oplossingsrichting is om maatwerkbescherming in Ooijen-Wanssum te beschouwen als een experiment. Hierbij hoeven nog geen regels vastgelegd te worden, die kunnen leiden tot een precedentwerking waar andere eigenaren rechten aan kunnen ontleen. De actoren kunnen middels het experiment leren over succesfactoren en verbeterpunten bij verschillende maatwerkoplossingen. Ook kunnen ze leren over allerlei zaken die van belang zijn bij het bedenken, ontwerpen en implementeren van maatwerkoplossingen, zoals overleg met eigenaren, communicatie van ieders verantwoordelijkheden, het al dan niet opnemen van maatwerkkades in een provinciaal inpassingsplan, et cetera. Als middels het

experiment gekomen wordt tot een geslaagde beschermingsaanpak voor maatwerkgevallen, kunnen hier in een later stadium alsnog regels voor geformuleerd worden.

## Literatuurlijst

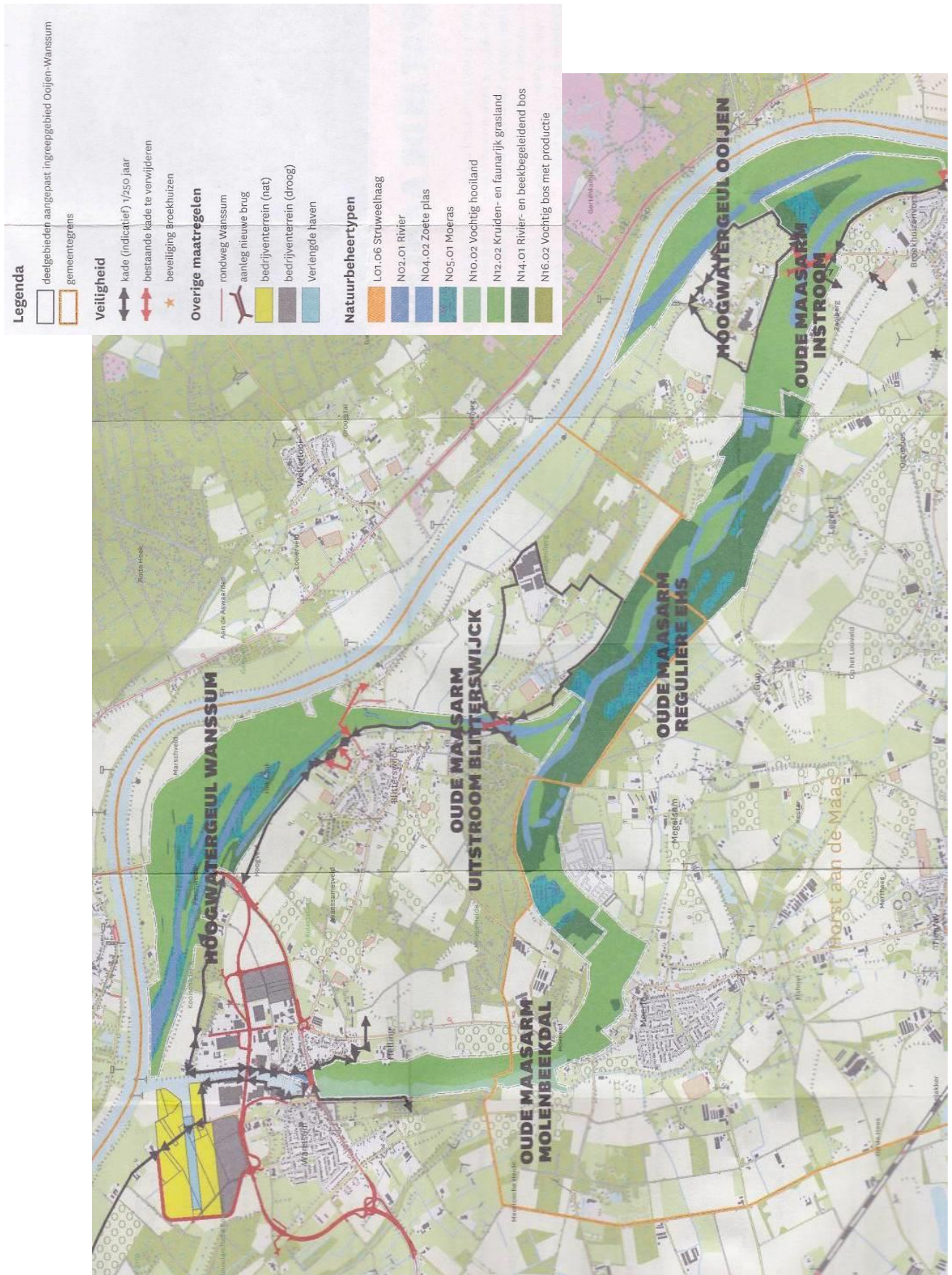
- Arts, B. & Tatenhove, J. van. (2004) Policy and power. A conceptual framework between the 'old' and 'new' paradigm. *Policy Sciences*, 37 (3-4), 339-356.
- Arts, B., Tatenhove, J. van & Leroy, P. (2000). Policy arrangements. In J. van Tatenhove, B. Arts & P. Leroy (Eds.), *Political modernisation and the environment. The renewal of environmental policy arrangements* (pp. 53-69). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Benford, R.D. & Snow, D.A. (2000). Framing processes and social movements: an overview and assessment. *Annual Review of Sociology*, 26, 611-639.
- Berg, M. van den. (2013). Translating the global climate change discourse to the local. An analysis of Dutch storylines on adaptation. In C. de Boer, J. Vinke-de Kruijf, G. Özerol & H.Th.A. Bressers (Eds.), *Water Governance, Policy and Knowledge Transfer: International Studies on Contextual Water Management* (pp. 207-222). Londen: Routledge.
- Berns, S. & Heesbeen, A.C.M.M. van. (2012). *Notitie Ooijen-Wanssum / Algemeen*. Rosmalen: Gloudemans.
- Birkel, K.M. (2009). *We, Europe and the rest. EU discourse(s) at work in environmental politics*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Boin, A., Hart, P. 't & McConnell, A. (2009). Crisis Exploitation: Political and Policy Impacts of Framing Contests. *Journal of European Public Policy*, 16 (1), 81-106.
- Brink, M. van den., Meijerink, S., Termeer, C. & Gupta, J. (2013). Climate-proof planning for flood-prone areas: assessing the adaptive capacity of planning institutions in the Netherlands. *Regional Environmental Change*. Berlin/Heidelberg: Springer Verlag.
- Brugge, R. van der, Rotmans, J. & Loorbach, D. (2005). The transition in Dutch water management. *Regional Environmental Change*, 5, 164-176.
- Cammen, H. van der & Klerk, L. de. (2003). *Ruimtelijke ordening. Van grachtengordel tot Vinex-wijk*. Houten: Uitgeverij het Spectrum.
- Creswell, J.W. (2007). *Qualitative inquiry and research design: choosing among five approaches*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Disco, C. (2002). Remaking "nature": the ecological turn in Dutch water management. *Science, Technology, & Human Values*, 27 (2), 206-235.
- Eerd, M. van, Dieperink, C. & Wiering, M. (2013). Understanding transboundary governance of climate adaptation. Enabling and constraining characteristics of the policy arrangements of the Netherlands and North Rhine-Westphalia for cross border cooperation on climate adaptation. *Knowledge for Climate*, 5.2.2.
- Faludi, A. (2000). The Performance of Spatial Planning. *Planning Practice & Research*, 15 (4), 299-318.
- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Gloudemans. (2013). *Notitie redelijkerwijze wel/niet handhaven woningen*. Rosmalen: Gloudemans.
- Hajer, M.A. (1995). *The politics of environmental discourse. Ecological modernisation and the policy process*. Oxford: Clarendon Press.

- Hajer, M.A. (2006). Doing discourse analysis: coalitions, practices, meaning. In M. van den Brink & T. Metzger (Eds.), *Words matter in policy and planning. Discourse theory and method in the social sciences* (pp. 65-74). Utrecht: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap.
- Hajer, M. & Versteeg, W. (2005). A decade of discourse analysis of environmental politics: achievements, challenges, perspectives. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 7 (3), 175-184.
- Hajer, M. & Zonneveld, W. (2000). Spatial planning in the network society. Rethinking the principles of planning in the Netherlands. *European Planning Studies*, 8 (3), 337-355.
- Healey, P. (2004). The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (1), 45-67.
- Heesbeen, A.C.M.M. van & Berns, S. (2011). *Ooijen-Wanssum / Algemeen*. Rosmalen: Gloudemans.
- Herik, K. van den & Rooy, P. van. (2008). *Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum. Synopsis van verkenning*. Gouda: Habiforum.
- Immink, I. (2006). Established and recent policy arrangements for river management in The Netherlands: an analysis of discourses. In B. Tress, G. Tress, G. Fry & P. Opdam (Eds.), *From Landscape Research to Landscape Planning: Aspects of Integration, Education and Application* (pp. 387-404). Dordrecht: Springer.
- Jenkins-Smith, H.C. & Sabatier, P.A. (1994). Evaluating the Advocacy Coalition Framework. *Journal of Public Policy*, 14 (2), 175-203.
- Kaufmann, M. (2012). *Individual adaptation to climate change: flood-proof houses*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Leroy, P. & Arts, B. (2006). Institutional dynamics in environmental governance. In B. Arts & P. Leroy (Eds.), *Institutional dynamics in environmental governance* (pp. 1-19). Dordrecht: Springer.
- Leroy, P., Tatenhove, J. van & Arts, B. (2001). Politieke modernisering en beleidsarrangementen: een interpretatiekader voor vernieuwing in het milieubeleid. *Beleidswetenschap*, 15 (3), 209-234.
- Liefferink, D. (2006). The dynamics of policy arrangements: turning round the tetrahedron. In B. Arts & P. Leroy (Eds.), *Institutional dynamics in environmental governance* (pp. 45-68). Dordrecht: Springer.
- Lintsen, H. (2002). Two centuries of central water management in the Netherlands. *Technology and Culture*, 43 (3), 549-568.
- Meijerink, S. & Dicke, W. (2008). Shifts in the public-private divide in flood management. *Water Resources Development*, 24 (4), 499-512.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2012). *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2000). *Anders omgaan met water. Waterbeleid voor de 21<sup>e</sup> eeuw*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit & Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (2010). *Deltaprogramma 2011. Werk aan de delta. Investeren in een veilig en aantrekkelijk Nederland, nu en morgen*. Den Haag: Ministerie van

- Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit & Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer & Ministerie van Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit. (2009). *Nationaal Waterplan 2009-2015*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer & Ministerie van Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit.
  - North, D.C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press.
  - Pressman, J.L. & Wildavsky, A.B. (1984). *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
  - Projectbureau Ooijen-Wanssum. (2008). *Richtingendocument Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum*. Meerlo: Projectbureau Ooijen-Wanssum.
  - Projectbureau Ooijen-Wanssum. (2013a). *Beschermingsaanpak gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum. 2e concept*. Meerlo: Projectbureau Ooijen-Wanssum.
  - Projectbureau Ooijen-Wanssum. (2013b). *Belangengroepen*. Vinddatum 30 december 2013, op <http://www.ooijen-wanssum.nl/gebiedsontwikkeling/belangengroepen/>
  - Projectbureau Ooijen-Wanssum & CSO Adviesbureau. (2010). *Gebiedsplan Ooijen Wanssum*. Meerlo: Projectbureau Ooijen-Wanssum.
  - Projectbureau Ooijen-Wanssum & CSO Adviesbureau. (2012). *MIRT-verkenning Ooijen-Wanssum*. Meerlo: Projectbureau Ooijen-Wanssum.
  - Provincie Noord-Brabant. (2014). *Rivierverruiming Overdiepse Polder*. Vinddatum 28 februari 2014, op <https://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/water/bescherming-tegen-water/rivierverruiming-overdiepse-polder.aspx>
  - Rijkswaterstaat. (n.d.). *Ontpoldering Noordwaard op hoofdlijnen*. Den Haag: Rijkswaterstaat.
  - Roth, D., Warner, J. & Winnubst, M. (2006). *Een noodverband tegen hoog water. Waterkennis, beleid en politiek rond noodoverloopgebieden*. Wageningen: Wageningen Universiteit en Researchcentrum.
  - Royal Haskoning DHV. (2013). *Notitie Reikwijdte en Detailniveau*. Meerlo: Projectbureau Ooijen-Wanssum.
  - Sabatier, P.A. (1987). Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: an Advocacy Coalition Framework. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 4 (8), 649-692.
  - Sabatier, P.A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21, 129-168.
  - Sabatier, P.A. (1998). The Advocacy Coalition Framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5 (1), 98-130.
  - Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. (2011). *Methoden en technieken van onderzoek* (M.C. Booij & J.P. Verckens, Trans.). Amsterdam: Pearson Education Benelux.
  - Stoop, H.A. (2013). *Notitie Reikwijdte en Detailniveau. Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum*. Bunnik: CSO Adviesbureau.

- Terpstra, T. & Gutteling, J.M. (2008). Households' perceived responsibilities in flood risk management in The Netherlands. *Water Resources Development*, 24 (4), 499-512.
- Vennix, J.A.M. (2009). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Dorchester: Pearson Custom Publishing.
- Verschuren, P.J.M. & Doorewaard, J.A.C.M. (2010). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Wiering, M.A. & Arts, B.J.M. (2006). Discursive shifts in Dutch river management: 'deep' institutional change or adaptation strategy? In R.S.E.W. Leuven, A.M.J. Ragas, A.J.M. Smits & G. van der Velde (Eds.), *Living Rivers: Trends and Challenges in Science and Management Developments in Hydrobiology* (pp. 327-338). Dordrecht: Springer.
- Wiering, M. & Immink, I. (2006). When water management meets spatial planning: a policy-arrangements perspective. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 24, 423-438.
- Wolsink, M. (2003). Reshaping the Dutch planning system: a learning process? *Environment and Planning A*, 35, 705-723.

# Bijlage 1. Plankaart gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum





## Bijlage 2. Lijst van geïnterviewden

### Interviews

Naam geïnterviewde:	<b>Lea Crijs</b>
Afkorting:	L. C.
Functie:	Senior adviseur Water bij Rijkswaterstaat Zuid-Nederland
Datum interview:	Dinsdag 3 december 2013, 10.00u
Locatie interview:	Projectbureau Ooijen-Wanssum, Meerlo
Persoonlijk interview	
Onderwerpen:	Relatie gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en maatwerkbescherming met het Deltaprogramma Kansen voor maatwerkbescherming op lange termijn
Naam geïnterviewde:	<b>Keesjan van den Herik</b>
Afkorting:	K. H.
Functie:	Omgevingsmanager bij projectbureau Ooijen-Wanssum
Datum interview:	Donderdag 24 oktober 2013, 9.00u
Locatie interview:	Projectbureau Ooijen-Wanssum, Meerlo
Persoonlijk interview	
Onderwerpen:	Overwegingen bij maatwerkbescherming Beschermingsaanpak Betrokken partijen bij maatwerkbescherming
Naam geïnterviewde:	<b>Bart Kornman</b>
Afkorting:	B. K.
Functie:	Beleidsadviseur Waterveiligheid, Directie Algemeen Waterbeleid en Veiligheid, afdeling Waterveiligheid bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu Projectgroeplid namens het ministerie van I&M
Datum interview:	Dinsdag 17 december 2013, 14.00u
Locatie interview:	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag
Persoonlijk interview	
Onderwerpen:	Afweging bescherming van bebouwing - ruimte voor de Maas Maatwerkbescherming
Naam geïnterviewde:	<b>Jacques Vrusch</b>
Afkorting:	J. V.
Functie:	Projectmanager dijkversterking bij waterschap Peel en Maasvallei Projectgroeplid namens het waterschap
Datum interview:	Donderdag 19 december 2013, 9.15u
Locatie interview:	Waterschap Peel en Maasvallei, Blerick
Persoonlijk interview	
Onderwerpen:	Afweging bescherming van bebouwing - ruimte voor de Maas Maatwerkbescherming

## **Persoonlijke communicatie**

Naam: Kees Veraa  
Afkorting: K. V.  
Functie: Teamleider Dijken  
Datum gesprek: Maandag 13 januari 2014, 14.30u  
Locatie gesprek: Projectbureau Ooijen-Wanssum, Meerlo  
Persoonlijk gesprek  
Onderwerpen: Technische onderwerpen: o.a. informatie over dijken, overschrijdingskans, risicobenadering, retentie, water bergen, meerlaagsveiligheid