

## **Waterbeheer tussen crisis en vernieuwing**

Een studie naar vernieuwingsprocessen in de sturing van regionaal waterbeheer

PROMOTOR:

*Prof. dr. ir. N.G. Röling*, Hoogleraar Landbouwkennissystemen in  
Ontwikkelingslanden, Wageningen Universiteit

COPROMOTOR:

*Prof. dr. ir. G. Broekstra*, Hoogleraar Organisatiekunde en  
Systeemwetenschappen, Universiteit Nyenrode

PROMOTIECOMMISSIE:

*Prof. dr. C.M.J. van Woerkum*, Wageningen Universiteit

*Prof. L.F. Vincent*, Wageningen Universiteit

*Prof. mr. A. van Hall*, Universiteit Utrecht

*Dr. ir. M. van der Vlist*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, RIZA

Erik van Slobbe

# **Waterbeheer tussen crisis en vernieuwing**

**Een studie naar vernieuwingsprocessen in de sturing van  
regionaal waterbeheer**

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van doctor  
op gezag van de rector magnificus  
van Wageningen Universiteit  
Prof. dr. ir. L. Speelman  
in het openbaar te verdedigen  
op maandag 23 september 2002  
des namiddags om vier uur in de Aula

ISBN: 90-5808-675-5

Toen mijn wens om een promotieonderzoek te verrichten vaste vorm aannam, ben ik naar mijn werkgever toegestapt. Het idee was om een onderzoek in combinatie met mijn werk als consultant uit te voeren. Ik had tien minuten nodig om Jaap van Gelder onze directeur Noordoost van Arcadis te overtuigen, hij vond dat zulk onderzoek goed was voor de zaak en ik moest er vooral aan beginnen. Of hij dat na jaren van gedoe nog vindt is de vraag, maar ik ben hem geweldig dankbaar voor de gelegenheid die hij me bood om tijd aan het onderzoek te besteden. De volgende stap was het benaderen van Niels Röling als promotor en die reageerde meteen enthousiast en dat is hij gebleven. Ik heb vaak met verwondering bekeken hoe Niels door zijn open enthousiaste houding een positieve omgeving creëert. Het is een kracht die mij zeer heeft geholpen. Met de gelegenheid die mijn werkgever mij bood en met Niels als promotor ben ik aan de slag gegaan. Dat deed ik in eerste instantie door ideeën die ik al had uit te werken tot een onderzoeksvoorstel. Belangrijke inspiratiebron vormde daarbij de adviestrajecten die ik in samenwerking met Gerrit Broekstra uitvoerde. De kennis en praktische ervaring van Gerrit over vernieuwingsprocessen vormen de basis voor dit onderzoek. De case van de zoekconferentie 'Ruimte voor Water' is daar een voorbeeld van. Ik heb het spannend en leerzaam gevonden om met Gerrit over dit onderzoek te praten en ik voel het als een voorrecht dat hij copromotor is.

De uitvoering van dit onderzoek liep parallel met twee processen waar ik veel gebruik van heb gemaakt. Het eerste is het SLIM (Social Learning in Integrated Management of River Basins) -programma. Het team van dit Europese onderzoeksprogramma was van grote waarde, deels omdat de casus Overijsselse Vecht ook een casus van het SLIM onderzoeksprogramma is en deels omdat de leden meedachten met het onderzoek. In dat verband wil ik Janice Jiggins van harte bedanken, zij heeft met haar scherpe inzichten en praktische insteek een belangrijke bijdrage aan dit onderzoek geleverd. Ook wil ik Roelof Schuiling van het Waterschap Velt en Vecht bedanken voor de samenwerking in het stroomgebied van de Overijsselse Vecht. Het tweede proces is dat van Thales, dit is een werkgroep van het Koninklijk Instituut van Ingenieurs die het thema water en filosofie uitdiept. Dank ben ik aan alle leden verschuldigd en met name aan Govert Geldof (de leider van Thales), Marleen Maarleveld (vanwege de vriendschap en de gesprekken) en Paul Berends (voor de gesprekken tijdens de diners na de werkgroepbijeenkomsten).

De belangrijkste bron van informatie voor dit onderzoek is, zoals eerder gesteld, mijn werk. Veel opdrachtgevers en collega's hebben bijdragen aan

de casussen of aan mijn denkprocessen. Met name noem ik Maarten van der Vlist en Frank Goossens waarmee ik al jaren intensief samenwerk, bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van de blauwe knooppuntenbenadering. De huiskamerbijeenkomsten die we met enige regelmaat met z'n drieën houden hebben dit onderzoek sterk beïnvloed. Arjan ter Harmsel heeft aan een goed verloop van zowel de casus van de zoekconferentie 'Ruimte voor Water' als aan de casus GGOR in sterke mate bijgedragen. Rob Hoekstra heeft de casus Dalmsholte georganiseerd en daar heb ik dankbaar gebruik van gemaakt. Florrie de Pater schonk me de gelegenheid om me in het proces van het bestuursakkoord 2002 te verdiepen en met Marlies Dekkers richt ik mij nu op de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water. Met Anton Logemann en Aart van Cooten ben ik op zoek geweest naar parels van vernieuwing in het waterbeheer en Anton heeft me geholpen met de productie van deze dissertatie, waarvoor dank. Advieswerk en promotieonderzoek zijn alleen te combineren door een goede, strakke planning. Petra Diepenbroek en Barbara Visscher hebben me daarbij op competente wijze ondersteund.

Sommige mensen lieten – gewoon – merken dat ze geïnteresseerd waren in het onderzoek en boden aan om te praten of te lezen. Peter Jasperse is zo iemand en Jaap en Antien Hardon en Verona Groverman, hen dank ik voor hun tussentijdse commentaren.

Alfred van Hall heeft veel tijd gestoken in het bestuderen van het eindconcept en zijn commentaar heeft een belangrijke kwaliteitsslag tot gevolg gehad. Daarvoor ben ik hem dankbaar.

Mijn vader en moeder hebben in woord en daad van begin tot eind meegeleefd. Mijn vader dank ik voor de gesprekken, de boeken en zijn kritische commentaar op de concepten en mijn moeder daarnaast nog voor het verwerken van digitale foto's.

En dan is er mijn vrouw July Leesberg, zij heeft zoveel bijgedragen, dat ik deze dissertatie aan haar opdraag.

Voor July Leesberg

Competence is to see what is happening and the ability to act upon that  
*(Jan Johansson)*





## Inhoudsopgave

Voorwoord	5
<b>1 Inleiding</b>	<b>13</b>
1.1 Achtergrond van dit onderzoek	13
1.2 Probleemstelling en onderzoeksdoel	15
1.3 Randvoorwaarden	16
1.3.1 Regionaal waterbeheer	16
1.3.2 Besturings- en sturingsprocessen	17
1.3.3 Crisis in het kennissysteem	17
1.3.4 Rationeel versus waardegericht	18
1.3.5 Praktijkonderzoek	18
1.3.6 Wat is dit onderzoek niet	19
1.4 Aanpak	20
1.4.1 Action oriented learning systems	20
1.4.2 Fasering	21
1.4.3 Omschrijving van de casussen	23
1.5 Conclusie en structuur van deze dissertatie	26
<b>2 Theoretisch kader</b>	<b>29</b>
2.1 Sturingsprocessen in het waterbeheer	29
2.1.1 Sturing van common pool resources	29
2.1.2 Discussie over overheid en sturing	32
2.1.3 Reflectie	34
2.2 Open sociale systemen	35
2.2.1 Systeemtheorieën in het waterbeheer	36
2.2.2 Open sociale systemen als kennisorganisaties	39
2.2.3 Reflectie	43
2.3 De dynamiek van open sociale systemen	43
2.4 De fasen van de ecocycclus	49
2.5 Conceptueel kader en onderzoeksvragen	54
2.6 Discussie over het conceptuele kader	56
<b>3 Casus zoekconferentie ruimte voor water</b>	<b>58</b>
3.1 Inleiding	58
3.1.1 Het begin	58
3.1.2 De aanleiding	61
3.1.3 De voorbereiding	62
3.2 De eerste avond	66
3.2.1 Verwachtingen	66
3.2.2 Contextanalyse	66
3.2.3 Uit het eindverslag; de contextanalyse	69
3.3 De tweede dag, systeemanalyse	70
3.3.1 Historie	70
3.3.2 Overeenstemming en conflict	72
3.3.3 Discussie over principes en visie voor de toekomst	75
3.3.4 Uit het eindverslag; visie en principes	78

3.4	De derde dag, integratie	81
3.4.1	Obstakels en actieplannen	81
3.4.2	Uit het eindverslag; de actieplannen	83
3.5	Follow-up en evaluatie	85
3.6	De zoekconferentie en de ecocyclus	86
3.6.1	Onzekerheid van deelnemers	86
3.6.2	De transformatiebehoefte	88
3.6.3	Kenniscreatie	90
3.6.4	Conclusie van de zoekconferentie en de ecocyclus	91
3.7	Reflectie op het inhoudelijke resultaat van de zoekconferentie	92
3.7.1	Codering	92
3.7.2	Obstakels voor realisering van de principes	94
3.7.3	Conclusie over het inhoudelijke resultaat	96
<b>4</b>	<b>Hoe werkt de formele organisatie?</b>	<b>98</b>
4.1	De ontwikkeling van de formele organisatie	98
4.2	De casus GGOR	102
4.2.1	Het onderzoek 'De toekomst van GGOR'	105
4.2.2	Reflectie op de casus	109
4.3	Beschrijving van de formele organisatie	110
4.3.1	Wetgeving en juridisch instrumentarium	111
4.3.2	De functietoekenning	113
4.3.3	De Commissie Integraal Waterbeheer	114
4.3.4	De relatie met de gebruikers	115
4.4	Het probleemoplossend vermogen van de formele organisatie	116
4.4.1	Toenemende complexiteit	117
4.4.2	Complexe thema's	119
4.4.3	Schaaleffecten	121
4.5	Analyse en conclusies	121
<b>5</b>	<b>Vernieuwing van de sturing en de casus Dalmsholte</b>	<b>124</b>
5.1	Vernieuwingssignalen	124
5.1.1	Gebiedsbeleid	125
5.1.2	Het 'nieuwe waterbeleid'	127
5.1.3	Interactieve planvorming of open planprocessen	130
5.1.4	De opkomst van het landschap	131
5.2	Interactieve planvorming in Dalmsholte	132
5.2.1	De casus Dalmsholte	132
5.2.2	Reflectie op de casus	137
5.3	Analyse en conclusies	138
<b>6</b>	<b>Reflectie</b>	<b>141</b>
6.1	De diagnose	141
6.1.1	Coherentie	141
6.1.2	Correspondentie	143
6.1.3	De ecocyclus	144
6.1.4	Conclusie	146
6.2	Zoekrichtingen voor verbetering van de vernieuwing	147
6.2.1	Leidende principes	147
6.2.2	De stroomgebiedbenadering	151
6.2.3	Iteratieve sturing	152

6.2.4	Dialogoog	154
6.2.5	Een operationeel voorbeeld; de Blauwe Knooppuntenbenadering	156
6.3	Conclusie	158
<b>7</b>	<b>De casus Overijsselse Vecht</b>	<b>159</b>
7.1	Voorbeelden van projecten in het stroomgebied	159
7.1.1	Het stroomgebied	159
7.1.2	De Reggevisie	162
7.1.3	Het Dinkelconvenant	165
7.1.4	Dialogoog en het SLIM initiatief voor een Vechtplatform	167
7.2	Toetsing	170
7.2.1	Vernieuwing volgens actoren uit het gebied	170
7.2.2	De doorwerking van de drie principes van vernieuwing, een analyse	175
7.2.3	Vernieuwing langs de Overijsselse Vecht in perspectief	176
7.3	Conclusie	177
<b>8</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>179</b>
8.1	Algemene conclusies van het onderzoek	180
8.1.1	De ontwikkeling van de sturing in het regionale waterbeheer	180
8.1.2	Wat is de aard van de crisis?	182
8.1.3	Welke vorm heeft fundamentele vernieuwing in het regionale waterbeheer?	183
8.1.4	Wat zijn obstakels voor vernieuwing?	184
8.1.5	Onder welke condities kan fundamentele vernieuwing doorwerken?	186
8.2	Aanbevelingen	187
8.2.1	Onderken de crisis	187
8.2.2	Investeer in leren op stroomgebiedniveau	188
	Literatuur	191
	Samenvatting	201
	Summary	207
	Curriculum vitae	213



# Inleiding

In de eerste twee paragrafen van deze inleiding presenteer ik de achtergrond en de probleemstelling van het onderzoek. In de daarop volgende paragraaf worden randvoorwaarden geformuleerd die aangeven waar het onderzoek wel en waar het niet over gaat. De paragrafen vier en vijf beschrijven de aanpak en de laatste paragraaf formuleert conclusies en presenteert een leeswijzer.

### 1.1 Achtergrond van dit onderzoek

Na een studie tropische cultuurtechniek aan de Universiteit van Wageningen vertrok ik in 1983 naar Guinee-Bissau. Mijn werk bestond uit het ondersteunen van boerengemeenschappen bij het inpolderen van land voor de rijstverbouw. Inpoldering was een eeuwenoude praktijk en de rol van mijn project beperkte zich tot steun aan boeren die in technisch opzicht goed wisten wat ze moesten doen. Van mijn, aan de universiteit opgedane technische vaardigheden, werd daarom weinig gevraagd. Problemen bevonden zich meer op het vlak van de organisatie van het waterbeheer. De dorpen, waar mijn project intervenieerde, bevonden zich namelijk in een proces van transformatie van relatief traditioneel georganiseerde en autonome gemeenschappen, naar een situatie van productie voor de markt en schaalvergroting. Het beheer van polders speelde in deze transformatie een sleutelrol. Het waterbeheer was namelijk een van de beperkende factoren voor de gewenste productieverhoging en de schaalvergroting leidde tot nieuwe vormen van organisatie. Vaak dacht ik toen (en dat denk ik nog steeds) dat de waterschapsorganisatie van Nederland in de een of andere vorm geschikt zou zijn voor Guinee-Bissau.

In Nederland was de keuze om in het waterbeheer te werken een gevolg van de in Afrika gegroeide interesse, ik ging aan de slag als adviseur waterbeheer. Begin jaren negentig was net de Derde Nota Waterhuishouding (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1989) verschenen, met integraal waterbeheer als belangrijkste concept. Ook zag de Wet Waterhuishouding (1989) het licht, met daarin de verplichting aan waterbeheerders om iedere vier jaar strategische en operationele waterplannen te maken. Mijn inzet als commercieel adviseur was het begeleiden van beleid- en planvormingsprocessen bij waterschappen en provincies.

Ook hier had ik meer belangstelling voor de organisatie van processen dan voor de technische inhoud of het management ervan. Om die reden noemde ik mij, toen de term in de loop van het afgelopen decennium in de

mode raakte, procesmanager. Nu is het begrip procesmanager, zoals zoveel mode termen aan inflatie onderhevig, want naar mijn mening is in de adviespraktijk te veel het zwaartepunt op de management kant van het woord komen te liggen in plaats van op de proceskant. Mijn belangstelling is juist op het proces gericht of, in andere woorden, op het zoeken naar de aard van problemen in het waterbeheer en naar geschikte organisatievormen om deze problemen aan te pakken. Daarom richt ik mij in mijn adviespraktijk tegenwoordig meer op onderzoeksachtige processen op het gebied van beleid en planvorming. Een inspirerend beeld vind ik dat van de 'reflective practitioner' zoals Schön die beschrijft als tegenhanger van de 'expert'. Een reflective practitioner veronderstelt een bijdrage te leveren, maar erkent onzekerheden en zoekt samen met cliënten en belanghebbenden, naar de beste oplossing (zie Schön, 1983, p. 300). De expert draagt met behulp van reeds aanwezige kennis oplossingen aan, hij streeft naar het uitsluiten van onzekerheden. In het laatste herken ik de moderne project- en procesmanager.

Een belangrijke impuls voor dit promotieonderzoek kreeg ik toen mijn werkgever (Arcadis Heidemij Advies) in 1996 een vernieuwingsproces opstartte: het Strategisch Plan 2000. Een externe consultant begeleidde het proces en hij maakte gebruik van een model dat mij in mijn waterbeheerspraktijk buitengewoon nuttig leek. Zijn bedrijfsstrategiemodel was gebaseerd op de theorie over chaos en complexe systemen. Schokkend was het besef dat de positivistische benadering van planvorming die in het waterbeheer werd aangehangen, in het licht van de genoemde theorie, haar relevantie verloor. De vraag verschoof van 'Wat is – gezien de normen – technisch de optimale situatie over tien jaar?' naar 'Wat vinden klanten, bestuurders en ambtenaren gezien de context van het waterbeheer belangrijke onderwerpen om de komende tien jaar op te pakken?'. Een nieuw element dat mij trof, was de centrale plaats die vernieuwing in deze theorieën inneemt. Vernieuwing en innovatie zijn sindsdien thema's geworden die ik veel tegenkom. Dat is gezien de ontwikkelingen in het waterbeheer niet verwonderlijk. Anderen maakten eenzelfde soort stap, zie bijvoorbeeld het werk van Geldof (1994 en 2002).

De ontwikkelingen op het gebied van systeemleer en complexiteitstheorieën verschaften mij de inhoudelijke motivatie om nader onderzoek te doen. En de processen waar ik als consultant in het Nederlandse waterbeheer bij betrokken ben gaven mij de gelegenheid om het onderzoek daarop te richten.

Na een periode van het lezen van boeken en het toepassen van de nieuwe inzichten in mijn werk, besloot ik om een promotieonderzoek te doen, een promotieonderzoek dat zich zo dicht mogelijk bij mijn praktische werk bevond. Omdat mijn werk door zo'n onderneming sterk beïnvloed zou worden heb ik aan het begin de volgende afspraken gemaakt met mijn werkgever:

- voor één derde deel in de baas zijn tijd, voor de rest in eigen tijd;
- over een onderwerp dat nauw verwant is aan mijn beroepspraktijk;
- inhoudelijke onafhankelijkheid;
- zorgvuldige terugkoppeling van inzichten naar de collega's.

En zo ben ik begin 1999 formeel begonnen met een onderzoek dat feitelijk al jaren liep.

## 1.2 Probleemstelling en onderzoeksdoel

Als professionele consultant maak ik dagelijks de behoefte aan vernieuwing in de waterbeheersector mee. Dat uit zich in een spanning tussen het streven om oude routines en waarden in stand te houden en de druk om te voldoen aan veranderende eisen uit de maatschappij. Het is een spanning die, na de veelvuldige wateroverlast van de jaren '90 van vorige eeuw, groot geworden is. Maar ook zonder deze, met veel publiciteit omgeven, gebeurtenissen is er volgens mij, behoefte aan verandering, doordat de rol van water in onze fysieke omgeving toeneemt. Meer natuurgebieden, meer water in de openbare ruimte van stedelijke gebieden, meer waterrecreatie, meer vervoer over water en meer duurzaamheid in het algemeen. Het beeld van water in de samenleving lijkt te veranderen van een vijand, die gekeerd, afgevoerd of beheerst moet worden, naar een bondgenoot, die de potentie heeft onze omgeving aangenamer te maken. Zo'n positiewisseling heeft vanzelfsprekend gevolgen voor de waterbeheerders. Hun rol verandert in zekere zin van beschermer van de maatschappij tegen de collectieve vijand tot onderhandelaar ten behoeve van het waterbelang met andere maatschappelijke geledingen.

Nu is de organisatie van het regionale waterbeheer het oudste instituut van Nederland. Kennelijk is het in de loop van de geschiedenis zeer goed in staat geweest zich aan veranderende omstandigheden aan te passen en te overleven. Waar komt die veerkracht vandaan? En zal zij nu weer in staat blijken zich de genoemde veranderingen eigen te maken. Want transformatie van de sector, zodat zij beter voldoet aan de eisen van de maatschappij, is nodig. "Om Nederland de komende eeuw, wat het water betreft, voldoende veilig, leefbaar en aantrekkelijk te houden voor bewoners en investeerders is een omslag in het waterbeleid en in het denken over water, noodzakelijk" (De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001, p. 6). Over de doelen en de instrumenten van 'het nieuwe waterbeleid' wordt veel geschreven<sup>1</sup>, beiden richten zich op de sturing van

---

<sup>1</sup> zie bijvoorbeeld het artikel "Waterschappen in verandering" van der Kluit, Het Waterschap, mei 2002



het waterbeheer. Denk bijvoorbeeld aan concepten als: vergroting van de sturende rol van water en meer ruimte voor water en de ontwikkeling van instrumenten als de Watertoets, de deelstroomgebiedvisies en de Planologische Kernbeslissing Ruimte voor Water. Maar over het proces van transformatie zelf bestaat weinig inzicht. Zulke processen lijken in de waterliteratuur nauwelijks geanalyseerd te worden, terwijl hierover in de systeemwetenschappen veel bekend is. Zo wordt in de systeemwetenschappen transformatie gezien als een aanpassing van de structuur van een systeem aan een onverwachte en grote kracht uit de omgeving van het systeem, ook wel een crisis genoemd (zie hoofdstuk 2 voor een omschrijving van een crisis). Naar mijn mening is er, vanuit het systeemperspectief gezien, sprake van een crisis in het waterbeheer. Maar over de aard van deze crisis is volgens mij nog weinig bekend, terwijl zonder goed begrip hiervan het doorlopen van een succesvolle transformatie heel moeilijk wordt.

De uitdaging die ik mijzelf in mijn promotieonderzoek stel, is om meer inzicht te verwerven in de processen van crisis en vernieuwing in de sturing van het waterbeheer en over de beste manier om de benodigde transformatie te doorlopen. Het doel van dit onderzoek is daarom: *beschrijf en analyseer met behulp van systeemtheorieën de veranderingsprocessen die zich de laatste jaren voordoen in de sturing van het regionale waterbeheer van Nederland en ontwikkel aanbevelingen voor vernieuwing van de sturing.*

### 1.3 Randvoorwaarden

Om de grenzen van mijn onderzoeksonderwerp en van mijn aanpak te definiëren, beschrijf ik hier de randvoorwaarden van het onderzoek.

#### 1.3.1 Regionaal waterbeheer

Met het regionale waterbeheer bedoel ik het waterbeheer dat provincies en waterschappen voeren. Lokaal waterbeheer, bijvoorbeeld in gemeenten, is geen onderwerp van studie, net zo min als het nationale waterbeheer, dat door Rijkswaterstaat wordt gevoerd. Beide onderwerpen komen zijdelings aan de orde.

In het regionale waterbeheer wordt onderscheid gemaakt tussen watersysteembeheer en waterketenbeheer. De waterketen bestaat uit het stelsel van grondwaterwinning, drinkwaterdistributie, riolering en zuivering. Dit belangrijke aspect van het waterbeheer behandel ik niet. Ik richt mij op het beheer van watersystemen, het geheel van grondwater en oppervlaktewaterstromen in landelijke en stedelijke regio's.

Regionale systemen zijn moeilijk te begrenzen. Ze stroomgebieden noemen is in elk geval geen oplossing. In de eerste plaats omdat de Rijn- of Maasstroomgebieden allerm minst regionaal genoemd kunnen worden en in de

tweede plaats omdat Nederland met zijn polders geen duidelijke stroomgebiedgrenzen heeft. Geohydrologische grenzen bieden slechts in de hellende zandgebieden van Oost- en Zuid-Nederland uitsluitel. In Holocene Nederland zijn de wateren door middel van boezems en kanalen zo verknoot dat er geen duidelijke waterscheidingen bestaan. Omdat het probleem van de begrenzing en de discussie daarover belangrijk is voor de sturing van het regionale waterbeheer, behandel ik deze, zonder met concrete oplossingen te komen.

Een in Nederland gehanteerde pragmatische oplossing is om te spreken over deelstroomgebieden. Deze term is ingeburgerd geraakt bij de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water (EU, 2000).

### 1.3.2 Besturings- en sturingsprocessen

Toonen en Glim (2000), wijzen op het verschil tussen besturing en sturing door bestuurlijke processen te omschrijven als het geheel van drie dimensies.

- Operationele kwaliteit: Het management en de sturingsvraag staan centraal.
- Procedurele kwaliteit. Het gaat hier om aspecten als: legitimiteit, externe verantwoording en beginselen van behoorlijk bestuur.
- Constitutionele kwaliteit: institutionele vormgeving en aanpassingsvermogen.

In mijn studie gaat het vooral om de eerste dimensie, de operationele kwaliteit, hoewel de andere twee kwaliteiten zijdelings aan bod komen.

### 1.3.3 Crisis in het kennissysteem

Het woord crisis roept associaties op met disfunctionele organisaties en perioden van conflict en verwarring (zie Hurst 1995). In het regionale waterbeheer is op het ogenblik geen sprake van een organisatorische of juridische crisis en het onderzoek richt zich daar dan ook niet op. Het onderzoek beperkt zich tot de crisis en de veranderingen in het kennissysteem van het regionale waterbeheer (die op den duur overigens structurele consequenties kan krijgen). De studie 'Over stromen' (zie NRLO et.al. 2000 a) heeft het over de "kennisinfrastructuur" van het waterbeheer. Het begrip wordt in het NRLO et.al. onderzoek niet gedefinieerd, maar uit de inhoud van het onderzoeksrapport blijkt dat het zich richt op de onderzoek en opleidingsinstitutionele kanten van kennis. "Hierbij gaat het om kennis op het gebied van gammawetenschappen, ruimtelijke ordening en bestuurskunde, zodat naast de technologische oplossingsrichtingen ook maatschappelijke en bestuurlijke aspecten kunnen worden verkend en het maatschappelijke draagvlak voor oplossingen van tevoren kan worden ingeschat" (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001, p. 49).

In dit onderzoek kies ik een andere invalshoek, want ik richt mij op de operationele kennis (zie vorige punt) van diegenen die deel uitmaken van het

sturingssysteem. Het neemt dus niet de kennis ‘van buiten’ (die van kennisinstellingen zoals universiteiten) de praktijk in komt als uitgangspunt, maar juist de kennis ‘van binnen’ die al in de hoofden van de operationele mensen zit en die uit hun gedrag en uitlatingen blijkt. Het onderzoek werkt het begrip kennissysteem uit tot ‘cognitief systeem’, zie Hoofdstuk 2 ‘Theoretisch kader’.

#### 1.3.4 Rationeel versus waardegericht

De beleid- en planvorming in het regionale waterbeheer heeft kenmerken van wat ik in navolging van Hurst (1995) rationeel handelen noem. Dit type handelen richt zich op het bereiken van doelen. Managers en bestuurders bepalen hun keuzen van in te zetten middelen met de gedachte dat deze doelen zo efficiënt mogelijk behaald dienen te worden. Rationeel handelen veronderstelt een directe relatie tussen doelen en middelen en de gedachte is dat de eigen organisatie, maar ook de maatschappij zich laat sturen in de richting van deze doelen (zie Geldof, 2001). De praktijk van het waterbeheer laat veel voorbeelden zien van dit type handelen, zij beschikt over vele ‘afrekenbare’ doelen. Deze worden in de vorm van bijvoorbeeld beleidsvoornemens, functies, normen en uitvoeringsprogramma’s geformuleerd.

Naast het rationeel handelen zet ik een andere vorm van handelen, namelijk het waardegerichte handelen (Hurst 1995). Deze vorm van handelen is gericht op het onderzoeken en ter discussie stellen van waarden, het formuleert de zin van ontwikkelingen die nieuw zijn en nog geen plaats hebben in oude routines. Het doel van de handeling blijkt volgens Hurst pas achteraf, als het resultaat bekend is. De rationaliteit zit in het bewust onderzoeken van waarden door individuen en door de actoren in sociale systemen. En het onderzoeken van waardeveranderingen in de omgeving is de basis van vernieuwing of innovatie (Hoebecke 1994, Christensen 1997, Hurst 1995, Wagemans 1998).

Omdat een doel van mijn onderzoek is om aanbevelingen te formuleren over vernieuwing van de sturing vormt observatie van waardegericht handelen een belangrijke randvoorwaarde.

#### 1.3.5 Praktijkonderzoek

Het doel van dit onderzoek veronderstelt het bestaan van een maatschappelijk probleem, namelijk dat het proces van de vernieuwing van de sturing van het regionale waterbeheer niet optimaal plaatsvindt. Gezien deze veronderstelling wil ik (als reflective practitioner) met behulp van bestaande systeemtheorieën aanbevelingen construeren. Daarom kies ik voor de opzet van een praktijkonderzoek. “De praktijkonderzoeker kijkt naar de werkelijkheid, neemt daar een probleem waar, gaat vervolgens in het kennisbestand zoeken naar hulp, poogt met deze en andere hulpmiddelen een oplossing te bedenken en voert die tenslotte terug in de werkelijke situatie

waar het probleem werd geconstateerd” (De Leeuw, 1996, p. 73). Het vertrekpunt van praktijkonderzoek vormt een praktijkprobleem. De theorie wordt dan gebruikt bij de oplossing daarvan. (ibid., p. 16). Praktijkonderzoek wordt onder andere toegepast in de systeem-, de bedrijfs- en communicatiewetenschappen.

In de bedrijfskundige literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen ‘academisch onderzoek’ aan de ene kant of toepassingsgericht (van der Zwaan, 1984) en praktijkonderzoek (de Leeuw, 1996) aan de andere kant. Deze auteurs stellen dat beide vormen van onderzoek wetenschappelijk zijn (op voorwaarde dat ze beantwoorden aan wetenschappelijke criteria). Academisch onderzoek probeert met algemene waarnemingen inzicht te verwerven en bij te dragen aan theorievorming, dit in de veronderstelling dat theorie op haar beurt weer bijdragen levert aan de praktijk. Praktijkonderzoek probeert met behulp van theorie bijdragen te leveren aan het oplossen van problemen in de praktijk. Door de toepassing draagt ze vaak indirect bij aan theorievorming.

#### 1.3.6 Wat is dit onderzoek niet

Uit de randvoorwaarden komt een beeld naar voren van wat het onderzoek wel is. Hierdoor wordt het mogelijk om te formuleren wat buiten de onderzoeksopzet valt.

Om te beginnen gaat dit onderzoek niet over een organisatorische of juridische crisis. De titel zou deze suggestie kunnen wekken. Het onderzoek gaat over het transformatieproces waar het regionale waterbeheer zich in bevindt. In de probleemstelling wordt aangegeven dat het gebrek aan zingeving over wat er achter deze transformatie zit, op den duur wel tot een institutionele crisis kan leiden. Bovendien is volgens de systeemtheorieën, waar ik in het volgende hoofdstuk op in zal gaan, pas sprake van een transformatie na een crisis. Om aan de transformatie betekenis te kunnen geven is dus inzicht nodig in de blijkbaar bestaande crisis.

Het onderzoek is niet fundamenteel (de Leeuw, 1996; van der Zwaan, 1984) wetenschappelijk van aard, het draagt zijdelings bij aan theorievorming. Het gaat hier om praktijk- wetenschappelijk - onderzoek (zie de Leeuw voor een bespreking van de wetenschappelijke criteria waaraan die soort onderzoek getoetst wordt). Het onderzoek streeft niet naar een objectieve analyse van een beleidsveld, in tegendeel, het construeert op grond van meningen een betekenis die aan vernieuwing in het regionale waterbeheer gegeven wordt. Door de systematische en wetenschappelijke opzet, gaat het wel om een wetenschappelijk gegronde constructie (zie Strauss en Corbin, 1990).

## 1.4 Aanpak

Het onderzoeksdoel en de randvoorwaarden van de vorige paragrafen definiëren de contouren en de richting van het onderzoek. In deze paragraaf beschrijf ik hoe ik het onderzoek wil aanpakken. In de eerste subparagraaf beschrijf ik hoe en waarom ik waardegericht handelen en betekenisgeving wil ‘observeren’ en hoe ik dat combineer met het nemen van afstand om tot analyse, conclusies en aanbevelingen te komen. De tweede subparagraaf beschrijft een fasering van het onderzoek en de laatste verantwoordt de keuze van en mijn rol in de gebruikte casussen.

### 1.4.1 Action oriented learning systems

De systeemwetenschappers Ison en Russell (2000) maken een onderscheid tussen eerste-ordewetenschap en tweede-ordewetenschap. De eerste orde is die van de objectieve waarnemer, ofwel de wetenschapper die een systeem van de buitenkant waarneemt en observeert. Vooronderstelling van deze wetenschap is dat er een objectief waarneembare intrinsieke werkelijkheid bestaat. Zie ook Röling (2000) die eerste-ordewetenschap als positivistisch beschrijft. Geldof stelt: “Met deze weg is de waterwereld vertrouwd. Er wordt gezocht naar relaties met een voorspellende waarde. Er vindt analyse plaats” (Geldof, 2001, p. 21).

De vooronderstelling van de tweede-ordewetenschap is dat systemen hun eigen context en werkelijkheid creëren. Capra (1996) beschrijft het voorbeeld van een familie als sociaal systeem. “A family system, for example, can be defined as a network of conversations exhibiting circularities. The results of conversations give rise to further conversations, so that self-amplifying feedback-loops are formed. The closure of the network results in a shared system of beliefs, explanations, and values – a context of meaning – which is continually sustained by further conversations. The communicative acts of the network of conversations include the self-reproduction of the roles by which the various family members are defined and of the family system’s boundary. Since all these processes take place in the symbolic social domain, the boundary cannot be a physical boundary” (p. 207). Uit bestudering van zo’n systeem als waarnemer die buiten het systeem staat, komt een model van de familie voort dat bestaat uit de interpretatie van de onderzoeker. Het systeem wordt beschreven in termen van waargenomen personen, machts- en affectieve relaties, et cetera. Tweede-ordewetenschap voegt volgens Ison en Russell aan zulke outsiderbeschrijvingen een dimensie toe: de dimensie van de ervaring van de onderzoeker. Door deel te zijn van het systeem en door hiermee het systeem mede te ‘maken’ ontstaan inzichten in relaties en patronen van het geheel en van de context die een objectieve waarnemer zou missen.

De studie van een stroomgebied volgens de eerste-ordewetenschap zou resulteren in analyses van hydrologie, ecologie, sociale structuren, economie, geschiedenis, et cetera. Het stroomgebied zou opgedeeld worden in een fysiek hard systeem, van water, bodems en planten, en een sociaal-economisch zacht systeem van de menselijke gebruikers. Integratie van deze studies kan niet anders betekenen dan het 'op elkaar nieten' van de uit de diverse wetenschapsdomeinen aangedragen inzichten, of een door de interpretatie van de schrijver gevormd beeld.

Een tweede-ordewetenschapper neemt het stroomgebied als één systeem, dat ontstaat uit de relaties tussen mensen, omgeving, geschiedenis et cetera. Dit systeem wordt continu geconstrueerd door middel van actie en conversatie. Inzicht in het systeem als geheel wordt verkregen door er aan deel te nemen, door het mede te construeren; met andere woorden, door er in te stappen.

De aanpak van dit onderzoek is gebaseerd op zowel eerste-orde- als tweede-ordewetenschap. Als onderzoeker ben ik afwisselend in het systeem gestapt en heb geparticipeerd in acties en conversaties, om vervolgens eruit te stappen om met behulp van theorieën en modellen betekenis te geven aan wat ik heb waargenomen. Deze waarnemingen worden vervolgens in het systeem getest, bijvoorbeeld door het met participanten van workshops delen van observaties en conclusies, of door het laten lezen van teksten. Door een fasering van het onderzoek wordt duidelijk wat mijn positie als onderzoeker gedurende het verloop van het onderzoek was.

#### 1.4.2 Fasering

Mijn onderzoeksapproach bestaat uit de volgende fasen:

1. probleemstelling
2. conceptueel kader
3. verzamelen van gegevens
4. analyse en verwerking
5. reflectie en nieuwe empirische toetsing
6. conclusies en aanbevelingen.

De wijze waarop ik iedere fase aanpak behandel ik stap voor stap.

1. Probleemstelling. De probleemstelling volgt, zoals in de vorige paragrafen reeds toegelicht, uit twee motieven. De eerste is mijn, in de praktijk gegroeide, belangstelling voor de organisatie van processen en vernieuwing. En de tweede is dat er naar mijn mening nog te weinig inzicht bestaat in de aard van het transformatieproces die het regionale waterbeheer doormaakt.

2. Conceptueel kader. Het doel van het conceptuele kader is tweeledig. In de eerste plaats dient het om de 'bril' of het theoretisch perspectief te expliciteren waarmee de empirie wordt benaderd. In de tweede plaats wordt de probleemstelling met behulp van het kader gedetailleerd in onderzoeksvragen.

De keuze van de ‘bril’ volgt uit een iteratief proces met de probleemstelling. Duidelijk uit de probleemstelling is dat gekozen wordt voor een systeembenadering, die zich richt op kennis en cognitie in sociale sturingsystemen en die een theoretische onderbouwing verschaft aan processen van crisis en vernieuwing. Vanuit mijn eigen perspectief van de reflective practitioner dient het kader te leiden tot een onderzoeksaanpak waarmee beleidsaanbevelingen voor het gesignaleerde probleem geconstrueerd worden.

3. Verzamelen van gegevens. Het soort gegevens dat nodig is voor dit onderzoek bestaat uit het verloop van veranderingsprocessen van de sturing van het regionale waterbeheer, met speciale aandacht voor de ontwikkeling van kennis. Het gaat in wezen om ervaringskennis van deze processen. Deze kennis uit zich op formele wijze in bijvoorbeeld de beleidsliteratuur. Deze literatuur vormt dan ook een belangrijke bron van gegevens voor dit onderzoek. Maar formele kennis is niet genoeg om veranderingsprocessen te begrijpen. Veel feitelijke kennis wordt in de vorm van uitspraken en gedragingen geuit die niet in de formele literatuur voorkomt. Daarom maak ik gebruik van casussen om juist deze feitelijke kennis te verzamelen en te beschrijven. Ik heb zelf in de casussen geparticipeerd en ben dus mede verantwoordelijk voor de constructie van de gegevens die in dit onderzoek worden gebruikt. Het voordeel van deze vorm van gegevensgaring is dat ik niet alleen de resultaten van de bestudeerde veranderingsprocessen heb, maar ook nauwkeurige observaties van het proces en van de context waarin een en ander plaatsvond. De gegevens die ik van de casussen presenteren zijn door mij geschreven, maar teruggekoppeld met de deelnemers.

Deze vorm van gegevensverzameling is consistent met mijn doel om een reflective practitioner te zijn, maar er kleven problematische aspecten aan. De belangrijkste is dat ik geen representativiteit van de onderzoeksresultaten kan claimen. Verder brengt de methode met zich mee dat het risico bestaat van persoonlijk beïnvloede interpretaties en onverifieerbare observaties. Deze risico's heb ik ondervangen door feedback met de deelnemers van de casussen door tussentijdse rapportage en door de goedkeuring die men verschafte aan mijn verslaglegging.

4. Analyse en verwerking. Zowel analyse als verwerking hebben op twee niveaus plaats gevonden. Het eerste niveau is dat van de casussen, de resultaten zijn door de deelnemers zelf geanalyseerd en verwerkt tot eindverslagen. Het tweede niveau is dat van de toetsing van de verzamelde gegevens aan het conceptuele kader en het verwerken daarvan in conclusies en aanbevelingen. Deze laatste activiteiten heb ik zelf uitgevoerd.

5. Reflectie en nieuwe empirische toetsing. Het onderzoek formuleert op grond van de eerste casussen voorlopige conclusies. Deze conclusies heb ik aan de laatste casus getoetst. De aard van deze casus is dus verschillend van die genoemd onder punt 3. Ik heb hier de empirie niet benaderd met de bril op van het conceptuele kader, maar met die van de voorlopige conclusies en

heb mij daarbij de vraag gesteld in hoeverre deze voorlopige conclusies herkenbaar zijn in de casus.

6. Conclusies en aanbevelingen. De conclusies en de aanbevelingen van het onderzoek volgen uit de analyse en verwerking en uit de nieuwe empirische toetsing genoemd onder punt 5.

#### 1.4.3 Omschrijving van de casussen

Voor de selectie van de casussen golden de volgende criteria:

- voortgekomen uit mijn eigen consultantpraktijk als procesmanager of workshopbegeleider;
- voldoende rijkdom aan informatie bevatten in de vorm van bijvoorbeeld rapporten en verslagen;
- recente projecten die in relatie staan tot de discussies over ‘het nieuwe waterbeleid’, dat zich richt op het creëren van veerkracht in watersystemen door ruimte voor water;
- projecten die zich richten op de sturingspraktijk in het regionale waterbeheer.

De eerste drie casussen betreffen veranderinggerichte- of beleidvormingprocessen in de praktijk. Dat betekent dat ook persoonlijke relaties en competentiekwesties tussen organisaties een rol spelen. Wil men in zo’n situatie informatie vergaren dan is vertrouwelijkheid een voorwaarde. Daarom is aan het begin van de zoekconferentie Ruimte voor water afgesproken dat niemand van de aanwezigen achteraf geciteerd mag worden of mag worden aangesproken op meningen tijdens de conferentie. Met de participanten van de GGOR-workshops zijn gelijkkluidende afspraken gemaakt. Een consequentie is dat ik in dit onderzoek niet naar personen verwijs. Het probleem dat hierdoor ontstaat met bronverwijzingen los ik op door in het algemeen naar interviews en gesprekken te verwijzen.

#### *Casus 1: Zoekconferentie Ruimte voor Water*

Hoofdstuk 3 beschrijft uitgebreid de achtergronden van de conferentie.

De motivatie voor de selectie van deze casus is tweeledig:

1. Een zoekconferentie is een gelegenheid waar participanten in 2,5 dag een cyclus van crisis en vernieuwing aan den lijve ondervinden. Beschrijving en analyse van het proces is, in verband met dit onderzoek, daarom buitengewoon leerzaam.
2. Het doel van de zoekconferentie Ruimte voor Water was te zoeken naar vormen van sturing om het nieuwe waterbeleid te realiseren. Dit doel komt overeen met dat van mijn promotieonderzoek. De uitkomsten van de conferentie zijn dan ook van waarde voor mijn onderzoek. Niet alleen omdat ze gebaseerd zijn op een analyse van het beleidsveld, maar ook omdat dertig mensen uit de wereld van het waterbeheer zelf de lijnen voor vernieuwing hebben geconstrueerd.



Mijn betrokkenheid bij de zoekconferentie was aanzienlijk, want ik was onderzoeksleider. Samen met de moderator van Universiteit Nyenrode en later met een voorbereidingswerkgroep heb ik de conferentie georganiseerd. Tijdens de conferentie zelf heeft mijn rol zich beperkt tot assistent van de moderator. Na de conferentie heb ik, in nauwe samenspraak met deelnemers aan de conferentie, het verslag geschreven.

Uit delen van dit verslag wordt geciteerd in de casusbeschrijving. Verder beschrijf ik de casus met behulp van notities uit een door mij gedurende het proces bijgehouden logboek en uit verslagen, interne notities en verslagen van evaluerende gesprekken. Daarnaast gebruik ik de theorie van zoekconferenties (Emery en Purser, 1996).

#### *Casus 2: GGOR*

Gewenst Grond- en Oppervlaktewater Regime, kortweg GGOR, is een planvorminginstrument voor het regionale waterbeheer.

Het instrument is, na jaren van onderzoek, technisch goed doordacht en uitgebreid beschreven. Het probleem van de opdrachtgever was dat de status van het instrument in de huidige sturingspraktijk niet helder was. Past het instrument in de huidige regels en normen? Waar ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid? Wie gaat het instrument hanteren en wanneer?

Dergelijke vragen waren nog niet beantwoord. Een collectief van opdrachtgevers (ministerie van Verkeer en Waterstaat, waterschappen, provincies en gemeenten) gaf opdracht om genoemde vragen te beantwoorden. Mijn rol in het onderzoek was die van procesbegeleider. Daarnaast heb ik drie workshops begeleid, waar in totaal 140 mensen uit de praktijk van het regionale waterbeheer aan deelnamen. Ook heb ik bijgedragen aan de verslaglegging. Voor de casusbeschrijving is gebruikgemaakt van het eindverslag van dit onderzoek. Daarnaast gebruik ik de verslagen van de workshops, de resultaten van een schriftelijke enquête en persoonlijke observaties die ik tijdens en na het proces heb genoteerd.

#### *Casus 3: Dalmsholte*

Aan de casus Dalmsholte heb ik zijdelings bijgedragen. Samen met het Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM) voert Arcadis een onderzoek uit in opdracht van Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA) naar communicatie in Waternood. Waternood is een methodologie om waterhuishoudkundige systemen te ontwerpen.

Het Waterschap Groot Salland is een van de Nederlandse waterschappen die de Waternood-principes al toepast. Het waterschap vroeg CLM en Arcadis om begeleiding bij een open participatieve aanpak van het ontwerp. Deze opdracht in het gebied Dalmsholte is voornamelijk door CLM uitgevoerd. Mijn rol beperkte zich tot assistentie bij de voorbereiding, aanwezigheid tijdens de bijeenkomsten in Dalmsholte, bij een deel van de voor-

bereidingsbijeenkomsten en bij het begeleiden van twee werkgroepen in Dalmsholte. De casusbeschrijving is voortgekomen uit persoonlijke observaties en aantekeningen over het proces.

#### *Casus 4: SLIM en de Overijsselse Vecht*

SLIM staat voor “social learning in integrated water management of river basins”. Het is een door de Europese Unie gefinancierd onderzoeksprogramma ten behoeve van de Europese Kaderrichtlijn Water (SLIM 2000). Het SLIM programma is een driejarig onderzoek dat in Italië, Frankrijk, Engeland, Zweden en Nederland plaatsvindt. SLIM-partijen in Nederland zijn Wageningen Universiteit en Arcadis. In de vijf landen wordt onderzocht in hoeverre sociaal leren een bijdrage levert aan de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water.

Ieder van de vijf SLIM-landen doet onderzoek in een aantal casussen. Een van de Nederlandse casussen is de Overijsselse Vecht, waar het onderzoek samen met het Waterschap Velt en Vecht wordt uitgevoerd.

Er is een reeks overwegingen om de Overijsselse Vecht als casus te selecteren:

- Rijkswaterstaat draagt het beheer van de rivier over aan de waterschappen Velt en Vecht en Groot Salland. Door deze transitiefase, en de daarmee gepaard gaande turbulentie, staan oude routines op de tocht en is er ruimte voor vernieuwende initiatieven.
- Doel van de casus is te komen tot een internationaal stroomgebied omspannend platform van stakeholders bij het beheer van de rivier.
- In opdracht van het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) heb ik in samenwerking met onderzoekers van de Universiteit Nijenrode in 1998 een verkenning naar vernieuwingsinitiatieven in het stroomgebied uitgevoerd (Van Slobbe, Van Diest, Broekstra, 1999).
- Zowel de Reggevisie als de Vechtvisie is opgesteld in open participatieve processen. De opdrachtgevers van beide visies bestonden uit een groot aantal partijen. In beide visies heb ik een rol als workshop-facilitator gespeeld, deze workshops waren gericht op de stakeholders in de stroomgebieden van Vecht en Regge.
- De Vecht is een grote, maar tegelijkertijd overzichtelijke rivier en is daarom veelvuldig onderwerp van onderzoek geweest. Er bestaan vele onderzoeksrapporten over alle mogelijke aspecten van de Vecht. Overigens beperken de meeste zich tot riviertechnische, ecologische en geschiedkundige onderwerpen. Sociaal-economisch onderzoek is ondervertegenwoordigd.

### *Mijn rol in de casussen*

Door mijn participatie in de casussen is het goed een duidelijk onderscheid te houden tussen mijn rol en de waarnemingen die ik ten behoeve van dit onderzoek heb gedaan. Tabel 1.1 geeft mijn rol, de wijze van observatie en de rapportage van mijn waarnemingen weer.

*Tabel 1.1 Mijn rol en waarnemingen in de casussen.*

	<b>Rol</b>	<b>Observaties</b>	<b>Rapportages</b>
Zoekconferentie	Projectleider, assistent van de moderator en verslaglegger	Eigen waarneming van proces en gesprekken in de marge van het proces	<ul style="list-style-type: none"><li>• Formeel eindrapport</li><li>• Eigen logboek met waarnemingen</li></ul>
GGOR	Onderzoeksleider, facilitator van workshops en mede-rapporteur	Eigen waarneming tijdens drie workshops, schriftelijke enquête, literatuurstudie	<ul style="list-style-type: none"><li>• Formele rapportages (vier stuks)</li><li>• Enquête-resultaten</li><li>• Workshop-verslagen</li></ul>
Dalmsholte	Waarnemer en assistent facilitator	Eigen waarneming in de context van een onderzoek voor STOWA	<ul style="list-style-type: none"><li>• Eigen observatieverslag</li><li>• Formele rapportage</li></ul>
Overijsselse Vecht	Onderzoeker in het kader van het SLIM-programma (EU), onderzoek voor RIZA en consultant in twee visievormingsprocessen	Eigen waarneming in werkgroep SLIM en workshops, literatuurstudie, interviews	<ul style="list-style-type: none"><li>• Vele rapporten en verslagen</li><li>• Logboek van persoonlijke observaties</li><li>• Interview-verslagen</li></ul>

## **1.5 Conclusie en structuur van deze dissertatie**

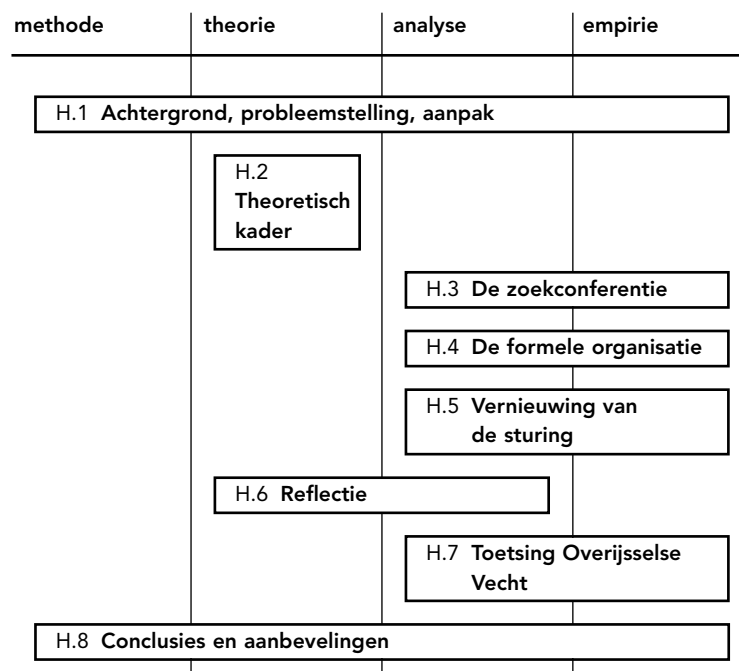
De essentie van de in dit onderzoek gehanteerde methode is dat ik de praktijk van de sturing in het regionale waterbeheer beschouw door ‘de bril’ van het conceptuele kader. Door deze aanpak geef ik betekenis aan mijn waarneming van de praktijk. Met behulp van deze betekenis kom ik tot conclusies en aanbevelingen. Een aspect van mijn aanpak is dat ik, door mijn functio-

neren als commercieel adviseur en mijn keuze van de casussen, zelf vormgeef aan de praktijk. Deze aanpak wordt in de literatuur ‘action oriented learning systems’ genoemd. Hij gaat uit van onderzoekers die de praktijk mee-construeren en zodoende uit eigen ervaring inzicht verwerven in de processen die zich binnen sociale systemen afspelen. Gedisciplineerde waarneming, rapportage en feedback naar de leden van het beschouwde sociale systeem maken deel uit van de methodiek. In de casussen van dit onderzoek is, op een aantal manieren, gezorgd voor feedback tussen onderzoeker en participanten:

- workshops waar deelnemers zelf conclusies formuleren, of beoordelen;
- rapportages die naar deelnemers ter becommentariëring zijn teruggezonden;
- beoordeling van verslagen en rapporten door opdrachtgevers van de casussen.

De structuur van deze dissertatie (zie figuur 1.1) volgt die van de fasering in grote lijnen.

De vier kolommen van de figuur geven aan of een hoofdstuk respectievelijk methodisch, theoretisch, analytisch of empirisch van aard is.



Figuur 1.1 Hoofdstukindeling.

Het eerste hoofdstuk, evenals het laatste, omvat alle domeinen .

Hoofdstuk 2 formuleert een theoretisch kader. Het theoretische kader leidt tot een model van open sociale systemen die een evolutie van organisaties en netwerken, de ecocyclus genaamd, doorlopen. Het gaat uit van een proces van crisis en vernieuwing, begrippen die verbonden zijn door afwisselend levens- en vernieuwingscycli. Het model komt voort uit de complexiteitswetenschappen.

Hoofdstuk 3 richt zich op een zoekconferentie over de sturing van ruimte voor water. Op deze conferentie is gezocht naar concrete aanbevelingen om de sturingspraktijk te vernieuwen in het licht van de noodzaak voor ruimte voor water. Hoofdstuk 4 en 5 vormen een combinatie van analyse en empirie. In beide hoofdstukken is een casus opgenomen ter illustratie van de ontwikkelingsfase waarin de sturingspraktijk zich bevindt. Ook wordt gebruik gemaakt van de resultaten van de vele onderzoeken en commissies die de huidige toestand in het waterbeheer als onderwerp hadden.

Hoofdstuk 4 neemt de formele organisatie als onderwerp en beschrijft de waargenomen praktijk met behulp van het theoretisch kader. Hoofdstuk 5 doet hetzelfde, maar dan voor de feitelijke organisatie.

Na deze hoofdstukken toetst hoofdstuk 6 de resultaten tot dan toe aan het conceptuele kader. Het hoofdstuk beschrijft een eerste diagnose en geeft de zoekrichting aan van aanbevelingen. Deze worden vervolgens in hoofdstuk 7 aan de casusbeschrijving van de Overijsselse Vecht getoetst.

Het laatste hoofdstuk ten slotte presenteert de conclusies en de aanbevelingen.

# Theoretisch kader

Uit het onderzoeksdoel en de randvoorwaarden van het vorige hoofdstuk volgen een aantal criteria waaraan het theoretische kader moet voldoen.

In de eerste plaats is een hanteerbare theoretische omschrijving nodig van sturing in het regionale waterbeheer. Paragraaf 2.1 gaat op dit onderwerp in. In de tweede paragraaf dienen de begrippen kennis- en cognitief systeem theoretisch onderbouwd te worden. Met behulp van deze begrippen kan ik de sturing van provincies en waterschappen op een verantwoorde wijze als één systeem opvatten. De laatste stap is het beschrijven van de dynamiek van open sociale systemen, om vat te krijgen op begrippen als crisis en vernieuwing. Hiervoor maak ik in paragraaf 2.3 gebruik van de theorie van Hurst (1995).

Op grond van deze theoretische beschrijvingen formuleer ik in paragraaf 2.5 een conceptueel kader. Dit conceptuele kader vormt het eigenlijke hulpmiddel zoals bedoeld door de Leeuw (1996). Dit hoofdstuk sluit af met een korte discussie over het theoretisch- en conceptueel kader.

## 2.1 Sturingsprocessen in het waterbeheer

Deze paragraaf presenteert een theoretische benadering van de sturing van het regionale waterbeheer in Nederland. Dat doet ze door in de eerste plaats in te gaan op de theorie over common pool resources en in de tweede plaats op de discussies die de laatste jaren plaatsvinden over sturingsopvattingen van de Nederlandse overheid.

### 2.1.1 Sturing van common pool resources

Om een omschrijving van de sturing van het regionale waterbeheer te formuleren maak ik gebruik van het model ‘common pool resource management’, dat Ostrom beschreven heeft. “A common-pool resource, such as a lake or ocean, an irrigation system, a fishing ground, a forest, the internet, or the stratosphere, is a natural or man-made resource from which it is difficult to exclude or limit users once the resource is provided by nature or produced by humans. (...) One person’s consumption of resource units removes those units from what is available to others. Thus the trees or fish harvested by one user are no longer available to others. The difficulty of excluding beneficiaries is a characteristic that is shared with public goods, while the subtractability of the resource units is shared with private goods” (Ostrom, 1998: 4).

Uit de definitie van Ostrom valt een beeld te construeren van stroomgebieden die door de mens worden gebruikt. Dat gebruik beïnvloedt het ‘natuurlijke’ systeem, waardoor het voor een ander moeilijker wordt dat systeem te gebruiken. Verontreiniging van water door een bovenstrooms gelegen partij vermindert de gebruiksmogelijkheden van partijen benedenstrooms, net als de onttrekking van water of, op een andere manier, de afwenteling van te veel water. Om te voorkomen dat het systeem te gronde gaat aan te veel individuele gebruikers die elk voor zichzelf naar maximale benutting streven, (ook wel de ‘tragedy of the commons’ genoemd) maar ook om recht te doen aan een eerlijke verdeling van de toegang tot het water in een stroomgebied is sturing van het gebruik nodig.

De oorspronkelijke common pool resourcetheorieën gaan uit van één type gebruiker, bijvoorbeeld vissers of wateronttrekkers aan een irrigatiesysteem. Steins (1999) en Verbeeten (1999) wijzen erop dat in onze moderne maatschappijen van zo’n eenvoudige situatie geen sprake is. Het gaat in feite om vele gebruikers, met vaak verschillende belangen. De definitie van gebruikers van stroomgebieden moet dan ook ruim worden opgevat. Het gaat immers niet om een gesloten systeem. Dat betekent dat ook de dagrecreant of de sportvisser die van ver komt, valt onder de definitie van gebruiker.

Steins en Verbeeten wijzen erop dat de common pool resources theorie weinig aandacht heeft voor de context van common pool resources; “Although the external world has been recognized as one of the sources of uncertainty that makes the organisation of collective action processes regarding common pool resources a complex undertaking (...) it is regarded as a given fact in common pool resources analysis (Steins, 1999, p. 17).

Verbeeten noemt nog een aantal beperkingen (1999, p. 5 en 6):

1. De aandacht gaat voor een belangrijk deel uit naar zelfsturing, naar beheer door een groep gebruikers. In hoogontwikkelde landen komt zelfsturing evenwel nauwelijks voor. De complexiteit van de problematiek rondom natuurlijke hulpbronnen heeft geleid tot actief overheidsingrijpen.
2. De dynamiek in natuurlijke systemen, alsmede in het gebruik daarvan krijgt nauwelijks aandacht. (...) De dynamiek maakt het regelmatig aanpassen van regels noodzakelijk. Het beheer van natuurlijke hulpbronnen heeft het karakter van een (iteratief) proces.
3. Centraal staat het operationele beleidsniveau (ook wel beheer genoemd), aan het langetermijnperspectief of het strategische beleidsniveau wordt doorgaans minder aandacht besteed.

Verbeeten komt aan de genoemde beperkingen van de common pool resources benadering tegemoet door de beleidsvoering ten aanzien van natuurlijke hulpbronnen als een leerproces op te vatten. (ibid., p. 6). Zij onderscheidt de studie naar objecten (institutionele arrangementen voor het beheer van een natuurlijk hulpbronsysteem) en de studie naar processen

(beleidsgericht leren) (ibid., p. 8). Voor mijn doel is de procesbenadering relevant. Daarbij leg ik de nadruk op de tijdstippen waarop en de condities waaronder beleidsgericht leren plaatsvindt. Zodoende kom ik tegemoet aan een conclusie van Steins (1999), namelijk dat meer aandacht voor de context van common pool resources noodzakelijk is: “lack of knowledge of contextual factors can lead common pool resources analysts to make simplified judgements about collective action or free-riding. Indeed, the external environment and the common pool resources are interdependent” (p. 171).

Het bezwaar van Verbeeten en Steins dat common pool resources theorie zich richt op de gebruikersgroep en ofschoon in maatschappijen, zoals de Nederlandse, actief overheidsingrijpen domineert, onderschrijf ik, hoewel naar mijn mening dit bezwaar enigszins overtrokken is. De recente analyses van Ostrom (1998) gaan verder dan de casussen van geïsoleerde irrigatieprojecten of bossen zoals in het begin van de theorievorming over common pool resources. Het besef dat de relatie tussen samenlevingen en natural resources een complex karakter heeft uit zich in haar omschrijving van ‘policentrische’ sturingsmechanismen: “By polycentric, I mean a system where citizens are able to organize not just one but multiple governing authorities at different scales (...) Each unit may exercise considerable independence to make and enforce rules within a circumscribed scope of authority for a specified geographical area. In a polycentric system, some units are general-purpose governments while others may be highly specialized. Self-organized resource governance systems, in such a system, may be special districts, private associations, or parts of a local government. These are nested in several levels of general-purpose governments that also provide civil, equity, as well as criminal courts” (Ostrom, 1998: 162). Deze omschrijving van Ostrom past in het Nederlandse systeem van waterbeheer met haar diverse overheden, grondeigenaren en terreinbeheerders, actiegroepen en kennisinstituten, rechtbanken en verordeningen en dergelijke.

De waarde van common pool resources theorie voor mijn onderzoek ligt in het beeld dat zij oproept van de essentie van stroomgebiedbeheer. Uiteindelijk draait waterbeheer in dit model om de vraag hoe de samenwerking (policentrisch van vorm of niet) tussen natuurlijke systemen met hun eigen dynamiek en de gebruikers ervan georganiseerd wordt. Röling en Jiggins (Röling en Wagemakers (eds.) 1998, p. 289) noemen het de ‘interface’ tussen omgeving en mensen. Voor het Nederlandse regionale waterbeheer ziet zo’n interface eruit als in tabel 2.1.



Tabel 2.1 Regionaal waterbeheer, mensen en hun interface.

Regionaal waterbeheer	Interface	Mensen
(deel)stroomgebieden, polders, boezems, gemalen, rivieren, beken, kanalen, watergangen, kunstwerken, drainage, water aanvoerwerken, oevers, 'natte' natuur.	observatie, monitoring, anticipatie, onderzoek, regulering, voorlichting, plan- en beleidsvorming, uitvoeringsprogramma's en interventies	veiligheid, droge voeten, steden, wonen aan het water, industrie, landbouw, recreatie, natuurbeleving, hengelsport, transport over water, landschap, kwaliteit openbare ruimte

Het functionele doel van de interface is om de interactie tussen 'mensen' en 'regionaal waterbeheer' te sturen. De organisatie van deze interface kan gezien worden als de Nederlandse variant van 'policentrische sturingsmechanismen', waarbij ik het geheel benader als een los verbonden netwerk van organisaties, volgens Orton en Gleick "a situation in which elements are responsive, but retain evidence of separateness and identity" (1990, p. 203).

Sturing in het regionale waterbeheer heeft volgens dit model twee kanten. Aan de ene kant pleegt het interventies in het regionale waterbeheer, door de aanleg van bijvoorbeeld gemalen, of retentiegebieden. En aan de andere kant pleegt het interventies aan de samenlevingskant, door bijvoorbeeld regulering of voorlichting. Maar tegelijkertijd wordt de interface gestuurd, door het regionale water, bijvoorbeeld als er sprake is van overlast, of droogte en door de samenleving, als men bijvoorbeeld minder wateroverlast wil, of minder nitraat in het water. Sturing in dit model is invloed uitoefenen, maar de richting van de invloed is variabel en de aard van de invloed wisselt voortdurend.

Gezien de randvoorwaarde dat ik mijn onderzoek richt op provincies en waterschappen als sturende overheden in het regionale waterbeheer, beperk ik de omschrijving van de interface tot deze twee organisaties, hoewel het duidelijk zal zijn dat andere (semi-)overheden en private partijen een rol spelen.

### 2.1.2 Discussie over overheid en sturing

In augustus 2001 kwam het Kabinet met een heroriëntatie op de rol van de rijksoverheid in de samenleving (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001). Het stuk, ook wel 'Verkenningen 2002' genoemd, analyseert de rol van de rijksoverheid op een aantal beleidsterreinen. De volgende vragen komen aan de orde: "Wat mag de samenleving van de overheid verwachten? Voor welke kwaliteit van voorzieningen kan de overheid verantwoordelijk gesteld

worden en wat is als een eigen verantwoordelijkheid van mondige en financieel goed voorziene burgers te beschouwen? Wat moet de overheid in ieder geval doen om de samenleving tegen onaanvaardbare risico's te beschermen?" (p. 14). Het stuk schetst onder andere de toenemende spanning tussen verticalisering en horizontalisering van de sturingspraktijk van de rijksoverheid. Onder verticalisering wordt de traditionele, op het huis van Thorbecke gebaseerde, hiërarchische verhouding tussen Rijk, provincie en gemeenten bedoeld.<sup>2</sup> Horizontalisering is de praktijk dat overheidslagen onder elkaar en tussen publieke en private partijen in toenemende mate als partners op 'ooghoogte' met elkaar opereren. De overheid maakt deel uit van netwerken die zich rond bepaalde beleidsdomeinen formeren. "...op organisatorisch en bestuurlijk niveau heeft het netwerk van partners en partijen (...) in veel gevallen niet formeel maar wel feitelijk de plaats van de traditionele en uiteraard verticaal georganiseerde hiërarchie ingenomen" (p. 21).

Voor provincies heeft de decentralisatiepolitiek van de rijksoverheid aan het eind van de twintigste eeuw een verzwaring van taken en verantwoordelijkheden tot gevolg gehad. "In toenemende mate is de provincie verantwoordelijkheid gaan dragen voor de ontwikkeling op regionaal niveau van beleidsterreinen als ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, natuur en milieu, landinrichting, verkeer en vervoer, zorg en economie." (Interprovinciaal Overleg, 2001, p. 10). De sturingsdiscussie die de provincies bezighoudt, gaat over de toegenomen maatschappelijke en politieke betekenis van haarzelf aan de ene kant en de afnemende belangstelling van kiezer en publiek voor haar aan de andere kant. "De provincies dienen in die context meer actief en minder afwachtend te zijn en meer besluitvaardig en slagvaardig dan beschouwend en bemiddelend op te treden. Ook meer gericht op samenwerking en resultaat dan als hindermacht en toezichthouder en beter herkenbaar voor burgers dan een anoniem orgaan op afstand." (IPO, 2001, p. 10). Met andere woorden, provincies moeten zich omvormen van achteraf toetsende, traditionele organen tot proactieve, goed in netwerken opererende en extern gerichte overheden.

Zowel het Rijk als de provinciale overheid zoekt naar de juiste balans tussen het nemen van eigen verantwoordelijkheden (zoals bij het thema veiligheid) en het loslaten van de uitvoering van beleid ten gunste van maatschappelijke partijen. Bij het Rijk concentreert de discussie van dit moment zich op de vraag of men niet te veel bevoegdheden heeft weggegeven bij de decentralisatiepolitiek van de laatste decennia. De provincies zijn verwikkeld in een cultuuromslag van een passief opererend midden-

---

2 Waterschappen bezetten als functionele democratie een 'zijvleugel' in het huis van Thorbecke (Het Waterschap, mei 2002, p.365)

bestuur naar een proactieve en in een netwerksamenleving opererende ‘gebiedsautoriteit’.

Vooraf de provinciale discussies hebben consequenties voor de relatie waterschap-provincie. De provincies hebben aan formeel gezag gewonnen en laten dat gezag ook gelden, bijvoorbeeld in de integratie van water met ruimtelijke ordening en milieu. Tegelijkertijd is door de fusies in de waterschapswereld<sup>3</sup> een stelsel van grote, machtige en professioneel opererende waterbeheerorganisaties ontstaan, organisaties die veel meer geld aan het waterbeheer besteden dan de provincies en beschikken over goed opgeleide beleidsmedewerkers. Deze organisaties laten zich minder door provincies sturen dan voorheen. In de praktijk leidt deze situatie tot gespannen relaties, waarbij competentiekwesties gemakkelijk opspelen.

Daarnaast woedt er in het waterbeheer een discussie over de verhouding overheid-maatschappij. Wie neemt verantwoordelijkheid over een ‘collectieve zorg’ als het waterbeheer? Is de overheid de aangewezen organisatie of is juist directe inbreng van de burger in het beleid een garantie voor het algemeen belang? Men is het over het algemeen eens dat het beheer van een collectief goed als water een overheidstaak is (Toonen en Glim, 2000 en ROB, 2001). De een ziet dat belang het best verdedigd door een aparte functionele overheid als het waterschap (Toonen en Glim, 2000), de ander ziet ruimte voor waterschappen als zelfstandige bestuursorganen die als technische diensten onder de provincies fungeren (ROB, 2001). “Nu lijkt het er soms op dat waterschappen door een bredere taakopvatting tenderen naar een vierde bestuurslaag hetgeen ongewenste bestuurlijke drukte in het middenbestuur creëert en vragen oproept over verdeling van bevoegdheden” (ROB, 2001, p. 49). Men is het daarentegen weer eens over het feit dat regionale waterbeheerders meer dan nu het geval is interactieve externe relaties dienen te onderhouden.

### 2.1.3 Reflectie

Regionale wateren zijn in de definitie van Ostrom (zie vorige paragraaf) ‘common pool resources’, omdat het gaat om een natuurlijke hulpbron, waarvan het aantal gebruikers moeilijk gelimiteerd kan worden en waar het gebruik van een waterenheid door de een het gebruik van diezelfde eenheid door een ander in de weg staat. De aard van sturingsprocessen in common pool resources definieer ik naar de Leeuw (1994, p.64 en 69) als een in de tijd geordende reeks samenhangende gebeurtenissen of activiteiten met het doel om invloed uit te oefenen. Invloed wordt zowel naar het fysieke sys-

---

3 “Onder invloed van de Waterschapswet en opeenvolgende Nota’s waterhuishouding is een schaalvergroting opgetreden, die zijn weerga in bestuurlijk Nederland niet kent. Van enkele duizenden na de Tweede Wereldoorlog naar 25 in 2005” (Havekes, mei 2002, p. 365)

teem, als naar de samenleving uitgeoefend en zowel fysiek systeem en samenleving beïnvloeden op hun beurt weer de sturingsorganisatie. Het is de operationele kant van deze wederzijdse beïnvloeding die centraal staat in dit onderzoek. Deze sturing wordt in Nederland door een netwerk van private en overheidsorganisaties uitgevoerd, maar gezien het onderwerp van dit onderzoek beperk ik mij tot provincies en waterschappen. Deze voeren hun sturende taken uit in de vorm van het formuleren, initiëren en handhaven van regels en beleid en het formuleren en uitvoeren van plannen en uitvoeringsprogramma's, met het doel om "Een veilig en goed bewoonbaar land met gezonde en duurzame watersystemen" (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998, p. 5) te krijgen of te behouden.

De rol van de sturing door provincies en waterschappen in de Nederlandse samenleving is onderhevig aan een aantal krachten en discussies. Voor dit onderzoek is de discussie over horizontalisering versus verticalisering van de overheid van belang. In de discussie op het niveau van het waterbeheer adviseert men horizontalisering van de sturing, met behoud van een sterke verantwoordelijkheid van provincies en waterschappen (Commissie WB21, 2000; Toonen en Glim, 2000; ROB, 2001). Binnen de sturingsorganisatie willen provincies, vanwege hun groeiende verantwoordelijkheden, een grotere rol spelen en dat uit zich onder andere in een sterkere aansturing van waterschappen. Deze sterkere sturing gaat niet zonder spanningen gepaard omdat door de schaalvergroting van de laatste decennia waterschappen over meer institutionele capaciteit beschikken.

De sturingsorganisatie van regionale wateren bevindt zich hierdoor in een veld met verschillende en wellicht tegengestelde krachten.

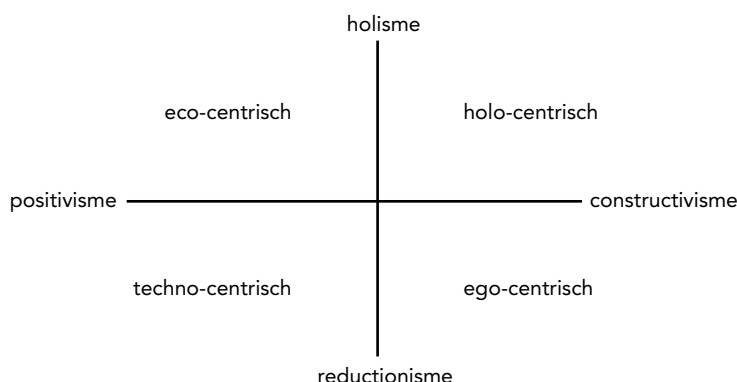
## **2.2 Open sociale systemen**

In de vorige paragraaf werd het concept van een interface tussen natuurlijk systeem en mensensysteem gepresenteerd. Deze interface beschrijf ik in het kader van dit onderzoek als een netwerk van overheidsorganen (provincies en waterschappen). In deze paragraaf werk ik het concept van een sturingsnetwerk of organisatie voor het Nederlandse waterbeheer uit. De vraag die centraal staat in deze paragraaf is: wat bindt de elementen van het netwerk? Of met andere woorden waarom zou de diverse groep overheden die gezamenlijk de interface tussen regionale wateren en maatschappij vormen als één organisatie gezien kunnen worden? Deze vragen wil ik beantwoorden met behulp van inzichten uit systeemtheorieën.

Daartoe schets ik in de eerste plaats de ontwikkeling van het denken in systemen in het waterbeheer. Dat vindt ik nodig omdat het woord systeem zowel in het waterbeheer als in deze dissertatie een belangrijke plaats inneemt. In de tweede plaats behandel ik het concept van open sociale systemen.

### 2.2.1 Systeemtheorieën in het waterbeheer

Figuur 2.1 presenteert een ordening van wetenschappelijke paradigma's die zich met sturing van natuurlijke systemen bezig houden (Röling, 2000 op grond van Miller en Bawden).



*Figuur 2.1 Ordening van wetenschappelijke 'sturingsparadigma's' (Röling, 2000, p. 19, op grond van Miller en Bawden).*

Het eerste kwadrant (technocentrisch) bestaat uit een paradigma dat zich baseert op positivistische en reductionistische aanpakken. Hier is in feite geen sprake van een systeembenadering, het water wordt ontleed tot aparte delen of aspecten die ieder voor zich behandeld worden. Dit leidt over het algemeen tot technische oplossingen voor waterproblemen. De bouw van gemalen en dijken tegen overlast, of het bewerkstelligen van een vastgestelde ontwateringdiepte ten behoeve van landbouw zijn technocentrische antwoorden op waargenomen of voorziene problemen in het waterkwantiteitsbeheer. Het behalen van normen bijvoorbeeld voor concentraties van chemische stoffen in het water zijn eenzelfde soort antwoorden voor het waterkwaliteitsbeheer. Deze benadering gaat uit van een simpele doel – middelen rationaliteit. Men stelt een doel (of laat dat door anderen formuleren) en men zoekt de middelen om het doel te realiseren (zie hoofdstuk 1.3.4, rationeel handelen).

In het tweede kwadrant gaat de wetenschap nog steeds uit van een positivistisch perspectief, maar daarbij komt een holistische (of systeem) aanpak. In dit kwadrant wordt het woord systeem gebruikt als een omschrijving van het harde fysieke geheel van wateren, bossen, ecosystemen en dergelijke. De watersysteembenadering en het integraal waterbeheer zijn voorbeelden van een eco-centrische benadering. Men beziet de hydrologische kenmerken in relatie tot andere terreinen, zoals ecologie of economie. Ondanks de doel-middelen rationaliteit, erkent men dat er relaties bestaan tussen deel-

onderwerpen en dat deze relaties mede bepalend zijn voor het bereiken van doelen. Een voorbeeld van een aanpak uit deze traditie is de door STOWA ontworpen planningsmethodiek 'Interactieve Planvorming gericht op Effectiviteit en Acceptatie'; IPEA. (van Rooy, 1997). De basis van de methode is een stapsgewijs opgebouwde multi-criteria analyse, waarvan de criteria en de wegingsfactoren doormiddel van vraaggesprekken verzameld worden. Aandacht gaat uit naar een zorgvuldige prioritering van maatregelen om vooraf gestelde doelen te bereiken.

Het derde kwadrant combineert de holistische (of systeem) uitgangspunten met een constructivistische aanpak. De systeemdefinitie ontstaat hier uit communicatie of interactie over natuurlijke hulpbronnen tussen mensen. Het harde fysieke systeem vormt een subsysteem van de door mensen geconstrueerde systeemdefinitie of in andere woorden van het 'zachte' systeem. De vraag is hier hoe de interactie tussen hard en zacht systeem onderzocht en eventueel beïnvloed kan worden. Gebiedenbeleid en stroomgebiedplatforms zijn voorbeelden van deze benadering in de praktijk. Zij gaan uit van de kennis, ervaring en verschillende perspectieven die belanghebbenden hebben ten aanzien van fysieke systemen. Inherent hieraan is een gezamenlijk ontwikkelingsproces waarin, ondanks verschillende perspectieven, collectieve actie wordt ondernomen. Auteurs als Scoones (1999), Funtowitcz en Ravetz (1993 en 1994) wijzen op het belang van de ontwikkeling van dit paradigma, vooral omdat, in hun ogen, voor de studie van natuurlijke systemen in samenlevingen essentiële elementen als onzekerheid, dynamiek en geschiedenis (Scoones, p. 480) in de eerste twee paradigma's ontbreken.

Het 'holo-centrische' paradigma wordt vanuit diverse wetenschaps-tradities benaderd. In dit verband beschrijf ik een aantal van deze tradities die, voor de ontwikkeling van mijn conceptuele kader relevant zijn.

De eerste is die van de theorieën over complexiteit en chaos. Capra (1996) en Waldrop (1993) beschrijven de ontwikkeling van deze relatief nieuwe wetenschap. Geldof (1994 en 2001) vertaalt de inzichten uit de complexiteit tot wat hij 'adaptief waterbeheer' noemt. Hij stelt dat elementen van het fysieke watersysteem samen met elementen van het sociale systeem één complex adaptief systeem vormen van interacties, feedbackcirkels en dergelijke. Gezien het feit dat adaptieve complexe systemen in het algemeen over eigenschappen beschikken zoals scherpe faseovergangen, attractoren en zelforganisatie (zie Capra, 1996; Kauffman, 1995) komt Geldof op grond daarvan tot conclusies en aanbevelingen over de sturing van het Nederlandse waterbeheer.

Een tweede traditie is die van Holling (zie Gunderson et.al. 1995), hij en zijn medewerkers ontwikkelen het concept van 'adaptive management'. Dit begrip komt voort uit de ecologische wetenschap. Het stelt dat de ontwikkeling van natuurlijke systemen non-lineair is en dat de gevolgen van menselijke interventies of verstoringen niet te voorspellen zijn. Beheer van

zulke systemen zal daarom een zaak zijn van experimenteren en leren en steeds aanpassen aan wisselende omstandigheden. Wageningse wetenschappers hebben dit begrip uitgewerkt tot dat van ‘sociaal leren’ (zie bijvoorbeeld Röling en Maarleveld, 1999; Leeuwis en Pyburn, 2002). Jiggins definieert sociaal leren in stroomgebieden als: “A potential alternative policy instrument and practice that draws on dialogic and negotiating processes and techniques, in order to resolve social dilemmas, by stimulating interaction among multiple users, across overlapping jurisdictions and nested institutional regimes, around shared activities of interest, leading to shared learning, such that concerted action at catchment scale would occur” (SLIM, 2001a, p. 3).

Het verschil tussen ‘adaptief waterbeheer’ en ‘adaptive management’ zit in de definitie van het te beschouwen systeem. Het systeem dat Geldof als onderwerp van adaptief waterbeheer neemt omvat zowel fysieke als sociale elementen en relaties. Dit geheel omschrijft hij als één systeem. Ook adaptief management neemt het gehele systeem als onderwerp, maar het onderzoek richt zich op de dualiteit tussen het zachte (geconstrueerde) systeem en de plaats van het harde fysieke systeem daar binnen. Het is juist de interactie tussen de eigenschappen van het harde fysieke systeem en het beeld daarvan wat door mensen wordt geconstrueerd dat voorop staat. Het zachte systeem ‘leert’ om te gaan met het onvoorspelbare fysieke systeem. De bijdrage van Holling aan de inzichten over adaptief management is het principe dat fysieke systemen zich volgens een dynamisch proces ontwikkelen en dat sturing daarvan door mensen per definitie tot onvoorspelbare resultaten zullen leiden. De Wageningse school verdiept inzichten over het proces van sociaal leren zelf en de mogelijkheden om het leren te faciliteren. Deze school richt zich op het begrijpen van het kennisaspect van sociaal leren. In de focus op kennis verschilt de Wageningse school van zowel Geldof als Holling, die zich beiden richten op begrip van de werking van systemen.

Het concept van sociaal leren zoals dat in Wageningen ontwikkeld wordt, bouwt voort op theorieën over soft systems (Checkland en Scholes, 1996; Hoebeke, 1994). Kern van de soft system benadering is dat leden van een sociaal systeem verschillende ‘Weltanschauungen’ (Checkland en Scholes, 1996) of wereldbeelden hebben en op grond daarvan over verschillende interpretaties beschikken van problemen die bestaan. Ondanks de verschillende interpretaties van het probleem is het probleem en het streven om dat op te lossen wel hetgeen wat de leden van een zacht systeem bindt, Checkland heeft het over “purposeful activity systems” (Checkland en Scholes, 1996, p. 33). De soft systems methodology is een methode om door de verschillende perspectieven ter discussie te stellen overeenstemming te bereiken over problemen, doelen en systeemgrenzen (zie Leeuwis, 1993, p. 40). Met overeenstemming wordt hier geen consensus bedoeld, het gaat om een onderhandelingsproces waarin de verschillende perspectieven leiden

tot een gedeeld beeld. Door het praktische interventie gerichte karakter (en door de bruikbaarheid) heeft de soft system benadering ook in de organisatie- en bedrijfskunde invloed gehad (Mintzberg 2001, Hurst 1995 en de Leeuw 1994).

Het vierde kwadrant van figuur 2.1 gaat volgens Röling in de richting van “the condition in which people still subscribe to constructivism but have learned or accepted that ecologically rational collective action is not within the grasp of human beings”. Het is het domein waar individuen hun positie onderzoeken ten opzichte van hun omgeving en de collectieve systemen waar ze deel van uitmaken. Dit is een activiteit met spirituele dimensies.

Uit deze ordening van sturingsparadigma's wordt helder dat mijn onderzoeksdoel het beste gediend is met het derde paradigma, namelijk dat van het holo-centrische. Dit paradigma maakt het me mogelijk om de sturingsorganisatie (zowel de 'regionale water'kant als de 'mensen'kant uit tabel 2.1) als één systeem te benaderen. Gezien mijn doel om waardendiscussies te observeren richt ik mij in navolging van de Wageningse school op de sociale kant, het gaat om de interface tussen zachte systemen met hun harde deelsystemen.

#### 2.2.2 Open sociale systemen als kennisorganisaties

Dit onderzoek maakt gebruik van theorieën die netwerken en organisaties opvatten als sociale systemen. Deze sociale systemen worden gevormd rond problemen, doelen, issues of ambities. Voor een goed begrip worden inzicht en uit de communicatieleer en de bedrijfs- en organisatiekunde gebruikt. De reden dat ik voor dit theoretische domein kies is dat het me de mogelijkheid biedt om het sturingssysteem van het regionale waterbeheer inderdaad als één organisatie of netwerk op te vatten. Verder stelt het me in staat om een diagnose te stellen en het biedt de mogelijkheid om antwoorden op gevonden problemen te construeren. Uit de bespreking van soft systems in de vorige subparagraaf volgt dat het belangrijk is steeds duidelijk aan te geven wie de diagnose stelt en wie antwoorden construeert omdat de 'Weltanschauung' van diegene bepalend is voor wat er gezien wordt, binnen en buiten het systeem.

Om tegemoet te komen aan interpretatieverschillen pleit Morgan (1986) voor een pluriforme aanpak. Hij beschrijft organisaties door middel van metaforen. Geen van deze metaforen is 'goed', het is juist het bekijken vanuit verschillende kanten, waardoor meer inzicht in aard en wezen van een organisatie verkregen wordt. Morgan beschrijft acht basis metaforen, variërend van de “machine metafoor” via de “organisatie als geheel van stromen en transformatie” tot de organisatie als “instrument van onderdrukking”. Ook Mintzberg pleit voor de diagnose van organisaties door middel van de uitwerking en vergelijking van metaforen (Mintzberg et.al.



2001). Checkland en Scholes (1996) maken van de constructie van metaforen van systemen de kern van hun methodologie. Het verschil met Morgan en Mintzberg is dat zij geen classificatie van metaforen hanteren, zij laten het aan de leden van een systeem over om zelf metaforen te construeren.

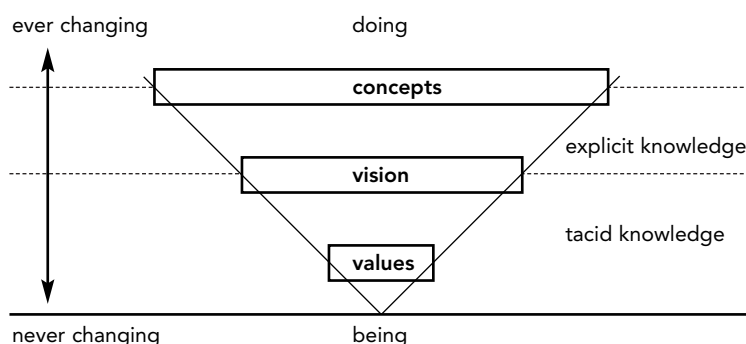
Voor mijn onderzoeksdoel is een keuze voor de ‘configuratieschool’ van Mintzberg et.al. (2001) voor de hand liggend, want het is deze school die de dynamiek van crisis en vernieuwing behandelt. Deze school beschrijft organisaties als stabiele configuraties, waarin structuur, strategie en handelingen met elkaar consistent één patroon vormen. Een organisatie die niet in een configuratie zit, is niet stabiel en zal zo snel mogelijk overgaan in een vast patroon. Verandering is, vanuit dit oogpunt, de sprong van de ene configuratie naar de andere. “Deze school heeft twee kanten (...). De ene kant beschrijft de status – van de organisatie en haar context – als een configuratie. De andere kant beschrijft het strategievormingsproces – als (fundamentele) verandering (‘transformatie’). Dit zijn in feite twee kanten van één en dezelfde medaille. Wanneer een organisatie een bepaalde toestand aanneemt, dan wordt strategievorming het proces om van de ene naar de andere toestand over te gaan. Met andere woorden, verandering is een onvermijdelijke consequentie van configuratie. Er is een tijd voor samenhang en een tijd om te veranderen” (Mintzberg et.al., 2001, p. 278).

Broekstra (1998) beschrijft wat mensen in open sociale systemen bindt of in andere woorden, waar het vaste patroon van de configuratie uit bestaat. In sociale systemen vormen taal en kennis het medium waarmee de mensen die er deel van uitmaken hun organisatie construeren (zie ook Clark, 1997). En dat is de reden waarom Broekstra zijn tekst ‘An Organization is a Conversation’ noemt. Hij stelt dat zaken als identiteit, strategie, visie en plannen van organisaties niet in de eerste plaats het resultaat zijn van managementactiviteiten, maar de emergente<sup>4</sup> kwaliteiten vormen van de vele gespreksinteracties die in de organisatie plaatsvinden. Mensen brengen door gesprekken hun eigen organisatie voort. Deze uitspraak “bringing forth a reality” ontleent Broekstra aan de Santiago theory van Maturana en Varela, twee biologen die het begrip van cognitie als basis van leven bestudeerden. (zie Capra, 1996). Op grond van het werk van deze twee Chilezen over cognitie omschrijft Broekstra (1998) sociale systemen als cognitieve systemen. Ook Röling (2002) baseert zich op de Santiago theorie over cognitie om de rol van kennis in sociale systemen uit te werken. Beiden

---

4 Emergentie, volgens Geldof (2002) het best in goed Nederlands vertaald met ‘ontspruiten’, is een term uit de complexiteitstheorie. Het is de term die de eigenschap aangeeft die het geheel van een systeem aanneemt. Een systeem is meer dan de delen ervan, omdat nieuwe eigenschappen uit de interactie tussen de delen ontspruiten.

proberen vat te krijgen op de elementen waaruit zo'n cognitief systeem bestaat. Het model van Broekstra (1998, p. 64) (zie figuur 2.2) maakt onderscheid tussen waarden, visies, concepten en acties. De waarden staan voor de verbinding tussen het systeem en haar verleden, de visie verbindt het systeem met de toekomst doormiddel van ambities of een missie. En de concepten brengen de toekomst terug, door het maken van keuzen voor het uitvoeren van acties.



Figuur 2.2 Onderscheid tussen expliciete en impliciete kennis (zie Broekstra, 1998).

Röling ontwerpt een model van cognitieve systemen dat bestaat uit de interactie tussen enerzijds vier aspecten van een op grond van kennen handelend wezen, anderzijds het domein of de omgeving waarin dat wezen handelt (Röling in Leeuwis et.al. 2002; Röling en Woodhill, 2001, p. 11):

1. (gedeelde) waarden en emoties;
2. (collectieve) actie;
3. (gedeelde) theorie of visie;
4. (gedeelde) perceptie van de context;
5. omgeving of domein.

Met deze omschrijving komt hij dicht bij de definitie van Broekstra, hoewel er ook verschil zit. Röling lijkt meer aandacht te schenken aan wat Maturana en Varela (zie Capra, 1996) 'structural coupling' noemen. Structural coupling staat voor de relatie tussen een cognitief wezen en haar omgeving. Deze relatie wordt gekenmerkt door de dualiteit tussen continue aanpassing aan veranderende omgevingsfactoren aan de ene kant en behoud van integriteit aan de andere kant. Broekstra richt zich meer op de betekenis van kennis als elementaire factor voor behoud van integriteit van systemen. Beiden delen de observatie dat kenniscreatie (en vernieuwing) binnen organisaties geschiedt door conversatie 'sharing, dialogue and discussion' tussen

de mensen van de organisatie over de interpretaties van veranderende omgevingen en waarden en visies van het eigen systeem. Strategieën en acties zijn de emergente gevolgen van deze conversaties. Volgens Broekstra wordt het lerende vermogen van een organisatie bepaald door het vermogen van de leden van de organisatie om visies en waarden in het licht van de gebeurtenissen in de omgeving expliciet aan de orde te stellen. Een cognitief systeem wordt daarmee gedefinieerd als een systeem dat in het licht van gebeurtenissen buiten de grenzen van het systeem en in het licht van eigen ontwikkeling steeds coherentie tussen waarden, visies, concepten en activiteiten construeert. Röling noemt twee fundamentele drijvende krachten achter processen in cognitieve systemen:

1. Het streven naar 'coherentie' tussen waarden/emoties, percepties, theorieën en acties;

2. Het streven naar 'correspondentie' tussen het wezen en haar omgeving, ofwel het streven naar een structureel verband tussen wezen en omgeving (Röling in Leeuwis en Pyburn, 2002).

"The dilemma between coherence and correspondence in cognitive systems is the key to the study of innovation. But failure to achieve coherence and correspondence typically leads to various pathologies" (Leeuwis en Pyburn, 2002, p. 34). Coherentie en correspondentie worden geoperationaaliseerd door middel van betekenisgeving ofwel het expliciet verwoorden van kennis. Een objectieve maatstaf voor de mate van coherentie of correspondentie bestaat niet. Beide krachten worden geanalyseerd door de betekenis die er door de mensen van een cognitief systeem, of door de mensen uit de omgeving van het systeem aan gegeven wordt. Röling geeft hiervan een voorbeeld in zijn onderzoek van de Drentsche Aa (Baaijens, Röling en Veen, 2001). Broekstra (1998) wijst op de zoekconferentie (zie ook Emery en Purser, 1996). De zoekconferentie is een methode waarin door de leden van een cognitief systeem systematisch de omgeving, de waarden, de visie, de concepten en de acties onderzocht worden en waarin een gedeeld beeld van het systeem geconstrueerd wordt (hierover in hoofdstuk 3 meer).

Anderen schrijven over kennissystemen (Wenger, 2000; Nonaka en Takeuchi, 1995). Het model van Nonaka en Takeuchi is gebaseerd op de interactie tussen expliciete en impliciete kennis. Door deze interactie tussen individuen te organiseren ontstaan condities voor kenniscreatie in organisaties. Het onderscheid tussen impliciete en expliciete kennis speelt ook een belangrijke rol in het model van Broekstra. Wenger heeft het over 'communities of practice' of 'social learning systems'. Hij stelt dat: "Learning so defined is an interplay between social competence and personal experience. It is a dynamic, two-way relationship between people and the social transformation with the evolution of social structures" (p. 227). Mijn bezwaar tegen Wenger is dat zijn community of practice te zeer het resultaat lijkt te zijn van bewuste interventies en daarom niet voldoende rekening houdt met

betekenisgeving door de leden van de community of practice zelf. Daarnaast bestaat er zowel bij Wenger als bij Nonaka en Takeuchi minder aandacht voor de rol die impulsen uit de omgeving spelen op leerprocessen, zij richten zich op de interne dynamiek. In de theorieën over cognitieve systemen vormen de dualiteit tussen omgeving en wezen en het proces van wederzijdse aanpassingen juist de basis voor leren.

### 2.2.3 Reflectie

De wetenschap van systemen richtte zich in eerste instantie op de bestudering van 'harde systemen', systemen waarvan de grenzen en de relaties tussen de elementen waaruit het systeem bestaat volgens fysieke wetten gedefinieerd zijn. Aan het einde van de vorige eeuw werd daar het concept van 'zachte systemen' aan toegevoegd. Zachte systemen komen voort uit de beelden en interpretaties van de werkelijkheid van de leden van het systeem, zij definiëren zelf het systeem. Het gevolg is dat zo'n systeem op zeer verschillende manieren beschreven wordt, waarbij grenzen of de aard van de relaties tussen de elementen in het geheel niet eenduidig benoemd worden. Wat de elementen van zachte systemen bindt is een gemeenschappelijk probleem of doel (Checkland, Hoebeke) of kennisveld (Röling, Broekstra). De gedachte dat gedeelde kennis het samenbindende element is van open sociale systemen wordt op grond van de Santiago theorie van cognitie (zie Capra 1996) uitgewerkt door Broekstra en Röling. Open sociale systemen zoals organisaties kunnen opgevat worden als cognitieve systemen waarvan de samenhang bestaat uit impliciete en expliciete kennis. De integriteit van de organisatie wordt bepaald door twee krachten. De eerste is het streven naar coherentie tussen interne waarden, toekomstbeelden, concepten en activiteiten. De tweede is het streven naar correspondentie tussen de organisatie en haar omgeving. Zowel de mate van coherentie als die van correspondentie wordt betekenis gegeven door de leden van de organisatie en door mensen uit de omgeving. Onderzoek naar deze opvatting van sociale systemen richt zich dan ook op het construeren van een gedeeld beeld van coherentie en correspondentie.

## 2.3 De dynamiek van open sociale systemen

Holling (zie Gunderson et.al. 1995) ontwikkelde een dynamisch model voor ecosystemen. Dit model, dat bestaat uit een afwisseling van crisis en vernieuwing, kan het beste aan de hand van een stapsgewijze ontwikkeling van bossen toegelicht worden. De eerste fase is die van de exploitatie. Voedingsstoffen zitten in het begin in de grond en niet in planten, er bestaat met andere woorden een vruchtbare omgeving voor pioniersplanten. Kenmerk van pioniersvegetaties is dat de onderlinge relaties zwak zijn. Het is ieder

voor zich. Naarmate meer voedingsstoffen in biomassa gebonden worden, groeien de bomen naar elkaar toe en worden afhankelijker van elkaar, bijvoorbeeld doordat ze elkaars licht en voedingsstoffen gebruiken. De onderlinge beïnvloeding (een beter woord is co-evolutie) groeit zodanig dat de aanwezige hulpmiddelen, als voedingsstoffen, licht, ruimte maximaal worden gebruikt. In zo'n situatie is een relatief kleine impuls voldoende om het gehele systeem aan te tasten. Een crisis in de vorm van bijvoorbeeld vuur, storm of ziekte grijpt door de dichtheid van de vegetatie en door het gebrek aan veerkracht snel om zich heen. De crisis en het verloren gaan van het bos maakt dat de gebonden voedingsstoffen weer vrij komen in de bodem. Deze vormen zich in de reorganisatie- en vierde fase weer om tot mineralen en andere, voor jonge bomen opneembare voedingsstoffen. Zodat de eerste pioniers een vruchtbare bodem vinden en een nieuwe exploitatiefase begint.

Hurst (1995) gebruikt de inzichten van Holling om concrete aanbevelingen te formuleren voor het managen van crisis en vernieuwing. In sociale systemen kan de mens door zelf te handelen de loop van de cyclus van crisis en vernieuwing beïnvloeden. De context en de fase waarin een sociaal systeem zich bevindt, bepalen welke handelingen effectief zijn. Het is het inzicht van de relatie tussen timing en soort van handeling die naar mijn mening de kracht vormt van de inzichten van Hurst.

Hurst beschrijft zijn model met behulp van de metafoor van jagers en veehouders. Hiertoe verhaalt hij de geschiedenis van de San (de bosjesmannen) van de Kalahariwoestijn in Zuidelijk Afrika. Dit volk heeft een snelle transformatie doorgemaakt van jagers naar veehouders. Hurst beschrijft deze transformatie door de twee extremen, jagers en veehouders, scherp tegenover elkaar te zetten.

*Tabel 2.2 Kenmerken van jagers en veehouders volgens Hurst (1995) op basis van het verhaal van de San*

Kenmerken van een jager-/verzamelaarcultuur	Kenmerken van een veehoudercultuur
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Afwezigheid van hiërarchie.</i> Het gemak waarmee individuen van groep konden wisselen en de antiautoritaire houding stonden het ontstaan van hiërarchische verhoudingen in de weg.</li> <li>• <i>Spontane strategie.</i> Deze was gebaseerd op snelle reacties om gunstige situaties (aanwezigheid van water of voedsel) uit te buiten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Bezittingen.</i> De opkomst van een markteconomie aan de rand van de Kalahari bood de bosjesmannen voor het eerst de gelegenheid bezittingen te vergaren.</li> <li>• <i>Afbraak van communicatie.</i> Bezittingen vragen om privacy (om ze te behouden), waardoor de lay-out van de dorpen veranderde. Huizen werden omheind,</li> </ul>

- *Coöperatieve waarden.*  
Gericht op het delen van vlees en geschenken, waardoor een web van wederzijdse verplichtingen ontstond.
  - *Open communicatie.*  
Door veel tijd aan gesprekken en intense dialogen te besteden. Dorpen waren ingericht op zo veel mogelijk samen zijn.
  - *Gedeelde visies.*  
Hun mythologie was in feite een web van betekenis, dat het de bosjesmannen mogelijk maakte om te gaan met een gevaarlijke omgeving, een omgeving die de bosjesmannen met plezier hun thuis noemden.
  - *Stabiele structuren.*  
In alle flexibiliteit en in een moeilijke natuurlijke omgeving behielden de bosjesmannen hun sociale, religieuze en fysieke structuren.
- deuren kwamen van elkaar af te liggen in plaats van naar elkaar toe. Door dit soort aanpassingen aan bezit en natuurlijk door de toegenomen discretie over het aantal bezittingen nam het vermogen voor open dialoog af.
- *Opkomst van hiërarchie.*  
De afbraak van communicatie maakte gezag noodzakelijk om conflicten te beslechten, “zonder de continue dialoog rond de kampvuren en de talrijke gelegenheden die daarbij ontstonden voor mensen om moeilijke kwesties naar voren te brengen, groeien de problemen en worden steeds groter. Formeel gezag wordt dan nodig om ruzies te beslechten en orde te handhaven” (p. 27).

In de metafoor staat de jagerscultuur voor een lerende organisatie. De San hebben immers eeuwenlang overleefd in een, in onze ogen, moeilijke en gevaarlijke omgeving. Hun cultuur maakte het mogelijk om zich voortdurend en met succes aan de extreme en sterk wisselende omstandigheden van de Kalahariwoestijn aan te passen. Zij hadden een visie en waarden die ondanks de turbulente omgeving overleefden, zij leerden op wisselende omstandigheden te reageren met behoud van de integriteit van hun sociale systeem.

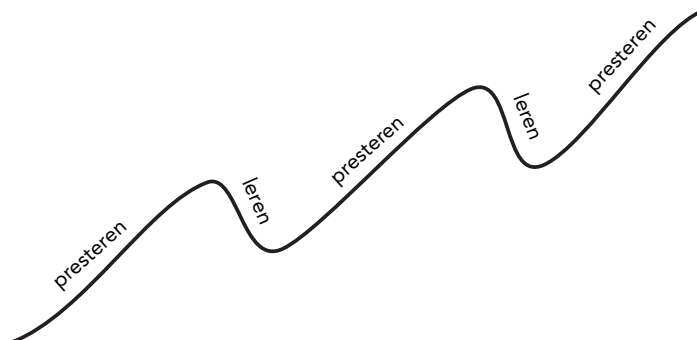
De veehoudercultuur staat voor een presterende organisatie. Het systeem is ingericht op het toevoegen van waarde en daarvoor zijn principes van arbeidsdeling, specialisatie, technologie en hiërarchie noodzakelijk. Een veehoudercultuur is gebaat bij een stabiele omgeving, onzekerheden en veranderingen worden gemeden. Daartegenover staat de jagerscultuur, die het omgaan met veranderingen en onzekerheden tot kunst verheven heeft, maar niet in staat is tot waardeaccumulatie.

“In een turbulente omgeving moeten moderne managers hun kerncompetenties als boeren bewaren, waarmee een waardetoevoegend overschot geproduceerd wordt, terwijl de jagersvaardigheden benut worden in de periferie van de organisaties om nieuwe kansen te zoeken. Dit zijn de kansen die niet te zien zijn op een scan van de omgeving of op plattegronden omdat zij komen en gaan als de trekkende kuddes in de Kalahari. Zolang zij niet geëxploiteerd worden en ontwikkeld zijn, zijn ze onstabiel en niet in kaart

te brengen. Dus zijn zij alleen beschikbaar voor degenen die in het veld zijn en een grondige kennis van het terrein hebben. Ze zijn alleen beschikbaar voor jagers” (Hurst, 1995, p. 31-32).

Het ideaal is wanneer lerende en presterende organisaties elkaar versterken, zodat de cyclus van leren en presteren ononderbroken doorloopt. In de praktijk werkt dat niet zo. Organisaties die goed presteren zullen dat over het algemeen wijten aan een goed gekozen strategie, ook al bepalen vooral de externe omstandigheden (bijvoorbeeld een goed lopende economie) het succes. In zo’n situatie zal men weinig bereid zijn nieuwe wegen te zoeken, de gebaande paden zijn immers succesvol? Als het succes omslaat in teleurstellende resultaten is het te laat, want pas dan begint men zich af te vragen wat er misging. De organisatie komt terecht in een periode van slechte resultaten en problemen, een crisis waar ze slechts uitkomt door zich te leren aanpassen aan de veranderde context. De cyclus van leren en presteren is er een van vertraagde feedback en er ontstaat een golvende lijn in de output van de organisatie, zoals te zien is in figuur 2.3.

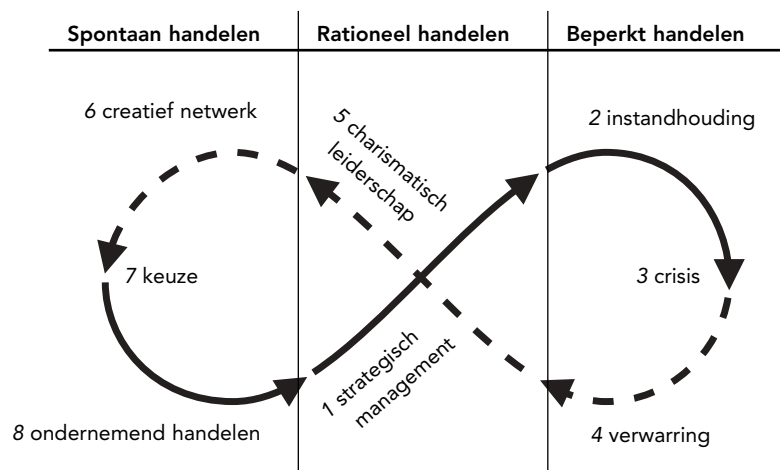
Tijdens de overstromingen van het afgelopen decennium stond de maatschappij erop dat er meer gepresteerd werd in de dijkversterking-programma’s. De reactie tijdens deze crisis was een ‘meer van hetzelfde’-strategie, er moesten snel veel dijken verhoogd worden. Er was (tijdelijk) weinig sympathie voor leerprocessen op het gebied van het toelaten van meer inundatie ten behoeve van de natuur en dergelijke. Pas later kwam men met nieuwe inzichten over het vergroten van de veerkracht van rivier-systemen door ruimte voor water te creëren.



*Figuur 2.3 Leren en presteren in de praktijk (Hurst, 1995, p. 54).*

De inzichten van Gunderson en Holling vormen de basis voor de ecocycclus van Hurst. Het verschil is dat Hurst in dit dynamische model plaats inruimt voor “bewust en rationeel handelen naast het spontane en beperkte gedrag dat ecosystemen als het bos kenmerkt” (Hurst, 1995, p. 107). De resultaten-

de grafiek (figuur 2.4) bestaat uit een cyclische acht beweging, namelijk de cyclus van prestaties (de dikke ononderbroken lijn) die overeenkomt met de bekende levenscyclus, en de cyclus van vernieuwing (de onderbroken lijn) van 'dood en opnieuw ontstaan' (ibid., p. 107).



Figuur 2.4 De organisatie-ecocyclus van Hurst (1995, p. 107).

Het model van Hurst onderscheidt drie domeinen van handelen die ieder relevant zijn in een ander deel van de organisatie-ecocyclus:

1. “Rationeel handelen. De handeling is doelmatig en rationeel; zij is gericht op het bereiken van doelen. Volgens deze benadering denken managers rationeel en maken duidelijke keuzen voor ze tot handelen overgaan. Maar het model toont twee vormen van rationeel handelen. In de eerste vorm – die van de levenscyclus – bestaat een nauw verband tussen doel en middelen, en kan het handelen gewoonlijk formeel gerechtvaardigd worden als het maximaliseren van een goed gedefinieerd doel, zoals winst. Traditioneel werd deze doel-middelenrationaliteit geassocieerd met de klassieke economie. Deze aanname is diep verankerd in de moderne westerse cultuur. (...) Het is het uitgangspunt waar de meeste van ons mee opgegroeid zijn. De tweede vorm – die van de vernieuwingscyclus – is een op waarden gebaseerde rationaliteit, waarbij actie ondernomen wordt vanwege de intrinsieke waarde als illustratie van diepgewortelde overtuigingen over menselijke verhoudingen (zie ook paragraaf 1.3.4).

2. Beperkt handelen<sup>5</sup>. De handeling wordt van buiten opgelegd en wordt bepaald door de situatie. Hoewel individuele actoren misschien denken dat ze met een doel handelen, worden hun handelingen in feite beperkt door de omstandigheden waarin ze zich bevinden. Volgens deze benadering is alleen sprake van rationaliteit achteraf, in een poging betekenis te geven en een gevoel van controle over de wereld te verkrijgen.



3. Spontaan handelen (emergent action). De handeling komt voort uit een proces dat bijna toevallig van aard is; zij ontvouwt zich gaandeweg, en rationaliteit, doelen en missie komen voort uit dit proces. Gedrag is niet gericht op een doel. Het is eerder zo dat het doel achteraf geïnterpreteerd wordt” (Hurst, 1995, p. 6 en p. 108).

Deze drie domeinen van menselijk handelen in relatie tot de ecocyclus bepalen de condities waarbinnen vernieuwing plaatsvindt. In het rationeel-handelendomein van de levenscyclus draagt vernieuwing bij aan het optimaliseren van de ingezette ontwikkeling. De regels van het spel of de randvoorwaarden van het systeem blijven gelijk. In het rationeel-handelendomein van de vernieuwingscyclus worden de condities gecreëerd voor fundamentele vernieuwing. Fundamentele vernieuwing vindt, zoals gesteld, plaats in het spontaan-handelendomein. Hier zijn de condities aanwezig om de regels van het spel te veranderen of om buiten de beperkingen van het bestaande systeem te treden. De condities die fundamentele vernieuwing mogelijk maken, liggen volgens Hurst in het aan de orde stellen van waarden.

De ecocyclus van Hurst resoneert met de wetenschapsfilosofie van Kuhn. Kuhn (1969) beschrijft de geschiedenis van de wetenschap als een zich herhalende opeenvolging van de volgende fasen: paradigmavorming – normale wetenschap – crisis of revolutie – paradigmavorming – et cetera. Deze sequentie lijkt, ondanks het feit dat Kuhn haar alleen voor de wetenschap heeft herkend, zó veel op de ecocyclus van Hurst dat ze hier niet onbesproken mag blijven.

Een paradigma is volgens Kuhn een overeenstemming tussen wetenschappers dat bepaalde prestaties van hun voorgangers als maatgevend beschouwd mogen worden (zie De Vries, 1985, p. 95). Het gaat daarbij niet om expliciete regels, maar om impliciete veronderstellingen waarop wetenschappers voortbouwen. Dit voortbouwen op de genoemde impliciete veronderstellingen is ‘normale wetenschap’. Kuhn noemt het ‘puzzle solving’. Hurst noemt deze fase de levenscyclus. Wetenschappers die opereren binnen het domein dat begrensd wordt door een paradigma, zijn bezig met

---

5 Een praktisch voorbeeld van beperkt handelen is een uitspraak over de crisis in het waterbeheer van een topambtenaar van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (tijdens de Zoekconferentie Ruimte voor Water, zie hoofdstuk 4). Hij stelde dat er te weinig politieke aandacht is voor veranderingen in het waterbeheer: “De enige manier is om in stilte beleid voor te bereiden en als zich weer eens een crisis voordoet om dan gebruik te maken van het momentum en alle voorbereidingen zo snel mogelijk te implementeren. Zo is het ook gegaan met de dijkverbeteringen. Al decennia waren we aan het ploeteren tegen de weerstand van natuur- en cultuurorganisaties in, pas na de evacuaties van het riviereengebied in 1995 konden honderden kilometers dijk binnen een paar jaar verbeterd worden.”

detailleringen, met het exploreren van het al geformuleerde gebied. Tijdens dit proces ontstaan metingen of theoretische analyses die, binnen het gehanteerde begrippenkader, op den duur steeds meer gaan wringen. Totdat het besef doordringt dat het aantal anomalieën zo groot is, dat het gehanteerde paradigma essentiële tekortkomingen in zich draagt. Een periode van crisis of revolutie breekt dan aan. Verwarring overheerst, verschillende scholen bestrijden elkaar, totdat uit de verwarring en richtingloosheid langzaam maar zeker een nieuw paradigma de overhand krijgt. Dan kan het proces van ‘normale wetenschap’ weer een aanvang nemen.

## **2.4 De fasen van de ecocyclus**

### **De levenscyclus**

De levenscyclus wordt behalve in de ecologie in een breed veld van disciplines toegepast. Winsemius (1986) paste hem toe in zijn analyse van beleidslevenscycli. Een milieuprobleem wordt gesignaleerd, in eerste instantie nog in vage termen, door een enkeling. Dit vage signalement roept meningsverschillen en (politieke) tegenstellingen op. Door onderzoek en discussie krijgt het probleem langzaam maar zeker scherpere contouren, zodat aan het definiëren van oplossingen gewerkt kan worden. Als oplossingsrichtingen uitkristalliseren en geaccepteerd worden, kan de fase van beheer ingaan. Deze ontwikkelingsgang van een milieuprobleem heeft veel kenmerken van die van een wetenschapsparadigma zoals Kuhn die beschrijft (zie subparagraaf 2.3.2 en Kuhn, 1969 en de Vries, 1985). In de managementliteratuur wordt de levenscyclus gebruikt om de ontwikkeling en levensduur van bedrijven, producten en productmarktcombinaties te beschrijven.

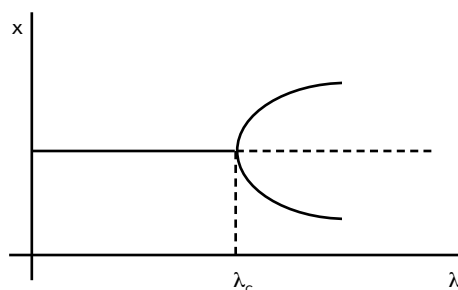
Hurst (1995) past de levenscyclus toe in zijn ecocyclus, om de dynamiek van sociale systemen te beschrijven. In dat licht duidt hij het begin aan als de pioniersfase, de periode dat eenlingen of kleine informele groepen gedreven door een visie aan de gang gaan. Organisatie en strategisch management zijn nog niet ontwikkeld, het ondernemerschap drijft voornamelijk op persoonlijk commitment. Als de tijd en de plaats juist zijn, leidt de inzet van deze pioniers tot succes en wordt rationalisering van de organisatie noodzakelijk. De fase van strategisch management gaat dan in. “In zijn pure vorm (...) wordt deze fase van de cyclus gekenmerkt door het reduceren van wat eens een jagersstrategie was in een herhaalbare formule” (Hurst, 1995, p. 109).

Het belangrijkste kenmerk van de levenscyclus is dat de randvoorwaarden voor groei en prestatie vastliggen. Een organisatie of sociaal systeem heeft een missie en een visie op de toekomst. Zij weet wat haar taak is. En daaromheen wordt de organisatie opgezet. Hetzelfde geldt voor een product

(of een ecosysteem). Binnen de randvoorwaarden is plaats voor groei, verandering of leren, deze zijn steeds gericht op het verbeteren van de prestatie en de output van het systeem.

### Crisis

Prigogine en Stengers (1990) beschrijven het fenomeen van crises die zich voordoen in chemische katalytische systemen. Door veranderingen van buitenaf (bijvoorbeeld door het toevoegen van een chemische component of het opvoeren van de temperatuur) doorloopt zo'n systeem een aantal stadia. Figuur 2.5 is een grafische verbeelding van het verloop van concentratie  $x$  als functie van randvoorwaarde  $\lambda$ .



Figuur 2.5 Symmetrisch tweesprongdiagram (Prigogine en Stengers, p. 178).

Tot  $\lambda_c$  is de toestand van het systeem stabiel. Dan ontstaat er een 'keuze': het systeem kan in de figuur zowel naar boven als naar beneden gaan. Op de oude lijn doorgaan kan ook, maar deze weg is instabiel. Wat zal het systeem nu kiezen? "Hier komt een element van willekeurigheid naar voren dat niet weg kan worden gewerkt; de macroscopische vergelijking kan de weg die het systeem zal inslaan eenvoudig niet voorspellen. Overgaan op een microscopische beschrijving helpt ook niet. Ook daar bestaat er geen onderscheid (...). We worden hier met door het toeval bepaalde gebeurtenissen geconfronteerd, net als vallende dobbelstenen" (Prigogine en Stengers, 1990, p. 178).

Uit de beschrijving van Prigogine blijkt dat juist voor het moment van de splitsing (bifurcatie) het systeem onderhevig is aan grote fluctuaties. Het blijkt dat het systeem vlak voor de bifurcatie zeer gevoelig is voor invloeden van buiten. Slechts kleine impulsen of veranderingen, die in een stabiele of evenwichtstoestand geen enkele invloed zouden uitoefenen, blijken nu bepalend voor de nieuwe toestand die het systeem kiest.

Kenmerken van een crisis in sociale systemen komen overeen met de beschrijving van Prigogine en Stengers. Sociale systemen in crisis bevinden zich aan het einde van de levenscyclus. De strategie is (in de termen van

Mintzberg, 2001, p. 289, zie ook Christensen, 1997) steeds geweest om een tot dan toe succesvolle formule te continueren. Dat betekent dat binnen de gestelde randvoorwaarden geen ontwikkeling meer mogelijk is. Het systeem springt van de ene configuratie in de andere. “Er heeft een strategische revolutie plaatsgevonden, waarin tal van dingen tegelijkertijd gebeuren. In feite probeert de organisatie naar een nieuwe stabiliteit te springen teneinde zo snel mogelijk weer een geïntegreerde stelling op te bouwen met nieuwe strategieën, structuren en cultuur –kortom, een nieuwe configuratie.”

Dit type crisis moet niet verward worden met moeilijkheden in de levenscyclus zelf. De overgang van pionierende organisaties naar rationeel gestuurde is altijd een pijnlijke, die gevoelens van onzekerheid, conflict en verwarring oproept en leidt tot herorganisaties. Maar in deze turbulente omstandigheden blijft de integriteit van het systeem wel in stand. Het doel blijft het verbeteren van de prestatie.

In een crisis volgens Hurst is het voor het gevoel van de leden van een organisatie niet zozeer een intern probleem maar eerder een crisis die van buiten komt, de externe randvoorwaarden zijn de factor die beter presteren onmogelijk maakt.

#### De vernieuwingscyclus

De vorm van de vernieuwingscyclus van Hurst is moeilijker terug te brengen naar een al langer bestaande theorie. Hurst geeft de cyclus zijn vorm op grond van de volgende overweging: “Het vernieuwen van een organisatie betekent het herstellen of op andere manier revitaliseren ervan. Het concept van organisatievernieuwing gaat ervan uit dat er in het begin bij de oprichting van de organisatie iets van waarde bestond, een authentieke en betekenisvolle, gedeelde ervaring. In de loop der tijd is dat oorspronkelijke gevoel van authenticiteit, van betekenis, vervaagd of verloren gegaan. Bij vernieuwing gaat het erom terug te gaan naar die waarden uit de tijd van de oprichting om het verleden opnieuw met het heden te verbinden, om het oude in het nieuwe te ontdekken” (Hurst, 1995, p. 3).

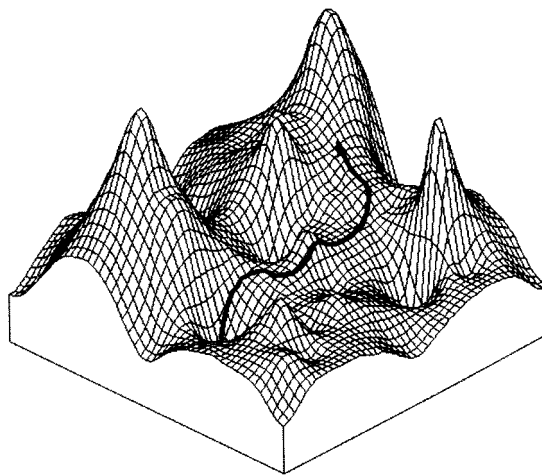
De vernieuwingscyclus begint na de verwarrende en vaak pijnlijke periode die volgt op een crisis. Voorheen succesvolle sociale systemen storten in elkaar, patronen werken niet meer, hiërarchische structuren zijn afgebroken. “Uit de verwarring moeten een of meer charismatische leiders naar voren komen, mensen die handelen op een manier die hun waarden tot uitdrukking brengt, hun overtuigingen over hoe mensen met elkaar om moeten gaan (...) hun gedrag is consequent de weerspiegeling van een samenhangend geheel van overtuigingen” (Hurst, 1995, p. 116). Zij gaan terug naar de vraag wat ook al weer de zin was van het sociale systeem, voordat zij in een crisis terechtkwam. Zij verkennen nieuwe patronen van zingeving. “In overeenstemming met het spontane karakter van de handelingen in deze fase van de ecocyclus, zal de vorming van de kleine werkgroepen en de pro-

jecten impulsief en toevallig lijken en niet gepland (...) Voor een waarnemer van buitenaf zou de organisatie op dat moment onzichtbaar zijn geweest of op z'n minst transparant. Je zou er zo doorheen hebben kunnen kijken en alleen en sociaal netwerk hebben gezien” (Hurst, 1995, p. 119).

De essentie van de vernieuwingscyclus is het rationele waardegerichte handelen. Mensen worden minder aangesproken op hun bijdrage aan de efficiëntie van de organisatie dan op hun creativiteit en innovatievermogen.

#### Fundamentele vernieuwing

De snel wisselende structuren in het chemische systeem van Prigogine en Stengers kunnen onder voorwaarden de begintoestand vormen van een nieuwe stabiele structuur van het systeem. Zulke nieuwe stabiele structuren richten zich op wat in de complexiteitswetenschappen attractoren worden genoemd (zie Kauffman, 1995; Geldof, 2001). Een voorbeeld van een attractor in stroomgebieden is het laagste punt. Water in het stroomgebied zal op den duur altijd bij dit punt uitkomen (tenminste als het niet verdampt of door kanalen en pijpen wordt afgevoerd). Dit voorbeeld is overigens het meest eenvoudige, het gaat om een éénpunts-attractor. In complexe systemen zijn meerdere attractoren mogelijk. Een duidelijk beeld is dat van de overlevingslandschappen (zie figuur 2.6). Het gaat om berglandschappen, waar de pieken de attractoren voorstellen. Het zijn de punten van ‘maximale fitheid’ van systemen.



*Figuur 2.6 Overlevingslandschap met pieken (attractoren) en dalen (repulsoren) (Geldof, 2001, p. 48).*

Systemen ordenen zich zo dat zij vastzitten op een piek (zie figuur 2.6), ofwel een attractor. Stel dat zich in de omgeving een hogere piek zou bevinden, dan zou het systeem daar fitter zijn. Maar om die piek te bereiken moet het systeem eerst afdalen naar het dal. Dat kost energie en een periode van lagere fitheid, een crisis dus. Volgens deze inzichten uit de complexiteitswetenschappen is het moeilijk systemen die 'vast' zitten in een attractor te brengen naar situaties die fitter zijn.

Christensen (1997) beschrijft in zijn boek 'The Innovator's Dilemma' de attractoren in bedrijven als waardesystemen. Een prestatiegericht bedrijf richt zich op vergroting van de winstmarge en van de kwaliteit en prestaties van het product. Nieuwe businessvoorstellen (zoals innovaties) worden zowel door het management en het personeel, als ook door klanten, concurrenten en leveranciers beoordeeld op de genoemde criteria. Het bedrijf is 'ingebed' in een waardesysteem en het streven naar excellentie binnen de randvoorwaarden van het waardesysteem wordt algemeen gedefinieerd als goed management. Nu bestaan er innovaties die niet passen in de criteria van het eigen waardesysteem. Het gaat hier dus om vernieuwingen die in eerste instantie niet voldoen aan criteria als vergroting van de winstmarge of kwaliteitsverbetering. Voor deze vernieuwingen gelden ineens andere waarden; ze kosten bijvoorbeeld meer terwijl ze kleinere of mobielere producten opleveren. Deze nieuwe waarden zijn voor het oude waardesysteem niet van belang, maar voor nieuwe 'opkomende' markten wel. Christensen noemt deze vernieuwingen 'disruptive innovations' (ontwrichtende innovaties). In het begin lijken deze vernieuwingen van geen nut en vormen zij dus ook geen bedreiging voor gevestigde belangen. Het zijn dan ook goede managementbeslissingen om deze innovaties niet op te pakken. Het gevolg is dat in de marge van de gevestigde orde, kleine ondernemers de kans grijpen de innovatie verder te ontwikkelen, bijvoorbeeld door nieuwe, onverwachte markten te zoeken. Als de innovaties slagen op nieuwe markten, ook al is het op kleine schaal, ontstaat de gelegenheid het nieuwe product verder te ontwikkelen. Tot het moment dat zo'n ontwrichtende innovatie goed genoeg blijkt om de gevestigde markten te veroveren, en dan is het te laat voor de grote, gevestigde bedrijven. Het 'innovator's dilemma' is dat het bij grotere bedrijven van goed leiderschap getuigt om in eerste instantie niet in ontwrichtende innovaties te investeren tot het te laat is. Goede bedrijven worden dan weggevaagd. Christensen noemt vele aansprekende voorbeelden: het wegwijnen van traditionele draglinebedrijven na de opkomst van hydraulische graafmachines, het verdwijnen van producenten van grote harddisk-drives voor computers na de opkomst van kleinere (en duurdere) drives voor pc en laptop, de opkomst van kleinschalige staalfabrieken die staal recyclen ten koste van de grote, geïntegreerde hoogovenbedrijven. De vraag is steeds hoe het mogelijk was dat deze goed functionerende bedrijven die voldoende aandacht besteedden aan productvernieuwing en

innovatie kennelijk niet in staat waren een ‘disruptive innovation’ op te pakken. Het antwoord van Christensen is dat zo gauw een nieuwe activiteit buiten het eigen waardesysteem valt, er te veel krachten tegenwerken om de nieuwe activiteit op te nemen, ook al is na verloop van tijd duidelijk dat het niet oppakken ervan tot de ondergang van de eigen organisatie leidt.

Christensen wijst op de bepalende invloed van waardesystemen op het vermogen om fundamentele vernieuwingen te doorstaan. Een ontwrichtende innovatie komt in bedrijfssystemen neer op een crisis. Deze innovaties vragen zo veel verandering in de randvoorwaarden waarbinnen het bedrijf gewend is te opereren, dat het er niet in slaagt zich aan te passen.

## **2.5 Conceptueel kader en onderzoeksvragen**

Uit de beschrijving van de theorie volgt een conceptueel kader dat voldoet aan de criteria die in de inleiding van dit hoofdstuk zijn geformuleerd. Het conceptuele kader bestaat uit een aantal elementen. Om te beginnen het model van een interface tussen de regionale wateren en de samenleving, dat volgt uit de bespreking van de theorie over ‘common pool resources’. Deze interface stuurt het gebruik van de regionale wateren door mensen, met het doel om degeneratie te voorkomen en om een eerlijke toegang te garanderen. De organisatie van deze interface wordt in Nederland gezien als een verantwoordelijkheid van de overheid. Aan provincies en waterschappen is de sturing van het regionale water opgedragen. Over hoe deze overheden hun rol dienen in te vullen zijn de meningen verdeeld. Het vinden van een juiste balans tussen een sterke overheidssturing als strategie aan de ene kant of juist een overheid die samen met private partijen in netwerken opereert aan de andere kant staat ter discussie. In ieder geval kan de verzameling van provincies en waterschappen opgevat worden als één netwerk of organisatie. Een “organisatie is het geheel van relaties dat vanuit een bepaald functioneel perspectief in de werkelijkheid wordt waargenomen en uit die werkelijkheid wordt geselecteerd” (de Leeuw, 1994, p. 12). Uit recente publicaties (zie Geldof, 2001) blijkt dat een holistisch en constructivistisch perspectief handvatten biedt om om te gaan met het dynamische en niet-lineaire karakter van common pool resources. Hiervoor blijkt het zinvol om de sturingsorganisatie op te vatten als een open sociaal systeem. Zulke systemen kunnen, met behulp van theorieën over cognitieve systemen, beschreven worden door middel van twee krachten: het streven naar coherentie tussen waarden, visies, concepten en acties aan de ene kant en het streven naar correspondentie tussen het systeem en haar omgeving aan de andere kant. Beide krachten zijn niet objectief meetbaar, maar ze zijn te onderzoeken door een gedeeld beeld te construeren van de betekenis die mensen eraan geven. Een hulpmiddel bij deze constructie vormt de ecocyclus van Hurst, omdat deze

de dynamiek van open sociale systemen beschrijft. De ecocyclus doorloopt afwisselend perioden van groei van een idee, crisis, leren en fundamentele vernieuwing. De relatie tussen de fasen van Hurst en de krachten van een cognitief systeem is in het kader van het SLIM programma (zie paragraaf 1.5) ontwikkeld.

1. De ontwikkeling van coherentie in de levenscyclus “...that occurs as actors begin to develop a ‘group story’, and to configure norms, values, practices and mechanisms within, and constituted by, action. The collective institutionalises itself and claims a place within larger institutional and normative systems that, in turn, begin to influence the internal ‘story’ of the group;

2. De ontwikkeling van correspondentie na crises in de vernieuwingscyclus: “transformational learning, that occurs after the deconstruction of normative systems in crisis, and that redefines values and ideas as a basis for new actions and normative systems in loosely coupled networks” (Jiggins et.al. 2002, p. 4).

Tabel 2.3 presenteert de hoofdelementen van het conceptuele kader. Deze tabel zal tijdens het onderzoek gebruikt worden om observaties uit de empirie te ordenen.

*Tabel 2.3 Conceptueel kader gebaseerd op de ecocyclus.*

Fase	Kenmerken van het handelen in organisaties (zie Hurst 1995)
Levenscyclus, groei van coherentie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestatiegericht</li> <li>• Doel-middelenrationaliteit</li> <li>• Bureaucratie, hiërarchie</li> <li>• Do as before but more</li> <li>• Impliciete visie en waarden</li> </ul>
Crisis, breuk met de omgeving	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afhankelijk van omgeving</li> <li>• Perceptie van turbulente omgeving</li> <li>• Afbraak van formele structuren</li> <li>• Weathering the storm</li> <li>• Impliciete concepten, visies en waarden</li> </ul>
Vernieuwingscyclus, herstel correspondentie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Waardegericht, charismatisch leiderschap</li> <li>• Leren</li> <li>• Netwerkstructuur</li> <li>• Unlearning yesterday</li> <li>• Discussies over expliciete waarden</li> </ul>



Fundamentele vernieuwing, geboorte van een coherent systeem	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gericht op idealen, inspiratie</li><li>• Creatief ondernemerschap</li><li>• Kleine, informele organisaties</li><li>• Inventing tomorrow</li><li>• Expliciete visies en waarden</li></ul>
--	--



Op grond van het onderzoeksdoel (zie paragraaf 1.2) en op grond van dit conceptuele kader formuleer ik de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe kan, met behulp van het conceptuele kader, de huidige ontwikkeling in de sturing van het regionale waterbeheer beschreven worden?
2. Wat is de aard van de crisis waarin de huidige sturingspraktijk zich bevindt? Wat onderscheidt haar van eerdere 'moeilijke perioden' of ingrijpende veranderingen?
3. Welke vorm krijgt een fundamentele vernieuwing in de Nederlandse sturingspraktijk? Wat zijn de waardediscussies die de omstandigheden scheppen voor fundamentele vernieuwing? Welke vernieuwingslijnen zijn herkenbaar?
4. Welke obstakels staan die fundamentele vernieuwing in de Nederlandse sturingspraktijk in de weg?
5. Onder welke condities of omstandigheden kan fundamentele vernieuwing van de sturingspraktijk van het Nederlandse regionale waterbeheer doorwerken?

## 2.6 Discussie over het conceptuele kader

Aan het gebruik van het in dit hoofdstuk geconstrueerde conceptuele kader kleeft een aantal bezwaren. Het belangrijkste is dat het gebruik van één theoretisch model beperkt is. Mintzberg et.al. (2001) maken gebruik van de bekende metafoor van de blinden die een olifant voelen. De één voelt de slurf, de ander het lijf, de ander de slagtand en weer een ander het oor, etc. En iedereen komt tot een geheel ander beeld van een olifant. Zo is het ook met de analyse van organisaties en strategie. Slechts door de analyse vanuit verschillende perspectieven uit te voeren ontstaat een beeld dat recht doet aan de diversiteit in de praktijk. Ook Morgan (1986) bepleit de analyse van organisaties vanuit verschillende perspectieven. De benadering van de sturing van regionaal waterbeheer vanuit één theoretische school brengt dus beperkingen met zich mee. Zij leidt immers tot analyses waar mogelijk belangrijke aspecten aan ontbreken. Daar staat natuurlijk tegenover dat verdieping met behulp van een door mij waardevol geacht perspectief nieuwe gezichtspunten kan opleveren.

Een ander bezwaar is de versimpeling van zeer complexe fenomenen waartoe de configuratiebenadering leidt. Het is moeilijk voor te stellen dat de vele eenheden waaruit complexe organisaties en netwerken bestaan, synchroon lopen. In andere woorden, het ene waterschap kan zeer verschillen van een ander en hetzelfde geldt voor provincies. Hoe moet dan de organisatie of het netwerk geduid worden in termen van stabiliteit? Dat kan alleen door een hoog abstractieniveau te kiezen, een niveau dat door zijn simpelheid geen recht meer doet aan de diversiteit en complexiteit in de praktijk. Het is tegelijkertijd ook de charme van de benadering. Waar andere scholen er moeilijk in slagen het geheel te beschrijven, doet de configuratiebenadering juist wel. Mintzberg citeert Miller die stelt dat de configuratiebenadering misschien wel “het wezen van strategie” is (Mintzberg et.al., 2001, p. 290).

Een potentieel probleem waar Hurst op wijst, is dat overheidsorganisaties anders reageren dan het bedrijfsleven. “Als overheidsinstellingen eenmaal gevormd zijn, blijken zij soms veel moeilijker om van af te komen. Het versnellen van een crisis is misschien relatief simpel in particuliere profitorganisaties, maar het is veel moeilijker in de publieke sector. De output is daar moeilijk te meten en de toegang tot publieke fondsen maakt een regelrecht falen onmogelijk en vermindert de geloofwaardigheid van een bedreiging van de organisatie. Deregulering en privatisering zijn misschien wel de enige manieren om werkelijk vernieuwing te weeg te brengen in de publieke sector” (Hurst, 1995, p. 198-199). Ik hoop in het vervolg van deze dissertatie aan te tonen dat Hurst hier te somber is. Wellicht is het wel zo dat veranderingen in de publieke sector door de verknopingen met politiek en publieke gelden langzamer gaan dan in het bedrijfsleven.

De reden dat ik dit conceptuele kader (ondanks de beperkingen) heb ontwikkeld is dat zij het juiste theoretische hulpmiddel biedt om de probleemstelling en het onderzoeksdoel te dienen. In praktijkgericht onderzoek dient de theorie immers om de oplossing van een praktijkprobleem te steunen. (zie subparagraaf 1.3.5). En het conceptuele kader over dynamiek van sociale systemen biedt me het juiste handvat op het juiste schaalniveau om het inzicht in crisis en vernieuwing in de sturing van het regionale waterbeheer te vergroten. Dit inzicht heb ik nodig om praktijkgerichte aanbevelingen te kunnen formuleren.

# Casus zoekconferentie ruimte voor water

Hoe kom je mensen tegen die het eigen waardesysteem in het licht van veranderende omstandigheden ter discussie stellen? Eén manier is om zelf een situatie te creëren waarin waardediscussies en vernieuwing van het systeem aan de orde worden gesteld. Dit hoofdstuk beschrijft het verloop van zo'n situatie: de zoekconferentie. In het kader van een onderzoek naar ruimte voor water werd in maart 2000 in Wageningen een zoekconferentie gehouden, waaraan waterbeheerders en belangenvertegenwoordigers (landbouw, natuur) deelnamen. Sponsor van de bijeenkomst was de Commissie Waterbeheer 21e eeuw (Commissie WB21).

### 3.1 Inleiding

Het doel van deze casusbeschrijving is tweeledig. In de eerste plaats vormt de zoekconferentie zelf een prachtige illustratie van de ecocyclus. De conferentie is een sociaal systeem, doordat de participanten 2,5 dag intensief met elkaar samenwerken. Het ontwerp van de conferentie is erop gericht de dynamiek, zoals die door Hurst beschreven wordt, te bewerkstelligen.

In de tweede plaats overlapt het onderwerp van de zoekconferentie het onderwerp van mijn promotieonderzoek in hoge mate. De deelnemers (allen sleutelspelers in het domein van de sturing van waterbeheer) hebben zich hetzelfde doel gesteld als ik in mijn onderzoek. Het enige verschil is dat de zoekconferentie zich richtte op het sturingssysteem van zowel rijks- als regionale watersystemen en ik me beperk tot de regionale. Het inhoudelijke resultaat van de conferentie is een door de sector zelf geconstrueerde visie op de aanpak van de vernieuwing van de sturing.

Ik pak de casusbeschrijving aan door in het eerste deel de theorie over zoekconferenties te verweven met het verslag. De structuur van het verslag volgt het programma van de zoekconferentie. In het tweede deel, vanaf paragraaf 3.6, analyseer ik het verloop en de resultaten van de conferentie.

#### 3.1.1 Het begin

Eindelijk zitten we dan in de zaal waar het gaat gebeuren. Er zitten 31 mensen op stoeltjes in een cirkel met een air alsof ze dat al dagen achter elkaar doen. Half acht 's avonds, bijna iedereen is voor of tijdens het diner komen binnendruppelen. Slechts vier of vijf mensen laten het afweten.

Ik sta op en heet de deelnemers van harte welkom. Ik vertel over de Commissie WB21 en de opdracht aan Arcadis om het thema 'Ruimte voor waterberging' te onderzoeken, en dan met name de sturingsvraag 'hoe kom

je aan ruimte voor waterberging in dit dichtbevolkte land waar ruimte schaars is en de grondprijzen almaar stijgen?'. Het is een probleem waarvoor geen eenduidige oplossing bestaat. Reden om belanghebbenden bij elkaar te roepen om zo te proberen deze moeilijke puzzel op te lossen.

In de kring zitten bestuurders en medewerkers van waterschappen uit alle delen van het land, het ministerie van Verkeer en Waterstaat, natuurorganisaties, LTO-Nederland, adviesbureaus en een enkele wetenschapper. Iemand uit de kring vraagt waarom er geen burgers zijn uitgenodigd. Ik antwoord dat we de tijd nog niet rijp achten om een nieuw thema als ruimte voor waterberging breed aan de orde te stellen. De stap die wij voorstellen is om met direct betrokkenen te komen tot een expertadvies.

Ik loop al pratend en vragen beantwoordend de cirkel in, probeer iedereen aan te spreken. Het is spannend maar ook opwindend, eindelijk zijn we begonnen.

Ik stel de leden van de voorbereidingsgroep voor en vertel wat we in de vier maanden van voorbereiding hebben gedaan. Ik maak de flip-over vrij waarop het doel van de conferentie staat geschreven.

Na tien minuten geef ik het woord aan professor Broekstra. Hij is de moderator en zal de komende 2,5 dag op de voorgrond treden. Mijn rol wordt die van regelaar en deelnemer.

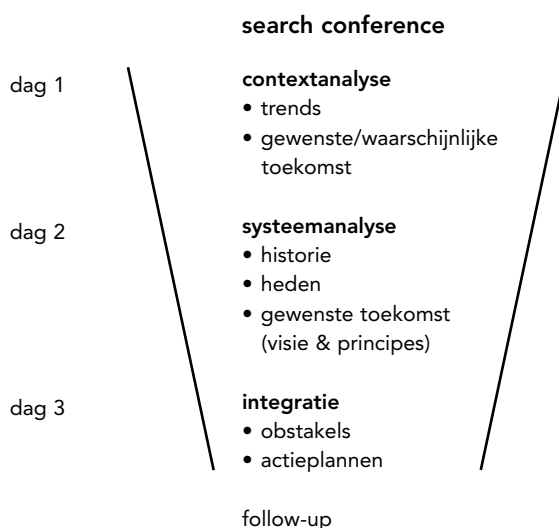
Broekstra neemt tien minuten om de principes en de regels van een zoekconferentie uit te leggen. Hij baseert zich daarbij op Emery en Purser: "A Search Conference brings together from twenty to thirty-five people who work together as a group to develop strategic plans for a system they share. This system can be a corporation, a geographic region, an organisation or association of any kind; if the sponsors find people for the conference from all the areas needed to make the system work, the conference managers can help them develop a living community based on participative democracy. Search conferencing reliably results in action-based strategies that participants freely commit themselves to implementing, because the approach keys into human aspirations for healthy, responsive, and effective social interactions" (Emery en Purser, 1996, x preface).

Een zoekconferentie schept condities voor mensen om individueel, maar vooral als groep te leren. Door een complex probleem aan de orde te stellen binnen de condities van een zoekconferentie ontstaat een werksfeer: "The work mode occurs when a group is fully responsible for the control and coordination of its own process and output, with prior agreements established among members with regard to their goals and overall purpose. It is characterized by the display of high levels of energy, learning, and cooperation, and sustained concentration toward completing tasks on time. Through a democratic structure and clearly specified, time-bound tasks, a Search Conference establishes a work mode among its participants" (Emery, 1996, p. 36).

Belangrijke principes zijn:

- Deelnemers vertegenwoordigen alleen zichzelf en zijn bereid en in staat het geleerde in handelen om te zetten.
- Alles tijdens de conferentie staat open voor iedereen. Er zijn geen geheime agenda's, geen stuurgroepen en dergelijke. De resultaten van besprekingen worden in de vorm van flip-overvellen voor iedereen zichtbaar aan de muren gehangen.
- Alle meningen zijn valide.
- Een moderator bewaakt het programma en de regels, de deelnemers zijn verantwoordelijk voor de inhoud en de voortgang, de zoekconferentie is zelfregulerend.

Broekstra toont het programma en de structuur van de zoekconferentie aan de hand van figuur 3.1.



Figuur 3.1. Programma van de zoekconferentie.

Vanavond gaan we de contextanalyse uitvoeren. Voor elf uur proberen we een beeld te hebben van de gewenste en waarschijnlijke toekomst van onze omgeving. Na de inleiding van Broekstra gaan we in vier groepen uiteen.

De samenstelling van de vier groepen heb ik zorgvuldig uitgedokterd en op flip-overvellen geschreven. In iedere groep is een goede verhouding tussen belangen, bestuurders en ambtenaren, mannen en vrouwen. Bovendien heb ik, voor zover mogelijk, bekeken of karakters botsen. In iedere hoek van de zaal staat een flip-over klaar, mensen nemen hun stoelen mee en beginnen met het formuleren van hun verwachtingen van de conferentie. Er wordt druk gepraat, nu is het echt begonnen.

### 3.1.2 De aanleiding

Op 6 oktober 1999 vindt een landelijke waterdag plaats van Arcadis. Op zo'n dag komt iedereen die zich binnen het bedrijf met water bezighoudt bij elkaar om ervaringen te delen. Eergest is professor E. Bussink, project-directeur van de Commissie WB21. De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de voorzitter van de Unie van Waterschappen hebben deze commissie in april 1999 opgedragen advies uit te brengen over de water-huishoudkundige inrichting van Nederland. Tijdens zijn optreden daagt Bussink de aanwezige 'Arcadianen' uit om met reacties en adviezen naar de commissie te komen. De commissie wil immers op een open en interactieve manier werken en wil profiteren van de ervaring van commerciële advies-bureaus. Na afloop van de dag gaan zes Arcadis-adviseurs op de uitdaging in en schrijven een uitgebreide brief aan de commissie. De brief bevat een pleidooi voor een opener, communicatiever opstelling van de Nederlandse waterwereld naar de maatschappij toe. Na enkele weken wordt Arcadis bedankt voor de brief en krijgt kort daarna het verzoek van de commissie om offerte uit te brengen voor een onderzoek: de sturing van ruimte voor waterberging.

De vraag van de Commissie WB21 is drieledig:

1. Waar is behoefte aan berging voor water?
2. Waar is berging van water mogelijk?
3. Hoe kan deze waterberging tot stand gebracht worden?

De eerste twee vragen vatten wij op als ruimtelijke problemen die we met behulp van Geografische Informatie Systemen (GIS) en bestaande data-bestanden willen aanpakken.<sup>6</sup>

De derde vraag benaderen wij als een sturingsvraag. Hoe kom je in Nederland aan ruimte voor water? Koop je die? Zijn boeren en natuur-organisaties bereid om af en toe inundatie van hun gronden toe te staan en zo ja, onder welke voorwaarden? Is het mogelijk langs stedelijke uitbreidingen extra berging te creëren en zo ja, wat is de meerwaarde ervan? Is er juridisch instrumentarium en financiering van overheidswege nodig? Wiens taak is het eigenlijk om ruimte voor waterberging te creëren?

Het thema ruimte voor waterberging is nieuw. Pas in de Vierde Nota Waterhuishouding (1994) wordt er serieus aandacht geschonken aan de veerkracht van watersystemen en aan het feit dat het wateroppervlak in de loop van de ruimtelijke geschiedenis van Nederland in de knel is gekomen.

Zoals te doen gebruikelijk bij een nieuw beleidsthema is er veel discussie

---

<sup>6</sup> In dit opzicht is er in opdracht van het Interprovinciaal Overleg al veel werk gedaan (Duel, 2000) en daarop kunnen wij voortbouwen. We vragen WL I delft hydraulics en Alterra om met ons samen te werken. De aanpak en het resultaat van deze samenwerking komen in deze case study slechts zijdelings aan bod.

over definities en percepties van de grootte van het probleem. Uitzicht op concrete oplossingen is er, behoudens enkele experimentele projecten, niet.

Op grond van deze overwegingen besluiten wij tot een zoekconferentie. We gaan dit probleem niet zelf oplossen, maar we nodigen de spelers rond dit thema uit om gezamenlijk een lijn te formuleren. We geven aan dat we willen streven naar consensus over de onderzoeksvraag tussen deskundigen op het gebied van water en ruimtelijke ordening. In onze offerte aan de Commissie WB21 nemen we een korte beschrijving op van wat een zoekconferentie is en beschrijven wij onze overwegingen om zo'n methode voor te stellen.

Een week na indiening van de offerte krijgen wij de opdracht.

### 3.1.3 De voorbereiding

De opdracht van de Commissie WB21 is in oktober 1999 een feit. De afspraak is dat we de onderzoeksresultaten voor 1 april 2000 aan de commissie presenteren. Dat betekent dat de zoekconferentie in maart 2000 gehouden moet worden en dat we vier maanden hebben om alles voor te bereiden. Dat is weinig, want het succes van zo'n conferentie hangt af van een zorgvuldige voorbereiding. We besluiten zo snel mogelijk een werkgroep samen te stellen en nodigen daartoe de volgende deelnemers uit:

- een medewerker van het RIZA, ministerie van Verkeer en Waterstaat;
- een medewerker van de provincie Gelderland die betrokken was bij de waterbergingskansenkaart van het Interprovinciaal Overleg;
- een medewerker van LTO-Nederland;
- de voormalig directeur van de Stichting Natuur en Milieu;
- een ruimtelijke-ordeningexpert van Arcadis;
- de moderator, ervaren met zoekconferenties en hoogleraar aan Nyenrode Universiteit;
- de projectleider van Arcadis.

Sommigen gaan niet voetstoots op de uitnodiging in. Zij zien belangentegengestellingen of hebben er weinig vertrouwen in dat hun belang voldoende aan de orde zal komen. Met het argument dat ze de eerste bijeenkomst gewoon de kat uit de boom kunnen kijken en met de status van de Commissie WB21 op de achtergrond gaat uiteindelijk iedereen akkoord. Op 21 januari 2000 wordt de eerste begeleidingsgroepvergadering gehouden. Tijdens de vergadering wordt gebrainstormd over een doel voor de conferentie. Dit blijkt moeilijk, het onderwerp is nieuw en de achtergronden van de deelnemers zijn zeer verschillend. De een wil het hebben over rolverdelingen tussen overheden, de ander over particuliere initiatieven, weer een ander ziet liever een aansprekende ruimtelijke visie. De vraag komt op wat waterberging eigenlijk is en of er onderscheid gemaakt moet worden tussen rijkswatersystemen en regionale systemen, et cetera, et cetera. Er ontstaat een chaotische situatie met veel termen op de flip-overs waarin weinig lijn te bespeuren

valt. De discussies zijn verhit, de onzekerheid is groot. Maar opeens, naar aanleiding van een voorstel van een van de deelnemers, ontwikkelt zich een formulering die recht doet aan de meningen van iedereen.

Het doel luidt:

Het ontwikkelen van een bestuurlijke aanpak voor ruimtelijke oplossingsrichtingen van wateroverlast- en hoogwaterbeschermingsvraagstukken, nader uitgewerkt in:

1. een visie op sturing;
2. sturingsprincipes;
3. een plan van aanpak.

Nu het doel geformuleerd is, worden lijsten gemaakt van mogelijke deelnemers. Criteria voor selectie zijn: directe betrokkenheid bij het onderwerp, vermogen om zelf de resultaten van de conferentie in actie te vertalen, een goede mix van water- en ruimtelijke-ordeningsmensen, bestuurders en ambtenaren, particulieren en wetenschappers. "It is important to get the right system in the room, that is, to assemble the people whose knowledge is essential to achieving the purpose of the Search Conference. A Search Conference should be convened only if there is a clear purpose for doing so. At minimum, there must be a felt need to plan the future of a system so as to bring into being a state of affairs that does not currently exist, and would not come into existence on its own. (Emery, 1996. p. 34)

Na de eerste inventarisatie staan er tweehonderd mensen op het bord, een aantal dat aan de hand van de criteria wordt teruggebracht tot veertig.

Hierna wordt de eerste werkgroepvergadering afgesloten. Door de intensieve en open manier van discussie komen eventuele twijfels over deelname en vragen over belangenverstrengeling niet meer naar boven. In de loop van het voorbereidingsproces haken overigens twee deelnemers (de medewerker van de provincie Gelderland en de expert van Arcadis) alsnog af. Beiden vanwege werkzaamheden elders.

Na de vergadering wordt aan de veertig geselecteerden een uitnodiging gestuurd op briefpapier van de Commissie WB21. De tekst van de uitnodiging doet gewag van de aanleiding en het doel van de zoekconferentie. Uitdrukkelijk wordt gesteld dat de uitnodiging geldt voor de gehele conferentie, dus 2,5 dag. Deelname gedurende een paar uur of een dag is uitgesloten.

Vrij snel na verzending druppelen de eerste aanmeldingen binnen. De aanmelding voor de conferentie krijgt haar eigen dynamiek. De zoekconferentie wordt besproken in de informele en formele circuits van het waterbeheer in Nederland. De hoge status van de Commissie WB21 speelt daarbij zeker een rol. Er komen ontstemde reacties binnen, vooral van bestuurders die de late verzending van de uitnodiging hekelen. Het blijkt dat een aantal provinciale en waterschapsbestuurders hierover contact met elkaar heeft gehad en dat een van hen de Commissie WB21 heeft benaderd met de klacht



dat 2,5 dag op een termijn van twee maanden een te grote aanslag op de agenda betekent. Een pleidooi volgt om toch een gedeelte van de conferentie mee te mogen maken. De spanning stijgt, mede omdat eerdere door de Commissie WB21 georganiseerde expert meetings een slechte evaluatie hebben gehad.

Naast de bestuurders die slechts gedeeltelijk willen komen en de ontstemde reacties blijkt dat anderen zich onuitgenodigd opgeven. Ook blijken genodigden gewoon niet te kunnen, waarop in overleg met de voorbereidingswerkgroep anderen hiervoor in de plaats worden uitgenodigd. Het beheer van de aanmeldingen blijkt hierdoor onverwacht veel tijd te kosten.

Op 1 februari wordt een tweede vergadering van de voorbereidingswerkgroep gehouden. Deze bijeenkomst richt zich op het programma van de conferentie. Hierover blijken weinig meningsverschillen te bestaan, mede omdat de moderator om flexibiliteit vraagt. Hij moet aan de hand van de gang van zaken het programma kunnen wijzigen. We komen niet verder dan wat algemene lijnen.

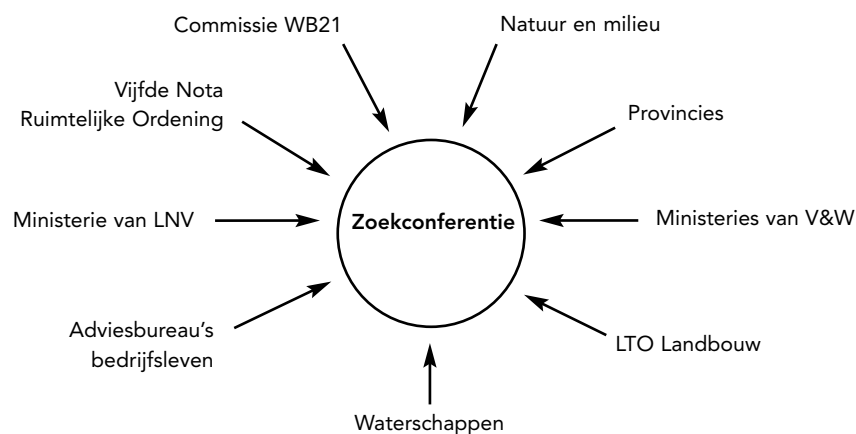
Op 15 februari vindt een vergadering plaats van de moderator, de projectleider, twee leden van de Commissie WB21 en enkele leden van het projectteam van WB21. Het blijkt dat de twee commissieleden zeer sceptisch zijn over de door ons voorgestelde aanpak. Mede door de eerder genoemde ontstemming van bestuurders hebben zij grote zorgen over het bestuurlijk gehalte van de deelnemers. Zij willen meer bestuurders uitnodigen. Verder staat het open karakter van de conferentie hen niet aan. Ze willen een garantie voor succes en een beeld van de eindresultaten. Wij leggen uit dat we daaraan per definitie niet kunnen voldoen, want dat dat indruist tegen de opzet van de zoekconferentie. In de discussie komen twee argumenten naar voren die pleiten voor een zoekconferentie. Het blijkt dat er tot dat moment te weinig aandacht is geschonken aan de sturingsvraag, het merendeel van de energie van de Commissie WB21 zit in technisch onderzoek en daar is kritiek op gekomen. In de tweede plaats zijn eerdere expert meetings van de Commissie WB21 niet naar tevredenheid verlopen. Een succesvolle zoekconferentie zou beide aandachtspunten in één klap recht kunnen doen.

De commissieleden blijven sceptisch, maar gaan akkoord met de door ons bepleite opzet. Wel wordt ons indringend opgedragen om van de conferentie een succes te maken.

De derde vergadering van de voorbereidingswerkgroep is op 22 februari. Lopende zaken worden besproken en we doen verslag van de ontmoeting met de Commissie WB21. De werkgroep heeft zich getransformeerd in een efficiënt en gemotiveerd voorbereidingsgroepje. Leden van de werkgroep zetten zich formeel en informeel in om de projectleider te steunen bij de onderhandelingen met de potentiële deelnemers. Uiteindelijk wordt bijna met alle veertig genodigden persoonlijk gesproken om uit te leggen waarom volledige deelname een vereiste is.

De moderator en de projectleider bezoeken in de tussentijd een aantal keren het Wageningen Conferentie Centrum. De zaal is zeer geschikt, via de ramen van één van de zijden is de Neder-Rijn met haar uiterwaarden zichtbaar. Met de bedrijfsleiding van het conferentiecentrum worden punt voor punt programma en benodigdheden doorgesproken. Er mag niets misgaan. Vooral de opstelling van tafels, stoelen en dergelijke in de zaal is kritisch. We kiezen voor een cirkel van stoelen in het midden van de zaal. In de vier hoeken van de zaal buiten de cirkel en langs één zijde wordt, rondom flip-overs, ruimte gemaakt voor vijf subgroepen. Het conferentiecentrum beschikt over goede hotel-accommodatie. Bijna alle deelnemers blijven overnachten.

Maandag 13 maart zitten de projectleider en de verslaglegster gezamenlijk achter een tafel, pal naast de ingang van het conferentiecentrum. Op de tafel staan de naamkaartjes van de deelnemers. Ik weet dat drie deelnemers in de loop van de avond of vroeg de volgende ochtend zullen aankomen. Om 18.00 uur druppelen de eerste deelnemers binnen. Te weinig, de spanning stijgt. Komen er wel voldoende mensen? Er hebben zich op de laatste dag nog twee mensen afgemeld, waar is de rest? We gaan aan tafel, langzaam druppelt het vol. En als we om 19.30 uur voor het eerst in de zaal zitten, weet ik dat er 31 mensen zullen deelnemen. Ruim voldoende. Figuur 3.2 geeft een beeld van de achtergronden van de deelnemers.



*Figuur 3.2 Beeld van de achtergronden van de deelnemers.*

### 3.2 De eerste avond

De eerste avond wordt geheel gericht op de contextanalyse. Dat betekent dat eerst de verwachtingen van de deelnemers geïnventariseerd worden en dat vervolgens de trends besproken worden.

#### 3.2.1 Verwachtingen

Na de inleidingen van achtereenvolgens de projectleider en de moderator (zie inleiding van dit hoofdstuk) gaan de deelnemers uiteen in subgroepen. Opdracht is de verwachtingen van deze zoekconferentie te inventariseren. Na een half uur wordt plenair door een vertegenwoordiger per subgroep verslag gedaan.

Een bloemlezing:

- een nieuwe start formuleren voor de organisatie van waterberging;
- methoden vinden om waterberging hoger op de politieke en bestuurlijke agenda te krijgen (zodat gemeenten bijvoorbeeld een volgende keer wel meedoen);
- op welke manier kan bestuurlijk resultaat behaald worden (realistisch, haalbaar);
- een gezamenlijk concept ontwerpen om sturing van waterberging eenduidiger neer te zetten, daarbij ook de spanningsvelden aangeven;
- instrumenten en/of concreet juridisch/wettelijk kader ontwikkelen;
- leren van ervaringen met ruimte voor waterberging tot nu toe;
- hoe breng je waterberging op de maatschappelijke agenda, welke besluitvormingsprocessen, welke regie, welke instructies, communicatie;
- voorbereiden van de bestuurlijke keuzen die de Commissie WB21 moet maken;
- meenemen van korte- en langetermijnbelangen;
- niet het 'wat' en 'waar', maar het 'hoe' aan de orde stellen;
- doorbreken van het non-interventiegedrag tussen overheden, synergie tussen bestuurslagen bewerkstelligen, zicht op de complexiteit van het vraagstuk verkrijgen;
- aansluiten bij de natuurlijke kracht van het systeem.

#### 3.2.2 Contextanalyse

Na het uitspreken van de verwachtingen door de vertegenwoordigers van de groepen zit iedereen weer in de plenaire cirkel. De vijf flip-overvellen met de verwachtingen hangen aan de muur van de zaal, naast de flip-overvellen van de inleidingen.

Een begin wordt gemaakt met de contextanalyse. Een zoekconferentie is systemisch van aard. Dat wil zeggen dat de aanwezigen, verbonden door de aard van probleem en doel van de zoekconferentie, een sociaal systeem vormen. De verbondenheid is niet expliciet en de systeemgrenzen zijn vaag, een ieder zal er een andere perceptie van hebben. Daarom worden in een analyse van de context de grenzen van het probleem verkend. Welke percep-

tie hebben de deelnemers van de omgeving en van de invloed van veranderingen op het doel van de conferentie? Door deze percepties te bespreken wordt de grens van het systeem ‘in de zaal’ duidelijker.

“Starting the conference by taking a look at the wider environment contextualizes the immediate system in the room - the organization community or issue that is of concern. As participants gain a direct understanding and appreciation of the changes that have been happening around them and the underlying changes in values, they begin to see their own system and issues in a new light. A great deal of learning occurs as participants develop a shared context of the host of changes that present challenges to the future of their system” (Emery, 1996, p. 34).

Professor Broekstra formuleert de volgende opdracht: Welke significante veranderingen heeft u in de wereld om ons heen zien gebeuren in de laatste vijf tot tien jaar?

Iedereen neemt een minuut of vijf voor reflectie. Vervolgens noemen de deelnemers één voor één in korte zinnen de door hen geformuleerde trends. Over de inhoud wordt niet gediscussieerd, wel wordt zonodig om verduidelijking gevraagd. Twee mensen staan bij de flip-overs en proberen de deelnemers al schrijvend bij te houden. Er worden in een half uur tijd 62 trends geformuleerd.

Een bloemlezing van enkele willekeurig gekozen trends:

- toename EU-regelgeving gekoppeld aan delegatie van bestuurlijke taken van landelijk naar regionaal;
- minder maatschappelijke acceptatie van overlast;
- druk op ruimtegebruik, stijgende grondprijzen, toename geld per arbeidsplaats;
- mondige burgers en media;
- feminisering;
- kinderen spelen minder met zand en water;
- burger stelt eisen aan overheid en neemt zelf minder verantwoordelijkheid;
- water vertoont extremen;
- multifunctioneel ruimtegebruik;
- afscheid van het platteland, Hong Kong aan de Noordzee;
- computer/internet;
- afname bestuurlijk vermogen van alle bestuurlijke lagen;
- inzicht ruimte voor ecologie is nodig;
- emoties worden belangrijk;
- survival-tochten die worden afgesloten met luxe driegangenmenu's;
- water van vijand naar partner;

Na deze plenaire sessie gaat de groep wederom uiteen in vijf subgroepen. Er zijn twee opdrachten:

1. Formuleer, gebaseerd op uw analyse van de meest significante, gewenste trends, vier à vijf stellingen die de door u meest gewenste toekomst van de wereld om ons heen in het jaar 2010 beschrijven.

2. Formuleer, gebaseerd op uw analyse van de meest significante, waarschijnlijke trends, vier à vijf stellingen die de door u meest waarschijnlijke toekomst van de wereld om ons heen in het jaar 2010 beschrijven.

Het is inmiddels halftien 's avonds. Afgesproken wordt dat de groepen ieder hun werk doen en daarmee de avond afsluiten. De plenaire terugkoppeling zal de ochtend erna plaatsvinden. Rond elf uur zijn de meeste groepen klaar, men gaat naar de hotelkamer of naar de bar. De sfeer is welwillend, maar ook afwachtend. Een groepje bestuurders zondert zich af, gaat apart naar voetbal kijken. De inhoud is vrij algemeen gebleven en raakt bij lange na nog niet aan de tijdens de voorbereiding zo expliciet uitgesproken verwachtingen van de Commissie WB21.

Er komen klachten uit één groep, er is irritatie tussen de leden ervan. Ik besluit de dag van morgen af te wachten voordat ik ingrijp. Ik maak me zorgen, blijft iedereen morgen of haken er deelnemers af?

“In the majority of cases, the environmental scan of changes in the world often produces a great deal of data easily interpreted in negative terms. The initial reaction is one of gloom and doom. This is because people are reacting emotionally to the effects of turbulence, and the perception of a world that appears to be spinning out of control. The next task helps people to come to terms with the realities of the environment and social forces that are impinging on their system. It is both sobering and uplifting. The sobering aspect is revealed as people develop probable future scenarios of the changing environment, that is, what might come to pass in the future if social trends continue on their present course. The uplifting aspect is evoked as people search for their most desirable future. Here, people begin to share their hopes, dreams, and ideals for a better world. In this sense, the changes happening in the wider environment can be seen as potential opportunities for transformation” (Emery, 1996, p. 249).

Tijdens de plenaire presentatie van dinsdagochtend brandt de discussie los. Hoe komt het waterbeheer in de underdog-positie? Dit naar aanleiding van een tekening van het kuikentje Calimero (‘want ik is klein en zij zijn groot’) op één van de flip-overvellen van de waarschijnlijke toekomst. Deze tekening roept emotionele reacties op. Sommigen wijzen op de noodzaak om water meer op de politieke agenda te krijgen, anderen op een cultuuromslag, anderen op een gebrek aan economische waarde van het water en weer anderen stellen dat het waterwereldje te technisch is en te veel in zichzelf gekeerd. Hierdoor heeft het zich in zijn technische kunnen overschat en andere aspecten laten liggen: ‘big ego, small country’. De mening dat het waterbeheer voor belangrijke veranderingen staat, lijkt vrij algemeen gedeeld te worden. Ook wordt geconstateerd dat er relatief weinig mensen uit de ruimtelijke-orderingshoek en van gemeenten aanwezig zijn. Ik ant-

woord hierop dat zij wel uitgenodigd zijn (hoewel misschien niet voldoende) maar dat zij één voor één hebben afgezegd. Blijkbaar staat het waterprobleem nog niet hoog op de agenda van de ruimtelijke ordening.

*Tabel 3.1. Een bloemlezing van de resultaten van de gewenste en de waarschijnlijke toekomst.*

Gewenste toekomst	Waarschijnlijke toekomst
Waterbeheer hoog maatschappelijk gewaardeerd. Wie persoonlijke bijdrage levert (waterberging, reiniging) wordt daarvoor beloond. Ook compensatie leveren voor probleemoplossing elders.	Bestuurlijke opschaling van waterschappen.
Aandacht voor meervoudig en multifunctioneel ruimtegebruik van land en water: integraal beleid, gezamenlijk (echt!) grondbeleid.	Professionalisering van waterschappen.
Goed systeem grondpolitiek kosten/baten voor overheid neutraal/ingebod in het belastingplan 21e eeuw).	Blijvende spagaat waterschappen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• nutsbedrijf versus overheid;</li> <li>• functioneel versus algemeen bestuur.</li> </ul>
	Hoogwaterbescherming blijft calamiteitenbeleid.
	Overheid alléén stelt te weinig middelen beschikbaar voor ruimte voor water.
Gelokaliseerde, gesondeerde en geaccepteerde veiligheidsrisico's.	Concrete realisatie waterberging wordt moeilijker door individuele weerstand en terugtrekkende overheid.
Sterk Europa en een duurzame samenleving, beide zijn noodzakelijk voor een goede verdeling en goed beheer van water in Europa.	Realisatie van ruimte voor water vereist nog veel overtuigingskracht.
Een duurzaam waterbeheer, zowel in de stad als op het platteland, water is sturend op de gebruiksfuncties.	Waterbeheerders gaan ten onder aan hun eigen succes.

### 3.2.3 Uit het eindverslag; de contextanalyse

In het eindverslag van de zoekconferentie is het volgende over de contextanalyse opgenomen:

“De sturingspraktijk in het waterbeheer tot nu toe is dat waterschappen, provincies en ministeries optimale, vaak technisch/juridische, oplossingen formuleren voor waterproblemen. De relatie met private partijen en met de burger wordt gekenmerkt door het verkrijgen van draagvlak voor de gepresenteerde oplossingen. De sturing wordt gedomineerd door de gedachte dat de overheid de waterproblemen ten behoeve van de bevolking dient op te lossen. En eeuwenlang heeft deze visie op sturing goed gewerkt.

Het creëren van ruimte voor water leent zich niet voor zo'n sturingsparadigma. Er zijn teveel partijen bij de ruimtelijke ordening en het waterbeheer betrokken. Partijen die ieder de problematiek vanuit eigen perspectief benaderen en niet bereid zijn om de aangedragen 'wateroplossingen' in hun eigen praktijk te integreren. Maar de discussie over ruimte voor water raakt aan diepere waarden in onze maatschappij. Water werd lang gezien als vijand, maar ontwikkelt zich meer en meer als bondgenoot. Het water vormt de identiteit van ons land, zij is een belangrijke drager van de kwaliteit van onze leefomgeving. Niet voor niets wordt de nieuwe Randstadvisie de 'Groene Deltametropool' genoemd. Water schept kansen, voor natuur, voor steden en voor recreatie. Tenminste als we er creatief mee omgaan” (van Slobbe, 2000: 3).

### **3.3 De tweede dag, systeemanalyse**

De discussies over het Calimero-effect van de contextanalyse worden afgerond. De context is 'rough and dirty' besproken. Het resultaat staat op een stuk of vijftien flip-overvellen die aan de muur van de zaal geplakt worden. Een poging tot synthese of ordening wordt niet ondernomen. Opvallend is dat deelnemers, als ze het over het waterprobleem hebben, nu naar een fictieve plek op de vloer binnen de cirkel van stoelen wijzen. Kennelijk beginnen de contouren van wat ons bindt langzaam helderder te worden. Het is tijd om die vage plek in het midden van de cirkel te benoemen. Dat gebeurt in de eerste plaats door terug de geschiedenis in te gaan. Deelnemers wordt gevraagd om verhalen uit de geschiedenis te vertellen. Deze verhalen zijn individueel, tijd- en cultuurgebonden. Ze raken aan de impliciete waarden en normen van deelnemers, die via deze verhalen worden gedeeld met de anderen van de zoekconferentie. Vervolgens onderzoekt de groep welke elementen uit de geschiedenis behouden moeten worden, welke moeten afvallen en waar elementen gecreëerd moeten worden (keep, drop, create). Ten slotte wordt hierop voortgeborduurd door een visie voor de toekomst en principes voor de uitwerking daarvan te formuleren.

#### **3.3.1 Historie**

Voor de plenaire cirkel worden vijf flip-overborden naast elkaar geplaatst. De moderator trekt één doorgaande lijn over de vijf vellen papier. De

opdracht luidt: Wat zijn de belangrijkste gebeurtenissen (mijlpalen, keerpunten, prestaties, tragedies et cetera.) in het verleden geweest die het karakter van de huidige aanpak van het sturingsvraagstuk hebben vormgegeven?

De oudste deelnemer wordt gevraagd te beginnen. Hij loopt naar voren, vertelt zijn verhaal en plaatst op de tijdlijn een stip met daarboven een korte tekst (zie figuur 3.4). Hij is als vertegenwoordiger van natuur- en milieubelangen betrokken geweest bij discussies over dijkverbeteringen; vanaf de eerste Commissie-Becht (die in conflict uit elkaar ging) via de Eerste naar de Tweede Commissie-Boertien, toen een goede balans gevonden werd tussen de technische uitwerkingen en de LNC-waarden.<sup>7</sup>

Ook anderen komen naar voren om hun verhaal te doen, sommigen met een geschiedkundige inslag, anderen met een zeer persoonlijk relaas. Zo vertelt het lid van de Commissie WB21 over zijn positie als gedeputeerde in Groningen, toen in 1998 besloten werd vier polders te laten onderlopen om rampen elders te voorkomen. Vooral het besluit om de polder waar mensen woonden te inunderen was volgens hem buitengewoon zwaar en emotioneel. En een medewerker van een natuuradviesbureau verhaalt over zijn vader die in het Land van Maas en Waal woonde, toen nog ieder dorp ‘een polder’ had en het waterbeheer voor een groot deel bestond uit ruzie met de aanpalende polders.

Iemand van het ministerie van LNV wijst op de verkiezingsprogramma's van 1998: geen woord over water, ook niet in het regeerakkoord. Wel opmerkingen over natuur en platteland. En een gedeputeerde uit West-Brabant vertelt het verhaal van de beregeningsverboden tijdens een aantal droge zomers in Brabant. Door de verboden gingen boeren beter op de grondwaterstanden letten, met het gevolg dat in 1995 vijftig boeren en nu vijfduizend boeren participeren in een programma ‘beregennen op maat’, dat leidt tot dertig procent efficiency-verbetering. Bovendien begon men het oppervlaktewater zodanig te beheren dat de grondwatersituatie verbeterd werd. Hij stelt dat deze ontwikkelingen alleen door regionale sturing in gang worden gezet en niet door sturing van bovenaf.

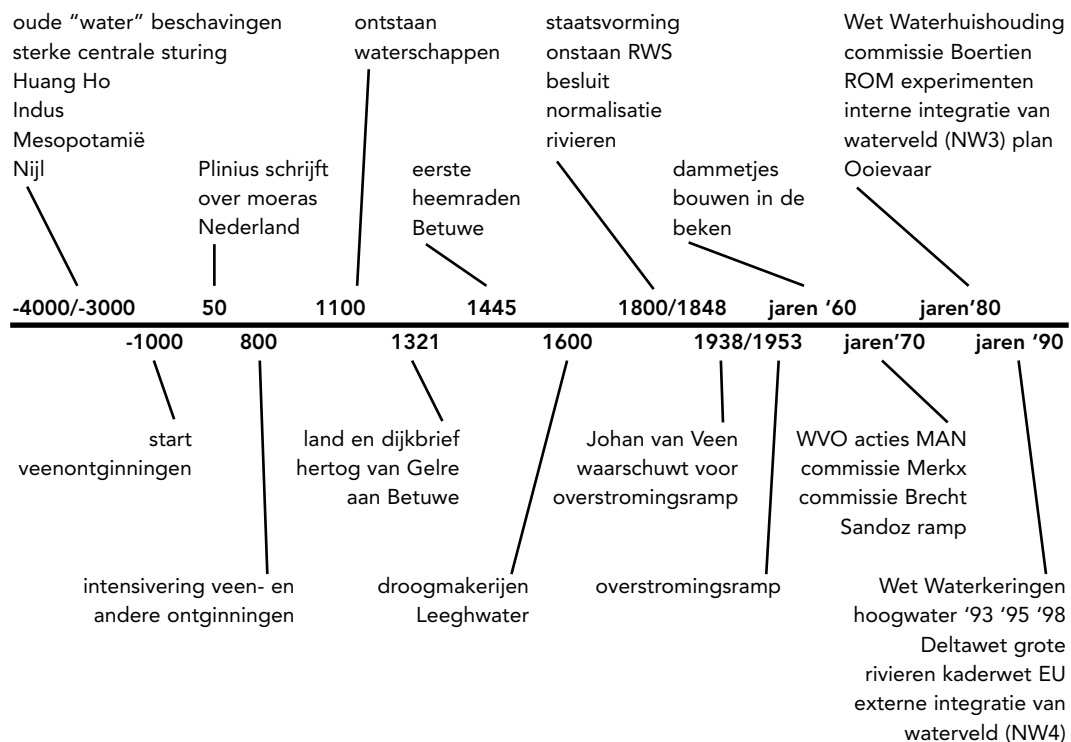
Iemand van de provincie Noord Holland wijst op de ROM-experimenten die na het verschijnen van de Vinex in 1990 begonnen, terwijl een bestuurslid van de Gelderse Milieufederatie terugblijkt op haar ouders die in 1953 kleren naar het rampgebied stuurden en op haar betrokkenheid bij de Oostvaardersplassen, toen ze bij het Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders (RIJP) werkte. Een ambtenaar van het ministerie van v&w wijst op het beeld dat de filosoof A. Cornelis schetst van de ontwikkeling van de maatschappij bij toenemende intensivering. Cornelis onderscheidt drie maatschappelijke ordeningsfasen: natuurlijke regelsystemen, sociale regelsystemen, zelfregulering. De maatschappij bevindt zich nu in de fase van zelfregulering

---

<sup>7</sup> Landbouw, Natuur en Cultuur.



De lijn op de vijf flip-overs raakt langzaam vol. Men blijkt graag te willen vertellen. Het gaat eigenlijk om verhalen die uitdrukking geven aan waarden die men impliciet van belang vindt. Het delen van die waarden roept energie op. Mensen zien onverwachte kanten van elkaar, tonen emoties. Na de geschiedenisessie ontstaan er, tijdens de pauzes, ineens andere groepen. De opwinding en de goede stemming zijn duidelijk toegenomen. Maar niet bij iedereen. Tijdens een korte pauze word ik benaderd door een van de bestuurders. Hij is ongeduldig, vindt de 'happening' tot nu toe wel leuk, maar vraagt zich af wanneer we tot zaken komen. Hij verzoekt mij met klem de moderator tot concretere activiteiten aan te zetten. Ik waarschuw de moderator, die zich echter niet van de wijs laat brengen. Het laten ontstaan van 'common ground' vraagt tijd en laat zich niet haasten. En zonder de common ground is het onmogelijk tot een gezamenlijke visie te komen.



Figuur 3.4 De tijdlijn, met de teksten van de participanten.

### 3.3.2 Overeenstemming en conflict

Na de plenaire geschiedenisessie - de vijf tijdlijn-flip-overvellen hangen inmiddels aan de muur - gaat de groep weer uiteen in subgroepen. Er zijn drie opdrachten die over de groepen verdeeld worden:

Welke aspecten van de aanpak van het sturingsvraagstuk zou u willen handhaven, laten vallen of juist creëren?

In de daaropvolgende plenaire verslagen valt op dat de groep met de opdracht om de aspecten te benoemen die we willen laten vallen met heel weinig aankomt. De conclusie van deze groep is: 'we kunnen niet zo veel kwijt'. De handhaaf- en creatiegroepen hebben daarentegen uitgebreide lijsten.

Tabel 3.2 Een bloemlezing van zaken die men zou willen behouden, laten vallen of creëren.

Keep	Drop	Create
Financieringsstructuur	Sectorale beleidsbenadering	Bestuurlijke samenwerking
Technische kennis	Vrijblijvendheid gemeenten-waterschappen	Publiek debat over water, veiligheid, waarden
Trend gebiedsgericht werken	<i>Na plenaire discussie toegevoegd:</i>	Lijstenstelsel invoeren
Samenwerking tussen overheden	Reactieve, stroperige, bureaucratische cultuur	Impuls voor grondeigenaren om water vast te houden
Sturende heffing (wvo)	Risicomijdend gedrag	Rijk stelt taken, regio's werken uit
Praktische insteek waterbeheer		Regionale convenanten voor ruimtelijke inrichting
Professionalisering waterschappen		Voorbeeldprojecten faciliteren
Nederland		Bestuurders naar de huiskamers

Na de plenaire presentatie van deze lijsten komt een kernpunt van de zoekconferentie aan de orde: de punten waarover conflicten bestaan.

“When significant differences arise in the Search Conference, the goal is not to negotiate a compromise or gain grudging agreement to support something some participants still basically disagree with. Rather, managers use a special process in a Search Conference to make differences rational, while at the same time establishing the areas of common ground - those areas upon which participants can agree. To rationalize conflict means to take conflict seriously, not to skirt around it or play it down - and yet not to intentionally provoke it for sake of provoking it” (Emery, 1996: 140).

Soms lijkt het of discussies in vergaderingen en workshops zich uitsluitend richten op de verschilpunten, terwijl men het voor tachtig procent met elkaar eens is. In een zoekconferentie wordt die twintig procent met verschillen van mening openlijk en democratisch opzij gezet, om vooruitgang te kunnen boeken op de overblijvende tachtig procent.



*Figuur 3.5 Plenaire discussie.*

De vraag aan de groep is om de punten waarin men zich niet kan vinden uit het werk van de subgroepen te benoemen. Deze ‘conflictpunten’ worden vervolgens expliciet besproken. Blijkt het conflict oplosbaar, dan wordt het er plekke uitgesproken. Blijken de meningen onoverbrugbaar dan wordt het punt op een flip-over geschreven en onder de noemer conflicten aan de muur gehangen, zie tabel 3.3.

*Tabel 3.3 Onoverbrugbare conflicten.*

- Lijstenstelsel voor waterschappen. Bedoeld wordt de invoering van waterschapsbestuursverkiezingen, analoog aan die van gemeenten.
- De wens voor een omgevingsplan. Hiermee wordt de integratie van de provinciale strategische plannen voor ruimtelijke ordening, milieu en water bedoeld
- Zuiveringstaken van waterschapstaken scheiden.
- Verticale doorwerking, de kracht van het huidige waterbeheerstelsel, die tegelijk leidt tot het ‘gesloten waterwereldje’.
- Watersystemen moeten op de schop.
- Het Rijk moet taken stellen die in de regio worden uitgewerkt.

In de plenaire groep wordt over deze punten geen overeenstemming bereikt. Het zijn echter geen grote conflicten, in de zin dat er directe belangentegenstellingen uit spreken. De conflictpunten hebben in de rest van de discussies dan ook geen expliciete rol gespeeld. Wel geven ze een beeld van de verschillen van benadering van het waterschapsstelsel en de taakverdeling tussen overheden.

### 3.3.3 Discussie over principes en visie voor de toekomst

Na de plenaire discussies over de conflicten gaan we uiteen in de inmiddels vertrouwde subgroepen. Alle groepen krijgen dezelfde opdracht: Schets een inspirerend beeld van de besturingsaanpak van de toekomst, waarin waarden en dromen spreken. Werk een aantal principes voor de volgende drie tot vijf jaar uit.

“When human systems confront issues involving a high degree of relevant uncertainty, we must be able to look beyond the accumulation of conflicting interpretations of information and scientific reports to normative ideals of what quality of life ought to be and what should happen to ensure a desirable future. Ideals serve then as a vehicle for melding judgments of value with judgments of fact” (Trist, 1985 in Emery, 1996: 87).

Het schetsen van een inspirerende visie voor de toekomst is in essentie iets anders dan de discussies over waarden die in het vorige blok plaatsvonden.

“In comparison to values, ideals are collective images that people are willing to strive for. Therefore, ideals are intrinsically communal properties – products of evolutionary learning – evocative of the social wisdom and community practices necessary for human survival” (MacIntyre, 1984 in Emery, 1996: 92).

De opdracht voor de subgroepen vormt een scharnierpunt in de conferentie. De veelal individueel gedragen waarden worden nu aaneengesmeed tot een collectieve visie op de toekomst. Een visie die moet inspireren tot concrete actie.

“The truth is that the task of producing a desirable future is hard work that requires hammering out agreements with people around strategies for action-based change” (Emery, 1996: 93).

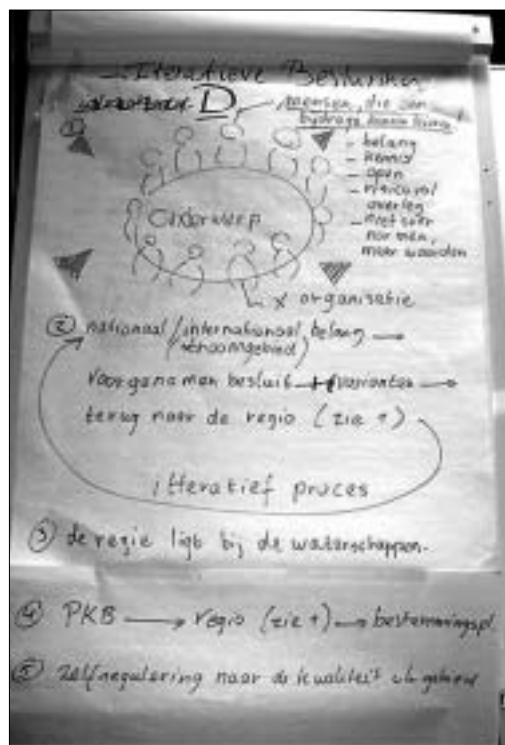
De subgroepen beginnen rond 16.00 uur aan deze opdracht. De stemming is na de positieve ochtend verslechterd. De discussies over de meningsverschillen en vervolgens de pogingen om het als groep eens te worden over inspirerende beelden van de toekomst blijken een negatieve invloed op de stemming te hebben.

Rond het diner is de stemming in mineur. 's Avonds worden de resultaten van de groepen gepresenteerd in de zaal die een andere opstelling heeft gekregen. De flip-overs van de groepen zijn langs een lange zijde van de zaal

neergezet, iedereen gaat er in een chaotische slagorde in een halve cirkel voor zitten. Het resultaat van de werkgroepen is chaotisch. Het blijkt onmogelijk er in de plenaire vergadering een gemeenschappelijke lijn in te ontdekken. In de zaal wordt gediscussieerd, sommigen haken af en gaan apart zitten. De sfeer is moeilijk, bakkig en geïrriteerd. Mensen kunnen de flip-overvellen niet lezen, maar zijn niet bereid te gaan verzitten. Een groep van vijf bestuurders zit apart, zij mengen zich slechts sporadisch in de discussies. Wel bewaken ze de voortgang en sturen ze zonodig bij.

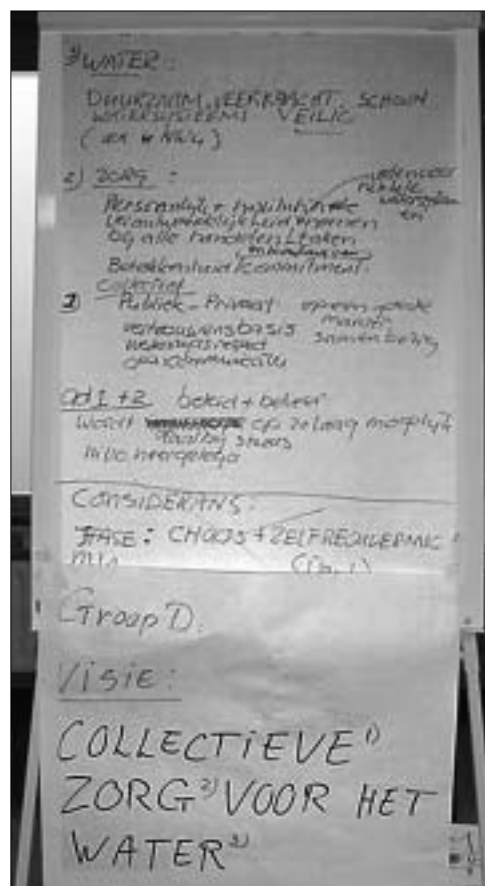
De moderator stelt voor een discussiemarkt te openen. Draggers van bepaalde meningen stellen zich op voor de flip-over met het voor hen belangrijke punt. De anderen lopen rond en discussiëren. Sommigen gaan enthousiast aan de slag en beginnen gedreven met het formuleren van visies. Anderen blijven zitten en doen niet mee.

Na de markt wordt geprobeerd om plenair één visie te destilleren uit de flip-overvellen. Het mislukt weer. Een ad-hocgroepje van vrijwilligers neemt alle flip-overvellen onder de arm en vertrekt naar een andere ruimte om een visie te formuleren. De overblijvenden zetten zich aan de uitwerking van de principes die tijdens de markt boven zijn komen drijven. Een van de resultaten van deze uitwerking is op de foto afgebeeld.



Figuur 3.6 Visie iteratief bestuur.

De visiewerkgroep keert terug in de zaal en heeft de zin ‘Collectieve zorg voor water’ als kern genomen. Daaromheen hebben zij een visie geformuleerd. En dan ineens tegen het eind van de avond – als een foto in een zuurbad die tijdens het ontwikkelen langzaam helder wordt – is er een visie en komen er vijf principes bovendrijven.



Figuur 3.7 Resultaat van de ad-hocvisiegroep.

Rond elf uur verlaten de mensen de zaal, nog enigszins verbaasd dat het zover is gekomen. De visie en de principes zijn voelbaar uit de onzekerheid en de chaotische situatie ontsproten. Hoe precies is onmogelijk aan te geven. Later in de bar hangt een tevreden sfeer. Mensen die kort daarvoor nog geïrriteerd waren, komen naar me toe om te melden dat ze verbaasd en tevreden zijn over het resultaat. Dat doet me goed, want mijn zorg van gisteren dat mensen zouden afhaken en weglopen is gelukkig niet uitgekomen en ook de kritiek dat de discussies een te abstract niveau hebben, dat er niet tot zaken wordt gekomen, is nu verstomd.

### 3.3.4 Uit het eindverslag; visie en principes

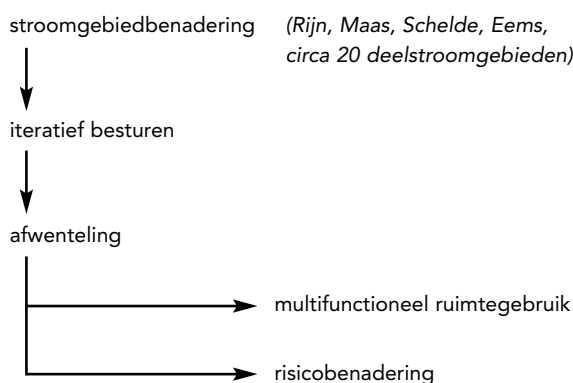
In het eindverslag van de zoekconferentie staat het volgende over de visie en de principes geschreven:

“Gezien het feit dat ruimte voor water aan maatschappelijke waarden en dus aan veel belangen raakt is de sturing van ruimte voor water een collectieve zorg. Collectief in de zin dat het alle partijen in Nederland, zowel de overheden als de landbouw, natuurorganisaties, bedrijfsleven, recreanten, stedenbouwers en last but not least de burger aangaat. Die zorg heeft twee kanten. Ten eerste is het zaak om genoemde partijen bij het creëren van duurzame, veerkrachtige watersystemen te betrekken, ten tweede moeten partijen op hun verantwoordelijkheden worden aangesproken.

Een goed voorbeeld van zo’n collectieve aanpak is de ervaring met de ROM-projecten van begin jaren 90 en het daaruit voortvloeiende gebiedsbeleid. Essentie van deze aanpak is dat condities worden gecreëerd waaronder belanghebbenden bij een ruimtelijke ordenings- en milieuprobleem door onderhandeling zelf oplossingen formuleren. Deze aanpak heeft zo goed gewerkt dat zij is geïntegreerd in de Wet Milieubeheer en dat ze op dit moment wordt toegepast in de reconstructie van de intensieve veehouderij in de zandgebieden.

Zo’n soort aanpak is ook voor de sturing van ruimte voor water nodig. Daarbij gelden een aantal sturingsprincipes, sommige specifiek voor water, anderen algemeen van aard.

Figuur 3.8 toont de vijf principes in verhouding tot elkaar.



Figuur 3.8 Vijf sturingsprincipes in verhouding tot elkaar.

#### *De stroomgebiedbenadering.*

In de Europese Unie Kaderrichtlijn Water wordt Nederland onderverdeeld in vier internationale stroomgebieden namelijk de Rijn, de Maas, de Schelde en de Eems. In de uitwerking voor Nederland worden deze vier stroom-

gebieden waarschijnlijk verder verdeeld in ongeveer 20 deelstroomgebieden. Hoewel hoogwaterbescherming en ruimte voor water geen deel uitmaken van de Kaderrichtlijn Water is deze stroomgebiedsindeling wel relevant. Want de stroomgebieden en de deelstroomgebieden vormen de juiste fysieke basiseenheden voor een 'learning by doing' aanpak waarin de sturingsvisie aan gerefereerd wordt.

#### *Iteratief besturen.*

Gegeven het collectieve en complexe karakter van de huidige waterproblematiek is iteratief besturen noodzakelijk. Dat wil zeggen dat in ieder stroomgebied en in ieder deelstroomgebied door partijen gezocht wordt naar aanvaardbare oplossingen. Hierdoor ontstaat een veelheid aan oplossingen die ieder invloed op andere (deel)stroomgebieden uitoefent. Daardoor is onderhandeling noodzakelijk, tussen deelstroomgebieden onderling, maar ook tussen deelstroomgebieden en de overkoepelende stroomgebieden. De oplossing op één plek leidt tot veranderingen op andere plekken, zodat daar geacommodeerd moet worden. Er ontstaat dus over de grenzen heen een iteratie die al gaande weg tot verbeteringen leidt.

#### *Afwentelingprincipe.*

Om de waterstromen over de grenzen van de (deel)stroomgebieden heen te kunnen benoemen is het principe van de afwenteling nodig. Afwenteling is het veroorzaken van last benedenstrooms (en soms, in geval van bemaling, bovenstrooms). Het afwentelingprincipe gaat uit van een grondhouding dat de beheerders van watersystemen (stroomgebieden, stedelijke gebieden, polders, boezems, etc.) de verantwoordelijkheid nemen voor het oplossen van de eigen last. Een eerste vereiste is dan het bepalen van de omvang van die last. Wanneer is sprake van natuurlijke beïnvloeding in de vorm van bijvoorbeeld natuurlijke afstroming en wanneer wordt het een geval van afwenteling van problemen naar andere gebieden? Per watersysteem is een kwantificering nodig van de natuurlijke last die veroorzaakt mag worden bij de burens. De afwenteling naar de burens mag deze taakstelling niet overschrijden. Geschiedt dit toch dan ontstaat er een onderhandelingsituatie over de gevolgen van en oplossingen voor de afwenteling. Bijvoorbeeld door betaling van schade, of door uitruil van maatregelen tussen gebieden.

Het voorkomen van afwenteling van extreme waterhoeveelheden via lozing of bemaling naar de burens of naar het hoofdwatersysteem vraagt om oplossingen binnen het (deel)stroomgebied. Het water zal tijdelijk geborgen moeten worden. De vraag is waar dat het beste kan en gezien het intensieve ruimtegebruik in Nederland, zullen er dan snel multifunctionele oplossingen nodig blijken.



### *Multifunctioneel ruimtegebruik.*

Aankoop van gronden met het eenzijdige doel om ze als waterberging in te richten is – een enkele uitzondering daargelaten – geen reële optie in Nederland. Het koppelen van gebruiksfuncties met waterberging is niet alleen noodzakelijk maar ook gewenst. Dit wil niet zeggen dat de inrichting van waterberging vanzelf gaat, of dat er automatisch win-win situaties ontstaan. Indien ruimte voor waterberging gewenst wordt en een maatschappelijk belang vormt dan zal daarvoor ook de harde concurrentiestrijd gevoerd moeten worden met andere ruimtevragende functies.

Er bestaan overigens veel kansen voor multifunctioneel ruimtegebruik. Denk aan de ideeën voor een ‘groene deltametropool’ waarin water de basis vormt voor de inrichting van een hoog kwalitatieve met andere metropolen concurrerende randstad of aan de prominente rol die water speelt in de uitvoering van de reconstructie van de zandgebieden. En de combinatie van waterberging en natuurontwikkeling wordt sinds het verschijnen van het plan Ooievaar al een decennium lang toegepast langs de grote rivieren.

### *Differentiatie van risico's<sup>8</sup>.*

Voor het voeren van onderhandelingen over multifunctioneel ruimtegebruik is een helder inzicht in het risico van inundatie en wateroverlast onvermijdelijk. Het heeft tenslotte weinig zin om natuurontwikkeling te combineren met een waterberging die ééns in de 100 jaar gebruikt wordt, of om landbouw te plegen op gronden die ieder jaar inunderen, of stedelijke waterrecreatievoorzieningen aan te leggen in bassins die het grootste deel van de tijd droog staan.

Door het duidelijk aangeven van de risico's die in gebieden bestaan en door het differentiëren van risico's ontstaan er keuzen voor de ruimtegebruikers en de overheden:

- het risico accepteren eventueel met een schadevergoeding die per risico-gebied nader uitgewerkt kan worden;
- functiewijzigingen, gecombineerd met overgangsregelingen en afkoopsommen.

In Zwitserland en Duitsland bestaan voor de (relatief smalle stroomdalen) in de ruimtelijke ordening mogelijkheden om gebieden aan te wijzen met hogere risico's op inundatie. De Zwitserse ‘Gefahrenkarte’ blijken een sturende werking te hebben op de occupatie van inundatiegevoelige gebieden” (van Slobbe, 2000: 3-6).

---

8 Risico's worden hier gedefinieerd als de vermenigvuldiging van de kans op inundatie of wateroverlast met de gevolgen in mensenlevens of in schade.

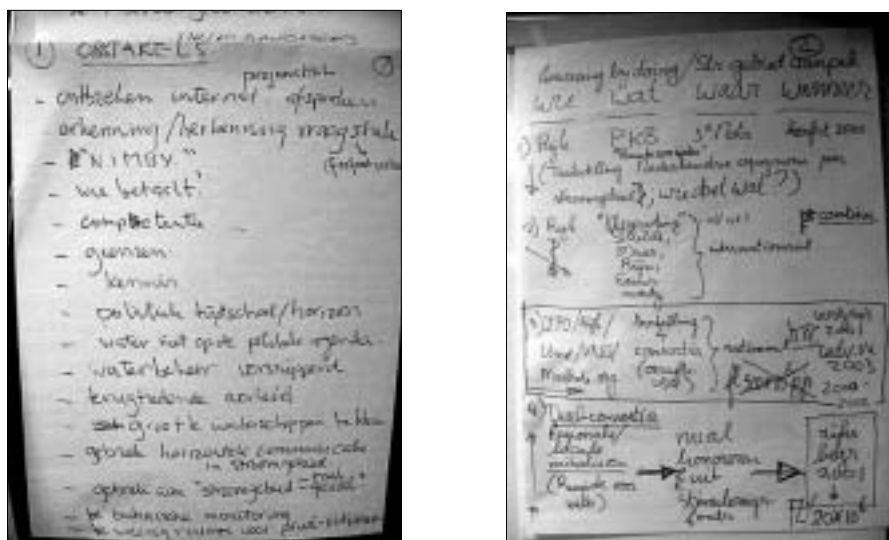
### 3.4 De derde dag, integratie

Woensdagochtend om negen uur is iedereen weer paraat. De visie en de vijf principes lachen ons vanaf de muur toe. Drie zijden van de zaal zijn vrijwel volledig behangen met circa tachtig flip-overvellen. De zaal draagt de sporen van hard werk: overal staan stoelen en flip-overs en liggen pennen en papieren. We zijn inmiddels gewend aan de omgeving en aan de manier van werken. Er heerst een positieve sfeer. In de loop van de ochtend moeten drie mensen weg.

De subgroepen die vanaf maandagavond bij elkaar waren, worden ontbonden. Mensen worden uitgenodigd zich rond hun favoriete principe te scharen. Na wat heen en weer geloop is er een evenwichtige verdeling van groepen.

#### 3.4.1 Obstakels en actieplannen

De opdracht luidt: Werk de principes uit, formuleer daarna obstakels die realisering van de principes in de weg staan en formuleer op de principes gebaseerde actieplannen. De actieplannen moeten concreet zijn, inclusief tijdsdoelen en benoeming van de dragers van de actie. Tijdens de groepsdiscussies kijk ik af en toe de zaal rond en ben verbaasd over de concentratie en intensiteit waarmee gepraat wordt. Rond elf uur worden de vorderingen tot nu toe plenair gepresenteerd. De hele groep gaat van flip-over naar flip-over tot alle vijf de principes aan de beurt zijn geweest. De kunst is tot een afronding te komen die concreet genoeg is en waarmee alle aanwezigen zich kunnen verenigen.



Figuur 3.9 Obstakels en actieplan van de groep stroomgebiedenaanpak.

Per principe is een werkgroep geformeerd. Iedere werkgroep werkt dus de vijf principes uit in actieplannen. De eerste stap daarbij is het formuleren van obstakels die de verwerkelijking van de op de toekomst gerichte principes in de weg staan. Lange lijsten van obstakels zijn het gevolg.

*Tabel 3.4 Een bloemlezing van obstakels per werkgroep.*

Principe	Obstakels
Stroomgebieden-aanpak	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erkenning en herkenning van watervraagstukken</li> <li>• Te korte politieke tijdsschaal/horizon (vier jaar frustreert langetermijnstrategieën)</li> <li>• Waterbeheer versnipperd</li> <li>• Terugtrekkende overheid</li> <li>• Gebrek aan horizontale communicatie in stroomgebieden</li> <li>• Te weinig ruimte voor privé-initiatieven</li> </ul>
Iteratief besturen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normstelling wateroverlast en hoogwater (gedifferentieerd of generiek)</li> <li>• Wat is het beeld van of achter de normstelling? (communicatie)</li> <li>• Functioneel bestuur</li> <li>• Tijdsschaal/ritme</li> <li>• Eigen belangen versus collectieve belangen</li> </ul>
Multifunctioneel ruimtegebruik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Communicatie</li> <li>• Grondprijzen/grondpolitiek</li> <li>• Nut en noodzaak van ruimte voor water</li> <li>• Onduidelijke regie</li> <li>• Zakelijkheid overheid</li> <li>• Bestuurlijke stroperigheid</li> </ul>
Afwentelingsprincipe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gebrek aan taakstellingen per watersysteem, zodat de mate van afwenteling niet bepaald kan worden</li> <li>• Onvoldoende communicatie – openheid – informatie ... onvoldoende draagvlak</li> <li>• Water ontbreekt in de ruimtelijke ordening- en grondpolitiek</li> <li>• Onvoldoende planologische doorwerking – planschade – kosten en integraal denken sporen niet – geen stimulans zorg</li> <li>• Individualisering</li> </ul>
Gedifferentieerde risico's	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceptatie, herkenning en erkenning van de omvang van het risico dan men loopt</li> <li>• De technisch-bestuurlijke cultuur</li> <li>• De overmaat aan ruimteclaims in Nederland</li> <li>• Huidig normeringstelsel</li> <li>• Acceptatie door burgers en boeren van vernatting</li> </ul>

Aan mij, als projectleider, wordt gevraagd welk detailniveau gewenst wordt. Ik antwoord dat op grond van de resultaten tot nu toe nog één concretiseringslag nodig lijkt. De groepen keren terug naar hun plaatsen. Er heerst een optimistische sfeer, de inschatting is dat we voor de lunch klaar zullen zijn.

Dit blijkt niet te lukken. Na de lunch gaan we door, waarbij een aantal keer de carroussel draait; de hele groep maakt een ronde langs de vijf flip-overs om kennis te nemen van elkaars voortgang en om de inhoud te becommentariëren. Dat levert nog behoorlijk veel discussie op. Belangrijke vragen die ook aan de orde kwamen tijdens de inventarisering van conflicten steken de kop op. Moet er ruimte komen voor decentrale initiatieven of moet de rijksoverheid juist met strakke regels komen? Hoe is de taakverdeling tussen waterschappen, provincies en Rijk? Bestaan er fundamentele verschillen tussen rijkswateren en regionale wateren? Er wordt gesleuteld aan formuleringen, gezocht naar oplossingen. Sommigen worden ongeduldig, willen weg en vinden dat de concretisering van de actieplannen een taak is van Arcadis die immers deze zoekconferentie heeft georganiseerd.

Uiteindelijk zit iedereen om drie uur weer in de plenaire cirkel. Moe gewerkt, maar met een tevreden en vertrouwd gevoel kijken we elkaar aan. Professor Broekstra vraagt aan diegenen die daar behoefte aan hebben om een korte evaluatie. Reacties komen ongeveer hierop neer: 'Het was moeilijk, gisteren zag ik er geen gat in, maar ik ben heel tevreden met het resultaat.' Het lid van de Commissie WB21 is complimenteaus. Hij vertelt van zijn aanvankelijke scepsis en wantrouwen, maar toont zich nu tevreden. Hij vindt dat belangrijke onderwerpen, die ook in de Commissie WB21 aan de orde komen, besproken zijn. Hij zegt zeker te weten dat de Commissie WB21 haar voordeel kan doen met de resultaten van deze conferentie en belooft uitgebreid verslag aan zijn collega's te doen.

We spreken af dat ik een synthese schrijf en dat ik het concept daarvan aan vertegenwoordigers van de vijf subgroepen zal voorleggen. De vijf vertegenwoordigers worden ter plekke genomineerd. Verder spreken we af dat we zowel het verslag van deze zoekconferentie als het totale onderzoeksresultaat dat aan de commissie WB21 gericht is, ook aan de deelnemers van de conferentie zullen sturen.

Om vier uur is de zaal leeg. De twee overgeblevenen trekken honderd flip-overvellen van de muren en ruimen de zaal een beetje op. De vellen vormen de basis voor de uitwerking van de synthese en van het verslag van de zoekconferentie.

#### 3.4.2 Uit het eindverslag; de actieplannen

In het eindverslag van de zoekconferentie is het volgende over de actieplannen opgenomen:

“Op grond van de beschreven visie en principes zijn drie kernactiviteiten noodzakelijk. Om deze te kunnen uitvoeren moeten een aantal ondersteunende activiteiten plaatsvinden:

#### *De drie kernactiviteiten*

1. Richt per deelstroomgebied een platform in, waarvoor zowel publieke als private partijen met een belang binnen het stroomgebied uitgenodigd worden om te participeren. Het initiatief voor deze platforms wordt genomen door waterschappen of door provincies of door samenwerkingsverbanden tussen de twee overheden. Het doel van deze platforms is om de ruimte voor waterproblematiek te verwerken in ruimtelijke plannen voor het eigen gebied uitmondend in een publiekprivaat bestuursakkoord. Deze bestuursakkoorden bevatten een visie op de ruimtelijke inrichting van waterberging en concrete actieplannen. Voor de opstelling van de bestuursakkoorden is iteratief besturen noodzakelijk, door onderhandeling over afwenteling tussen stroomgebieden, of door verdeling van de nationale bergingsopgave over de deelstroomgebieden.

2. Stel ter ondersteuning van de platforms een planologische kernbeslissing ruimte voor water vast en regel in deze PKB de volgende zaken:

- Een op de toekomst gerichte opgave voor ruimte voor water voor de Nederlandse delen van de Rijn, de Maas, de Schelde en de Eems. De opgave of taakstelling geeft in grote lijnen aan hoeveel ruimte voor water er per riviertak zowel binnen- als buitendijks nodig is.
- Een opdracht aan de circa 20 deelstroomgebieden om wapenakkoorden met hun burens (zowel interregionaal als regionaal-nationaal) te sluiten voor de afwenteling van overtollig regionaal water.
- Een opdracht aan de circa 20 deelstroomgebieden om de geformuleerde nationale opgaven en om de gevolgen van de afwenteling waterakkoorden in ruimtelijke plannen uit te werken.
- Een financiële regeling die de kosten die de deelstroomgebieden maken om nationale problemen op te lossen compenseren.

3. Verwerk de bestuursakkoorden van de circa 20 deelstroomgebieden in de bestaande planfiguren voor ruimtelijke ordening en water. En sluit bij functieverandering en inrichtingswerken voor waterberging aan bij lopende ruimtelijke investeringen als: stedelijke uitleg, natuurontwikkeling, plattelandvernieuwing, etc.

#### *Ondersteunende activiteiten*

- Breid het waterakkoord in de Wet op de Waterhuishouding uit met een artikel voor de regeling van buitengewone en extreme situaties van wateroverlast.
- Creëer als waterschappen, rijksoverheid en private partijen (verzekeringen, banken) een of meerdere fondsen voor de vergoeding van accep-

tatie van wateroverlast door grondeigenaren. Voorbeelden zijn:

- een waterboerenregeling in het kader van de beheersregelingen van het ministerie van LNV;
- verzekeringen, zoals in Duitsland en Zwitserland, die de gevolgen van inundatie in minder beschermde gebieden dekken;
- een gespiegelde planschaderegeling per waterschapsgebied, waarin de last van de een (meer wateroverlast) financieel gecompenseerd wordt door de winst (minder wateroverlast) van de ander.
- Werk de marsroutebenadering, zoals die op dit moment door Rijkswaterstaat ontwikkeld wordt, snel uit, zodat de risicobenadering deel kan uitmaken van de platformdiscussies.
- Ontwikkel een methode om te komen tot risicokaarten naar analogie van de Gefahrenkarte in Zwitserland.
- Integreer in de discussie over de grondpolitiek (zoals die nu voorbereid wordt in het kader van de vijfde nota R.O..) de sturende mogelijkheden op ruimte voor water.
- Voer druk uit op de internationale stroomgebiedcommissies om zich, in haar formele organisatie, open te stellen voor andere groeperingen dan overheden
- Doe voorstellen aan internationale stroomgebiedcommissies om een zelfde soort doe-gerichte platforms op te richten als die voor de deelstroomgebieden” (van Slobbe, 2000: 6).

### 3.5 Follow-up en evaluatie

Het schrijven van de synthese blijkt veel moeilijker dan gedacht. De balans tussen recht doen aan alle meningen en tegelijkertijd keuzen maken is een hele fragiele. Het moeilijkste punt is het verwoorden van de nieuwe vorm van samenwerking die gewenst wordt. Woorden die in dit verband gebezigd zijn: platform, tafels, consortia, iteratief besturen. Ieder woord heeft subtiel verschillende ladingen. Het concept wordt voorgelegd aan de vijf geselecteerde deelnemers, maar ook anderen dragen via e-mail bij. Een kleine twee weken na de zoekconferentie vindt een vergadering plaats van de voorbereidingswerkgroep. Het is een intense vergadering. Vier uur lang wordt gezocht naar de juiste verwoording van het geheel. De kwaliteit van de discussies is erg hoog, de gedrevenheid om met een goede gezamenlijke boodschap die recht doet aan de zoekconferentie te komen ook. Er wordt nagedacht over de haalbaarheid van de voorstellen en over de beste strategie om ze te verwezenlijken.

De synthese krijgt na deze vergadering haar uiteindelijke vorm.

Op 5 april worden de conceptresultaten van het Arcadis-onderzoek, inclusief die van de zoekconferentie, met de projectgroep van de Commissie

WB21 besproken. Het commentaar is complimenteaus en positief. Met name de zoekconferentie wordt goed beoordeeld, de deelnemer van de Commissie WB21 blijkt een positief verslag gedaan te hebben aan zijn collega's.

Op 19 april heb ik op mijn verzoek een gesprek met het deelnemende lid van de Commissie WB21. Ik ben benieuwd naar de doorwerking van de resultaten van de conferentie in het eindadvies van de commissie aan de regering. Hij herhaalt nogmaals zijn positieve evaluatie, maar plaatst ook enkele kritische noten. Hij vindt dat de 'opstart' van de conferentie te lang duurde, pas op dinsdag laat in de avond werden er 'zaken' gedaan. Vooral het idee van de regionale platforms spreekt hem aan, wat hem betreft borduurt de Commissie WB21 hierop voort. We noemen het in het gesprek de 'ROM-achtige' aanpak. Maar ook het idee van een duidelijke taakstelling op rijksniveau, bijvoorbeeld in de vorm van een planologische kernbeslissing water, vindt weerklank. Verder spreken de geformuleerde principes aan. De commissie voelt zich gesterkt in haar discussies door de resultaten van de conferentie.

### **3.6 De zoekconferentie en de ecocyclus**

Het verloop van een zoekconferentie wordt in het Engels wel eens gekarakteriseerd met de term 'roller coaster' (achtbaan). Momenten van onzekerheid, angst en depressie worden afgewisseld, soms binnen een zeer kort tijdsbestek, met momenten van vreugde en hoge energie. Ook deze zoekconferentie werd door deze afwisseling gekenmerkt. Belangrijke factoren in de wisselende stemmingen zijn de onzekerheid van deelnemers ten opzichte van elkaar, maar ook ten opzichte van de mogelijk verrassende gevolgen van het gezamenlijke werk. In de eerste twee paragrafen komen de onzekerheid van deelnemers en de grote sprong in het denken tijdens de zoekconferentie aan de orde. De laatste paragraaf legt een verband met de kenniscreatie-spiraal van Nonaka, om aan te tonen dat er sprake was van een collectief leerproces. In de conclusies van deze paragraaf wordt het verband met de ecocyclus van Hurst gelegd.

#### **3.6.1 Onzekerheid van deelnemers**

Het uitnodigen van mensen om bij te dragen aan een collectief leerproces gaat niet vanzelf. Er was sprake van een grote mate van onzekerheid. Wat zal eruit komen? Wat betekent dat voor mij als deelnemer? Welk risico loop ik? De angst om in een onbekende 'setting' te stappen en veilige waarden en theorieën los te laten is een puur menselijke. Voor en tijdens de conferentie werd die angst in verschillende vormen geuit:

1. De klacht van een aantal bestuurders, dat zij te laat werden uitgenodigd, tijdens de voorbereiding. Hun klacht kwam deels voort uit concrete

agendaproblemen van bestuurders die uitgenodigd werden om op redelijke korte termijn 2,5 dag in hun agenda's vrij te maken. Maar er speelde meer. Kennelijk werden zij onrustig van de opzet en de uit het doel sprekende ambitie van de conferentie, te meer omdat zij gesponsord werd door de Commissie WB21 zelf. Liever was men af en toe even langs komen waaien om de zaak in de peiling te houden, maar volledig participeren ging te ver. Overigens hebben uiteindelijk acht bestuurders aan de conferentie deelgenomen.

2. Een belangrijk moment tijdens de voorbereiding was de ontmoeting op 15 februari met twee leden van de Commissie WB21. Zij wilden meer invloed op de selectie van genodigden en meer zekerheid over de uitkomst. Verder werd ons indringend opgedragen een succes van de zoekconferentie te maken. De laatste twee punten waren niet bevorderlijk voor een op (groeps)leren gerichte atmosfeer. De achtergrond van de opstelling van de twee commissieleden is waarschijnlijk dat de commissie zelf op dat moment door een onzekere periode ging, met veel druk van buiten. Er was kritiek op het feit dat de commissie haar werk te technisch opvatte en binnen de lopende onderzoeken waren spanningen over afstemming en coördinatie. Bovendien bleek dat eerdere expert meetings teleurstellende resultaten hadden opgeleverd. De projectdirecteur van de Commissie WB21 had affiniteit met de ideeën van een zoekconferentie en wist beide commissieleden op grond van de genoemde argumenten te overtuigen.

3. Gedurende het moeilijkste deel van de conferentie, tijdens het formuleren van de gewenste toekomst en een gezamenlijke visie, was er een grote rijkdom aan pogingen tot afhankelijkheid, vlucht- of vechtdrag:

- Deelnemers fluisterden mij tijdens pauzes in het oor dat het zo niet goed ging en drongen er op aan dat ik de moderator ertoe zou zetten de zaken anders aan te pakken. Mijn standaardantwoord was: "Waarom zeg je het niet gewoon hardop in de zaal?" Geen van de fluisteraars is daar, bij mijn weten, op ingegaan. Wel gaf ik dit soort opmerkingen door aan professor Broekstra, die er dan later indirect plenair aan refereerde, maar zich overigens niet van de wijs liet brengen.
- Een groep bestuurders zat, op de dinsdagavond, een beetje opzij van de flip-overs bij elkaar. De groep kwam over als een gezamenlijk blok. Ook toen zij de flip-overvellen niet konden lezen en iedereen hen uitnodigde te gaan verzitten, volhardden zij in hun positie, met het gevolg dat ze niet mee konden lezen.
- Enkelen probeerden herhaaldelijk het initiatief naar zich toe te trekken, door bijvoorbeeld voor een flip-over hard pratend een tekst of figuur te presenteren die naar hun mening de oplossing was van alle problemen. Meestal reageerde de zaal door de betreffende 'oplossing' verder te negeren.



4. Tijdens de formulering van actieplannen werd geprobeerd vernieuwende inzichten in de bestaande routine in te kapselen. Voorbeelden daarvan zijn:

- De groep die zich boog over multifunctioneel ruimtegebruik stelde een gedetailleerde planopzet voor die zeer grote gelijkenis vertoonde met de huidige provinciale planfiguren en procedures. Tijdens de plenaire feedback-sessies (de carrousel) kwam daarop kritiek.
- De groep die zich bezighield met de stroomgebiedbenadering kwam vast te zitten in een discussie over centrale sturing versus decentrale sturing. De ideeën over vormen van centrale sturing gingen in de richting van stroomgebiedautoriteiten. Modern omdat alle belangengroepen vertegenwoordigd zijn, maar traditioneel omdat het nog wel planning van bovenaf betekent. Decentrale sturing gaat ervan uit dat stroomgebiedbeheerders (en dat mogen ook overheden zijn) condities scheppen voor zo veel mogelijk initiatieven en activiteiten op kleine schaal.
- De groep iteratiefbesturen zocht haar heil in een maatschappelijk debat, vergelijkbaar met de debatten zoals die in het cultureel en politiek centrum De Balie in Amsterdam worden gehouden. In die zin raakte ze redelijk ver verwijderd van het oorspronkelijke idee van iteratief bestuur.

De carroussels, waarin de plenaire groep feedback gaf over de gedachtevorming binnen de groepen, hadden in veel gevallen een bijsturende werking.

### 3.6.2 De transformatiebehoefte

De tekening van Calimero op een van de flip-overvellen brengt een emotionele discussie op gang. De tekening gaat vergezeld van uitroepen die niets meer met de inhoud van het waterbeheer te maken hebben. De discussie gaat erover hoe het mogelijk is dat het waterbeheer zich in de loop van de geschiedenis uit de politieke en publieke belangstelling heeft weten te manoeuvreren. Zelfvoldaan (het Nederlandse waterbeheer is een voorbeeld voor de wereld!) en gesloten in zijn technische en juridische schulp gaat het waterbeheer zijn gang. Niet iedereen in de zaal is het hiermee eens. Maar de energie die in de discussie wordt gestopt en de teksten van andere flip-overvellen ondersteunen de observatie dat de vraag of er niet iets grondig mis is en of er niet iets fundamenteels moet veranderen de gemoederen bezighoudt.

*Tabel 3.5 Voorbeelden van teksten die een grondige verandering suggereren van de huidige waterbeheerpraktijk.*

Gewenste toekomst	Waarschijnlijke toekomst
Waterbeheer hoog maatschappelijk gewaardeerd	Gedrag in plaats van techniek (van bèta naar gamma)
Meer individuele verantwoordelijkheid	Waterbeheerders gaan ten onder aan eigen succes
Bewustzijn dat Nederlanders leven op geleend land	Meer theater
Gelokaliseerde, gesondeerde en geaccepteerde veiligheidsrisico's	Realisatie van ruimte voor water vereist nog veel overtuigingskracht
Betere verdeling van de welvaart (ook water)	Concrete realisatie waterberging wordt moeilijker door individuele weerstand en terugtrekkende overheid
Water is een kostbaar, collectief goed	

De Calimero-discussie zet de toon voor de rest van de dag. Het onderwerp dat de zoekconferentie blijft beheersen, is hoe het waterbeheer weer grip kan krijgen op voor dat beheer belangrijke processen in de maatschappij.

Deels is de discussie een gevolg van het doel van de zoekconferentie, dat immers spreekt van 'het ontwikkelen van een bestuurlijke aanpak'. Maar in een omgeving waar geen grote veranderingen nodig zijn, zouden de discussies zich richten op de inzet van bestaande instrumenten of op verfijning van bestaande taakverdelingen. Dat is in deze zoekconferentie nauwelijks het geval, men stelt veel dieper liggende, fundamentele kwesties die niet raken aan de routine van iedere dag aan de orde.

Ook de moeizame totstandkoming van de gezamenlijke visie, die gebaseerd is op de heel simpele maar zeer fundamentele uitspraak 'collectieve zorg voor het water', toont aan dat er fundamentele waarden aan de orde zijn. De visie reflecteert het, gedurende de dinsdag ontstane, besef dat het belangrijkste onderwerp inderdaad de verandering van een vrij gesloten systeem naar een open aanpak is. Een aanpak waarbij sturing alleen mogelijk is door samenwerking met alle bij het waterbeheer betrokken belangen, inclusief de burger. Het voorbeeld dat gedurende de dag naar boven kwam is dat van de ROM-projecten. Een 'ROM-achtige aanpak' werd dan ook de wijze waarop dit inzicht verwoord werd.

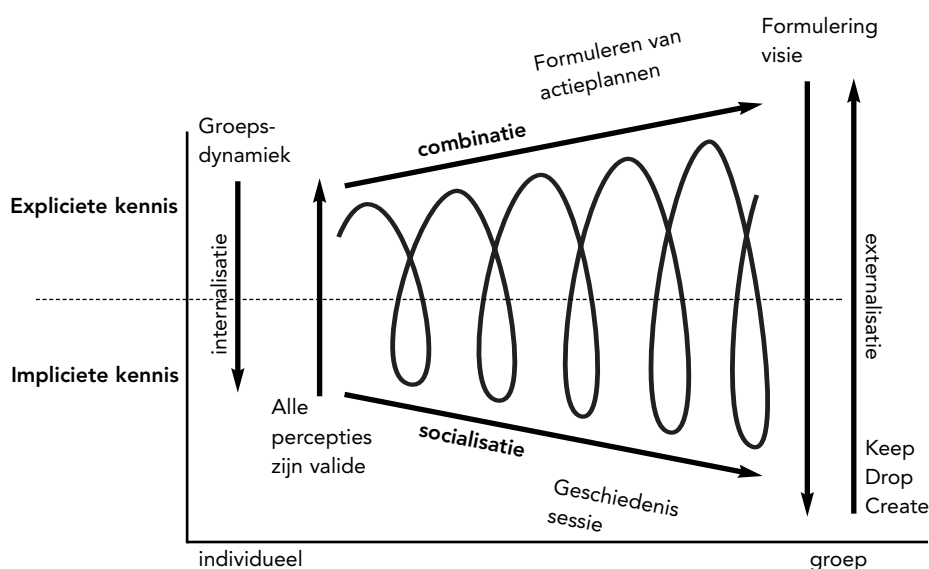
### 3.6.3 Kenniscreatie

Was er sprake van een collectief leerproces? Om deze vraag te beantwoorden maak ik gebruik van de spiraal van Nonaka (Nonaka en Takeuchi, 1995). Nonaka maakt onderscheid tussen vier wijzen van ‘kennisconversie’:

1. van impliciete kennis naar impliciete kennis;
2. van expliciete kennis naar expliciete kennis;
3. van impliciete kennis naar expliciete kennis;
4. van expliciete kennis naar impliciete kennis.

Door deze vier vormen van conversie afwisselend te doorlopen ontstaat kenniscreatie in groepen. Dit proces wordt ook wel aangeduid met de spiraal van Nonaka.

Figuur 3.10 legt een verband tussen de vier kennisconversies van de spiraal van Nonaka en programmaonderdelen van de zoekconferentie.



Figuur 3.10 De spiraal van Nonaka en programmaonderdelen van de zoekconferentie.

De internalisatie bij individuele deelnemers verschilt per deelnemer. Onder invloed van de groepsdynamiek en de psychologische noodzaak om ‘bij te blijven’ mag verwacht worden dat men veel moeite deed om zich de expliciete meningen en inzichten van anderen eigen te maken. Een vorm van internalisatie van de groep is het verwerken van de expliciet geformuleerde visie door deze uit te werken in principes en actieplannen.

Een sterke vorm van socialisatie was de geschiedenis sessie, waar alle deelnemers teruggrepen op verhalen uit het verleden die indruk op hen gemaakt hadden. Het delen van deze impliciete kennis leidde tot een sterk verhoogd

energieniveau in de groep. Door dit proces ontstond een impliciete ‘common ground’ in de groep die geexternaliseerd werd door te onderzoeken welke elementen van de geschiedenis bewaard kunnen worden, welke kunnen afvallen en welke nieuwe elementen toegevoegd moeten worden.

In de synthese van de laatste dag werd het proces van combinatie ingezet. Alle tot dat moment door de deelnemers verworven kennis werd omgevormd in een gezamenlijk actieplan.

Een mooi voorbeeld van individuele externalisatie tenslotte is de grondregel van de zoekconferentie dat alle percepties valide zijn. Dus ook (nog) slecht geformuleerde gevoelens of emoties zijn een nader onderzoek waard.

#### 3.6.4 Conclusie van de zoekconferentie en de ecocyclus

Deelnemers aan de zoekconferentie worden in feite aan een kunstmatige crisis onderworpen. Ze worden uit hun dagelijkse routine in een groep van mensen gezet die ze vaak alleen in formele ontmoetingen tegenkomen. Nu worden zij uitgenodigd om van negen uur ’s ochtends tot laat in de avond op informele wijze diepgaand met elkaar te discussiëren. En dat in een ontwapenende omgeving, geen veilige tafels, geen veilige presentaties en formele uitspraken, maar alleen directe confrontaties in cirkels en werkgroepjes. Er is geen mogelijkheid tot onderonsjes, het gehele programma wordt afgewikkeld in één zaal en alle resultaten hangen aan de muren. Het meest confronterende van alles is het feit dat ieder op het eigen commitment ten aanzien van het onderwerp wordt aangesproken. Vanaf het begin is duidelijk dat de resultaten van de conferentie van de deelnemers zelf zijn, mislukking is aan niemand anders te wijten dan aan de deelnemers zelf, evenals succes. Deelnemers en daarmee de kennis over het onderwerp van de conferentie worden min of meer geforceerd door een crisis gehaald. Aan het verloop van de zoekconferentie is de ecocyclus van Hurst te herkennen.

De eerste periode is gebruikt om met elkaar kennis te maken, common ground te vinden en voldoende vertrouwen in elkaar te krijgen om de crisis te doorstaan. Dat geschiedde door meningen en diepe waarden aan de orde te stellen. Met name de geschiedenisessie was een succesvolle vorm voor het delen van persoonlijke waarden met de groep. De waarden kregen zo impliciet binnen de ‘veilige’ context van geschiedenisverhalen de gelegenheid om besproken te worden.

De crisis trad op bij het formuleren van een gezamenlijke visie op de toekomst. Het gaat hier daadwerkelijk om een crisis, want vaak is in langdurige discussie voorafgaand aan de zoekconferentie hetzelfde geprobeerd zonder resultaat. Hoe is het dan mogelijk dat mensen met zeer verschillende meningen over het probleem nu wel tot een gezamenlijke visie komen? Uit het verloop van de formulering van de visie blijkt dat dit onderdeel zeer moeilijk was, maar dat de voldoening navenant groot was toen de visie eenmaal ontstaan was. Een collectieve opluchting maakte zich van de groep meester.

Toen de visie er eenmaal was, ontstonden schijnbaar uit het niets de vijf principes voor actie. In de termen van Hurst kon op grond van die keuzen een nieuwe levenscyclus worden ingezet.

### 3.7 Reflectie op het inhoudelijke resultaat van de zoekconferentie

Het tastbare inhoudelijke resultaat van de zoekconferentie is een grote hoeveelheid (honderd) flip-overvellen, met daarop haastig geschreven woorden en zinnen (en soms een tekening of schema). Deze paragraaf wil, met behulp van de methoden van de grounded theory (Strauss en Corbin, 1990) de inhoud van de flip-overvellen analyseren. Het proces dat in de grounded theory ‘coding’ wordt genoemd.

De bespreking van conflictpunten tijdens de zoekconferentie en de inventarisatie van obstakels voor de verwezenlijking van de actieplannen laat een patroon zien. Dit patroon komt in de laatste paragraaf aan de orde.

#### 3.7.1 Coding

De inhoud van de flip-overvellen is in deze paragraaf opgevat als concepten; in de definitie van Strauss en Corbin: “Conceptual labels placed on discrete happenings, events, and other instances of phenomena” (1990: 61). Deze concepten worden vervolgens onder categorieën gebracht om de data op een hoger conceptueel niveau te brengen. Het bijzondere van de zoekconferentie is dat dit proces deels door de deelnemers zelf is gedaan. Dit spoort niet met de grounded theory zoals beschreven door Strauss en Corbin; zij gaan ervan uit dat de onderzoeker categoriseert.

Tabel 3.7. *Categorisatie van tijdens de zoekconferentie geformuleerde concepten.*

	Verwachtingen en trends	Gewenste en waarschijnlijke toekomst	Keep drop create en conflicten	Principes voor actie
<i>Klimaat, zeespiegel en bodem</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• meer extremen</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stroom-gebiedbeheer</li> <li>• Iteratief bestuur</li> <li>• Afwenteling</li> <li>• Multi-functioneel ruimtegebruik</li> <li>• Risico-benadering</li> </ul>
<i>Opstelling burgers &amp; belangen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• minder acceptatie</li> <li>• belang emoties</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• beloning naar bijdrage</li> <li>• individuele weerstand</li> </ul>		
<i>Intensivering ruimtegebruik</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• grondprijzen</li> <li>• meervoudig ruimtegebruik</li> </ul>			

<i>Regelgeving</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• toename EU-regels</li> </ul>		
<i>Organisatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• samenwerking bestuurslagen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opschaling waterschappen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reactieve bureaucratistische cultuur</li> </ul>
<i>Sturing</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ontwikkelen instrumenten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• integraal beleid</li> <li>• terugtrekkende overheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rijk stelt taken, regio werkt uit</li> </ul>
<i>Nieuwe start waterbeheer</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• veerkracht</li> <li>• van vijand naar partner</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sturende kracht van water</li> <li>• gaat ten onder aan eigen succes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• behoud technische kennis</li> <li>• risico-mijdend gedrag</li> </ul>
<i>Politiek agenderen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• agenderen waterberging</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• water hoog geagendeerd</li> </ul>	

Tot aan de middag van de tweede dag van de zoekconferentie is geen poging ondernomen de resultaten van de discussies te categoriseren. De flip-overvellen worden simpelweg aan de muur gehangen. Met behulp van de teksten over de verwachtingen van de deelnemers en de beschrijving van de trends onderscheid ik acht categorieën (zie tabel 3.7). De cursieve teksten in de eerste kolom bestaan daaruit. Per categorie staan voorbeelden van concepten waaruit de categorie is opgebouwd. Tijdens de beschrijving van de gewenste en waarschijnlijke toekomst beperkte het aantal categorieën zich tot vijf. Tijdens de beschrijving van het systeem (keep, drop, create en conflictgebieden) bleven er drie categorieën over: de organisatie van het waterbeheer, de sturing van het waterbeheer en de noodzaak van grote (cultuur)veranderingen of een nieuwe start. Tot zover mijn eigen categorisatie van concepten.

Door het formuleren van een gezamenlijke visie voor de toekomst en principes voor actieplannen ontstond de noodzaak voor de deelnemers om zelf categorieën te formuleren. Deze kregen de vorm van de vijf principes: stroomgebiedbenadering, iteratief besturen, afwenteling, meervoudig ruimtegebruik en risicobenadering. Onder deze principes werd de benodigde uitwerking van de visie 'collectieve zorg voor waterbeheer' gevangen. Het is opvallend hoe deze principes verschillen van de acht categorieën aan het begin van de conferentie, al realiseer ik me dat de definitie van de acht begincategorieën van mijn hand is en dat anderen misschien een verschillende indeling zouden hebben gekozen. Om de omslag tussen de acht begincategorieën en de vijf principes duidelijk te maken heb ik geprobeerd alle concepten, ook die van het begin, onder de vijf principes in te delen. Dit bleek tot een gekunsteld resultaat te leiden.

De invulling van het doel van de conferentie, het ontwikkelen van een bestuurlijke aanpak voor ruimtelijke oplossingsrichtingen van wateroverlast- en hoogwaterbeschermingsvraagstukken, door de deelnemers gaat dus uit van vijf hoofdcategorieën die zij zelf benoemd hebben.

### 3.7.2 Obstakels voor realisering van de principes

Welke obstakels staan de aansluiting van de gesloten waterwereld bij maatschappelijke ontwikkelingen in de weg? De belangrijkste die in de discussies over actieplannen opkwam, was de geconstateerde onbalans in de verhouding tussen sturing van bovenaf aan de ene kant en vrijheid voor initiatief aan de andere kant. Moeten rijks- of provinciale overheden de taakstellingen strakker formuleren? Of moeten waterschappen, gemeenten en anderen juist meer ruimte krijgen voor debat en voor activiteiten?

Voorbeelden van obstakels die raken aan dit probleem:

- teruggredende overheid;
- gebrek aan horizontale communicatie;
- te weinig ruimte voor privé-initiatieven;
- normstelling wateroverlast en hoogwater (gedifferentieerd of generiek);
- geen beleidsruimte;
- eigen belangen versus collectieve belangen;
- onduidelijke regie;
- zakelijke overheid;
- individualisering.

Dit probleem is eigen aan die van stroomgebieden en waterbeheer. Er bestaat nu eenmaal een directe relatie tussen maatregelen op lokaal niveau op de ene plaats en effecten daarvan op andere plaatsen. Samenwerking en afstemming, ook bij lokale initiatieven, zijn dus nodig. Daarnaast vraagt een goed begrip van het waterbeheer om vrij specialistische inzichten en kennis.

De genoemde obstakels en het daaruit volgende dilemma speelden ook een rol in de conflicten die op de dinsdag zijn geïnventariseerd. Hoewel de geïnventariseerde conflicten nauwelijks expliciet terugkeerden in de discussies, bleken ze onderhuids wel degelijk voort te bestaan. Voorbeelden van conflicten die raken aan het dilemma centraal-decentraal zijn:

- Lijstenstelsel voor waterschappen. Met deze uitspraak wordt bedoeld op het feit dat waterschappen een functionele democratie vormen in tegenstelling tot gemeenten, provincies en Rijk die een algemene democratie vormen. Met een lijstenstelsel voor de besturen van de waterschappen wordt aangehaakt bij de politieke partijen van de algemene democratie. Overigens kunnen lijsten ook uit andere groepen dan politieke partijen worden samengesteld. Hierdoor komen waterschappen meer in de hoofdstroom van de politiek terecht en krijgen ze meer te zeggen, zo is de veronderstelling.

- Verticale doorwerking. De waterwereld heeft een sterke verticale kolom. De lijn van waterschappen op het lokale/regionale niveau naar de minister is kort en zakelijk. Hierdoor is, aan de ene kant, de effectiviteit van beleid en het probleemoplossend vermogen groot, maar aan de andere kant versterkt het het gesloten karakter van de waterwereld.
- Het Rijk moet taken stellen die in de regio moeten worden uitgevoerd.

De discussie in de stroomgebiedenaanpakgroep concentreerde zich rond de vraag of sturing topdown of juist bottom-up moet geschieden. Er bestond in de groep verschil van inzicht over de manier waarop de huidige sturing plaatsvindt. Een vertegenwoordiger van een privé-onderneming die natuurgebieden aanlegt in uiterwaarden was van mening dat er nu ook al veel ruimte is voor initiatief. Dit werd door anderen weersproken met het argument dat natuur in de uiterwaarden nu weliswaar de maatschappelijke wind mee heeft, maar dat er verder sprake is van een sterke dominantie van overheden in het waterbeheer.

In de topdownoriëntatie plant een stroomgebiedautoriteit de lijnen van beleid en actie, die dan op lagere schaalniveaus tot activiteiten leiden. De bottom-upbenadering gaat uit van privé-initiatieven op lokale schaal, bijvoorbeeld door de aanleg van gecombineerde natuur en waterbergingsgebieden. Lokale initiatiefnemers communiceren met elkaar en leren zodoende van elkaars ervaringen: horizontale communicatie. Op stroomgebiedschaal wordt alleen de grote lijn uitgezet en worden de lokale initiatieven gevolgd en zonodig – als elders ongewenste effecten optreden – bijgestuurd. Een ‘learning by doing’-aankpak dus.

Diegenen die tegen over elkaar stonden in de discussie over bottom-up en topdownsturing vonden elkaar door stroomgebiedconsortia te formuleren. In deze consortia zijn alle bij het waterbeheer betrokken belangen vertegenwoordigd. Deze consortia bewaken de grote lijn en tegelijkertijd initiëren ze activiteiten op lokaal/regionale schaal en geven daarmee ruimte aan privé-initiatieven. Met deze aanpak werd een oplossing gevonden voor de verschillende zienswijzen in de groep. Hoe de verhouding tussen topdown en bottom-up zich verder zal ontwikkelen werd in het midden gelaten.

In de groep iteratief besturen draaide de discussie rond een vergelijkbaar thema. De vraag was hier hoe je onder de mantel van generiek beleid uit kunt komen. Iteratief bestuur veronderstelt immers differentiatie tussen stroomgebieden, terwijl dit wegens de vele generieke beleidslijnen moeilijk is. Een oplossing voor dit probleem werd gevonden door de ‘organisatie van rondetafelgesprekken - buiten de bestaande orde - over veiligheid’.

De groep multifunctioneel ruimtegebruik loste het probleem van de richting van de sturing op door te kiezen voor gebaande paden. Deze groep ontwierp een gedetailleerde planologische procedure met de provincie als krachtige regisseur. Dit kwam de groep tijdens de carrousels op kritiek te staan van de leden van andere werkgroepen.



De groepen afwenteling en gedifferentieerd risico raakten in hun inventarisatie van obstakels aan het probleem van de richting van sturing, maar kozen voor praktische oplossingen die het punt van de sturing en de regie omzeilden.

### 3.7.3 Conclusie over het inhoudelijke resultaat

Volgens de deelnemers is in het waterbeheer behoefte aan een fundamentele koerswijziging. Een koerswijziging die het best verwoord wordt met de door de Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek (NRLO) e.a. (2000) geformuleerde paradigmaverschuiving van 'water is schaars' naar 'water accommoderen'.

De sturingspraktijk die in een eeuwenlange 'strijd tegen het water' ontwikkeld is, voldeed goed en is wereldberoemd. Maar er is behoefte aan een opening van de technisch/juridische praktijk naar de maatschappij toe. Er is een 'ROM-achtige' benadering nodig. Daarvoor bestaan meerdere oorzaken, variërend van klimaatveranderingen tot veranderende relaties tussen overheid en burger en het onvermogen in de watersector om een aantal problemen op te lossen.

De meningen verschillen over de manier waarop de nieuwe openheid gerealiseerd moet worden. Sommigen pleiten voor een sterkere centrale sturing vanuit het Rijk, anderen pleiten juist voor meer macht in de regio's. De discussies over de sturing en vooral vanuit welke richting de dominante sturing moet komen, bottom-up of topdown, zijn kenmerkend voor de problematiek van stroomgebieden. De aard van stroomgebieden, waar alles met alles samenhangt, vraagt zowel om centrale coördinatie als om lokale initiatieven. Het is een kwestie van balans. De dominantie in de sturing tot nu toe ligt in de as ministerie van Verkeer en Waterstaat, provincie, waterschap (de sterke verticale kolom, zie § 3.3.2.). De discussies tijdens de zoekconferentie kunnen geïnterpreteerd worden als de vraag hoeveel macht deze verticale kolom moet verliezen, of hoeveel controle zij moet afgeven aan andere partijen. De onzekerheid van de deelnemers en de emotionele discussies over het Calimero-effect (zie § 3.2.2.) zouden volgens deze interpretatie een uiting van angst voor verlies van controle zijn. De kracht van de zoekconferentie is dat deze onderwerpen aan de orde zijn geweest en dat er een visie en concrete aanbevelingen uit de besprekingen zijn ontsproten.

De conferentie heeft zich gebogen over een nadere invulling van water accommoderen en kiest daarbij voor een visie op de toekomst: 'collectieve zorg voor het water'. Kernwoorden in deze visie zijn 'collectief' en 'zorg'. Het eerste kernwoord impliceert dat het waterbeheer op dit moment niet collectief beheerd wordt en verwijst daarmee naar het gesloten technisch/juridische karakter van de waterwereld. Het kernwoord 'zorg' contrasteert sterk met de tot voor kort gebruikelijke term 'strijd' tegen het water.

De collectieve zorg voor het water krijgt vorm door middel van vijf principes voor toekomstige acties: stroomgebiedbenadering, iteratief besturen, afwenteling, meervoudig ruimtegebruik en risicobenadering. De discussies over de operationalisering van deze principes in actieprogramma's kenmerken zich, zoals gezegd, door verschillen van mening over de richting van sturing in stroomgebieden. Het grootste obstakel voor het verwezenlijken van de visie en de principes is de richting van planning, beleid en maatregelen. De één pleit voor een sterkere sturing van de rijksoverheid, de ander wil de provincie als intermediair en weer een ander wil zo veel mogelijk ruimte voor privé-initiatief.

De door de zoekconferentie geformuleerde acties pogen voor het waterbeheer de juiste verhouding aan te geven. Het principe van iteratief besturen is een creatieve oplossing voor dit fenomeen.

Het nieuwe sturingsmodel op grond van iteratief besturen omvat dezelfde partijen als het oude sturingsstelsel. Alleen is dit nieuwe model niet gebaseerd op vaste taakopvattingen, maar op de relaties tot (deel)stroomgebieden en relaties van partijen onderling. De verticale kolom bestaat nog steeds, maar zij is opgehangen in een breed netwerk van relaties met belangengroepen en burgers.

Het nieuwe model geeft ruimte aan onverwachte coalities tussen partijen, aan (informele) samenwerking en schept niches voor innovatie en vernieuwing. Voorop staat interactie tussen partijen. Interactie met als doel te leren en zich aan te passen aan veranderende omstandigheden.

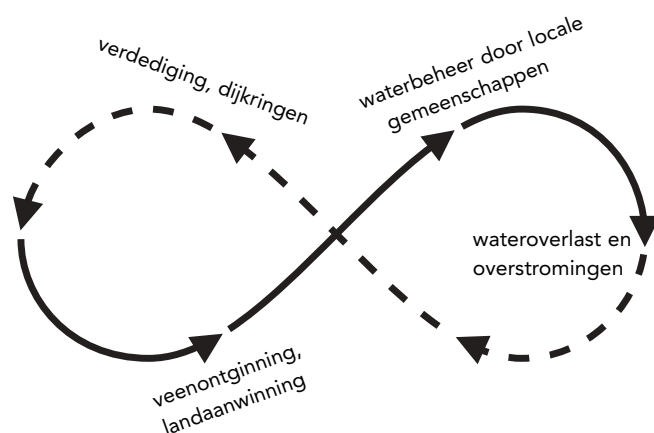
# Hoe werkt de formele organisatie?

De Leeuw verstaat onder de formele organisatie: “de officiële (veelal op schrift gestelde) normatieve uitspraken (regels) met betrekking tot de organisatie, in het bijzonder omtrent wat moet worden nagestreefd, taakgebieden van mensen en afdelingen en onderlinge relaties” (1994, p. 33). In dit hoofdstuk beschrijf ik de formele organisatie van het regionale waterbeheer. Dat doe ik achtereenvolgens door de geschiedenis ervan te beschrijven, door middel van een casusbeschrijving en door een analyse van de organisatie van de plan- en beleidsvorming in het regionale waterbeheer. De casus is een voorbeeld van een instrument dat zich richt op belangenafweging en daarmee goed past in de traditie van integraal waterbeheer. Het instrument, Gewenst Grond- en Oppervlaktewater Regime (GGOR) geheten, biedt provincies en waterschappen de mogelijkheid het actuele grondgebruik, de toegekende functies aan het watersysteem en het gewenste regime van het watersysteem tegen elkaar af te wegen. De casus omvat een onderzoek dat ten doel had de beste manier te vinden om het instrument in de formele organisatie in te passen. Na de casusbeschrijving volgt een omschrijving van de formele sturingsorganisatie. Daarna ga ik in op het probleemoplossend vermogen van de formele organisatie. Het hoofdstuk sluit af met een toetsing van de beschrijving van de formele organisatie tot dan toe aan het conceptuele kader en met conclusies.

## 4.1 De ontwikkeling van de formele organisatie

De ontwikkeling van de formele organisatie van het regionale waterbeheer kan benaderd worden als een stapsgewijs proces van paradigma naar paradigma. In deze paragraaf illustreer ik deze ontwikkeling aan de hand van een aantal paradigma's.

Het waterbeheer in het westen en noorden van Nederland is begonnen als ontginning van woeste gronden en landaanwinning (zie van de Ven, 1993). Het eerste paradigma zou dan ook ‘strijd tegen het water ten behoeve van landbouw’ genoemd kunnen worden (zie figuur 4.1). In de twaalfde en dertiende werd het noodzakelijk de ontgonnen gebieden te omdijken om de vloed tegen te houden. Ook langs de rivieren werd, in dezelfde periode, het sluiten van in de loop van de tijden aangelegde losse stukken dijk tot dijkringen noodzakelijk, want rivierdebieten stegen onder invloed van ontginningen en boskap bovenstrooms. In genoemde periode vond een omslag in het denken en in het beheer plaats. Er kwam zo een einde aan de eerste levenscyclus: het aantal overstromingen nam toe en men moest zich tegen het water gaan verdedigen.



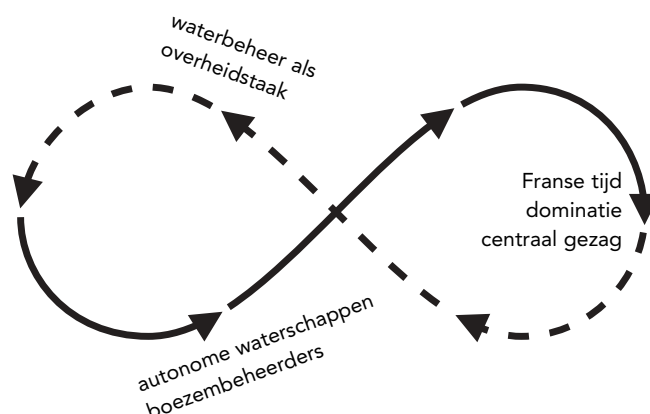
*Figuur 4.1 Levenscyclus van het paradigma 'strijd tegen het water ten behoeve van landbouw'.*

Een nieuwe levenscyclus zette in toen verdedigingswerken en samenwerking bij de constructie ervan tegen het stijgende water nodig werden.

In deze periode ontstonden in het westen en het noorden van het land de waterschappen. Het paradigma in deze fase luidde: 'organisatie van de strijd tegen het water ten behoeve van de landbouw en ter verdediging van have en goed' (zie figuur 4.2).

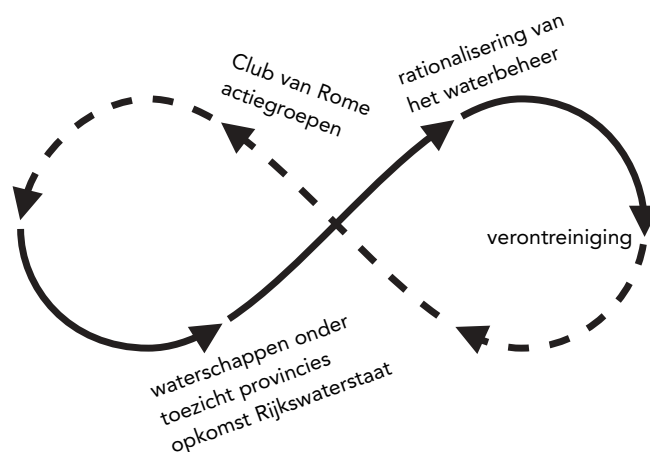
Dat de strijd en het gebruik daadwerkelijk twee kanten van één medaille zijn laat Slicher van Bath (1980) zien door de relatie die hij legt tussen de graanprijzen en de mate van landaanwinning of reparatie na overstromingen. Hoe hoger de graanprijzen, hoe meer land er wordt aangewonnen en hoe lager de graanprijzen hoe minder er wordt beheerd en gerepareerd in tijden van storm en overstroming.

De ontwikkeling, vanaf de dertiende eeuw, van waterschappen in een verzameling van grote en kleine, particuliere en overheidsorganisaties die de omslag in natura of in geld hieven, wordt abrupt onderbroken in de Franse tijd (zie Van der Woud, 1987).



Figuur 4.2 Levenscyclus van het paradigma 'organisatie van de strijd tegen het water ten behoeve van de landbouw en ter verdediging van have en goed'.

De Franse tijd kan als een eind van de levenscyclus worden opgevat. De waterschappen die nog niet tot de overheid gerekend werden worden overheidsorganen en ze komen onder toezicht van de provincies. Waterbeheerstaken worden verdeeld tussen de overheden, Rijkswaterstaat krijgt het beheer over de Rijkswateren. Een nieuwe levenscyclus gaat in, die van het paradigma 'de overheid voert de strijd tegen het water' (zie figuur 4.3).



Figuur 4.3 Levenscyclus van het paradigma 'de overheid voert de strijd tegen het water'.

Door de ontwikkeling van de landbouw in de tweede helft van de twintigste eeuw deden watertekorten zich als economische schadepost voelen (zie Visser, 1958). De extreem droge zomer van 1976 heeft aan de discussie over

de noodzaak van wateraanvoer nieuwe kracht gegeven. Begin jaren tachtig werd de Policy Analysis of the Watermanagement of the Netherlands (PAWN) uitgevoerd (Pulles 1985). Vernieuwend aan de PAWN was dat voor het eerst – met gebruik van computers – systeemsimulaties werden verricht en dat multicriteria-analyses werden toegepast, waarin economische criteria waren opgenomen. Een andere vorm van schaarste was de sinds de industrialisatie sterk toenemende verontreiniging van het oppervlaktewater. Industrie en steden gebruikten het water om te lozen. “Maar in de jaren zeventig keert het tij. Steeds meer mensen realiseren zich dat er een eind moet komen aan de ongebreidelde vervuiling, dat water niet eindeloos kan worden gebruikt als goedkope opvang, verdunner, verwerker en afvoer van afval” (Sayes et.al. in Van Hall et.al., 1999, p. 32). Een en ander leidt tot de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater (WVO) in 1969. Er ontstaat een nieuw paradigma: ‘water is schaars’. De overheid moet het schaarse goede en schone water zo rationeel mogelijk onder de watergebruikers verdelen, zie figuur 4.3.

Dit paradigma ‘water is schaars’ staat sinds de jaren negentig van de vorige eeuw ter discussie. Directe aanleiding vormen de bijna-overstromingen en wateroverlastgebeurtenissen in de jaren 1993, 1995 en 1998 en de dreiging van klimaatverandering, bodemdaling en relatieve zeespiegelrijzing. Maar er is meer aan de hand. Ook de cultuur en de organisatie van de sturingspraktijk van het waterbeheer worden op de korrel genomen. “De huidige samenwerkingsstructuur en cultuur voldoen niet in het licht van de tamelijk zware uitdagingen die er op het vlak van de bestuurlijke samenwerking op provincies, waterschappen en gemeenten afkomen” (Toonen en Glim, 2000, p. 32) en “De watersector heeft de reputatie een zeer professioneel maar relatief gesloten bolwerk te zijn. Technische experts maken de dienst uit. Buitenstaanders, waaronder burgers en politici, vinden moeilijk toegang of worden niet voor vol aangezien. Interactie met de buitenwereld blijft vaak beperkt tot informatievoorziening en inspraak achteraf” (NRLO, 2000, p. 23).

Een belangrijk moment in deze ontwikkelingen is het advies over de toekomst van het waterbeheer die de Commissie Waterbeheer 21e eeuw (2000) formuleerde in opdracht van de Unie van Waterschappen en het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Daarnaast heeft de NRLO in samenwerking met AWT en RMNO een verkenning uitgevoerd onder de titel ‘Ruimte voor water: Kennis voor nu en later’ (NRLO e.a. 2000). Onder het kopje ‘paradigmaverandering’ schetst de verkenning de opkomst van een nieuw paradigma: “Een andere benaderingswijze, gebaseerd op het vasthouden van gebiedseigen water en het geven van ruimte aan rivieren is noodzakelijk. Bij de ruimtelijke inrichting van Nederland zou water meer leidend moeten zijn dan volgend. Dit laat uiteraard onverlet de blijvend belangrijke opgave om Nederland te vrijwaren van overstromingen.

De omslag van ‘water keren’ naar ‘water accommoderen’ heeft niet alleen grote potenties voor waterkwantiteit en -kwaliteit, maar creëert ook nieuwe kansen voor waterrecreatie en natuur en draagt bij aan een aantrekkelijke woon- en leefomgeving” (Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek (NRLO) e.a., 2000, p. 3).

Het paradigma ‘water is schaars’ krijgt in het nieuwe paradigma een andere dimensie. Naast de schaarste aan water voor gebruik door de mens beseft men nu ook dat er schaarste is aan ruimte voor water. Het watersysteem kan niet meer meebewegen met onverwachte gebeurtenissen. Dit besef heeft consequenties voor het paradigma. De vraag is niet langer ‘hoe coördineren we de verdeling van schaarste?’, maar ‘hoe kunnen mens en watersysteem in balans leven?’. Hoe kan de mens met zijn intensieve gebruik van de ruimte water accommoderen?

Door regionale waterbeheerders wordt gezocht naar methoden om dit nieuwe paradigma in haar huidige praktijk te passen. Eén van die methoden is de ontwikkeling van het instrument GGOR. Hierover gaat de casus van de volgende paragraaf.

#### **4.2 De casus GGOR**

GGOR is een instrument dat een lang gemiste lacune in de belangenafweging van het regionale waterbeheer moet opvullen, namelijk de verbinding tussen de functietoekenning door de provincies en het operationele instrumentarium van de waterschappen, zoals peilbesluiten, streefpeilenplannen.

De door provincies toegekende functies beschrijven een in de toekomst gewenste situatie. De functietoekenning is over het algemeen gebaseerd op de potenties van watersystemen, zij kijkt bijvoorbeeld naar het voorkomen van kwel of naar de kwetsbaarheid van infiltratiegebieden. Maar zij houdt weinig rekening met het huidige grondgebruik en met lokale variaties. Hierdoor krijgt de bestrijding van de verdroging in het reguliere beheer moeilijk handen en voeten. De waterschappen hebben geen instrument om de gevolgen van de functies af te wegen tegen de actuele situatie en tegen het ter plekke aanwezige grondgebruik. Hoe moeten waterschappen omgaan met enerzijds diep gedraineerde percelen met glastuinbouw en anderzijds percelen grasland als beide dezelfde functie toegekend gekregen hebben? Hoe vindt de belangenafweging plaats? Om deze reden formuleert de Vierde Nota Waterhuishouding de volgende opdracht: “Problemen tussen landbouw en natuur of tussen functies in het algemeen kunnen goeddeels worden voorkomen wanneer duidelijk is op welke functie het peilbeheer moet zijn afgestemd. Daarom vindt het Rijk dat het een taak van de provincies is (in regie) om uiterlijk in het jaar 2002 de gewenste grondwatersituatie vast te leggen, gekoppeld aan de toegekende gebruiksfuncties. Zodat daadwerke-

lijk ruimte ontstaat voor water als ordenend principe” (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998, p. 30).

De inhoudelijke methodiek voor het GGOR is onder andere ontwikkeld in het kader van het project Waternood. Waternood is een initiatief van Dienst Landelijk Gebied en de Unie van Waterschappen om tot een aan de moderne tijd aangepaste ontwerp- en beheersystematiek van waterhuishoudkundige stelsels te komen. De kern van de systematiek is dat grondwaterpeilen de leidraad vormen voor het oppervlaktewater. Tot nu toe wordt het peilbeheer uitgevoerd op grond van droogleggingsnormen die aangeven hoe groot het verschil tussen het maaiveld en het oppervlaktewaterpeil in watergangen moet zijn. De drooglegging die aangehouden wordt, hangt af van de grondsoort en van het type gewas dat op het veld staat. Zo heeft grasland een kleinere drooglegging nodig dan akkerbouw. De droogleggingsnormen zijn gebaseerd op praktijkonderzoek. Het probleem met deze normen is dat ze geen rekening houden met de dynamiek van regen, oogsten en drainage. Zo kan het gebeuren dat op een droge dag de drooglegging groot wordt gehouden op een stuk zandgrond, terwijl het grondwaterpeil tussen de watergangen in laag staat (dat wil dus zeggen dat het peil in de watergang ook laag staat). Tegelijkertijd heeft het grondwater aanvulling uit de watergangen nodig en biedt een hoog peil in de watergangen voordeel. Als het peil in de watergang gestuurd zou worden door de grondwaterstand dan zou de drooglegging niet groot gehouden worden, maar juist zo klein mogelijk. GGOR gaat daarom uit van sturing van oppervlaktewaterpeilen aan de hand van grondwaterpeilen.

Basis voor de werkwijze is de gedachte dat elke functie (bijvoorbeeld landbouw, natuur, bebouwing) en de toestand in de werkelijkheid (het grondgebruik) een bijbehorend Optimaal Grond- en Oppervlaktewater Regime (OGOR) heeft. Dit OGOR beschrijft bijvoorbeeld de maximale en minimale grondwaterstand waarbij een landbouwgewas een optimale productie levert.

Tabel 4.1 geeft een voorbeeld van de manier waarop het grondwaterdeel van het OGOR wordt gedefinieerd in een provincie.



**Tabel 4.1** Twee voorbeelden van een deel van de OG(O)R  
(bron: provincie Groningen)

*Voorbeeld van OG(O)R voor natuur (in centimeter beneden maaiveld)*

Natuurtype	Grondwater-trap	Gemiddeld hoogste grondwater-stand (cm – mv)	Gemiddeld laagste grondwater-stand (cm – mv)	Gemiddelde voorjaars-grondwater-stand (cm – mv)
Moerasspirea	I – II	0	30	10
Kamgras	IV – VI	80	220	*

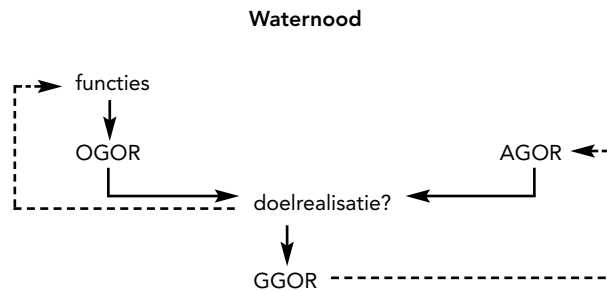
*Voorbeeld van OG(O)R voor landbouw (in centimeter beneden maaiveld)*

Gewas	Bodemtype Veldpodzol (Hn21)	Moerige podzol (vWp)
Gras	25 – 125	40 – 100
Aardappelen	40 – 125	40 – 100
Granen	40 – 150	40 – 125
Populieren	25 – 175	25 – 150

De actuele situatie in een gebied wordt AGOR genoemd: het Actuele Grond- en Oppervlaktewater Regime. In veel provincies is men op dit moment bezig met het invullen van het OG(O)R (zoals in tabel 4.1) en het AGOR.

Door het OGOR te vergelijken met het AGOR wordt duidelijk in hoeverre het actuele regime voldoet. Honderd procent doelrealisatie wordt bereikt als het AGOR gelijk is aan het OGOR. Maar het is natuurlijk mogelijk dat gebieden met minder genoegen nemen.

In figuur 4.4 staan twee terugkoppellijnen. De eerste loopt van de doelrealisatie naar de functies. Als blijkt dat de doelen alleen ten koste van onaanvaardbaar veel moeite gerealiseerd kunnen worden, is het beter dat provincies de toekenning van de functie heroverwegen. De tweede terugkoppellijn wijst op de verandering van de actuele situatie na de implementatie van het GGOR. Deze leidt immers tot veranderend beheer en/of tot investeringen.



Figuur 4.4 Vereenvoudigde structuur van Waternood  
(Ter Harmsel en Van Slobbe, 2000).

#### 4.2.1 Het onderzoek 'De toekomst van GGOR'

Een enkele provincie (Noord-Brabant) is begin 2000 bezig om met behulp van GIS-systemen uitgebreide rekenexercities uit te voeren. Het doel is op grond van rationele overweging tot een provinciedekkende GGOR te komen. Over het algemeen heerst in andere provincies en bij waterschappen verwarring over taakverdeling en aanpak van de toepassing van GGOR. Reden waarom de Commissie Integraal Waterbeheer (ciw) besluit opdracht te geven tot een onderzoek naar de bestuurlijk juridische ophanging van het nieuwe instrument. Via RIZA belandt de opdracht bij een samenwerkingsverband van Arcadis en Wageningen Universiteit.

Het doel van het onderzoek is de implementatie van het GGOR-instrument te versnellen en te vereenvoudigen. De probleemstelling van het onderzoek is driedig.

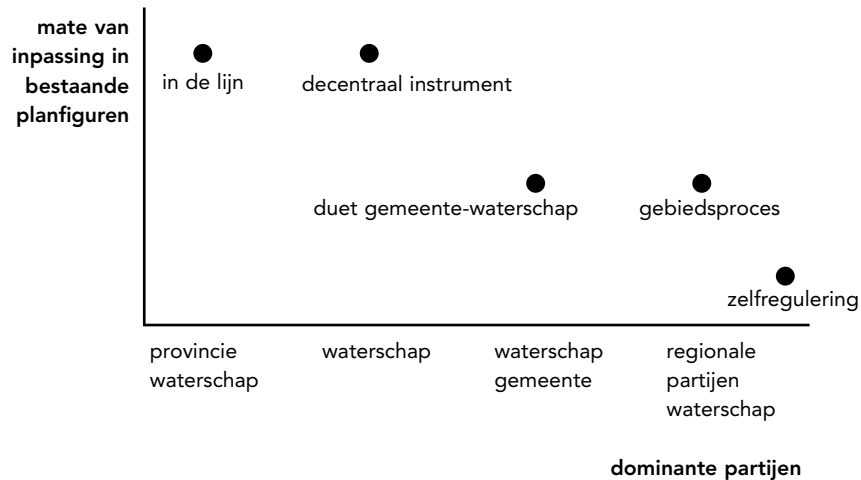
1. Welke opties zijn er voor de bestuurlijk-juridische verankering van het GGOR?
2. Welke partij (waterschap, provincie, gemeente) stelt het GGOR op, wie stelt het vast en wie draagt zorg voor de implementatie?
3. Welke consequenties heeft een en ander voor de rechten van grondgebruikers en -eigenaren?

Het onderzoek wordt begeleid door een projectgroep met vertegenwoordigers van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (hoofdkantoor en RIZA), het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen, stowa en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Zelden is een soortgelijk waterbeleidsonderzoek door zo'n breed samengestelde commissie begeleid. De onderzoekers voeren een enquête uit bij provincies en waterschappen, doen literatuurstudie en houden drie workshops met vertegenwoordigers van provincies en waterschappen. De respons, vooral op de workshops is groot, er wordt duidelijk veel waarde aan het nieuwe instrument gehecht. De meningen over de vraag welke overheid het instrument in handen krijgt, lopen wijd uiteen, waarbij de vaak terugkerende spanning over de rolverdeling tussen provincies en waterschappen op de achtergrond een rol lijkt te spelen.

De eerste twee workshops richten zich op peilbesluiten en streefpeilenplannen. Het idee is namelijk om eerst het bestaande instrumentarium op het gebied van peilbeheer te evalueren voordat begonnen wordt met de ontwikkeling van GGOR. De eerste workshop gaat over laag Nederland. Aan twee vertegenwoordigers van waterschappen is gevraagd een persoonlijk getint verhaal over de ervaringen met peilbesluiten te houden. Vooral het verhaal van het Waterschap Land van Nassau roept discussie op. De spreekster wijst op de beperkte invloed van peilbesluiten. Met peilbesluiten kunnen geen retentiegebieden aangewezen worden en kan uitbreiding van glastuinbouw op vanuit wateroogpunt ongeschikte plaatsen niet voorkomen worden. Gezien de overlast in 1998 is het waterschap urgent op zoek naar middelen om de ruimtelijke ordening aan te sturen. Het waterschapsgebied heeft veel waterschade gehad in 1998. De discussie tijdens de workshop spitst zich toe op de manier waarop peilbesluiten een oplossing voor de geconstateerde problemen kunnen leveren. Participerende juristen pleiten ervoor de eenvoud en transparantie van het huidige peilbesluit niet aan te tasten. De workshop concludeert dat een nieuw instrument naast het bestaande peilbesluit noodzakelijk is.

De workshop hoog Nederland richt zich op streefpeilenplannen. Peilbesluiten waarin de waterbeheerder binnen marges een peil aan de burger garandeert, zijn in de zandgebieden immers onmogelijk. De fluctuaties in grondwaterpeilen zijn er groot en de aansturingmogelijkheden door middel van gemalen of stuwen zijn niet aanwezig of zijn beperkt. De deelnemers aan de workshop zijn algemeen van oordeel dat streefpeilenplannen niet functioneel zijn. In veel provincies worden ze ook niet meer opgesteld. Wel is er behoefte aan een visie op de samenhang van grondwaterpeilen en de inrichting van watergangen of beken. Hoe bestrijd je door een samenspel van inrichting en stuwbeheer de verdroging? Erkend wordt dat herinrichtingen van waterhuishoudkundige stelsels in de praktijk geschieden binnen de kaders van gebiedsgerichte projecten. Daarom concluderen de workshop-deelnemers dat een instrument als GGOR noodzakelijk is, op voorwaarde dat het gericht wordt op gebiedsgerichte projecten.

Naar aanleiding van de eerste twee workshops en de enquêtes zijn vijf opties voor de bestuurlijk-juridische verankering van het GGOR gedefinieerd. Het doel is om alle mogelijkheden goed onder ogen te zien. Figuur 4.5 geeft een beeld van het palet aan mogelijkheden dat de vijf opties bestrijken. De opties zijn gebaseerd op de diverse manieren waarop provincies en waterschappen op dit moment omgaan met het GGOR.



Figuur 4.5 Vijf opties voor de bestuurlijk-juridische verankering van het GGOR.

De mate van inpassing in bestaande planfiguren, de verticale as, betreft een inschatting van verschuivingen die nodig zijn tussen bestaande instrumenten en wettelijke regelingen, mocht het GGOR als nieuw instrument gerealiseerd worden. De op de horizontale as genoemde partijen spelen een dominante bij de opstelling of het gebruik van het GGOR.

De in de figuur genoemde vijf opties worden als volgt gekenschetst:

- *In de lijn*: deze optie is geënt op de wijze waarop een aantal provincies het GGOR invullen. Provincies stellen het GGOR (in overleg met belangen/partijen) op en de waterschappen werken het uit in peilbesluiten en/of peilenplannen.
- *Decentraal instrument*: de provincies geven algemene regels en de waterschappen stellen (na overleg met medeoverheden en belangengroepen) het GGOR op, waarna zij het implementeren en handhaven.
- *Duet van gemeente en waterschap*: partijen stellen samen een GGOR op binnen de gemeentegrenzen, waarbij zij de richtlijnen van de provincie volgen.
- *Gebiedsproces*: een publiek-private visie op een begrensd gebied (binnen de randvoorwaarden van Rijk en provincie) uitmondend in een gebiedsovereenkomst.
- *Zelfregulering*: grondgebruikers en -eigenaren formuleren zelf een GGOR, waarbij het waterschap faciliteert.

De vijf opties worden voorgelegd aan de deelnemers van de derde workshop, waarvoor dertig 'strategische denkers' uit de gelederen van provincies, waterschappen en ministeries zijn uitgenodigd. Opvallend is de hoge opkomst van waterbeheerders en de lage participatie van ruimtelijke-

ordenaars of gemeentelijke vertegenwoordigers, hoewel die expliciet wel waren uitgenodigd. Na een toelichting van de opties en een inleidende discussieronde mogen de participanten een optie kiezen. Vervolgens worden vijf werkgroepen gevormd, voor ieder van de opties één. De deelnemers scharen zich bij de door hen zelf gekozen werkgroep. Al snel blijkt dat voor de opties 'duet van gemeente en waterschap' en voor 'zelfregulering' weinig belangstelling bestaat, respectievelijk vier en één deelnemer. De werkgroep zelfregulering wordt ter plaatse opgeheven. De twee populairste werkgroepen zijn 'in de lijn' en 'gebiedsproces'.

Het onderzoek komt uiteindelijk tot de volgende conclusie: "De bestuurlijk-juridische verankering van het GGOR is geplaatst in de beleids-cyclus waarin de provincie, waterschappen en gemeenten ieder een eigen rol hebben. Binnen deze cyclus kunnen twee belangrijke fasen worden onderscheiden die voor het bestuurlijk-beleidsmatig functioneren van groot belang zijn, namelijk de voorbereiding van provinciale plannen en de inbreng van de waterbeheerder daarbij, en de uitwerking en implementatie van het provinciale omgevingsbeleid door de waterschappen en gemeenten. In zowel de beleidsvoorbereiding als de beleidsuitwerking kunnen methodieken voor het opstellen van het GGOR van betekenis zijn. De wijze van gebruik van de informatie is echter in het beleidsvoorbereidende traject anders dan in het beleidsuitvoerende.

In dit onderzoek is nadrukkelijk gekozen om het GGOR bestuurlijk-juridisch te verankeren in de fase van uitwerking en implementatie van het provinciale omgevingsbeleid; hetgeen zoals gezegd onverlet laat dat de methodiek ook in de andere fase kan worden gebruikt door de provincie bij de voorbereiding van haar plannen of het waterschap ter onderbouwing van haar inbreng in deze plannen, bijvoorbeeld in de vorm van een waterkansenkaart of watervisie" (Ter Harmsel en Van Slobbe, 2001).

De werkgroep gaat akkoord met dit advies. Alleen de provinciale vertegenwoordiger maakt een voorbehoud. Hij wil met zijn achterban bespreken wat de consequenties van dit advies voor het grondwaterbeheer zijn. Het gaat hier immers om een provinciale taak en volgens het GGOR-advies zou het waterschap hierover zijdelings zeggenschap krijgen.

De presentatie van het resultaat van het ambtelijk advies heeft plaats in de zomer van 1999 in Zwolle. De zaal is gevuld met 150 mensen en na mijn presentatie over de resultaten van het onderzoek en de presentatie van een ambtenaar van de provincie Noord-Brabant over de ervaringen met GGOR volgt een forumdiscussie. Het belangrijkste gespreksonderwerp is de vraag waarom het advies het grootste deel van het instrument in handen legt van de waterschappen. Vooral provinciale medewerkers hebben daar moeite mee. Ik ga dan ook naar huis met het onbevredigende gevoel dat het advies weliswaar kwalitatief goed is en zorgvuldig doorgesproken tijdens workshops en werkgroepvergaderingen, maar dat het gezien de oppositie van

provinciale zijde nog moeilijk zal worden het instrument operationeel te krijgen.

Het onderzoeksverslag wordt in de vorm van een gezamenlijk rapport van RIZA en STOWA gepubliceerd als advies aan de Commissie Integraal Waterbeheer (CIW). Via werkgroepsdiscussies komt het advies in oktober 2001 in een voorbereidende ronde in de plenaire vergadering van de CIW. Besluitvorming is dan nog niet mogelijk, omdat het standpunt van het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen er nog niet is. De vier gepresenteerde rapporten over het onderwerp leiden in eerste instantie tot verwarring. Men weet niet goed hoe dit onderwerp aan te pakken (persoonlijke mededeling van een van de aanwezigen). Ten slotte beargumenteren provinciale vertegenwoordigers dat het GGOR, zoals in het advies gepresenteerd, te vrijblijvend is. Het verschaft geen juridische basis om vanuit wateroogpunt ongewenst grondgebruik tegen te gaan. Hoe moeten bijvoorbeeld ongewenste grondwateronttrekkers aangepakt worden? Met het GGOR kan dat niet. Bij deze constatering blijft het. De formele behandeling wordt naar december geschoven. In januari 2002 heeft er nog geen besluitvorming plaatsgevonden. Inmiddels hebben het IPO en de Unie van Waterschappen hun standpunt bepaald. Dit standpunt komt erop neer dat men het advies onderschrijft, maar dat men de onderlinge taakafbakening scherper gedefinieerd wil zien (bron: interne stukken CIW). Voorgesteld wordt een en ander in een CIW-werkgroep nader uit te werken.

#### 4.2.2 Reflectie op de casus

Het proces werd door een aantal factoren gekenmerkt:

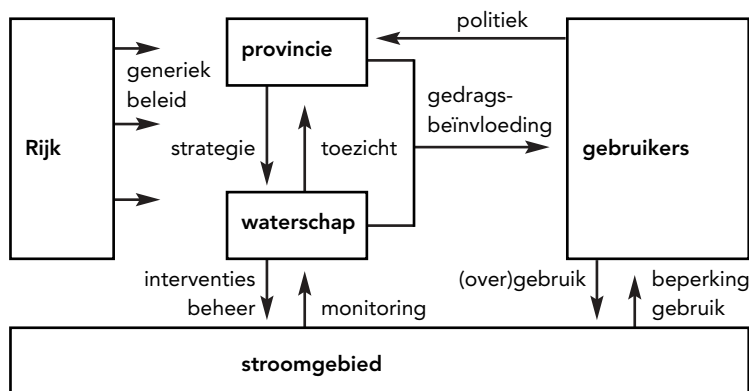
- Argument voor het ontwikkelen van GGOR is dat de belangenafweging van het regionale waterbeheer niet afdoende is geregeld. Daarvoor is volgens de waterbeheerders een 'waardevrij' of rationeel instrument nodig.
- De belangstelling van regionale waterbeheerders voor het onderzoek was boven verwachting groot.
- Veelal impliciet, maar ook expliciet kwamen competentiekwesties tussen provincies en waterschappen naar boven. De vraag was steeds of waterschappen dan wel provincies het instrument in handen zouden krijgen. Daarbij werden argumenten gebruikt als: provincies zijn een algemene democratie en waterschappen een functionele, waterschappen zijn uitvoeringsorganisaties en niet geschikt voor belangenafwegingen, provincies weten te weinig van de praktische situatie in het veld et cetera. Ambtenaren hebben deze discussies vanaf het begin van het onderzoek tot aan de bestuurlijke behandeling aan het einde gevoerd.

- GGOR zou de integratie van ruimtelijke ordening en waterbeheer moeten regelen. Vanaf het begin is geprobeerd gemeenten een volwaardige plaats in de toepassing van het instrument te geven, maar de inbreng van gemeenten (of van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten) was klein.

De ontwikkeling van dit instrument heeft alle kenmerken van een activiteit die zich aan het einde van een levenscyclus bevindt. In de eerste plaats omdat het om een ‘instrumentele’ en rationele activiteit gaat. Het doel van het instrument is immers een ingewikkeld probleem zo efficiënt mogelijk op te lossen. De moeite die bestond om het instrument in de bestaande routines in te passen en de spanning die daarbij aanwezig was tussen provincies en waterschappen duiden op een hoge dichtheid aan bestaande instrumenten en op competentiekwesties. In deze context probeerde men vernieuwende inzichten over ruimte voor water en samenwerking met gemeenten in het GGOR mee te nemen. Hiervan is – mede door het gebrek aan participatie van gemeenten – relatief weinig terechtgekomen.

#### 4.3 Beschrijving van de formele organisatie

Voor de beschrijving van de formele organisatie van de sturing van het regionale waterbeheer is een inventarisatie nodig van de relaties tussen partijen die deel uitmaken van de organisatie. Voor deze inventarisatie maak ik gebruik van figuur 4.3.



Figuur 4.6 Model van partijen en relaties in de sturingsorganisatie van het regionale waterbeheer.

Het model in figuur 4.6 stelt de beleids- en planvorming door provincies en waterschappen centraal. Vanuit dit centrum bestaan er sturingsrelaties met het Rijk en met de gebruikers van watersystemen. Verder bestaan er stu-

ringsrelaties met de natuurlijke omgeving van stroomgebieden. Aangezien laatstgenoemde relaties technisch van aard zijn – het gaat hier immers om het daadwerkelijke beheer, het doen van investeringen en het monitoren – vallen zij buiten het kader van deze studie. Gemeenten worden in dit model geschaard onder de algemene noemer van gebruikers. Dit is discutabel. Ten eerste zijn gemeenten immers zelf overheden en ten tweede hebben zij taken in het waterbeheer. Daarnaast wordt de relatie gemeenten-waterschappen in het kader van de toenemende verweving van water en ruimtelijke ordening intensiever. De reden dat gemeenten toch geen aparte plaats in het model krijgen is dat zij op het niveau van regionale plan- en beleidsvorming nog een bescheiden rol spelen.

#### 4.3.1 Wetgeving en juridisch instrumentarium

Veel van de formele relaties tussen Rijk, provincies, waterschappen en gebruikers wordt door wetgeving gedefinieerd. De belangrijkste, vanuit het oogpunt van plan- en beleidsvorming, is de Wet op de Waterhuishouding (1989). Deze wet definieert het zogeheten plangebouw. Het Rijk stelt een nationaal strategisch plan op, het vigerende plan is de Vierde Nota Waterhuishouding (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998). Provincies vertalen deze nota in provinciale strategische plannen, die de waterschappen op hun beurt weer in operationele waterbeheerplannen vertalen. De wet geeft richtlijnen voor de inhoud en regelt de vaststellingsprocedures van de plannen. Door het in verschillende stadia van de planvorming voorschrijven van inspraakprocedures definieert zij de relatie tussen de plan- en beleidsvormers en de gebruikers. De Wet op de Waterhuishouding heeft de planvorming van waterschappen ingebed in het strategisch beleid.

Waterschappen moeten hun plannen op die van de provincies afstemmen, net zoals de provincies hun plannen op die van het Rijk dienen af te stemmen. In de wet zijn goedkeuringsprocedures van waterschaps- en provinciale plannen door respectievelijk provincie en Rijk opgenomen.

De Waterschapswet (1991) regelt de verhouding tussen en de bevoegdheden van provincies en waterschappen. De wet schrijft de provincies een toezichthoudende rol voor. Door middel van provinciale waterschapsreglementen detailleren de provincies de bevoegdheden en taken van de waterschappen. Ook geeft de Waterschapswet de kaders aan voor de heffing van de waterschapslasten en de bestuurlijke samenstelling van de waterschappen. Deze kaders worden door middel van provinciale reglementen ingevuld. Leidend principe in de Waterschapswet is de trits belang–betaling–zeggenschap. De waterschapsomslag wordt met belanghebbenden bij de waterschapstaken verrekend. En hoe meer men betaalt hoe zwaarder men is vertegenwoordigd in de waterschapsbesturen. De wet onderscheidt vijf categorieën belanghebbenden: ongebouwd, pachters, gebouwd, ingezetenen en bedrijfsgebouwd.



Een belangrijke juridische basis voor waterschappen is de keur. Deze is qua werking vergelijkbaar met de algemeen plaatselijke politieverordeningen. De keur omschrijft welke activiteiten rond en in watergangen voor ingelanden verboden zijn en welke rechten het waterschap heeft. Voorbeelden zijn het recht van toegang langs watergangen en het verbod om dammen te leggen.

De Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (1970) regelt de bestrijding en het voorkomen van waterverontreiniging (formeel door de provincies, maar deze taak is aan waterschappen gedelegeerd) om puntlozingen te beheren. De Grondwaterwet (1981) regelt het beheer van grondwater door de provincies.

#### *Juridisch instrumentarium*

De waterbeheerder hebben een aantal juridische instrumenten tot hun beschikking, de belangrijkste hiervan is de Wet op de Waterhuishouding.

Waterakkoorden zijn overeenkomsten tussen waterbeheerders over de hoeveelheid water die aan- of afgevoerd mag worden. Tegenwoordig wordt naast de regeling van waterhoeveelheden ook de hoeveelheid stoffen (bijvoorbeeld tonnen zout) geregeld. In peilbesluiten wordt het door de waterbeheerders te voeren peilbeheer vastgelegd, als juridische garantie dat peilen zo goed mogelijk worden beheerd aan de gebruikers. Meet- en registratieplichten gelden voor onttrekkingen en lozingen van zowel grond- als oppervlaktewater. In verordeningen worden de limieten waarboven of waaronder gemeten en geregistreerd moet worden vastgelegd.

Waterschappen geven aan dat het hun ter beschikking staande instrumentarium aangevuld zou moeten worden voor enkele specifieke probleemsituaties. Voorbeelden zijn:

- Een instrument om, beter dan nu, de belangenafweging door te vertalen in peilbeheer en de inrichting van waterhuishoudkundige stelsels. Hiertoe is het GGOR-systeem in ontwikkeling. Zie de casusbeschrijving van hoofdstuk 4.2.1.
- De watertoets. Dit instrument geeft waterbeheerders de plicht en mogelijkheid om over de gevolgen van ruimtelijke ontwikkelingen op watersystemen te adviseren, het bevoegde gezag toetst vervolgens, met behulp van dit advies, de plannen. Zo kunnen, vanuit waterperspectief gezien, ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen op tijd worden aangepast of tegengehouden.
- Financiering voor grondaankoop. Een belangrijk obstakel in waterprojecten is de grondverwerving. Grondverwerving door waterbeheerders kan vrijwel alleen op vrijwillige basis. (Een uitzondering was de verbetering van dijken in het kader van de Deltawet grote rivieren). In de praktijk blijkt dat aankoop de enige optie is, maar hiervoor zijn de financiële middelen te beperkt. Overigens beargumenteert Jasperse

(1997) dat onteigening door waterbeheerders in het kader van verbetering van beken weliswaar juridisch een onontgonnen terrein vormt, maar dat de mogelijkheden van de Onteigeningswet onderschat worden en dat onteigening wellicht tot de mogelijkheden behoort.

*Tabel 4.2 Plannen, vergunningen en verordenende bevoegdheid binnen de waterhuishouding ( Van der Vlist, 1998, p. 63).*

	Rijk	Provincie	Waterbeheerder
<i>Plannen</i>	Nota Waterhuis- houding	Waterhuishoudings- plan (tevens beheer- plan voor grondwater)	Beheerplan
<i>Wetgevende c.q. verordenende bevoegdheid</i>	AMvB	Verordening op grond van de Wet op de Waterhuishouding	Keur
<i>Vergunning</i>	n.v.t.	Vergunning op grond van de Grondwaterwet	Op grond van Wet Waterhuishouding, WVO en keur
<i>Instrumenten</i>	Water- akkoord	Meetplicht en registratie voor grondwater	Waterakkoord, peilbesluit, meetplicht, registratie

Naast deze specifiek op het waterbeheer gerichte regel- en wetgeving bestaan er vele wetten die zijdelings invloed hebben op de sturingspraktijk van waterbeheerders. Voorbeelden zijn de Wet Milieubeheer en de Wet Ruimtelijke Ordening. De planfiguren uit deze wetten hebben op provinciaal niveau directe invloed op waterhuishoudingsplannen. Sommige provincies maken zelfs geïntegreerde omgevingsplannen, andere stemmen de procedures van de plannen op elkaar af. Waterbeheerders kunnen regels en instrumenten uit deze wetten inzetten, zij het in samenwerking met bijvoorbeeld gemeenten.

#### 4.3.2 De functietoekenning

Een verbindend element tussen waterbeheer, ruimtelijke ordening en milieu vormt de functietoekenning. Een functie is een: “bestemming in waterhuishoudkundige zin van het op en in de bodem vrij aanwezig water, met het oog op de daarbij betrokken belangen” (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1989, p. 71). “Het begrip functie wordt in de Derde Nota Waterhuishouding geplaatst tussen streefbeeld en de aan de belangen verbonden functievereisten: streefbeeld–functie–functievereisten. In de nota

worden streefbeelden voor de lange termijn onderscheiden, waaruit functies worden afgeleid. Deze functies worden in het operationele beheer vertaald naar functievereisten (kwaliteit, kwantiteit en inrichting)” (Van der Vlist, 1998, p. 68).

#### 4.3.3 De Commissie Integraal Waterbeheer

Een niet juridisch, maar wel belangrijke factor in de relaties tussen Rijk, provincies en waterschappen vormt de Commissie Integraal Waterbeheer. Het kader licht de taken en de samenstelling van deze commissie toe.

*Tabel 4.3 Presentatie van de Commissie Integraal Waterbeheer  
(bron: website CIW, 2001).*

<b>Bestuurlijk overleg</b>	De Commissie Integraal Waterbeheer (CIW) is het bestuurlijk overleg voor de afstemming van beleid en uitvoering van integraal waterbeheer. Alle overheden die betrokken zijn bij het integraal waterbeheer zijn vertegenwoordigd in de commissie: waterschappen, provincies, gemeenten en het Rijk.
<b>Samenstelling</b>	Vertegenwoordigers van de Unie van Waterschappen, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de ministeries van Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij hebben zitting in de commissie. De Commissie Integraal Waterbeheer heeft een onafhankelijk voorzitter, Zijne Koninklijke Hoogheid de Prins van Oranje. Het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling is adviseur van de commissie. De Directie Water van het ministerie van Verkeer en Waterstaat voert het secretariaat.
<b>Taak</b>	De commissie heeft drie taken ten aanzien van integraal waterbeheer: <ul style="list-style-type: none"> <li>• overleg over de afstemming van de uitvoering van beleid;</li> <li>• onderzoek naar aspecten van waterbeheer;</li> <li>• advies (gevraagd en ongevraagd) over de uitvoering van beleid.</li> </ul>
<b>Aanbevelingen en producten</b>	De Commissie Integraal Waterbeheer doet aanbevelingen voor de uitvoering van beleid en regelgeving en stelt gegevensstandaarden voor waterbeheerders op. De aanbevelingen zijn bedoeld voor gangbare situaties en worden, waar mogelijk, opgevolgd. Wel beoordelen de waterbeheerders daarbij specifieke, lokale omstandigheden of bijzondere, individuele gevallen. Niet alleen waterbeheerders hanteren de CIW-aanbevelingen als leidraad, maar ook het bedrijfsleven, beleidsmakers en de Raad van

State. Bij de aanbevelingen van de Commissie Integraal Waterbeheer is consensus en draagvlak bij de CIW-partners het uitgangspunt. Hierdoor wordt in de praktijk alleen beargumenteerd afgeweken van de aanbevelingen. Jaarlijks rapporteert de Commissie Integraal Waterbeheer in 'Water in Beeld' over de stand van zaken in het integraal waterbeheer. De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat informeert met deze voortgangsrapportage de Tweede Kamer over haar beleidsterrein.

#### 4.3.4 De relatie met de gebruikers

De relatie tussen waterschappen en de gebruiker wordt bepaald door de trits belang–betaling–zeggenschap. Hoe meer belang een gebruiker heeft hoe meer hij of zij betaalt en hoe meer hij te zeggen heeft in het waterschapsbestuur. Deze trits wordt ingevuld door de mate van belang per categorie (ingezetene, ongebouwd, pachter, gebouwd en bedrijfsgebouwd) te berekenen. Deze berekening is de basis voor de omslag per categorie en tegelijkertijd voor de mate waarin de vijf categorieën in het bestuur zijn vertegenwoordigd. Eén keer per vier jaar worden waterschapsverkiezingen gehouden, waarbij iedere categorie haar eigen vertegenwoordiging in het waterschapsbestuur kiest. De praktische vertaling van deze trits staat ter discussie. Ze blijkt omslachtig, duur en weinig transparant (Unie van Waterschappen, 2001). De respectievelijk door de Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg ingestelde Commissie-Togtema (1999) en Commissie-Toonen (2000) doen voorstellen voor vereenvoudiging en meer transparantie. De Unie van Waterschappen stelt zich, naar aanleiding van de rapportages van genoemde commissies, op het volgende standpunt: “Wat de invulling van de trits betreft, is er reden om in de toekomst voor een lossere relatie tussen betaling en zeggenschap te opteren, waarbij bedacht moet worden dat ook nu bepaald geen sprake is van een één-op-één relatie. Op zichzelf bestaat er weliswaar aanleiding om de betaling ook door te vertalen naar de zeggenschap; bij de invulling van de trits spelen evenwel ook andere overwegingen een rol, zoals herkenbaarheid binnen en buiten het waterschapsbestuur, helderheid en eenvoud alsmede praktische uitvoerbaarheid. Op dit punt dient niet dogmatisch te worden vastgehouden aan in het verleden gemaakte keuzen, die immers ook van tijd tot tijd verschillen. In het hedendaagse, professionele waterschap gaat het om het vorm geven aan watersysteembeheer, waarin een al te fijnmazige toepassing van de trits niet goed past. Aldus bestaat er ruimte om niet elke betalende categorie als zelfstandige categorie in het waterschapsbestuur te laten terugkomen. De beide relaties belang–betaling en belang–zeggenschap zijn in zoverre van een andere orde dan de relatie betaling–zeggenschap” (Unie van Waterschappen, 2001, p. 6–7).

#### 4.4 Het probleemoplossend vermogen van de formele organisatie

Het Nederlandse regionale waterbeheer is wereldberoemd vanwege zijn successen. Maar uit de voorgaande hoofdstukken blijkt dat er sprake is van een verandering. De context van het waterbeheer wordt complexer. Is de formele organisatie in staat hiermee om te gaan?

De Commissie Waterbeheer 21e eeuw concludeert dat: “De water-huishouding anno 2000 te vaak niet op orde is. Er kunnen zich onveilige situaties voordoen. Steeds vaker is er sprake van overlast en schade. Het huidige systeem van waterbeheer is zeker niet in staat om toekomstige ontwikkelingen op te vangen. Het gaat dan met name om de gevolgen van klimaatverandering, zeespiegelstijging en bodemdaling. Hetzelfde geldt voor veranderingen in het gebruik van ruimte en grond. Niet op orde geldt niet alleen voor het watersysteem. Ook aan betrokkenheid van politiek en burger, aan sturing en regie en aan het besef van kosten en baten ontbreekt het nodige” (Commissie WB21, 2000, p. 25).

Onder het kopje ‘Sturing en regie’ somt de commissie problemen op:

- Ingrijpende gevolgen Europese regelgeving. De Kaderrichtlijn Water zal ingrijpender gevolgen hebben dan tot nu toe beseft wordt;
- Te sectorale aanpak. “Bij de meeste provincies en gemeenten is er weinig of helemaal geen aandacht voor de noodzaak om een bredere oplossing voor het waterbeleid te zoeken. Men richt zich op de watersector zelf en toont weinig bereidheid om de sturing en regie aan te passen” (p. 29);
- Suboptimale oplossingen ten aanzien van duurzaam waterbeleid;
- Onvoldoende samenhang op nationaal niveau. Departementen slagen er onvoldoende in om tot samenhangend waterbeleid te komen;
- Moeizame samenwerking op regionaal niveau. “Uit casestudies blijkt dat de samenwerking op regionaal niveau tussen provincies, gemeenten, waterschappen en rijksdiensten moeizaam verloopt. Besturen volgen de eigen prioriteiten. Tussen ambtelijke diensten spelen cultuurverschillen een belangrijke rol. Initiatieven voor een andere aanpak stranden vaak vroegtijdig of de uitvoering laat op zich wachten” (p. 30);
- Sturingsmiddelen worden nauwelijks gebruikt;
- Onvoldoende sturing en regie. “Uit consultaties, onderzoek en casestudies concludeert de Commissie dat binnen het huidige systeem van waterbeheer de bestuurlijke verantwoordelijkheid, de regie, de interne organisatie en de financiering bij de overheid te veel zijn versnipperd, verkokerd en op de eigen sector gericht” (p. 30);
- Geen besef van kosten en baten.

Deze paragraaf analyseert het probleemoplossend vermogen van het regionale waterbeheer in relatie tot complexe problemen. Het gaat me niet om een allesomvattende evaluatie, maar om een antwoord op de vraag waar de constatering van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw op gebaseerd is.

#### 4.4.1 Toenemende complexiteit

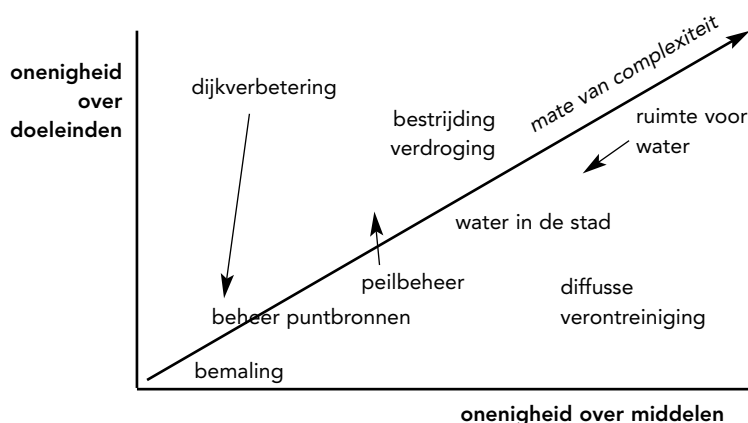
Het regionale waterbeheer houdt zich bezig met veelsoortige thema's en onderwerpen. Sommige daarvan waren, tot voor kort, eenvoudige en routinematige bezigheden, zoals het stichten of onderhouden van gemalen. Waterschappen zijn over het algemeen eigenaar van deze installaties en algemeen werd geaccepteerd dat waterschappen het beheer van gemalen tot hun kerntaken rekenden. Sinds kort staat het mechanisch wegpompen van water ter discussie en wordt er gedacht over ruimte voor water. Het verschil tussen deze twee beheermaatregelen is dat over het stichten van een gemaal tot voor kort een hoge mate van overeenstemming bestond en dat het gemaal zelf in eigendom was van het waterschap. Er bestonden nauwelijks directe gevolgen voor grondgebruikers als gevolg van een gemaal. Natuurlijk zorgt een nieuw gemaal meestal voor aanpassingen van het peilbeheer in het bemalinggebied, maar dat wordt vastgelegd in een peilbesluit. Een nieuw gemaal op zichzelf leidt niet tot veranderende peilen. Bij ruimte voor water is de situatie geheel anders. Hier is over het algemeen sprake van een gebrek aan overeenstemming. Ten eerste over het nut van ruimte voor water en ten tweede over de selectie van de ruimte. Wie offert zijn grond op voor een retentiegebied? Het plan Levende Berging in de kop van Noord-Holland heeft zelfs geleid tot de oprichting van een actiegroep met de veelzeggende naam 'Levende Berging Nee!'. Naast een gebrek aan overeenstemming over nut en noodzaak van ruimte voor water is de inrichting van retentiegebieden een ingewikkelde zaak. Grond uitsluitend bestemmen voor retentie is mogelijk, maar geweldig duur. Zeker als men bedenkt dat de retentiegebieden vaak minder dan één à twee weken per jaar in functie zijn. Er wordt daarom gezocht naar een koppeling met andere functies, zoals natuur, extensieve landbouw, recreatie of stadsgroen. Hier bestaat dus een ander fundamenteel verschil met het stichten van een gemaal. Bij het gemaal koopt een waterschap de grond en richt die verder naar eigen inzicht optimaal in. Bij ruimte voor water zijn onderhandelingen nodig met de beheerders van andere functies, zowel over de inrichting, als de financiering, als ook het beheer.

De Nederlandse Raad voor het Landbouwkundig Onderzoek (2000a) definieert twee variabelen met behulp waarvan volgens hem de verbreding van problemen inzichtelijk is te maken. (zie tabel 4.4)

Tabel 4.4. Verbreding van probleempercepties (NRLO, 2000a. p. 24).

	Consensus over middelen	Onenigheid over middelen
Consensus over doeleinden	Gestructureerde problemen, bijvoorbeeld wateroverlast	Semi-gestructureerde (technische problemen), bijvoorbeeld veiligheid
Onenigheid over doeleinden	Semi-gestructureerde (bestuurlijke problemen), bijvoorbeeld veerkracht van watersystemen	Ongestructureerde problemen, bijvoorbeeld ruimtelijke ordening op waterbasis

Het is interessant beide variabelen gedetailleerder uit te werken voor een aantal beleidsthema's die spelen in het waterbeheer. Dat leidt tot figuur 4.7.



Figuur 4.7 Mate van complexiteit van beleidsthema's in het regionale waterbeheer (zie Van Slobbe et.al., 1999, p. 16).

Figuur 4.7 toont, zoals gezegd, een kwalitatieve beoordeling van de complexiteit van enkele beleidsthema's in het regionale waterbeheer volgens de twee genoemde criteria. In het voorbeeld van de gemalen en ruimte voor water werd dit al toegelicht. Een beleidsthema als de bestrijding van verdroging is formeel beleid, maar op regionale schaal is het voor direct betrokkenen, zoals de landbouw, of voor het publiek nog steeds moeilijk te begrijpen waarom verdroging in ons waterrijke land een milieuprobleem is.

Het beleidsthema dijkverbetering neemt een aparte plaats in. Na de watersnoodramp van 1953 werd de noodzaak onderkend de rivierdijken te verbeteren. De uitvoering van verbeteringsprojecten door waterschappen stuitte echter op discussie en onrust onder de bewoners van het rivierengebied. Er werden vraagtekens geplaatst bij de noodzaak van hogere en

breder dijken, en het verlies aan natuur-, landschaps- en cultuurwaarden werd betreurd. Het dijkverbeteringsprogramma verliep, ondanks een studie door de in 1975 ingestelde Commissie-Becht, zeer moeizaam. In 1993 deed de Commissie-Boertien 1 aanbevelingen over de besluitvorming die moesten leiden tot meer publieke acceptatie. “De commissie streefde naar een bredere belangenvertegenwoordiging tijdens de planvoorbereiding, het waarborgen van LNC-waarden via de mer-procedure en ruimere financiering van projecten. In de praktijk ontstonden echter na de goedkeuring van het principeplan de lastigste problemen. De planuitvoering bleek te vaak belemmerd te worden door de vrijwel onbeperkte mogelijkheid om in beroep te gaan tegen te nemen uitvoeringsbesluiten en vergunningen” (Heegstra in Van Hall et.al., 1999, p. 61–62).

De omslag kwam na de bijna-overstromingen langs de grote rivieren van 1993 en 1995. Onder invloed van deze bijna-rampen, de evacuatie van 200.000 mensen in 1995 en de grote financiële schade werd men zich bewust van de noodzaak van dijkverbetering. In de Deltawet grote rivieren werd vastgelegd dat de meest urgente dijkvakken (148 kilometer in het rivierengebied en 143 kilometer kaden langs de Maas) in 1997 versterkt moesten zijn. In een ongekende mate van samenwerking tussen partijen, die vóór 1993 nog tegenover elkaar stonden, zijn deze ontwerp-, plannings- en uitvoeringswerken van enorme omvang gerealiseerd. De pijl in figuur 4.7 geeft aan dat de aanvankelijke complexiteit van het thema dijkverbetering plotseling verkeerde in een hoge mate van overeenstemming over doelen en de inzet van middelen. De uitvoering van de Deltawet grote rivieren toonde de waterschappen op hun sterkst: praktisch ingestelde, technisch/juridische uitvoeringsorganisaties. “De waterwereld is vanouds een bolwerk van technisch opgeleide specialisten met een top bestaande uit relatief veel juridisch geschoolden. De combinatie van beide disciplines is een bekende succesformule voor het uitvoeren van concrete operationele opdrachten” (NRLO, 200b, Van Rooy et.al., p. 69).

#### 4.4.2 Complexe thema's

Het voorbeeld van de dijkverbetering (hoewel extreem van aard) is vergelijkbaar met thema's als gemalen, rioolwaterzuivering, beheer en onderhoud, peilbeheer en vergunningverlening en handhaving van lozingen uit puntbronnen. Het zijn de onderwerpen waar het regionale waterbeheer heeft bewezen dat het effectief en met goed resultaat zijn taken uitvoert. Het zijn ook onderwerpen die in figuur 4.7 in de hoek zitten met een geringe mate van complexiteit. Er is voor deze onderwerpen relatief weinig samenwerking nodig met andere partijen en in het politieke debat bestaat er (voor sommige onderwerpen tot voor kort) geen of weinig discussie over de te realiseren doelen.



Anders ligt het voor onderwerpen met een hoge complexiteit.

- “De 25 %-doelstelling voor het herstel van verdroogd gebied is niet gehaald; er is slechts in ongeveer 3 % van het gebied een herstel gerealiseerd. Het areaal hydrologisch hersteld natuurgebied is toegenomen van circa 10.000 ha in 1998 tot circa 15.000 ha nu” (RIVM, 2000a). “Voor de langere termijn verwacht het RIVM dat het areaal niet verdroogd gebied in 2030 tussen de 850 en 2.300 km<sup>2</sup> zal bedragen. Het doel is 2.300 km<sup>2</sup> (40 % van het verdroogde areaal van 1985). Aangetekend wordt dat de grote marge het gebiedsspecifieke karakter van de verdrogingbestrijding weerspiegelt en dat de voorziene resultaten in 2030 gebaseerd zijn op een grondwaterstijging van 10 cm, terwijl de gewenste stijgingen in natuurgebieden tussen de 10 en de 40 cm liggen” (RIVM, 2000b, p. 163).
- De diffuse verontreiniging wordt gedomineerd door de afspoeling van stikstof- en fosfaatverbindingen. Het belangrijkste instrument om deze afspoeling tegen te gaan is het mestbeleid dat zich richt op de landbouw, de grootste bron van verontreiniging. “Het mestbeleid heeft weinig effect op de grootte van het areaal waarin de periode 2016–2030 het afspoelende water voldoet aan de richtinggevende waarden voor oppervlaktewater. De mate van overschrijding van de richtinggevende waarde voor stikstof zal in de zandgebieden echter sterk afnemen. Toch zal lokaal benedenstrooms gelegen natuur in beekdalen bloot staan aan te hoge doses stikstof door afspoeling uit bovenstrooms gelegen landbouwgronden. De afspoeling van fosfor zal nauwelijks verminderen, vanwege de huidige hoge mate van fosfaatverzaadiging en de nog voortdurende oplading van de bodem. De fosforconcentraties in het afspoelend water nemen tot 2030 nauwelijks af en zullen in enkele regio’s mogelijk nog iets toenemen” (RIVM, 2000b, p. 151).
- “Net als bij terrestrische planten is bij veel aquatische soorten sinds 1950 een sterke achteruitgang waargenomen. Dit wordt voor een groot deel toegeschreven aan veranderingen in milieukwaliteit (...) Over het geheel genomen blijft de milieustress in de regionale aquatische natuur in 2030 gelijk aan die in 1995 of neemt licht af. Door de lagere zure depositie en stikstofdepositie” (RIVM, 2000b, p. 200).

Het zijn deze door het RIVM genoemde beleidsthema’s waar het regionale waterbeheer minder in staat lijkt te zijn om met adequate oplossingen te komen. Juist daar waar onenigheid over doelen en middelen heerst bestaan geen eenduidige oplossingen. En moeten verantwoordelijke overheden relaties leggen met andere ‘spelers’ om tot oplossingen te komen. De locatie van de beleidsthema’s van het RIVM op figuur 4.7 suggereert dat juist hier het probleemoplossend vermogen van regionale waterbeheerders niet toereikend is om beleidsdoelen te halen.

#### 4.4.3 Schaaleffecten

Een belangrijke factor die het succes bepaalt waarmee problemen worden opgelost is de schaal waarop gewerkt wordt. Het boek 'Parels van vernieuwing' (Van Cooten et.al., 2000, p. 63) concludeert dat lokale projecten een grotere kans van slagen hebben. "Op deze schaal kennen organisaties, bestuurders en bewoners elkaar goed. Een grotere schaal is kennelijk nog niet mogelijk." Het RIVM deelt deze conclusie: "Uit onderzoek van NITG-TNO (in prep.) naar de toestand van het hydrologische systeem is gebleken dat in verdroogde gebieden in een beperkt aantal gevallen een stijging van de grondwaterstand zichtbaar is. Het gevaar dat hierin schuilt is dat de aanpak van de verdroging beperkt blijft tot de uitvoering van lokale maatregelen met lokale effecten met als gevolg, dat er (ver-)natte natuurgebiedjes (hoogwatereilandjes) ontstaan in een verder verdroogde omgeving. In feite zou de aanpak van het verdrogingsprobleem zich moeten richten op het integrale herstel van de grondwaterstand" (RIVM, 2000a).

Ook de NRLO wijst op dit schaaleffect: "Integrale projecten waarbij meerdere belangen en functies in het geding zijn, komen zeer moeizaam of niet van de grond. Echter wanneer we willen werken aan een langetermijn systeemaanpassing en aan concepten als Waterrijk Nederland dan zijn juist de bovenlokale projecten essentieel. Slechts een beperkt aantal relatief kleine en mono-functionele projecten worden daadwerkelijk in uitvoering genomen. Terwijl grootschalige regionale projecten juist nodig zijn. Juist deze komen moeilijk van de grond" (Goosen et.al; NRLO, 2000b, p. 59 en 61).

#### 4.5 Analyse en conclusies

De formele organisatie van het regionale waterbeheer is recent vernieuwd door de Wet op de Waterhuishouding (1989) en de Waterschapswet (1991). Daarmee zijn concepten van het paradigma 'water is schaars', zoals de afweging van belangen door overheden door middel van functietoekenningen, in de formele organisatie verankerd. De ontwikkeling van het GGOR is een voortzetting van dit paradigma, dit instrument is volgens de watersector nodig om de belangenafweging op (sub)regionaal niveau te verfijnen. Uit de casusbeschrijving van het GGOR-onderzoek blijkt dat de ontwikkeling van een nieuw instrument vooral neerkomt op 'passen en meten' tussen de bestaande instrumenten en tussen de bestaande verhoudingen van waterschappen, provincies en gemeenten. Buiten de sector is men van mening dat het bestaande instrumentarium voldoet. De Commissie WB21 concludeert: "Naar de mening van door de Commissie geraadpleegde bestuursjuristen zijn de juridische middelen voor sturing en regie in de ruimtelijke- en waterwetgeving in principe adequaat geregeld" (2000, p. 30).

De vraag is waarom de sector zelf om nieuwe ‘integrale-waterbeheer-instrumenten’ vraagt, terwijl externe juristen beredeneren dat zulke instrumenten in principe niet nodig zijn. Een van de antwoorden is dat het regionale waterbeheer worstelt met problemen die steeds complexer worden. Voorbeelden zijn de verdrogingsproblematiek, de diffuse verontreiniging, de achteruitgang van natuurwaarden en het nieuwe beleidsthema ‘ruimte voor water’. De formele organisatie van het regionale waterbeheer heeft moeite deze problemen op regionale schaal aan te pakken. Succesvolle oplossingen beperken zich tot lokale projecten. De sector onderkent deze inhoudelijke problemen (naast andere bestuurlijke en legitimatieproblemen), zij heeft immers zelf de opdracht aan de Commissie WB21 gegeven en ze doet zelf voorstellen voor vernieuwing van financierings- en bestuursstructuur. Tabel 4.5 vat bovenstaande observaties samen in relatie tot het conceptuele kader van dit onderzoek.

*Tabel 4.5. Kenmerken van de ecocyclus van Hurst afgezet tegen de formele organisatie van het regionale waterbeheer.*

Fase	Kenmerk	Analyse
Levenscyclus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Doel-middelen rationaliteit</li> <li>• Bureaucratie, hiërarchie</li> <li>• Do as before but more</li> <li>• Impliciete visie en waarden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recente wetgeving</li> <li>• Unie en IPO studeren op nieuwe vormen van bestuurssamenstelling en financierings-structuur</li> <li>• GGOR-instrument moet een waardevrije, rationale methode van belangen afweging worden</li> <li>• Het GGOR-onderzoek werd gekenmerkt door competentieproblemen en pogingen om vernieuwingen in een ‘meer van hetzelfde’-type instrument in te passen</li> </ul>
Crisis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Omgevingsafhankelijk</li> <li>• Perceptie van turbulente omgeving</li> <li>• Afbraak van formele structuren</li> <li>• Weathering the storm</li> <li>• Impliciete concepten, visies en waarden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Complexe problemen zijn alleen op lokale schaal aan te pakken, op regionale schaal schiet de aanpak te kort</li> <li>• Het probleemoplossend vermogen schiet te kort</li> <li>• De wateroverlast van 1993, 1995 en 1998</li> <li>• Het advies van de Commissie WB21</li> </ul>

Vernieuwings- cyclus	Waardegericht, charis- matisch leiderschap <ul style="list-style-type: none"> <li>• Leren</li> <li>• Netwerkstructuur</li> <li>• Unlearning yesterday</li> <li>• Expliciete- waardediscussies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Advies van de Commissie WB21</li> <li>• Unie en IPO studeren op nieuwe vormen van bestuurssamenstelling en financierings-structuur</li> </ul>
Fundamentele vernieuwing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Idealengericht, inspiratie</li> <li>• Creatief ondernemerschap</li> <li>• Kleine informele organisaties</li> <li>• Inventing tomorrow</li> <li>• Expliciete visies en waarden</li> </ul>	

De aard van de voorstellen van IPO en Unie van Waterschappen voor nieuwe richtlijnen voor bestuurssamenstelling en financieringsstructuur is moeilijk in te schatten. De intentie van beide koepelorganisaties is duidelijk; zij willen aspecten van het regionale waterbeheer vernieuwen. Het is echter de vraag of zij in deze opzet zullen slagen. Deze vraag kan slechts beantwoord worden nadat de voorstellen geïmplementeerd zijn. Daarom is dit onderwerp zowel bij 'levenscyclus' als bij 'vernieuwingscyclus' in het conceptuele kader geplaatst. Ook het advies van de Commissie WB21 is in twee fasen geplaatst, zowel bij de 'crisis' als bij de 'vernieuwingscyclus'. De commissie verklaarde immers dat het waterbeheer te veel niet op de toekomst is berekend, maar tegelijkertijd kwam zij met uitgebreide vernieuwingsvoorstellen.

Uit de tabel blijkt dat het zwaartepunt ligt in de fasen van de levenscyclus en de crisis. De levenscyclus wordt gekenmerkt door het paradigma 'water is schaars'. De essentie van dit paradigma is dat het schaarse goede water optimaal door de overheid over de diverse functies verdeeld wordt. In die zin bestaat er coherentie tussen waarden (de overheid zorgt voor de verdeling en bescherming van een schaars collectief goed), visies (door de overheid opgestelde waterplannen), concepten (integraal waterbeheer, watersysteem aanpak) en acties. De punten uit het conceptuele schema van tabel 4.5 onder 'crisis' suggereren dat de beschreven levenscyclus aan haar einde komt, of al voorbij haar einde is.

Het volgende hoofdstuk beschrijft vernieuwingstendensen in het huidige regionale waterbeheer.

## Vernieuwing van de sturing en de casus Dalmsholte

In hoeverre zijn signalen van vernieuwing van de sturing in het regionale waterbeheer herkenbaar? Het vorige hoofdstuk beschreef de formele organisatie van het regionale waterbeheer en concludeerde dat daarin geen fundamentele vernieuwing plaatsvindt. In dit hoofdstuk inventariseer ik herkenbare vernieuwingssignalen in de feitelijke organisatie. De feitelijke organisatie is “het geheel van relaties dat vanuit een bepaald functioneel perspectief in de werkelijkheid wordt waargenomen en uit die werkelijkheid wordt geselecteerd” (De Leeuw, 1994, p. 12). Volgens De Leeuw is de feitelijke organisatie het beste te herkennen aan uitspraken in het dagelijkse woordgebruik. Een uitspraak die ik in mijn eigen beroepspraktijk vaak te horen krijg, is: “Begin maar vast met de opdracht, maar een formele brief krijg je pas na de bestuursvergadering.” Dit geeft aan dat het bestuur formeel nog moet beslissen, maar dat feitelijk het besluit al is genomen. Een ander voorbeeld is een uitspraak als: “Zorg dat je van tevoren even met die en die overlegt.” Kennelijk ligt de feitelijke macht bij ‘die en die’. Ook vragen als ‘Kun je dat voor mij ‘regelen’?’ verwijzen naar de feitelijke organisatie.

Daarnaast behandelt dit hoofdstuk een casus waarin door middel van een ontwerpatelier vorm en inhoud wordt gegeven aan een vernieuwing van het waterhuishoudkundige stelsel. De casus vond plaats in Dalmsholte, in de provincie Overijssel. In de conclusies van het hoofdstuk wordt met behulp van het conceptuele kader geanalyseerd in hoeverre de vernieuwing overeenkomt met de omschrijving van de ecocyclus.

### 5.1 Vernieuwingssignalen

Deze paragraaf richt zich op de in de praktijk van alle dag herkenbare vormen van vernieuwing.

Zijn er al voorbeelden van vernieuwing zichtbaar die op termijn hun invloed binnen de sturingspraktijk van het waterbeheer kunnen uitbreiden? Deze vernieuwingen zijn op grond van de volgende criteria geselecteerd:

- ze zijn genoemd in de zoekconferentie;
- ze worden genoemd in adviezen en onderzoeken (Commissie WB21 2000, NRLO et.al., 2000, Raad voor het Landelijk Gebied 2000, Raad voor het Openbaar Bestuur 2001).

Ik beschrijf vier vernieuwingsthema's die elkaar gedeeltelijk overlappen, maar wel ieder een eigen ontstaansgeschiedenis hebben of een eigen wetenschappelijk of beleidsdomein vertegenwoordigen. Het gaat om het gebiedsbeleid, om de gevolgen van de adviezen van de Commissie WB21 in combi-

natie met de Europese Kaderrichtlijn Water, om interactieve planvorming en om de opkomst van het landschap als een nieuw integratiekader.

#### 5.1.1 Gebiedsbeleid

Het gebiedsgerichte beleid is voortgekomen uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (1988). Elf gebieden werden aangewezen waar ruimtelijke ordening en milieu (ROM) zodanig van elkaar afhankelijk waren dat een geïntegreerde gebiedsgerichte benadering nodig was. Zes daarvan werden gekozen omdat de oplossingen voor problemen zo ingewikkeld waren, dat er met de gangbare instrumenten en sectorale aanpakken geen hoop op verbetering was. De 'vuile' gebieden waren: Schiphol en omgeving, Kanaalzone Zeeuws-Vlaanderen, Rijnmond, Gelderse Vallei, De Peel en het IJmeer. De andere vijf waren gebieden met hoge landschappelijke en natuurwaarden die met extra inzet beschermd moesten worden tegen ruimtelijke en milieubedreigingen van buitenaf. De 'schone' gebieden waren: Groene Hart, Midden-Brabant, Zuidoost-Friesland, Drenthe en Mergelland. De opdracht aan overheden en private partijen in deze gebieden was om tot overeenstemming te komen over een gezamenlijke aanpak. Men ging uit van diagonale planning, dat wil zeggen dat uit alle lagen van het maatschappelijk veld, variërend van belangenorganisaties tot lokale, regionale en nationale overheden en van relevante sectoren als milieu, verkeer en economie, vertegenwoordigers aan het proces deelnamen. De ROM-gebiedsprojecten, zoals ze vanaf 1990 genoemd werden, vormden het voorbeeld voor het gebiedsgerichte beleid dat later in de Wet Milieubeheer is opgenomen.

Deze sturingspraktijk is dus nog jong, maar heeft zich in korte tijd spectaculair uitgebreid. Ovaa (1999) constateert in haar onderzoek naar de mogelijkheden van gebiedscontracten in drie Gelderse 'actiegebieden': "De geïnterviewden constateren dat het probleembesef en de bereidheid tot meedenken bij de verschillende partijen in de actiegebieden sinds de start van de gebiedsprocessen sterk is gegroeid. De stuurgroepen, samengesteld uit lokale overheden en plaatselijke belangengroepen en organisaties, spelen een belangrijke intermediaire rol tussen bewoners/gebruikers en provincie en raken steeds meer geïstitutionaliseerd. In de onderzochte actiegebieden is op het vlak van bestuurlijke vernieuwing de afgelopen jaren veel bereikt: de verdeling van verantwoordelijkheden met betrekking tot de aanpak van de gebieden is verschoven van de provinciale overheid in de richting van de samenwerkende publieke en private actoren in de regio" (Ovaa, 1999, p. 77).

De Vierde Nota Waterhuishouding beveelt het gebiedsgerichte beleid aan: "Het waterbeleid, zoals hiervoor geschetst, heeft alleen kans van slagen als het in samenwerking met betrokkenen en dus in de directe omgeving van mensen gestalte krijgt. Dit betekent dat problemen die lokaal en regionaal spelen ook zo veel mogelijk op dat niveau worden aangepakt. Ruimte voor

water betekent ook speelruimte voor de lokale situatie. Een gebiedsgerichte aanpak, waarbij binnen generieke grenzen naar een optimum kan worden gestreefd, is noodzakelijk voor de realisatie van de doelstellingen” (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998, p. 13).

Het regionale waterbeheer is vanaf het begin betrokken geweest bij de gebiedsprojecten. Over het algemeen was de inbreng van waterbeheerders vooral gericht op de uitvoering van projecten (Ter Harmsel en Van Slobbe, 2000, p. 15). Waterschappen hadden halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw, toen in de elf ROM-gebiedsgerichte projecten plannen van aanpak werden geformuleerd, veel projectvoorstellen op het gebied van beekherstel, natuurvriendelijke oevers en verdrogingbestrijding klaar liggen. Het gebiedsbeleid vormde een uitstekend platform om deze projecten snel en met voldoende subsidie uitgevoerd te krijgen. Dat een volwaardige inbreng van waterbeheerders in gebiedsgerichte projecten weerbarstiger is dan op het eerste gezicht lijkt, blijkt ook uit het onderzoek van Ovaa: “Het waterschap ziet de gebiedsprocessen als een kans, nl. om (fysieke) ruimte te verkrijgen voor herstel van watersystemen. In de praktijk slaagt het waterschap er vooralsnog niet in om voldoende personeel vrij te maken uit lopende taken, om intensief deel te nemen in de gebiedsprocessen. Binnen het waterschap wordt hard gewerkt om de hydrologische wensen en mogelijkheden zoveel mogelijk op kaart te zetten. Een gevaar is, dat dit in het gebiedsproces door de inbrenger of door de andere partijen wordt opgevat als claim, in plaats van als onderhandelingsinstrument. De gevraagde houding van eigen ideeën inbrengen en onderhandelen is nieuw voor de waterschapsmedewerkers” (Ovaa, 1999, p. 84).

De bijdrage van waterbeheerders aan de visie- en planvorming was tot voor kort dus zwak. Pas sinds 1999 met de opkomst van watervisies en waterkansenskaarten is hierin verbetering gekomen. Deze nieuwe producten kwamen op door het toegenomen besef dat waterbeheerders zich te veel lieten sturen door ruimtelijke ontwikkelingen, met het gevolg dat water letterlijk en figuurlijk in de verdrukking raakte. Dit besef kwam overigens niet alleen voort uit het gebiedsgerichte beleid. Een belangrijke aanjager voor de sturende rol van water was de ruimtelijke ordening, die zich ging voorbereiden op de formulering van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Men ging op zoek naar manieren om uitdrukking te geven aan het belang van watersystemen op de ruimtelijke ordening. Water moest sturender worden.

Bekende voorbeelden van visies zijn:

- Het plan ‘Levende Berging’ van de vijf waterschappen in de kop van Noord-Holland. Dit plan onderzoekt de mogelijkheden voor de vergroting van de boezemcapaciteit door middel van inlaatgebieden (WL Delft en Stroming bv, 1998). Aanvankelijk stond de provincie Noord-Holland aan de zijlijn, later heeft zij de regie van de uitwerking (en aanpassing) van dit eerste grote vernieuwende waterbergingsplan naar zich toe getrokken.

- De Reggevisie (Waterschap Regge en Dinkel et.al., 1997), een ruimtelijk uitgewerkte visie op het stroomgebied van de Regge, in een open proces met gemeenten, waterbedrijf en particuliere organisaties opgesteld door het Waterschap Regge en Dinkel. De visie is later grotendeels door de provincie Overijssel in haar Waterhuishoudingsplan opgenomen. (zie hoofdstuk 7).
- De waterkansenkaart Groene Hart. Een verkenning naar mogelijkheden voor waterberging in het Groene Hart, opgesteld door een groot aantal waterschappen. Deze waterkansenkaart is nu een input van informatie en van de meningen van waterbeheerders voor strategische omgevingsplannen.

Waterbeheerders zijn inmiddels een volwaardige partij in de commissies en projectgroepen die richting geven aan het gebiedsbeleid. Het is nu zelfs zo dat bij de inrichtingsplannen van de pilot-reconstructieprojecten, zoals het gebied Zuidwest Vallei (een deelgebied van de Gelderse Vallei), water als een eerste sturend element voor de ruimtelijke indeling is genomen.

#### 5.1.2 Het 'nieuwe waterbeleid'

De Commissie Waterbeheer 21e eeuw is in de casus van de zoekconferentie al uitgebreid aan de orde geweest. Haar advies heeft veel invloed gehad op het Nederlandse waterbeheer. Zo is door het Rijk, de provincies, de waterschappen en de gemeenten op 14 februari 2001 een startovereenkomst gesloten in het kader van het Betuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS). Het doel van het akkoord is om zo goed mogelijk invulling te geven aan de aanbevelingen van de Commissie WB21. "In de aard en omvang van de waterproblematiek doen zich structurele veranderingen voor die nopen tot een nieuwe aanpak in het waterbeleid. Het doel van deze startovereenkomst is te bevorderen dat de met het oog daarop noodzakelijke gemeenschappelijke aanpak van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen tot stand komt waarbij ieder van de betrokken bestuursorganen bijdraagt vanuit zijn specifieke verantwoordelijkheden en bevoegdheden. In deze startovereenkomst wordt het nieuwe waterbeleid ten aanzien van veiligheid en het voorkomen van wateroverlast (...) uitgewerkt" (ministerie van Verkeer en Waterstaat, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2001, p. 1).

Een van de adviezen van de Commissie WB21 (2001) was om het stroomgebiedbeheer als uitgangspunt te nemen. De commissie heeft daartoe een kaart in haar rapport opgenomen waarop zeventien stroomgebieden ingetekend staan. Provincies hebben de opdracht de regie te voeren over het opstellen van stroomgebiedsvisies. "Het waterbeleid wordt gebaseerd op de stroomgebiedbenadering conform de Europese Kaderrichtlijn Water. Op basis daarvan wordt Nederland internationaal gezien opgedeeld in vier stroomgebieden: de Rijn, de Maas, de Schelde en de Eems. Bij de nationale



en regionale uitwerking zullen deze internationale stroomgebieden verder worden opgedeeld in deelstroomgebieden. Voorlopig wordt uitgegaan van de globale aanduiding van de begrenzingen van de deelstroomgebieden, zoals die door de Commissie Waterbeheer 21e eeuw zijn aangegeven. De deelstroomgebieden zullen waar nodig in onderling overleg tussen de partijen worden bijgesteld. Daarbij zullen de grenzen van de vier internationale stroomgebieden leidend zijn” (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001).

Velen zien het BANS-proces als een belangrijke inhoudelijke vernieuwing. Het is voor het eerst dat waterbeheerders en ruimtelijke ordenaars op stroomgebiedniveau gezamenlijk visies opstellen. De vernieuwing in de sturing van het regionale waterbeheer bestaat eruit dat provincies, waterschappen, Rijkswaterstaat en gemeenten gezamenlijk en vaak ook nog met publieke consultaties een ruimtelijke visie op de toekomst van stroomgebieden formuleren. Deze visies zouden een belangrijk ankerpunt voor toekomstige activiteiten kunnen worden. Een potentieel probleem is dat de opstelling, ondanks publieke consultaties, vrijwel volledig door de overheid wordt gedomineerd.

Sinds de ondertekening van de intentieverklaring voor het BANS over het nieuwe waterbeleid werken provincies en waterschappen hard aan het opstellen van deelstroomgebiedvisies. De formulering van de deelstroomgebiedvisies blijkt zo ingrijpend dat vrijwel alle beleids- en planvormingsactiviteit op dit moment in deze nieuwe visies gaat zitten. De aanpak blijkt per regio nogal te verschillen. De zandgebieden waren al bezig met het opstellen van reconstructieplannen. Zij gebruiken de onderliggende watervisies als input voor de stroomgebiedvisies. Zo heeft de provincie Limburg voor alle stroomgebieden gedetailleerde onderzoek laten verrichten. Voor de provincie Gelderland is één, alles omvattende studie uitgevoerd, de blauwdruk genaamd, die als onderlegger gaat dienen voor de op te stellen visies.

De blauwdruk Oost-Nederland is een uitgebreide GIS-analyse van de kansrijkheid van stroomgebieden voor de functies landbouw, natte natuur, water (retentie), woon- en werklocaties of combinaties daarvan. Op grond van eigenschappen van watersystemen (infiltratie, kwel, grondwatertrap et cetera) en eisen die functies aan het water stellen is geanalyseerd waar eigenschappen en eisen overeenkomen. Daar bestaat een kansrijke situatie. Deze zijn per deelstroomgebied (375 in totaal) ingetekend.

De analyses zijn voor het gehele reconstructiegebied Oost-Nederland uitgevoerd. Dat omvat de beheergebieden van de waterschappen Groot Salland, Veluwe, Vallei en Eem, Rijn en IJssel en Regge en Dinkel. Het valt op dat de Veluwe (het grootste aaneengesloten natuurgebied van Nederland) geclassificeerd wordt als meest kansrijk voor woon- en werklocaties en dat gebieden ten noordwesten van Zwolle (waar uitgebreide Vinex-nieuwbouw plaatsvindt) als minst kansrijk worden aangemerkt (Grontmij en Alterra, 2001).

De waterbeheerders van de niet-zandgebieden hanteerden de eerder opgestelde waterkansenkaarten en watervisies als startpunt. Deze waren niet gebiedsdekkend, en detailniveau en legenda weken zodanig van elkaar af dat er veel afstemmingswerk nodig was. De provincie Noord-Holland heeft begin 2001 alle waterbeheerders, inclusief vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat, de Vereniging van Noord-Hollandse Gemeenten en buurprovincies, uitgenodigd om te bespreken hoe het beste tot deelstroomgebiedsplannen gekomen kon worden. Een belangrijk discussiepunt vormde de begrenzing van de stroomgebieden. In het eindadvies aan de besturen van de waterbeheerders bleven twee opties over (bron: ambtelijk advies aan de stuurgroep WB21 Noord-Holland):

- Optie 1: twee deelstroomgebieden, te weten het Noorderkwartier (boven het Noordzeekanaal) en de beheergebieden van Amstel, Gooi en Vecht, Stichtse Rijnlanden, Rijnland, Schieland en Delfland samen.
- Optie 2: drie stroomgebieden, te weten het Noorderkwartier en twee gebieden ten zuiden van het Noordzeekanaal. De waterschapsgrenzen vormen de grens tussen enerzijds Amstel, Gooi en Vecht en Stichtse Rijnlanden en anderzijds Rijnland, Schieland en Delfland.

Na veel discussie is gekozen voor de meest pragmatische weg, door de beheergebieden van de waterbeheerders als eenheid te nemen.

Vermeldenswaardig is de positie van Rijkswaterstaat in de ambtelijke voorbereidingsgroep, die pleitte voor een stroomgebied dat geheel Zuid- en Noord-Holland omvatte. Het argument hiervoor was dat deze gebieden afwateren op het Amsterdam-Rijnkanaal en het Noordzeekanaal en dat dit systeem als één watersysteem is op te vatten.

De provincie Utrecht heeft een eigen projectteam opgericht, met als taak de benodigde stroomgebiedsvisie op te stellen. Het team maakt maximaal gebruik van bestaande producten, zoals de visie van het waterschap Vallei en Eem of de natte-structuurschets van Stichtse Rijnlanden. Dit blijkt redelijk te werken, ondanks de zorg van de waterschappen dat de provincie hun werk gaat overdoen. Toen de provincie voorstelde 'watertafels' (interactieve bijeenkomsten met belangengroepen en bewoners) te organiseren, leidde dat tot bezorgde reacties van de waterschappen, die net hun eigen interactieve processen over de eigen visies hadden afgesloten. Het initiatief van de provincie zou overbodig zijn en de deelnemers aan de bijeenkomsten zouden moeilijk begrijpen waarom ze twee keer voor hetzelfde onderwerp uitgenodigd moesten worden. De watertafels zijn niet doorgegaan.

Het is te vroeg voor een evaluatie van het resultaat van het proces om tot stroomgebiedsvisies te komen. De planning voor de afronding is inmiddels verschoven van februari 2002 naar eind 2002.

### 5.1.3 Interactieve planvorming of open planprocessen

Interactieve planvorming of open planning raakte in de jaren negentig van vorige eeuw in zwang (zie Van Woerkum, 2000). Op nationaal niveau is ermee gewerkt in de ‘nut en noodzaak’-discussies over projecten als de Tweede Maasvlakte en de uitbreiding van Schiphol. De Vierde Nota Waterhuishouding (1998) is in een open planproces opgesteld. Ook provincies, waterschappen en gemeenten kiezen voor open planprocessen. De term interactieve planvorming wordt veel gebruikt in combinatie met andere termen: “bestuurlijke vernieuwing, communicatieve sturing, open planproces responsief besturen, coproductie van beleid, participatieve planvorming en vraaggericht beleid (...). Het gaat om het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit” (Edelenbos et.al., 2001, p. 13-14).

Hoewel waterbeheerders volop experimenteren met participatieve communicatiemethoden, vindt communicatie veelal nog plaats op traditionele wijze, meestal via eenrichtingsverkeer in de vorm van een inspraakronde. Waterschappen ervaren het interactief werken met belanghebbenden als een belangrijk, maar moeilijk deel van hun werk. Ze zijn er onvoldoende op toegerust. Vaak is er wel sprake van een gesprek met de belanghebbenden in de regio, maar dat leidt nog niet tot een doeltreffende, tweezijdige communicatievorm. Ervaringen met studiegroepen, klankbordgroepen en andere participaties zijn positief. Vergaande participatie van belangengroepen kan tot creatieve en vernieuwende oplossingen leiden en leidt tot wederzijds begrip (STOWA, concept-verslag Waternood, peilbeheer en communicatie). Ondanks de pogingen van waterschappen (en provincies) om participatieve methoden toe te passen, herkent de NRLO et.al. de volgende redeneerlijn van waterbeheerders: “Waterbeheerders voeren doelen uit die boven twijfel zijn verheven. De uitvoering verzorgen zij door objectief gezien de optimale maatregelen uit te voeren. Om medewerking van burgers te verkrijgen is draagvlak onontbeerlijk (...). Voorlichting is het devies. Het komt daarbij voor dat overheden en semi-overheden het concept van een ‘open planproces’ gebruiken om voorgebakken plannen aan de man te brengen. In wezen is het gebruik van deze term voor dergelijk eenrichtingsverkeer een omstreden uitleg van wat een open planproces behelst” (NRLO et.al., 2000b, p. 78).

De casus Dalmsholte (zie hoofdstuk 5.3) laat zien dat nuancering van de NRLO-stelling mogelijk is. Provincies en waterschappen zijn in sommige opzichten verder dan het NRLO-citaat doet vermoeden.

#### 5.1.4 De opkomst van het landschap

De Raad voor het Landelijk Gebied (2000) stelt in zijn advies ‘Het belang van samenhang’: “Het geheel van collectieve waarden in het landelijk gebied – het landschap – is het beginkapitaal en moet daarom ook het uitgangspunt zijn voor de verdere ontwikkeling, dat wil zeggen dat activiteiten in beginsel zijn toegestaan, mits ze de kwaliteit van het landschap versterken. Daarbij is een nieuwe verhouding nodig tussen de gelegitimeerde top-down bemoeienis ten behoeve van waarden van (inter)nationaal en provinciaal belang enerzijds en de even legitieme lokale inbreng en creativiteit anderzijds. Voor het lokale proces moet een geïntegreerde kwaliteitsbenadering mogelijk worden, een stappenplan waarin het innovatievermogen zich kan richten op kwaliteitsverbetering in plaats van het ontduiken van regels” (p. 9).

Vanuit de rijksoverheid is er een ontwikkeling gaande naar Nationale Landschappen. Dit fenomeen is oorspronkelijk zo’n 25 jaar geleden ontwikkeld, tezamen met Relatienota en de Nota Nationale Parken, maar sloeg toentertijd niet aan. In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening komt het instrument terug: “Grote eenheden met een sterke eigen identiteit, die karakteristiek zijn voor Nederland worden aangemerkt als Nationaal Landschap. Deze gebieden omvatten een geheel van steden, dorpen, landschap, natuur en cultuurhistorie, waarvoor een samenhangend beleid en programma wordt ontwikkeld. De volgende Nationale Landschappen genieten bijzondere bescherming: het Groene Hart, Noord-Hollands Midden en de Hoeksche Waard en mogelijk het Limburgs Heuvelland, een deel van het rivierengebied en een deel van de Zeeuws-Zuid-Hollandse delta. (...) Provincies kunnen op eigen initiatief Provinciale Landschappen aanwijzen” (ministerie van VROM, 2001, p. 31). Het Nationaal Landschap biedt meer flexibiliteit dan een Nationaal Park. Het geeft lokale en regionale partijen ruimte om een eigen richting uit te zetten en er zijn geen grenzen waarbinnen knellende regels gelden. Coalities tussen boeren en groene partijen worden mogelijk. In veel opzichten lijken Nationale Landschappen op het gebiedsbeleid, de sturing van de planvorming in Nationale Landschapsparken wordt net als die van het gebiedsbeleid georganiseerd. Het verschil is dat de rijksoverheid meer prioriteit aan de Nationale Landschappen zal schenken en dat ze de begrenzingen zal gebruiken als toetsingskader voor gewenste ontwikkelingen.

Een interessant aspect van de opkomst van het landschap is de toegenomen invloed van landschapsarchitecten. Een uiting daarvan is de grote rol die landschapsontwerpbureaus op het ogenblik spelen. Bureaus als H+N+S en Nieuwe Gracht zijn opinievormend en verkrijgen veel opdrachten van waterschappen voor het ontwikkelen van visies. Een goed voorbeeld is het integraal in het advies van de Raad voor het Landelijk Gebied (2000) opgenomen essay van H+N+S Landschapsarchitecten ‘Streekpost Den Haag’.

## 5.2 Interactieve planvorming in Dalmsholte

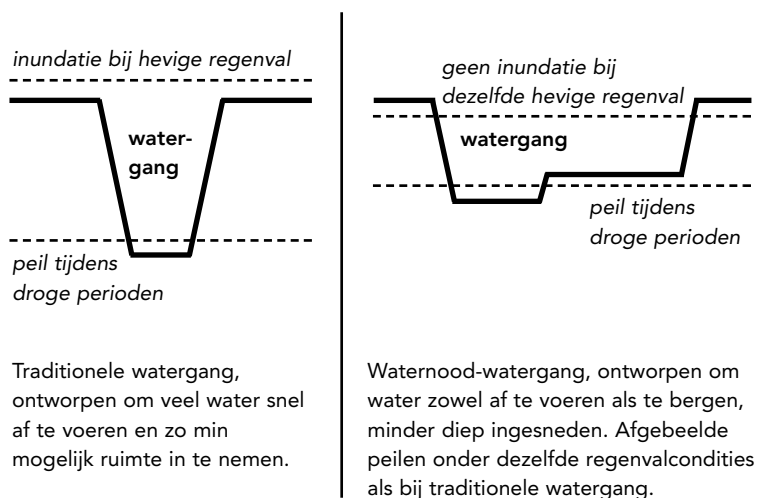
Waternood (zie hoofdstuk 4 over de casus GGOR) was in eerste instantie het antwoord van het regionale waterbeheer op de verdroging. Later heeft de ontwerpssystematiek van waterhuishoudkundige stelsels zich verder ontwikkeld als een middel om verdroging, wateroverlast en waterkwaliteitsproblemen in één keer op te lossen. Het idee is dat watergangen en kunstwerken radicaal andere dan de traditionele ontwerpen krijgen. Principes die ten grondslag liggen aan traditionele systemen zijn: zo diep en snel mogelijk afwateren en daarvoor zo min mogelijk grond gebruiken. Het gevolg daarvan is dat water snel wordt afgevoerd, maar dat in droge tijden de diepe geulen het grondwater naar beneden trekken. Een alternatief is om de watergangen ondieper en breder te maken. In droge tijden fungeren de watergangen dan niet als diepe ‘grondwaterneerhalers’ en in natte tijden zorgt de breedte voor extra berging. De voordelen zijn evident: er ontstaat zo minder verdroging, meer sponswerking en door de bredere en ondiepere watergangen komt er ook meer ruimte voor ecologische verantwoorde oevers en laagten. Het enige nadeel is dat er meer ruimte voor nodig is dan gebruikelijk (ongeveer twee à vier keer zo veel als in traditionele waterhuishoudkundige stelsels). Het systeem heeft zich inmiddels in proefprojecten bewezen, maar dat is nog nauwelijks bekend bij grondgebruikers. Een waterschap dat de Waternood-principes wil implementeren, heeft medewerking nodig van de grondgebruikers, want er is immers extra ruimte nodig.

### 5.2.1 De casus Dalmsholte

Het Waterschap Groot Salland is een voorloper op dit gebied. Al jaren experimenteert het met Waternood. Toch blijkt de implementatie in het veld op wantrouwen en daardoor gebrek aan medewerking te stuiten. Om die reden werd besloten om de zaken in de gemeente Dalmsholte anders aan te pakken. In het gebied is binnen de kaders van het Vecht-Regge project (zie hoofdstuk 7) een Ruilverkaveling Administratief Karakter (RAK) in voorbereiding. De gedachte was om de herinrichting van watergangen te koppelen aan deze RAK, zo kan werk met werk gemaakt worden en de RAK geeft gemakkelijker toegang tot subsidies. Bovendien zou, bij wijze van proef, het ontwerp van het nieuwe waterhuishoudkundige stelsel samen met boeren uitgevoerd worden. Daartoe werd aansluiting gezocht bij een door het stowa gefinancierd onderzoeksproject ‘Communicatie en Waternood’. In goed overleg tussen het waterschap en de onderzoekers werd besloten om twee ontwerpateliers te houden.

Boeren uit een proefgebied van circa duizend hectare worden uitgenodigd. De eerste avondbijeenkomst vindt plaats op een dinsdagavond in een mid-

denin het gebied gelegen café. De zaal stroomt vol met boeren. Zo vol dat extra stoelen moeten worden aangesleept. De voorzitter is lid van het dagelijks bestuur van het waterschap en tevens bestuurder van LTO-Nederland. Een boerenbestuurder dus. Hij heet de aanwezigen welkom, licht het programma toe en geeft aan dat een ontwerpatelier een nieuwe ervaring is voor het waterschap en dat het gaat om een proef. Daarna geeft hij het woord aan een technisch medewerker van het waterschap. Deze beschrijft met behulp van een computerpresentatie de principes van Waternood.



Figuur 5.1 Dwarsdoorsnede van een watergang, het principe van Waternood (bron: presentatie van het Waterschap Groot Salland).

De waterschapsmedewerker geeft aan dat in droge tijden het grondwater gemiddeld dertig centimeter hoger staat dan met het huidige diepe systeem en dat er in natte tijden minder wateroverlast is (zie figuur 5.1). Hij schat dat het systeem in het proefgebied twintig hectare aan ruimte kost. Dat is ongeveer drie à vier keer zo veel als de ruimte die het huidige systeem van sloten en watergangen inneemt. De presentatie is simpel dankzij de tekeningen, maar tegelijkertijd theoretisch en abstract.

De reacties uit de zaal zijn wantrouwig van aard. De toon wordt gezet door de eerste boer, die botweg en zonder toelichting verklaart dat hij geen belangstelling heeft en niet zal meewerken. Later blijkt dat deze man hobby-boer is en weinig land heeft. Het publiek ziet het voorstel van het waterschap als een sluipende beweging om meer natuur in hun gebied te krijgen. Vanuit een gebiedsgericht project (het Vecht/Regge-project) is namelijk een natuurclaim op het gebied gelegd van zestig hectare, wat de boeren zien als een bedreiging. Het waterschap ontkent dat Waternood een verdeckte poging

is om meer natuur te krijgen, maar het beeld heeft zich vastgezet en is niet meer weg te krijgen. Waarschijnlijk heeft de hardnekkigheid van het beeld ook te maken met de PowerPoint-presentatie, waar op een van de plaatjes van een verbrede watergangen natuur was ingetekend.

Een ander punt van zorg is de Europese ammoniakregelgeving, waarin droge gronden een aparte status krijgen die het recht op de mestproductie per hectare verkleint, zodat er minder koeien per hectare gehouden kunnen worden. Hoewel het Minas-probleem niets met Waternood te maken heeft, wordt het wel genoemd. Waarschijnlijk vanuit de sfeer dat Waternood – net als Minas – weer iets is wat de boeren vanuit de overheid wordt opgelegd. Gedetailleerde vragen volgen over hectaren, compensatieregelingen en dergelijke. De sfeer blijft wantrouwig en richt zich tegen het waterschap: “Kom als het regent eens achter je bureau vandaan om zelf te kijken”, wordt er bijvoorbeeld geroepen.

De voorzitter weet iets van de druk van de ketel te halen door ten eerste veel begrip te tonen voor de zorgen van de boeren, hij is immers LTO-bestuurder, en ten tweede door omstandig het LTO-beleid ten aanzien van Minas toe te lichten.

Vervolgens gaat men uiteen in vier werkgroepen, die ieder in een hoek van de zaal plaatsnemen. De zaal is inmiddels aardig rokerig en heet. Eenmaal in de werkgroepen slaat de sfeer om. Het wordt haast gemoedelijk, iedere groep zit of staat gebogen over kaarten van het gebied. Boeren zoeken hun eigen percelen en maken grappen met buurtgenoten. De opdracht is om op de kaarten in te tekenen waar sprake is van wateroverlast en waar van droogte. Er is vooral sprake van overlast. Boeren geven wel meteen aan dat de oplossing volgens hen simpel is: het waterschap moet zijn stuwen beter beheren en meer maaien. Meer is er volgens hen eigenlijk niet nodig.

De resultaten uit de werkgroepen worden plenair gepresenteerd en vervolgens sluit de voorzitter de vergadering. Twee weken later vindt de volgende bijeenkomst plaats, dan zal er gepraat worden over oplossingen voor de geconstateerde knelpunten. De sfeer is nog steeds gemoedelijk, maar toch hebben de facilitatoren bij de evaluatie van de bijeenkomst het gevoel dat Waternood een station te ver is. De boeren willen er niet aan, hun oplossing is die van het traditionele waterbeheer; meer stuwen en beter onderhoud. Het probleem is hoe het vervolg van dit interactieve proces eruit moet gaan zien. Na de overweldigende weerstand is het lastig Waternood als oplossing te presenteren, want dan zou het open proces niet geloofwaardig overkomen. Maar het waterschap kan ook niet naar de traditionele middelen grijpen, want dat zou het bestuur niet accepteren en bovendien zou het dan subsidie mislopen.

In een tussentijdse bijeenkomst op het waterschapskantoor wordt het eerste ontwerpatelier geëvalueerd en wordt besproken hoe nu verder te

gaan. Geconstateerd wordt dat de theoretische en vrij abstracte presentatie van Waternood ongelukkig getimed was. In feite had het waterschap de oplossing al gegeven, voordat de boeren naar de knelpunten werd gevraagd. Dat moest achteraf gezien wel weerstand oproepen. Het waterschap voelt zich echter ook miskend: de boeren hadden veel klachten over stuw- en maaibeheer die feitelijk onjuist waren (bijvoorbeeld dat er maar één keer per jaar of niet gemaaid wordt, terwijl er wel degelijk twee keer gemaaid wordt). Verder wil het waterschap Waternood graag implementeren, maar hoe moet dat in de gegroeide situatie nu verder gedragen worden? Ook blijkt dat de Dienst Landelijk Gebied, die de RAK uitvoert, naar de provincie Overijssel is gestapt om te klagen over het feit dat het waterschap zich achter de rug van de dienst om met de inrichting van het gebied bemoeit. Besloten wordt dat:

- het waterschap op grond van feiten uitlegt dat het meer doet dan de boeren denken;
- aan het uitgangspunt van Waternood wordt vastgehouden;
- er contact gezocht wordt met de RAK-organisatie om eventuele wrijvingen op te lossen;
- er geen technische, abstracte verhalen meer gehouden worden, maar dat de verhalen zich concreet op de streek richten;
- het wellicht een argument is om Waternood juist te koppelen aan de natuurclaim van het gebiedenproject Vecht/Regge, in plaats van iedere betrokkenheid te ontkennen.

De tweede avond zijn weer alle stoelen bezet; er zijn circa veertig mensen, ongeveer tien minder dan de eerste avond. Na zijn opening geeft de voorzitter het woord aan het hoofd van het onderhoudsdistrict van het waterschap waaronder het gebied valt. De man in kwestie begint met een zeer technische, bureaucratische en uitgebreide opsomming van de werkzaamheden die zijn district allemaal uitvoert. Langzaam werkt hij naar het gebied zelf toe. Hij toont, aan de hand van grafieken, hoe vaak er de afgelopen jaren gemaaid is en hoeveel de stuwen gebruikt zijn. Met zijn verhaal bereikt hij twee doelen, hij geeft aan dat het waterschap meer doet dan de boeren denken én hij bewijst dat de oplossingen van de boeren – een ander stuwbeheer en meer maaien – niet voldoen om de door henzelf aangegeven wateroverlast te laten verdwijnen. Maar wellicht het belangrijkste is dat de man weliswaar technisch en bureaucratisch overkomt, maar tegelijkertijd betrouwbaar en integer. Hij presenteert zich als een dienstverlenend waterschapper en zijn verhaal ondersteunt dat beeld naadloos. De man vertelt aan de hand van de feiten wat het waterschap doet en dat is meer dan de boeren dachten. Bovendien doet hij dat in een taal die de boeren begrijpen.

Na de waterschapsman is de spreker van de eerste bijeenkomst aan de beurt. Hij begint te vertellen dat hij na een hevige regenbui het gebied is



ingegaan en inderdaad heeft geconstateerd dat er sprake is van wateroverlast. Vervolgens schetst hij de streek, al sprekend, op een blanco papier en geeft hij in grote lijnen aan wat er volgens hem moet gebeuren om de problemen op te lossen. Het wordt een combinatie van vergroting van de berging in het gebied en vergroting van de afvoercapaciteit van de grootste watergang. In de planvorming kan dan het stuwbeheer meteen onder de loep worden genomen. Waarschijnlijk kan de plaatsing en de dimensionering van de stuwen inderdaad beter. Een ander maaibeheer is moeilijk, vooral omdat de boeren hun maïs tot aan de slootinsteek planten. Meer maaien betekent dus meer schade aan het gewas en het waterschap kiest ervoor die schade te voorkomen.

Er wordt nog wat gemopperd in de zaal, maar een aantal mopperaars wordt door de aanwezige boeren zelf gecorrigeerd. De reacties en vragen zijn in tegenstelling tot de vorige bijeenkomst praktisch van aard en op probleemgericht.

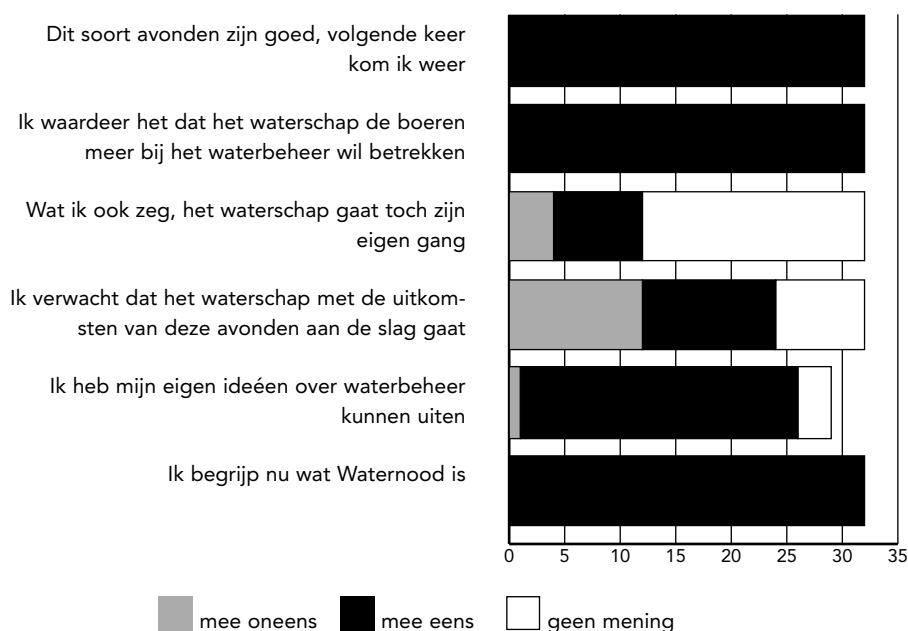
Dezelfde vier werkgroepen van de vorige keer krijgen nu tot taak in het gebied oplossingen voor de knelpunten in te tekenen. De knelpuntenkaart van de vorige bijeenkomst wordt daartoe op de tafels uitgespreid. Weer richt de discussie zich in belangrijke mate op de stuwen, maar het maaibeheer blijft deze keer buiten schot. Voorzichtig worden de eerste stappen richting ruimte voor water gedaan. In een van de groepen beseft een boer wiens land regelmatig onder water loopt dat hij in feite over natuurlijke retentie beschikt, maar daar nu geen compensatie voor krijgt. Waarom niet zijn land te koop aanbieden of in het kader van de RAK ruilen, zodat hij droge grond krijgt en de natte grond de 'bergings'functie die ze nu toch al heeft, nog beter kan vervullen? Ergens anders wordt een stuwte ingetekend met als doel water van hoge gronden vast te houden, zodat er minder vochttekorten optreden in droge tijden.

Bij de plenaire presentatie van de resultaten uit de werkgroepsessies blijkt dat de contouren van een compromis tussen traditioneel waterbeheer en Waternood zich aftekenen. Het aardige is dat het een werkbaar uitgangspunt vormt voor verdere planvorming door het waterschap en dat de boeren duidelijk richting aan de plannen hebben gegeven door op het belang van de stuwen te wijzen. Verder is helder geworden dat meer maaien geen reële oplossing is, daar wordt dan ook nauwelijks meer om gevraagd.

De ambtelijke vertegenwoordiger van het waterschap verklaart dat de aangedragen ideeën zorgvuldig meegenomen worden in de planvorming. En dat het waterschap een half jaar nodig denkt te hebben om de planvorming af te ronden.

De avond wordt afgesloten met een evaluatie door de onderzoekers van STOWA (zie figuur 5.2). Het doel van de evaluatie is de mening van de boeren over de gehanteerde aanpak te peilen. Een van de begeleidende onderzoekers presenteert plenair zeven stellingen. De aanwezigen kunnen

vervolgens door groene, gele en rode kaarten op te steken aangeven of zij het respectievelijk eens zijn, niet weten of oneens zijn met de stellingen. Het gezamenlijke opsteken van de kaarten, compleet met misverstanden en spontane uitroepen, leidt tot grote hilariteit. De sfeer bereikt een hoogtepunt. De voorzitter sluit de avond.



Figuur 5.2 Grafiek van de evaluatie.

### 5.2.2 Reflectie op de casus

Het door het waterschap gemaakte plan was nog niet af ten tijde van het schrijven van deze dissertatie. De uiteindelijke test van deze interactieve aanpak is in hoeverre de boeren hun ideeën terugvinden in het eindontwerp en in hoeverre het waterschap erin slaagt zijn Waternood-principes toe te passen. Wordt er voldoende grond te koop aangeboden voor waterbergingsdoeleinden? Dat soort vragen is in dit stadium niet te beantwoorden. Wel is duidelijk dat de boeren van Dalmsbolte het waarderen dat hun mening gevraagd werd en dat ze na de tegenvallende sfeer van de eerste bijeenkomst verrassend snel bereid bleken voorzichtig met het idee van het waterschap mee te denken. Volgens mijn observaties is dat te danken aan het feit dat in de tweede bijeenkomst de twee sprekers van het waterschap betrouwbaar en integer overkwamen en dat zij hun verhalen op de streek zelf richten in plaats van op theoretische modellen. Ook het feit dat de voorzitter bij het publiek goed bekend was en goed aanvoelde wanneer stoom afgeblazen moest worden of een programmawijziging nodig was, heeft geholpen. Ten

slotte deed de methode om de boeren in kleinere groepen voor hun eigen percelen problemen en oplossingen te laten intekenen de aanvankelijk wantrouwige sfeer omslaan in een constructieve houding. Boeren bleken het te waarderen dat ze de gelegenheid kregen hun eigen waterhuishoudkundige situatie uit te leggen.

In hoeverre kan de casus met behulp van het conceptuele kader van dit onderzoek geanalyseerd worden? In de eerste plaats was er sprake van een charismatische leider. De voorzitter had gezag, niet door zijn hiërarchische positie, maar doordat hij serieus en met kennis van zaken inging op de problemen van de aanwezigen. Hij had er geen bezwaar tegen het Minas-probleem dat de boeren zo bezig hield te bespreken, terwijl dit onderwerp geheel buiten de orde van de bijeenkomst viel. In zekere zin was de eerste reactie van de boeren een uiting van 'crisis'-gevoelens. Een crisis waarin zij naar hun mening zijn terechtgekomen door de vergaande invloed van Europese en nationale beleid op hun bedrijfsvoering. De voorzitter wist hen uit dit 'beperkt handelen'-domein te halen door hen uit te nodigen in werkgroepen uiteen te gaan. De werkgroepdiscussies rond de kaarten waren informeel en rommelig van aard. Maar juist daardoor ontstond ruimte voor onverwachte wendingen, zoals het besef van de landeigenaar dat wat hij beschouwde als een lastig, nat stuk land, ook gezien kon worden als een natuurlijk retentiegebied. Er ontstond, zij het voorzichtig, ruimte voor vernieuwing. Het is nu aan de ontwerpers van het waterschap om deze ruimte te benutten, door goede plannen te maken, maar ook door bijvoorbeeld contact met de deelnemers van het ontwerpatelier te houden.

### 5.3 Analyse en conclusies

Is er nu van een leer- of vernieuwingscyclus sprake volgens de kenmerken van het conceptuele kader?

Tabel 5.1 vat de elementen van vernieuwing die in dit hoofdstuk besproken zijn samen en zet ze naast de kenmerken van het conceptuele kader.

*Tabel 5.1 Kenmerken van de ecocyclus van Hurst afgezet tegen vernieuwingssignalen.*

Fase	Kenmerk	Analyse vernieuwingscyclus
Levenscyclus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestatiegericht</li> <li>• Doel-middelen-rationaliteit</li> <li>• Bureaucratie, hiërarchie</li> <li>• Do as before but more</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deelstroomgebiedsvisies?</li> <li>• Gebiedsgerichte projecten</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impliciete visie en waarden</li> </ul>	
Crisis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Omgevingsafhankelijk</li> <li>• Perceptie van turbulente omgeving</li> <li>• Afbraak van formele structuren</li> <li>• Weathering the storm</li> <li>• Impliciete concepten, visies en waarden</li> </ul>	
Vernieuwingscyclus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Waardegericht, charismatisch leiderschap</li> <li>• Leren</li> <li>• Netwerkstructuur</li> <li>• Unlearning yesterday</li> <li>• Expliciete-waardediscussies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De dialoog van multinationale organisaties</li> <li>• Commissie WB21</li> <li>• Gebiedsgerichte projecten</li> <li>• Waterlood in Dalmsholte</li> </ul>
Fundamentele vernieuwing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Idealengericht, inspiratie</li> <li>• Creatief ondernemerschap</li> <li>• Kleine informele organisaties</li> <li>• Inventing tomorrow</li> <li>• Expliciete visies en waarden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gebiedsgerichte projecten</li> <li>• Landschapsontwikkeling, opkomst landschapsbureaus</li> <li>• Deelstroomgebiedsvisies?</li> </ul>

Een kenmerk van een leer- of vernieuwingscyclus is het informele netwerk-karakter. De internationale dialoog over toekomstige verdeelvraagstukken is een netwerkactiviteit en heeft dus het kenmerk van een vernieuwingscyclus. De Commissie WB21 is in het vorige hoofdstuk ook al onder het kopje 'crisis' geschaard. Dat komt omdat de commissie in feite een daad van creatieve destructie heeft gepleegd. Zij analyseerde het waterbeheer en kwam op gezaghebbende wijze tot de conclusie dat het huidige waterbeheer te vaak niet op orde is. Deze conclusie was schokkend, maar zij werd vrijwel door niemand bestreden. Kennelijk stelde de commissie iets dat door velen werd aangevoeld. Maar na deze daad van destructie vervolgde de commissie haar advies met het formuleren van principes voor verbetering. Daarmee nam ze in feite het leiderschap in de benodigde waardediscussie. Ook de aanpak van de commissie past in dat beeld, ze heeft immers steeds op een open en transparante wijze gewerkt.

De vernieuwing van de sturingspraktijk volgt twee dominante, deels overlappende sporen. In de eerste plaats dat van het gebiedsbeleid, waarin een groot aantal partijen uit het landelijk gebied plannen maakt voor de

ontwikkeling van regio's. Het gebiedsbeleid is in theorie een goed voorbeeld van sturing in een netwerkorganisatie of van horizontalisering, zoals in de Verkenningen 2002 beschreven. Provincies spelen over het algemeen een initiërende en regisserende rol. Waterschappen hebben gebiedsgerichte projecten lang gebruikt als vehikel om tot snelle uitvoering van projecten te komen, maar slagen er steeds vaker in te participeren in visie- en planvorming. In dit licht moeten de vele watervisies en waterkansenkaarten gezien worden. Waterschappen zien ook het nut van de open en interactieve methoden van planvorming die in het gebiedsbeleid gehanteerd worden. Voorzichtig beginnen zij deze methoden zelf te hanteren. De casus Dalmsholte is hier een voorbeeld van.

Ook de voorbereiding van het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl 2002 (BANS) en de opstelling van deelstroomgebiedsvisies heeft kenmerken van een vernieuwing. Het gaat om relatief kleine projectgroepen, bestaande uit meerdere partijen die de relatie water-ruimtelijke ordening moeten uitwerken. De opstellers van de deelstroomgebiedsvisies maken dankbaar gebruik van de vele waterkansenkaarten en watervisies die de afgelopen jaren zijn gemaakt. Dit tweede spoor zoekt de aansluiting tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening. Op de achtergrond speelt de Europese Kaderrichtlijn Water een rol.

Het Bestuursakkoord 2002 wordt gekenmerkt door grote haast, waardoor er van een open en interactieve benadering van maatschappelijke actoren buiten de overheid weinig terecht komt. Wel vindt er toenadering plaats tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening. De slag naar streekplannen en naar gemeentelijke plannen wordt door de opstellers van de deelstroomgebiedsvisies bewust gemaakt.

Een ander risico van de haast waarmee deelstroomgebiedsvisies gemaakt worden, is dat de inhoudelijke vernieuwing nauwelijks van de grond komt en dat de visies zich beperken tot simpele claims op ruimte en geld. Een 'worst case'-scenario is dat provincies en waterschappen slechts ruimteclaims, uitgedrukt in hectaren en een bijbehorend kostenplaatje, aan het BANS-proces leveren in de veronderstelling dat ze daarmee financiering voor de aankoop van gronden van het Rijk krijgen. Indien dit de praktijk wordt, is er van fundamentele vernieuwing geen sprake.

Tot slot is de casus Dalmsholte een voorbeeld van een creatieve omgeving, waarin deelnemers naar vernieuwende inrichtingswijzen van de waterhuishouding hebben gezocht. Door het aanvankelijke wantrouwen van de participanten en de korte duur van het proces (twee avonden binnen drie weken) is geen sprake van een fundamenteel leerproces, maar elementen ervan zijn herkenbaar.

De landschapsbureaus die gebruikmaken van nieuwe inzichten bij het ontwerpen van landschappen zijn het resultaat van initiatieven van creatieve ondernemers. In die zin is de opkomst van aandacht voor het landschap in het waterbeheer een vernieuwing.

# Reflectie

In de vorige drie hoofdstukken zijn aspecten van de praktijk van de sturing van regionaal waterbeheer beschreven. In de concluderende paragrafen van deze hoofdstukken heeft een eerste toetsing aan het conceptuele kader plaats gevonden. Dit hoofdstuk brengt elementen uit deze deelconclusies samen met het doel om in paragraaf 6.1 tot een diagnose te komen van de sturingspraktijk en met het doel om in paragraaf 6.2 een eerste zoekrichting te formuleren voor aanbevelingen over vernieuwing. Paragraaf 6.3 formuleert de conclusie.

## 6.1 De diagnose

Het eerste deel van het onderzoeksdoel (zie paragraaf 1.2) is om verandingsprocessen die zich in de sturing van het regionale waterbeheer voor doen te analyseren. Deze analyse voer ik door middel van een diagnose van de in de vorige hoofdstukken besproken processen uit. In eerste instantie analyseer ik daartoe de coherentie van het sturingssysteem, is er met andere woorden sprake van een zekere mate van coherentie tussen waarden, visies, concepten en acties? In tweede instantie wordt de mate van correspondentie tussen het sturingssysteem en haar omgeving geanalyseerd en in derde instantie de plaats van het sturingssysteem op de ecocyclus.

### 6.1.1 Coherentie

Tabel 6.1 zet drie sturingspraktijken naast elkaar. De eerste kolom bestaat uit de formele organisatie zoals die in hoofdstuk 4 besproken is. Het paradigma van deze organisatie is ‘water is schaars’. Het paradigma is dat het schaarse goede water optimaal door de overheid over de diverse functies verdeeld wordt. Kenmerken van dit paradigma zijn:

- Dominantie van de overheid over de sturing van het regionale water;
- Verdelen of behouden van ‘schaars’ (in de zin van schoon water en water in droge tijden) water;
- Een doel-middelen rationaliteit.

In deze formele organisatie heeft zich een coherent patroon ontwikkeld tussen waarden, visies, concepten en activiteiten. De waarden (de overheid zorgt voor de verdeling en bescherming van een schaars collectief goed) worden vertaald in visies op de toekomst in door overheden opgestelde waterhuishoudingsplannen, waterbeheersplannen, watervisies en waterkansenkaarten. Concepten die de relatie tussen plannen en activiteiten leggen zijn integraal waterbeheer en de watersysteembenadering. Dit zijn

benaderingen, waar een doel-middelen rationaliteit verbonden wordt met een holistische kijk op 'harde' fysieke systemen. Activiteiten, veelal opgenomen als uitvoeringsprogramma's bij de genoemde plannen, richten zich op het realiseren van de in de plannen geformuleerde doelen.

De tweede kolom van tabel 6.1 beschrijft de sturing via het gebieden-beleid. Dit is een praktijk waar de waterbeherende organisaties doormiddel van watervisies en waterkansenkaarten en participatie in uitvoerings-programma's actief aan bijdragen. En de derde kolom staat voor de sturing zoals die in het kader van het 'nieuwe waterbeleid' of het 'BANS 2002 proces' (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001) is opgezet. Deze sturings-praktijk wordt gekenmerkt door een operationalisering van de versterkte sturende rol van waterbeheer in de ruimtelijke ordening.

De drie sturingspraktijken overlappen elkaar deels. Watervisies en waterkansenkaarten worden in alle drie de praktijken toegepast. Maar toch zijn de verschillen groot, zoals uit de volgende opsomming blijkt:

- Sturing van de formele organisatie richt zich op de eigen beheers-gebieden en de plan- en beleidvorming is, volgens de planfiguren van de Wet op de Waterhuishouding, hiërarchisch van opzet;
- Sturing in het gebiedenbeleid is gericht op gebieden met specifieke problemen (hetzij het oplossen van ruimtelijke ordening- en milieuproblemen hetzij het voorkomen daarvan) en de plan- en beleid-vorming is netwerkgericht van opzet;
- Sturing van het 'nieuwe waterbeleid' richt zich op een versterking van de rol van water in de ruimtelijke ordening en de organisatie is gericht op samenwerking tussen overheden in deelstroomgebieden.

In de watersector wordt de lijn van het BANS 2002 proces als een program-matische vernieuwing geïnterpreteerd. Men spreekt ook wel van een dubbele sturing; de formele en de programmatische lijn van het bestuursakkoord. Deze situatie is analoog aan die van de ROM-experimenten, waar parallel aan het sectorale milieu- en ruimtelijkeordeningsbeleid het gebiedsbeleid ontstond (bron: verslagen 'Vliegende brigade')<sup>9</sup>. Ook kan men een dubbel sturingsspoor zien in het naast elkaar bestaan van de formele sturing en het gebiedenbeleid. Het bestuursakkoord 2002 wordt dan geïnterpreteerd als een ontwikkeling van instrumenten om handen en voeten aan het gebieden-beleid te geven.

De waarden, visies, concepten en acties van iedere sturingspraktijk op zich laat een coherent patroon zien. Het punt is dat het in wisselende ver-houdingen naast elkaar bestaan van deze drie sturingspraktijken in het

---

<sup>9</sup> De Vliegende brigade was een interne, ambtelijke projectgroep van het ministerie van Verkeer en Waterstaat met als taak het standpunt van het ministerie over een aantal adviezen en rapporten, waaronder het advies van de Commissie WB21, te formuleren.

regionale waterbeheer op gebrek aan coherentie van het sturingssysteem als geheel duidt.

Tabel 6.1. Drie sturingspraktijken in het stroomgebiedbeheer van Nederland.

Formele organisatie	Sturing via <i>gebieden-beleid</i>	Sturing via <i>bestuurs-akkoord 2002 (BANS 2002) en PKB water</i>
	Is een snel opgekomen nieuwe vorm van sturing	Gevolg van het advies van de Commissie WB21
<p><b>Rijk</b> Heeft twee taken: 1.Strategisch beleid en regelgeving 2.Beheer rijkswateren</p> <p>↓</p> <p><b>Provincie</b> Zorgt voor: 1.Regionale integratie van beleidsvelden: R.O., milieu, water, infrastructuur en mobiliteit en voor strategische kaders waterschappen 2. Toezicht op waterschappen</p> <p>↓</p> <p><b>Waterschappen</b> Beheer van de waterhuishoudkundige infrastructuur. Beschikken over een palet aan juridisch/technisch instrumentarium.</p>	<p><b>Rijk</b> ROM-experimenten in de Vinex, Wet milieu-beheer. Subsidieert via de GBV-regeling het gebiedsbeleid.</p> <p>↓</p> <p><b>Provincie</b> Voert regie over het gebiedsbeleid. Dit gebiedsbeleid heeft in tien jaar tijd een grote vlucht genomen. Nu is het een integratiekader voor beleid, geldstromen, etc. Bijv. reconstructieplannen</p> <p>↓</p> <p><b>Waterschappen</b> In eerste instantie een opportunistische houding, nu volwassen participanten die hun eigen visies, waterkansenkaarten en dergelijke inbrengen.</p>	<p><b>Rijk</b> Trekker van het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS). Afstemming met EU KW wordt geregeld. Stelt planologische kernbeslissing water op (verwacht in 2004).</p> <p>↓</p> <p><b>Provincie</b> Voert regie over de opstelling van deelstroomgebiedvisies.</p> <p>↓</p> <p><b>Waterschappen</b> Zijn partij in het bestuursakkoord en dragen actief bij aan de opstelling van deelstroom-gebiedvisies.</p>

#### 6.1.2 Correspondentie

In de hoofdstukken 3 en 4 wordt op verschillende plaatsen op een problematische relatie tussen het sturingssysteem van het regionale waterbeheer en haar omgeving gewezen. De zoekconferentie (hoofdstuk 3) was hard in haar oordeel. In tabel 3.2 wordt onder zaken die volgens de deelnemers van de conferentie afgeschaft dienen te worden (onder de kolom 'drop') de sectora-



le beleidsbenadering en de bureaucratische cultuur genoemd. Ook formuleert de conferentie een visie die juist het aangaan van meer relaties tussen waterbeheer en samenleving voorop stelt: “Gezien het feit dat ruimte voor water aan maatschappelijke waarden en dus aan veel belangen raakt is de sturing van ruimte voor water een collectieve zorg. Collectief in de zin dat het alle partijen in Nederland, zowel de overheden als de landbouw, natuurorganisaties, bedrijfsleven, recreanten, stedenbouwers en last but not least de burger aangaat. Die zorg heeft twee kanten. Ten eerste is het zaak om genoemde partijen bij het creëren van duurzame, veerkrachtige watersystemen te betrekken, ten tweede moeten partijen op hun verantwoordelijkheden worden aangesproken” (van Slobbe, 2000).

In de beschrijving van de formele organisatie van hoofdstuk 4 tenslotte is op een aantal ontwikkelingen in de omgeving van het regionale waterbeheer gewezen waar het (nog) geen antwoord op heeft, zoals:

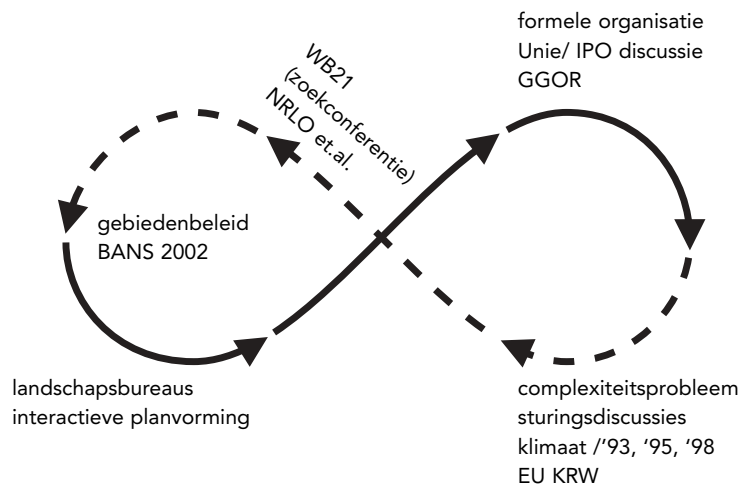
- Complexe regionale problemen, zoals verdroging, diffuse verontreiniging en het behoud van natte natuur;
- De verwachte veranderingen van klimaat, zeespiegel- en relatieve bodemniveaus, waar de wateroverlast van 1993, 1995 en 1998 een signaal van leken;
- Nieuwe balansen tussen horizontale en verticale sturing, als gevolg van discussies op rijks- en provinciaal niveau en ontwikkelingen in de relaties tussen provincies en waterschappen;
- Nieuwe Europese regelgeving in de vorm van de Kaderrichtlijn Water.

Uit deze observaties blijkt in de eerste plaats dat belangrijke ontwikkelingen plaatsvinden die hun invloed op het regionale waterbeheer doen gelden. In de tweede plaats wordt geconstateerd dat het huidige systeem niet berekend is op deze ontwikkelingen en dat de huidige sturing zich hieraan dient aan te passen. Studies en adviezen bevestigen deze constatering (Commissie WB21, 2000; Rathenau Instituut, 2000; NRLO et.al. 2000; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001).

Op grond hiervan valt te concluderen dat de correspondentie tussen het sturingssysteem en haar omgeving problematisch en zwak is.

#### 6.1.3 De ecocyclus

Figuur 6.1 haalt de belangrijkste elementen van de beschrijvingen van de twee vorige hoofdstukken en van de vorige twee subparagrafen terug door ze in de ecocyclus te plaatsen.



*Figuur 6.1 Belangrijkste elementen uit de analyse van de huidige sturingspraktijk in de ecocycclus.*

Zoals in subparagraaf 6.1.1 gesteld bestaat er een coherente levenscyclus, die ik naar het paradigma 'water is schaars' genoemd heb. Elementen van deze cyclus zijn de formele organisatie en de ontwikkeling van GGOR. In hoofdstuk 4 concludeerde ik dat de discussies over vernieuwing van de financieringsstructuur en bestuurssamenstelling die door de Unie van Waterschappen en het IPO gevoerd worden (zie Unie van Waterschappen, 2001; Toonen en Glim, 2000), moeilijk te plaatsen zijn. Maar indien de voorstellen van de Unie van Waterschappen en die van het IPO getoetst worden aan de kenmerken van de levenscyclus van subparagraaf 6.1.1 dan blijkt dat ze het beste als voortzetting van de levenscyclus geïnterpreteerd kunnen worden. De voorstellen zullen, indien ze door de regering geaccepteerd worden, geen verandering tot stand brengen in zowel, de dominantie van de overheid, noch in het doel om schaars water te verdelen of te behouden en noch in de doel-middelen rationaliteit.

Uit subparagraaf 6.1.1 bleek dat er naast de bestaande levenscyclus twee andere sturingssystemen operationeel zijn. De ene (het gebiedenbeleid) bestaat al langer, maar een intensieve betrokkenheid van waterbeheerders is nog jong en de andere is het gevolg van het 'nieuwe waterbeleid' (zie hoofdstuk 5). Beide sturingspraktijken hebben binnen de sturing van het regionale waterbeheer (nog) niet geleid tot nieuwe levenscycli. In figuur 6.1 zijn ze links bij fundamentele vernieuwing geplaatst. Ik zet voor wat betreft het BANS 2002 proces of het nieuwe waterbeleid hierbij vraagtekens. De intentie van het proces is om inderdaad tot vernieuwing te leiden. Maar in hoofdstuk 5 beschreef ik al dat gezien de grote haast waarmee het proces wordt uitgevoerd, het risico groot is dat de resultaten slechts tot discussies over geld en ruimte zullen leiden. Deze discussies brengen een nieuw aspect

voort, namelijk een versterkte relatie met de ruimtelijke ordening, maar ze vallen geheel binnen de kenmerken van de oude levenscyclus. Van fundamentele vernieuwing is in dat geval geen sprake.

Rond de millenniumwisseling was er een besef van fundamentele verandering, men heeft toen ook de benodigde waardediscussies gevoerd (Commissie Waterbeheer 21ste Eeuw, 2000; NRLO et.al. 2000; Rathenau Instituut, 2000; Raad voor het Openbaar Bestuur, 2001). Deze discussies zijn uitmond in het BANS 2002 proces. Zoals gesteld is het risico groot dat dit proces niet tot fundamentele verandering zal leiden. Daarmee hebben ook de waardediscussies niet tot een fundamentele verandering van de sturingsorganisatie geleid.

Deze laatste conclusie roept de vraag op, of er dan wel fundamentele vernieuwing nodig is? Volgens mijn analyse is dat het geval. De correspondentie tussen het sturingssysteem en haar omgeving is zwak en staat onder druk (zie subparagraaf 6.1.2). Het sturingssysteem dient antwoorden te vinden op problemen als: het onvermogen om tot regionale aanpakken van complexe problemen te komen, de klimaat, zeespiegel en bodemniveau veranderingen, de veranderende verhoudingen tussen overheden onderling en tussen overheden en maatschappij en de nieuwe Europese regelgeving. Ook de zoekconferentie komt tot de conclusie dat een fundamentele vernieuwing noodzakelijk is (zie subparagraaf 3.7.3).

#### 6.1.4 Conclusie

Mijn diagnose is dat er pogingen in de vorm van discussies en adviezen ondernomen zijn (rond de millenniumwisseling) om tot fundamentele verandering te komen en dat deze discussies en adviezen tot vernieuwende activiteit op het vlak van de relatie waterbeheer ruimtelijke ordening geleid hebben, maar dat het risico groot is dat deze activiteiten niet tot een breuk met de oude levenscyclus leiden. Daarnaast werden een aantal correspondentieproblemen in de 'millenniumdiscussies' meegenomen, maar worden deze met de huidige BANS 2002 activiteiten niet aangepakt. Het sturingssysteem heeft daarmee veel kenmerken van een cognitiefsysteem dat zich aan het einde van een levenscyclus en aan het begin van een crisis bevindt.

Enkele vernieuwende tendensen zijn herkenbaar. In hoofdstuk 5 is het gebiedenbeleid genoemd en de opkomst van het landschap als regionaal integrerend kader. Daarnaast blijven de resultaten van de waardediscussies die rond 2000 zijn gevoerd bestaan. Op grond hiervan gaat de volgende paragraaf op zoek naar vernieuwende tendensen.

## 6.2 Zoekrichtingen voor verbetering van de vernieuwing

Het tweede deel van het onderzoeksdoel (zie paragraaf 1.2) is om te zoeken naar betekenisvolle aanbevelingen om het transformatieproces te verbeteren. De zoektocht naar aanbevelingen begint bij het bespreken van de waardediscussies. In deze waardediscussies herken ik drie principes voor fundamentele vernieuwing. Deze drie principes werk ik ieder apart uit. De laatste paragraaf behandelt de blauwe knooppuntenbenadering, als voorbeeld van een benadering die volgens mij gebruik maakt van de drie genoemde principes.

### 6.2.1 Leidende principes

Wat zijn de lijnen waarlangs de fundamentele vernieuwing van de sturingspraktijk kan plaatsvinden?

Als basis voor deze analyse gebruik ik de discussies over het nieuwe paradigma in het Nederlandse waterbeheer.

De NRLO et.al. (2000a) definieert dit nieuwe paradigma aldus: “Een benaderingswijze, gebaseerd op het vasthouden van gebiedseigen water en het geven van ruimte aan rivieren is noodzakelijk. Bij de inrichting van Nederland zou water meer leidend moeten zijn dan volgend. De omslag naar water accommoderen heeft niet alleen grote potenties voor waterkwaliteit en -kwaliteit, maar creëert ook nieuwe kansen voor waterrecreatie en natuur en draagt bij aan een aantrekkelijke woon- en leefomgeving” (p. 11). Het rapport ‘Over Stromen’ werkt de paradigmaverandering uit in een aantal kennisthema’s:

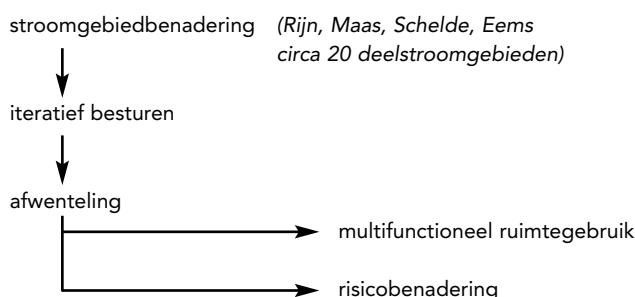
- *Beleving van water.* Water wordt – zeker in het nieuwe paradigma – een belangrijk onderdeel van de belevingswereld van mensen. Water wordt steeds massaler gebruikt voor uiteenlopende maatschappelijke activiteiten. Het groeiende belang dat mensen hechten aan de identiteit van hun leefomgeving en de toenemende vrije tijd en mogelijkheden tot vrijetijdsbesteding (waaronder recreatie aan, op en in het water) noodzaken tot meer kennis van de uiteenlopende belevingswerelden van de vele verschillende groepen watergebruikers. De kennis- en ervaringswerelden van watermanagers en watergebruikers moeten dringend beter op elkaar worden afgestemd.
- *Waarde van water.* Waardebepaling van water dient om opties en belangen te kunnen afwegen in de toewijzing van water en ruimte.
- *Participatieve planvorming in het waterbeheer.* Om de aansluiting tussen het waterbeheer en de maatschappij tot stand te brengen, moet een participatieve sturingsfilosofie worden ontwikkeld die verder gaat dan de huidige open of interactieve planvormingsprocessen. Veel ‘open planvorming’ behelst traditioneel werken met een sociaal sausje.
- *Interbestuurlijk management.* Ruimtelijke ontwikkeling op waterbasis

vraagt samenwerking en afstemming tussen diverse beleidsterreinen en bestuurslagen, van regionaal tot internationaal niveau. De bestuurlijke organisatie en het functioneren daarvan zijn nog te weinig toegesneden op de loop van het water (NRLO et.al. 2000a, p. 28-29).

De Commissie Waterbeheer 21e eeuw formuleert de volgende, aan de sturing gerelateerde uitgangspunten:

- *Overheid blijft verantwoordelijk.* De commissie constateert dat de belangstelling voor het waterbeleid bij burgers en politiek gering is, als er geen ramp of schade dreigt. Het is en blijft echter de verantwoordelijkheid van de overheid om ook zonder ramp of concrete schade preventief beleid te voeren om toekomstige problemen te voorkomen.
- *Zonder draagvlak geen beleid.* De commissie pleit ervoor veel meer aandacht te besteden aan de herkenning en erkenning van water-vraagstukken bij de burger en de politiek.
- *Versterken van de eigen zorgplicht.* De commissie bepleit in het nieuwe waterbeleid versterking van de eigen zorgplicht van individuen en bedrijven, maar ook van afzonderlijke overheden. Wanneer burger, bedrijf of overheidsbestuur problemen afwentelt op anderen, zal die de rekening daarvoor gepresenteerd moeten krijgen.
- *Stroomgebiedbenadering.* De commissie kiest voor een aansturing van het waterbeleid naar stroomgebieden, (...) voor samenwerking tussen overheden bij de aansturing van het beleid per stroomgebied.
- *Verantwoordelijkheden per bestuursniveau.* Een discussie over een grootschalige herverdeling van taken en bevoegdheden acht de commissie op dit moment niet wenselijk. Zo'n discussie werkt contra-productief en leidt af van de inhoudelijke opgave die al omvangrijk genoeg is.

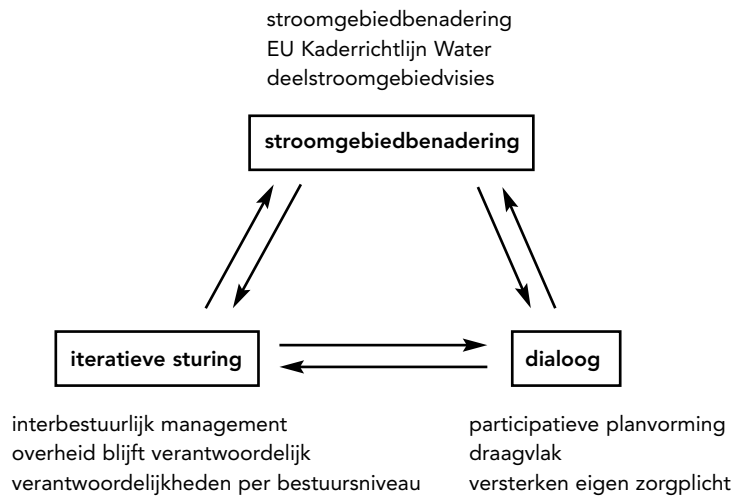
De zoekconferentie heeft zich expliciet gebogen over de principes die richting moeten geven aan het invullen voor haar visie op de toekomst: een collectieve zorg voor water. De principes van figuur 6.2 zijn in hoofdstuk 3 al besproken.



Figuur 6.2 Principes voor de toekomst van de sturing in het waterbeheer (zie hoofdstuk 3).

Figuur 6.3 neemt naast de resultaten van de zoekconferentie ook de uitgangspunten en waarden van de andere genoemde discussies mee. Een belangrijk criterium voor de keuze van de leidende principes is dat zij voor het grootste deel binnen de operationele taken van het sturingsysteem van het regionale waterbeheer vallen. Een ander criterium is, dat elementen van de leidende principes herkenbaar dienen te zijn in de huidige sturingspraktijk. Dit criterium lijkt, in het licht van een discussie over vernieuwing paradoxaal, maar bedacht moet worden dat het doel van dit onderzoek is aanbevelingen te formuleren voor verbetering van het vernieuwingsproces, niet om met geheel nieuwe ideeën te komen. Zo vallen principes als multifunctioneel ruimtegebruik en de risicobenadering af. Multifunctioneel ruimtegebruik valt af omdat het hier in de eerste plaats een principe betreft dat aangrijpt op de ruimtelijke ordening. Het waterbeheer speelt hierin een aan belang toenemende rol, maar het operationaliseren van dit principe ligt voor het grootste deel buiten het sturingsysteem van het regionale waterbeheer. Hetzelfde argument geldt voor de risicobenadering, het gaat hier om een discussie die weliswaar de sturing van het regionale waterbeheer beïnvloedt, maar de operationalisering van het principe ligt in eerste instantie bij de beheerder van de nationale wateren. Bovendien is het principe van de risicobenadering nog zo jong (het komt voor het eerst op in het advies van de Commissie WB21, 2000), dat er nog nauwelijks van een operationele praktijk gesproken kan worden. Het principe van afwenteling uit figuur 6.2 komt terug, maar dan als onderdeel van de stroomgebiedbenadering. De NRLO-principes belevingswaarde en waarde van water zijn niet opgenomen omdat het niet direct om sturingsprincipes gaat. Men kan overigens beargumenteren dat de operationalisering van zowel de beleving van waarden van water als de waarde van water geschiedt door middel van dialoog.

Drie principes die terugkomen zijn de stroomgebiedbenadering, iteratieve sturing en dialoog. Figuur 6.3 geeft aan hoe de resultaten van de diverse discussies in deze drie principes een plaats vinden. Deze drie principes zijn relatief nieuw, ze grijpen direct aan op het sturingssysteem van het regionale waterbeheer en ze zijn reeds herkenbaar in de praktijk (hierop ga ik in de volgende drie subparagrafen in), zodoende beantwoorden ze aan de hierboven geformuleerde criteria.



*Figuur 6.3 Leidende principes voor een nieuwe sturing van het regionale waterbeheer.*

Opvallend is dat de principes van stroomgebiedbenadering, iteratieve sturing en dialoog in de internationale literatuur terug te vinden zijn onder namen als integrated catchment management, multi stakeholder participation in river basins en participatory river basin management. Deze benaderingen zijn in het internationale discours over integraal waterbeheer niet weg te denken. Een mooie omschrijving waarin de genoemde principes terugkomen is de volgende:

“Integrated Catchment Management is often described as having three major elements:

1. Philosophy – which holds that interactions between natural resources and with human activities should be viewed in a holistic framework;
2. Process – referring to the flexible, adaptive, ongoing and dynamic mechanism, which coordinates the activity of many people both in government and across the wider community;
3. Product – by which ultimately Integrated Catchment Management should be judged, being an improvement in the state of the natural resources of a place (e.g. the catchment/region/river basin) and in the communities and the economies which depend upon such natural resources for sustenance and wealth creation” (Dore et.al., 2000, p. 59).

Theorievorming en uitwerking van de principes van ‘Integrated Catchment Management’ en vergelijkbare benaderingen hebben een impuls gekregen tijdens de Agenda 21 conferentie te Rio de Janeiro (zie Rhoades, 1998; Watson, 2001; Wester en Warner, 2002). Er wordt overigens gewaarschuwd voor een te snelle aanvaarding van de concepten van ‘Rio 21’. Wester en Warner (2002) wijzen op het politieke karakter van

waterbeheer. De verdeling van water met alleen in theorie toegang voor iedereen is in essentie afhankelijk van machtsverhoudingen en in de praktijk het resultaat van dispuut en conflictoplossing. Zij waarschuwen dat intuïtief mooi klinkende concepten als duurzame ontwikkeling, participatie, integraal waterbeheer en dergelijke minder pijnlijk klinken dan het managen van conflicten tussen belangentegenstellingen, maar in feite wel op hetzelfde neerkomen. “The former starts from an imputed commonality of interest and desire to co-operate peacefully while the latter starts from inherently contrasting interest and the difficulty of avoiding violent clashes as a result of them” (p. 6). Rhoades (1998) en Watson (2001) waarschuwen dat er nog heel weinig ervaring is met zoals Rhoades het verwoordt, “participatory watershed research and management”. Beiden vinden dat de internationale gemeenschap te kritiekloos de nauwelijks ontwikkelde en geëvalueerde inzichten implementeren.

Het is opvallend dat de opstelling van deelstroomgebiedsvisies (zie hoofdstuk 5) geen gebruik maakt van internationale ervaring op dit gebied. Provincies en waterschappen zijn weliswaar in onderlinge coördinatie, maar zonder gebruik van bestaande ervaring begonnen met iets dat voor hen nieuw is. Volgens Mosterd (1999) bestaat er vooral in Frankrijk ervaring met stroomgebiedgerichte benaderingen.

#### 6.2.2 De stroomgebiedbenadering

De zoekconferentie omschrijft de stroomgebiedbenadering als een ‘learning by doing’ aanpak (zie subparagraaf 3.3.4). Dit sluit aan bij de vernieuwings- of leercyclus van Hurst (zie hoofdstuk 2). Hurst operationaliseert deze door te wijzen op de rol van projecten. Hij beschouwt projecten als de moderne tegenhanger van de jagersgroepen waarop hij zijn metafoor van lerende organisaties baseerde. Daarbij gebruikt hij als voorbeeld de situatie in Silicon Valley in Noord-Californië die hij opvat als één netwerkorganisatie van bedrijven, kennisinstituten, toeleveranciers en overheden. “Vele individuen tekenen voor ongespecificeerde maar eindige tijdsperiodes om met grote intensiteit te werken binnen projectteams (...) De continuïteit wordt geleverd door het feit dat men deel uitmaakt van het netwerk, waar het gevoel voor gemeenschap, professioneel respect, persoonlijke loyaliteit en vriendschap uitstijgt boven opwindende innovaties” (Hurst, 1995, p. 159).

Schaffer (1988) beschrijft de wonderlijke ervaring (die iedereen wel heeft) dat teams of projecten die plotseling in een crisis geraken nieuwe eigenschappen ontwikkelen. Ineens blijken zaken mogelijk die daarvoor ondenkbaar waren. Er ontstaat een gedeeld gevoel van urgentie, de samenwerking neemt toe en de prestaties en zelfs de kwaliteit van het werk zijn van een hoog niveau. Een project onder hoge druk maakt kennelijk krachten vrij – zo stelt Schaffer – die in normale situaties niet benut worden.



Vervolgens onderzoekt hij de omstandigheden waaronder zulke projecten functioneren en houdt hij een pleidooi om zulke gelegenheden kunstmatig te scheppen. Hij noemt dit de ‘breakthrough strategy’. Ook Christensen (1997) beschrijft de noodzaak om projecten buiten de beperkingen van de formele organisatie te plaatsen. Alleen dan slaagt een team erin met daadwerkelijk fundamenteel vernieuwende resultaten te komen. Innovatie kan volgens zowel Hurst als Schaffer als Christensen slechts plaatsvinden in de vorm van projectgerichte activiteiten buiten de formele prestatiegerichte hiërarchische organisatie.

In het Nederlandse regionale waterbeheer is in de praktijk veel sprake van projecten. De meeste daarvan zijn echter stevig opgehangen aan de hiërarchische structuren van waterschappen en provincies. Soms echter krijgen zulke projecten een eigen dynamiek, zeker als ze bestaan uit meerdere partijen en daardoor als vanzelf op afstand komen te staan van de ‘moederorganisaties’. Een mooi voorbeeld vormen de werkgroepen die ontstonden na het advies van de Commissie WB21 eind 2000. Op korte termijn moest dit advies verwerkt worden in een kabinetsstandpunt, in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en in een intentieverklaring voor het BANS 2002. Daarnaast werd met grote haast begonnen met de formulering van een watertoets, het formuleren van een planologische kernbeslissing ruimte voor water, het opstellen van deelstroomgebiedsvisionen en het ontwerp van een normeringstelsel voor het Nederlandse waterbeheer. De werkgroepen bestonden (en bestaan) uit ambtenaren van ministeries, waterschappen, provincies en gemeenten en vertegenwoordigers van kennisinstituten. De werkzaamheden worden onder hoge druk en in een turbulente context uitgevoerd. Hierdoor en omdat de verbindingen met de diverse besturen en managers zwak zijn, kreeg het gehele proces in de loop van 2001 een eigen dynamiek. Deelnemers hadden het gevoel dat ze werkelijk aan iets nieuws bijdroegen. Het was ook voor het eerst dat mensen uit het waterbeheer intensief met ruimtelijke ordenaars en experts met andere achtergronden samenwerkten.

Het uitvoeren van projecten alleen leidt niet tot de stroomgebiedbenadering. Daarvoor is een situatie nodig waarin projectmatige interventies worden uitgevoerd in relatie tot een consistente strategie voor het gehele riviersysteem. Door het schakelen tussen interventies aan de ene kant en een holistische aanpak van het gehele systeem aan de andere kant ontstaat een adaptieve, flexibele wijze van beheer. In de volgende paragraaf wordt op het schakelen tussen niveaus ingegaan.

### 6.2.3 Iteratieve sturing

Het woordenboek definieert iteratie als ‘herhaling’. In de wiskunde betekent iteratie het oplossen van een vergelijking door te beginnen met het invoeren van een experimenteel cijfer en aan de hand van de uitkomst daarvan stapje

voor stapje naar de oplossing toe te zoeken. De term is tijdens de zoekconferentie (zie subparagraaf 3.3.4) als volgt omschreven: “Dat wil zeggen dat in ieder stroomgebied en in ieder deelstroomgebied door partijen gezocht wordt naar aanvaardbare oplossingen. Hierdoor ontstaat een veelheid aan oplossingen die ieder invloed op andere (deel)stroomgebieden uitoefent. Daardoor is onderhandeling noodzakelijk, tussen deelstroomgebieden onderling, maar ook tussen deelstroomgebieden en de overkoepelende stroomgebieden. De oplossing op één plek leidt tot veranderingen op andere plekken, zodat daar geacommodeerd moet worden. Er ontstaat dus over de grenzen heen een iteratie die al gaande weg tot verbeteringen leidt.” (van Slobbe, 2000).

De omschrijving van de zoekconferentie is gebaseerd op een probleemoplosstrategie uit de chaos- en complexiteitstheorie, namelijk ‘patching’. Kauffman (1995) beschrijft hoe complexe problemen tot ‘excellente’ oplossingen gebracht kunnen worden. Optimale oplossingen voor complexe problemen zijn er niet, omdat het geweldige aantal keuzeopties berekening van een optimale situatie praktisch onmogelijk maakt. Verdeel zo’n complexe taak in een aantal stukken. Dit kan door het probleem onder te verdelen in logische deelproblemen. De deelproblemen worden ‘patches’ genoemd. Streef nu voor iedere patch naar optimalisatie. De beste oplossing binnen een patch heeft invloed op de naburige patches, zij verandert als het ware de omgeving en daardoor de probleemdefinitie van de naburige patches, die op hun beurt weer op zoek gaan naar de beste oplossing. Er ontstaat zo een patroon van elkaar beïnvloedende delen die, ieder voor zichzelf, de beste oplossing zoeken, ook wel een systeem van co-evolutie genoemd. Eisenhardt en Brown (1999) passen het principe van patching toe op het bedrijfsleven. De kunst voor managers is om voortdurend de beste grootte van hun bedrijfsonderdelen te zoeken. “Patching is the strategic process by which corporate executives routinely remap businesses to changing market opportunities. It can take the form of adding, splitting, transferring, exiting or combining chunks of businesses. Patching is less critical when markets are relatively unchanging, but when markets are turbulent, patching becomes crucial” (p. 73-74).

De vraag is nu wat het beste aantal patches is. Met welke hoeveelheid patches wordt met een minimum aan energie de beste oplossing gevonden? Uit computersimulaties volgt dat er optimale patch-hoeveelheden bestaan. Bij dat optimale aantal patches ontstaat er een oplossing voor de complexe taak die weinig energie kost en tot een excellent resultaat leidt. Het maakt daarbij veel uit hoe complex de problemen zijn. Als het om relatief simpele taken gaat, blijken er weinig patches nodig te zijn. Als het gaat om taken waarvan de elementen zeer in elkaar verstrengeld zijn dan blijken er veel patches nodig te zijn.

De belangrijkste sturingsstrategie is dus simpelweg het bepalen van de beste grootte van de deeleenheden (of patches), dit is allesbepalend voor de kwaliteit van de oplossing van het probleem. Een probleemoplosser, bijvoorbeeld de politiek, zou in navolging van de managers van Eisenhardt en Brown (1999) uit het citaat, zich dan niet moeten richten op het vinden van oplossingen, maar alleen op het vinden van de juiste schaalgrootte van de patches die autonoom en in een systeem van co-evolutie naar de beste oplossing toewerken.

Iteratieve sturing is dus een op herhaling van experimenten gerichte sturingsmethodiek. Zij gaat uit van het gegeven dat excellente oplossingen voor complexe problemen tot stand komen door op meerdere plaatsen te experimenteren. De iteratie bestaat uit het delen van ervaringen met elkaar, zodat men, profiterend van elkaars leerprocessen, naar de gewenste excellente oplossing toe groeit. Voor het meest efficiënte leerproces is de bepaling van het aantal experimenteenheden de belangrijkste variabele. In het waterbeheer kan met de blauwe-knopenbenadering (zie subparagraaf 6.2.5) de meest efficiënte stroomgebiedgrootte georganiseerd worden. Voorwaarde is dat de interacties over de grenzen van het stroomgebied door middel van de definitie van maximale afwenteling bepaald worden. De aldus gedefinieerde substroomgebieden kunnen ieder voor zichzelf experimenteren en ervaringen uitwisselen en zo toegroeien naar de gewenste toestand van het gehele stroomgebied.

#### 6.2.4 Dialoog

Röling en Woodhill (2001) spreken van ‘dialoog’. Zij omschrijven deze term als volgt: “A dialogue is a contrived situation in which a set of more or less interdependent stakeholders in some resource are identified, and invited to meet and interact in a forum for conflict resolution, negotiation, social learning and collective decision making towards concerted action. A dialogue is facilitated. A dialogue always must be perceived within a context that is determined by institutions and policies that shape the outcomes that can emerge from the dialogue” (p. 6). Dialoog in relatie tot overheidssturing kan ook participatie worden genoemd. Bij discussies over participatie is het verhelderend om gebruik te maken van participatieladders. Er bestaan veel schema’s en tabellen waarin de gradatieverschillen tussen participatiemethoden naast elkaar worden gezet. Een goed voorbeeld, vanwege het uitgangspunt van beleidsvorming, is die van Edelenbos en Monnikhof (1998).

De definitie van dialoog van Röling en Woodhill en met name de omschrijving ‘collective decision making towards concerted action’ is in tabel 6.2 te plaatsen onder de kolommen coproduceren of meebeslissen. Dialoog gaat met andere woorden om vergaande vormen van participatie.

Tabel 6.2 Participatieladder (Edelenbos en Monnikhof, 1998).

	Informereren	Raadplegen	Adviseren	Coproduceren	Meebeslissen
<i>Fase in beleidsproces</i>	Laat: als het bestuur beleid grotendeels heeft bepaald	Laat: bestuur laat belanghebbenden reageren op voornemens	Vroeg: bestuur laat belanghebbenden agenda meebepalen	Vroeg: bestuur laat belanghebbenden agenda meebepalen	Vroeg: bestuur draagt maken van beleid over aan belanghebbenden
<i>Randvoorwaarden</i>	Staan vast: door bestuur bepaald	Staan vast: door bestuur bepaald	Gebruikt als criteria voor toetsing	Komen in het proces tot stand	Worden niet vastgesteld door bestuur
<i>Beleidsprobleem</i>	Staat vast: door bestuur bepaald	Staat vrij vast: door bestuur bepaald	Ideeën van belanghebbenden spelen volwaardige rol	Door bestuur en belanghebbenden bepaald	Wordt door belanghebbenden bepaald
<i>Oplossing</i>	Staat vast: door bestuur bepaald	Staat vrij vast: door bestuur bepaald	Ideeën van belanghebbenden spelen volwaardige rol	Door bestuur en belanghebbenden bepaald	Wordt door belanghebbenden bepaald
<i>Status uitkomsten</i>	Geen gelegenheid voor belanghebbenden om input te leveren	Bestuur verbindt zich niet aan de uitkomsten uit het proces	Bindende uitkomsten, afwijken kan op basis van randvoorwaarden	Uitkomsten zijn bindend en worden onveranderd overgenomen door bestuur/politiek	Bestuur of politiek hoeven uitkomsten niet te bekrachtigen, spontaan bindende werking

In subparagraaf 5.1.3 wordt gewezen op het interactieve sausje dat in de praktijk over conventionele planningsmethoden wordt gegoten en op het feit dat de interactieve praktijk van waterbeheerders vaak niet meer is dan het voorleggen aan belanghebbenden van reeds uitgedachte plannen. Op de participatieladder van tabel 6.2 vallen deze praktijken onder de kolommen “informereren” en ‘raadplegen’. Dit is een zwakke vorm van participatie, die in sommige gevallen nuttig is, maar over het algemeen verhult dat de overheid oude planningspraktijken handhaaft. De casus Dalmsholte van hoofdstuk 5 valt in tabel 6.2 onder de kolom ‘advisering’. In de casus werden boeren immers uitgenodigd om de agenda van de inrichting van het gebied mee te bepalen en hun ideeën speelden een volwaardige rol.

Een voorbeeld van een dialoog-, coproductie- of meebeslissituatie in het waterbeheer is het stroomgebiedplatform. Zo'n platform is in Nederland niet nieuw. De Commissie Waterbeheer 21e eeuw beschreef het aldus: "De Commissie kiest niet voor een nieuwe bestuursautoriteit per stroomgebied. Wel wordt per stroomgebied een bestuursalliantie gevormd. In de bestuursalliantie geven provincies en waterschappen in overleg met gemeenten en regionale rijksdiensten bestuurlijk vorm aan het beleid. Dit wordt vastgelegd in regionale waterakkoorden per stroomgebied. De bestuursalliantie wordt ondersteund door een regionaal platform. Maatschappelijke organisaties en burgers praten mee over de oplossingsrichtingen en concrete uitwerking van het beleid" (Commissie WB21, 2000, p. 71).

Het doel van een platform in het algemeen is om een arena te vormen voor overleg tussen organisaties en instituties. En om een basis te vormen voor gecoördineerde actie. Door elkaar regelmatig te ontmoeten, leert men elkaars belangen en perspectieven kennen en leert men door samenwerking de effectiviteit van actie te vergroten. Volgens Steins en Edwards (1999a) is de reden van het ontstaan van platforms in common pool resources het groeiende besef dat problemen in het beheer van natuurlijke hulpbronnen ontstaan door gebruikersgroepen die in ongelijke verhoudingen tot elkaar opereren en dat de enige oplossing van deze problemen ligt in een of andere vorm van samenwerking. Steins en Edwards definiëren een platform als "a negotiating and/or decision-making body (voluntary or statutory), comprising different stakeholders who perceive the same resource management problem, realize their interdependence in solving it, and come together to agree on action strategies for solving the problem" (Steins en Edwards, 1999a, p. 244).

#### 6.2.5 Een operationeel voorbeeld; de Blauwe Knooppuntenbenadering

De blauwe-knooppuntenbenadering is een voorbeeld van een operationalisering van zowel de stroomgebiedbenadering, als iteratieve sturing, als dialoog. De systematiek is ontwikkeld in opdracht van de ministeries van Verkeer en Waterstaat (ten behoeve van de Vierde Nota Waterhuishouding) en VROM (ten behoeve van het project 'Nederland 2030'). De aanpak verdeelt een stroomgebied in substroomgebieden door op strategische punten, waar water en stoffen doorstromen (aansluiting van zijrivieren, gemalen, stuwen), knooppunten te definiëren. De onderlinge afhankelijkheidsrelaties tussen de substroomgebieden aan beide zijden van de knooppunten worden gedefinieerd door middel van afwenteling. Bijvoorbeeld in de vorm van de totale zomerafvoer, de totale vracht stikstof per jaar of het aantal passerende vissen. De blauwe knooppunten verdelen zo een stroomgebied onder in subeenheden. De taakstellingen per subeenheid worden gedefinieerd door de acceptabele hoeveelheid water- of stoffenafwenteling via knooppunten vast te stellen. Er ontstaat hierdoor een hiërarchie van

problemen. Op stroomgebiedniveau vindt onderhandeling plaats over de afwenteling tussen subeenheden. Dit is binnen de Nederlandse verhoudingen veelal een probleem tussen regionale overheden. Per subeenheid gaat het om de afgesproken afwenteling te realiseren. Dit is een probleem van de stakeholders, dus van hen die invloed hebben op de afwenteling, bijvoorbeeld gemeenten, industrie, landbouw of natuur. Per substroomgebied zoeken de gebruikers van het gebied zelf de beste oplossing. Het ene substroomgebied kan dus met een totaal andere oplossing komen dan een ander substroomgebied, hoewel ze dezelfde taakstelling hadden en hetzelfde afwenteling-resultaat behalen.

De blauwe-knooppuntenbenadering is een alternatief voor generiek stroomgebiedbreed of nationaal beleid. Het geeft de stakeholders in de subeenheden de mogelijkheid zelf over de realisatie van de aan hen opgelegde taakstelling te onderhandelen. “Interregionale zelfsturing geeft aan dat in dit concept aan elkaar grenzende regio’s zelf afspraken over deze overdracht zullen moeten maken. De taak van het Rijk kan dan beperkt blijven tot het stellen van kaders. Om deze afspraken na te kunnen komen, kunnen zowel technische als gebiedsgerichte maatregelen nodig zijn. Dit impliceert betrokkenheid vanuit zowel waterbeleid als ruimtelijke ordening. Op deze manier slaan blauwe knooppunten een brug tussen verschillende beleidsvelden, tussen beleid en andere actoren en tussen visievorming voor de lange termijn en het treffen van maatregelen op de korte termijn” (Van Slobbe et.al., 1996, voorwoord).

Een substroomgebied krijgt opdracht de gemiddelde zomerafvoer door zijn knooppunt met tien procent te verhogen. De rivier waarop het gebied afwatert, heeft in de zomer namelijk een te klein debiet. Het is vervolgens aan de gebruikers van het stroomgebied om onderling maatregelen af te spreken. Bijvoorbeeld door verhoging van grondwaterstanden in natuurgebieden, waardoor er meer kwel en – bij regenval – meer afstroming plaatsvinden. Boeren in de omgeving ondervinden hiervan last, hun gronden worden te nat. Zij zouden in onderhandelingen met natuurorganisaties een wederdienst kunnen bedingen, bijvoorbeeld toestemming om meer stikstof te lozen dan de generieke normen toelaten. De zeer beperkte lozingen aan stikstof uit de natuurgebieden compenseren het teveel van de agrarische gebieden, zodat bij de blauwe knoop de totale stikstofafwenteling uit het gebied een aanvaardbaar niveau heeft. Uit spelsimulaties (Goossens et.al., 1997) blijkt dat er tientallen van dit soort gebiedsgerichte ‘deals’ te sluiten zijn, die alle bijdragen aan minder afwenteling van problemen bij de blauwe knopen.

Van der Vlist concludeert in zijn dissertatie: “Het concept blauwe knooppunten biedt als wijze van strategieontwikkeling voor het integraal waterbeheer perspectief, omdat het zowel de logistieke aanpak uit het waterbeheer, het ordenen van functies uit de ruimtelijke ordening, als het concept

milieugebruiksruimte uit het milieubeheer op een logische wijze met elkaar lijkt te kunnen verbinden” (Van der Vlist, 1998, p. 370-371). Hoe toepassing van deze benadering in de praktijk werkt wordt in het volgende hoofdstuk beschreven.

### **6.3 Conclusie**

Dit hoofdstuk stelde als diagnose dat het sturingsysteem van het regionale waterbeheer veel kenmerken heeft van een systeem dat zich aan het einde van een levenscyclus bevindt en dat er sprake lijkt te zijn van een cognitieve crisis. Tegelijkertijd wordt gezocht naar vernieuwing, drie principes die uit de discussies ‘ontspruiten’ zijn: stroomgebiedbenadering, iteratieve sturing en dialoog. Deze principes zijn in dit hoofdstuk uitgewerkt. Ook is de blauwe knooppuntenbenadering besproken, deze benadering operationaliseert de drie genoemde principes.

Het volgende hoofdstuk zal de principes en de blauwe knooppuntenbenadering aan de praktijk van het waterbeheer van de Overijsselse Vecht toetsen.

# De casus Overijsselse Vecht

In hoeverre worden de drie principes voor vernieuwing in de praktijk van het regionale waterbeheer toegepast? Of in andere woorden wat zijn de ervaringen ermee? Deze vragen worden aan de hand van een casus getoetst. De bronnen van informatie voor deze casus zijn toegelicht in subparagraaf 1.4.3, evenals de rollen die ik als onderzoeker in deze casus heb gespeeld. De casusbeschrijving beperkt zich tot een aantal onderwerpen. Deze onderwerpen heb ik geselecteerd op grond van het criterium dat zij voor de hierboven gestelde vragen relevante informatie bevatten.

## 7.1 Voorbeelden van projecten in het stroomgebied

Deze paragraaf begint met een korte beschrijving van het stroomgebied van de Overijsselse Vecht. Vervolgens bespreek ik het proces van de totstandkoming van de Reggevisie, waarin de blauwe knooppuntenbenadering toegepast is. Daarna beschrijf ik het Dinkelconvenant, een voorbeeld van een onderhandelingsituatie die past bij de principes van stroomgebiedbenadering en dialoog. De paragraaf sluit af met een beschrijving van het SLIM (zie SLIM, 2000) initiatief om tot een stroomgebiedplatform voor de Overijsselse Vecht te komen.

### 7.1.1 Het stroomgebied

De Vecht wordt de kleinste van de ‘grote rivieren’ genoemd. Haar bronnen liggen in Westfalen en zij stroomt door Nedersaksen en Overijssel om bij Zwolle in het Zwarte Water te eindigen. De rivier is op het ogenblik 167 kilometer lang en haar stroomgebied meet 3.780 km<sup>2</sup>. De rivier heeft een centrale plaats in de waterhuishouding van grote delen van Overijssel en het Grafschaft Bentheim, zowel wat betreft afvoer van overtollig water als wat betreft aanvoer van water (Rijkswaterstaat et.al., 1994, p. 20-21).

De Vecht in haar gekanaliseerde en genormaliseerde toestand wordt ook wel een uit de kluiten gewassen sloot genoemd. De oevers zijn van steen, de loop door het landschap is recht en de afvoer wordt gereguleerd door stuwen en zijkanalen. Slechts zo’n 28 kilometer oever is in het kader van het proefproject integraal waterbeheer natuurlijk gemaakt. “Na inventarisatie van de huidige toestand (...) kwam naar voren dat zowel bij de macrofaunagemeenschappen als bij de vegetatie het rivierkarakter van de Vecht onvoldoende tot uitdrukking kwam: stroomminnende macrofaunasoorten en typische bronorganismen alsmede kenmerkende waterplanten en ooi-bossen ontbraken of waren slechts in geringe mate aanwezig. Debet hieraan



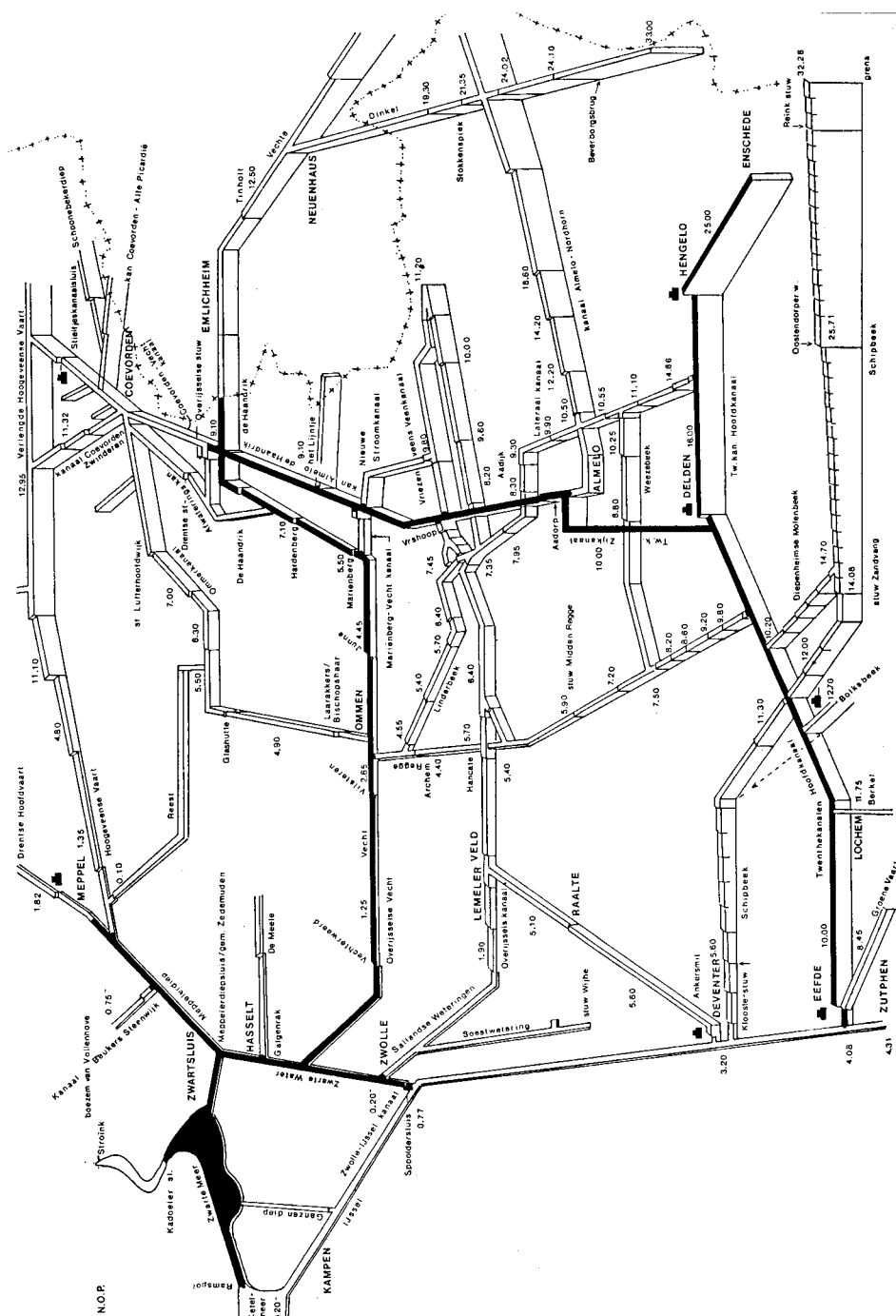
zijn vooral de geringe stroming in de zomer en een ‘onnatuurlijke’ morfologie door de regulering” (Grenswatercommissie, 1997, p. 56).

Het stroomgebied van de Overijsselse Vecht is nooit scherp te definiëren geweest. Altijd waren er de uitgebreide moerassen van de grens tot Hardenberg en de delta vanaf Dalfsen tot het Zwarte Water die het trekken van een scherpe geohydrologische grens onmogelijk maakten. Figuur 7.1 toont een schema van wat eens de stroomgebieden waren van de Schipbeek, de Vecht (inclusief Regge en Dinkel) en de Reest. Door de kanalen zijn deze drie rivieren zodanig verknoot dat het niet meer mogelijk is om waterscheiden te definiëren. De zwart ingekleurde lijn van Eefde (aan de IJssel) via Delden en het kanaal Almelo-De Haandrik is de wateraanvoeroute. Ook is te zien hoe de afwatering van Drenthe via Coevorden op de Vecht aanhaakt. Ten slotte wordt duidelijk dat alle stroomgebieden samenvloeien via Zwolle, Zwartsluis en Kampen naar het Ketelmeer, de delta die het waterbezwaar opvangt.

Overigens hebben enkele van de ingetekende kanalen, onder gemiddelde omstandigheden, weinig betekenis. Maar bij droogte neemt het belang van bijvoorbeeld het kanaal Almelo-De Haandrik toe en in tijden van hoge afvoeren uit Drenthe het belang van het Ommerkanaal. In zekere zin verandert het stroomgebied van de Vecht bij iedere wisseling van zomer naar winter en andersom. In de zomer omvat het stroomgebied het gehele wateraanvoerstelsel, van Eefde tot aan de Vecht. In de winter is de waterroute van Eefde naar Coevorden niet meer relevant, maar definieert de afvoer vanuit Drenthe en andere kleinere substroomgebieden het stroomgebied van de Vecht.

#### 7.1.2 De Reggevisie

De Regge is een zijrivier van de Vecht (zie figuur 7.1). In de tabel zijn enkele kerngegevens van de Reggevisie samengevoegd.



Figuur 7.1 Watersystemen en verval van de stroomgebieden van Reest, Vecht en Schipbeek (provincie Overijssel, 1987).

Tabel 7.1 Kerngegevens Reggevisie.

<b>Formele naam</b>	De Regge, blauwe slagader van Twente. Een visie voor het jaar 2020.
<b>Opdrachtgevers</b>	Het waterschap Regge en Dinkel, Dienst Landelijk Gebied, provincie Overijssel (in een later stadium aangeschoven).
<b>Direct betrokkenen</b>	Gemeenten (als overheid), Rijkswaterstaat, drinkwatermaatschappij, natuurorganisaties, hengelsportvereniging, recreatieschappen.
<b>Indirect betrokkenen</b>	1. Gemeenten (als beheerder van rioolstelsels en als ruimtelijke ordenaar), agrariërs, recreanten, toeristen, landgoedeigenaren. 2. Grondbezitters in het winterbed: agrariërs, landgoedeigenaren.
<b>Vorm van participatie (zie tabel 6.2)</b>	Raadplegen/ adviseren.
<b>Doel</b>	De Reggevisie heeft drie doelen: 1. Het vormgeven van een duurzame omgang met het water van het watersysteem Regge; 2. Het bieden van een langetermijninstrument voor het waterschap om eigen ontwikkelingen in de gewenste richting te sturen; 3. De Reggevisie vormt een agenda voor het overleg met de overige gebiedsactoren.
<b>Stand van zaken (2002)</b>	De tweede herziene druk van de Reggevisie is in 1998 gepubliceerd.

De visie is in opdracht van opdrachtgevers (zie tabel 7.1) met inbreng van maatschappelijke actoren door Arcadis in samenwerking met Wageningen Universiteit opgesteld.

Van der Vlist (1998) heeft de opstelling van de Reggevisie als casus beschreven in zijn proefschrift. Over de eerste interactieve bijeenkomst schrijft hij: “Op 12 april 1996 heeft een brainstormsessie plaatsgevonden over het toekomstig waterbeheer van het Reggestroomgebied. Voor de ochtendbijeenkomst waren private actoren uitgenodigd, voor de middagbijeenkomst gemeenten, provincie en Inspecties Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer” (p. 377).

De ochtendsessie werd bezocht door vijftien, specifiek daartoe uitgenodigde vertegenwoordigers van publieke actoren (LTO, Natuur en Milieu, hengelsportvereniging, Waterleiding Maatschappij Overijssel, vereniging van landgoedeigenaren). Al snel bleek dat de aanwezigen eigenlijk niet goed wis-

ten hoe de Regge er over 20 tot 25 jaar moest uitzien. Het idee om voor het stroomgebied van de Regge één visie te formuleren, was geen belang van de aanwezigen. Wel konden zij gedetailleerd vertellen waar hun belang in de huidige situatie niet mee gediend was. Zo klaagde bijvoorbeeld de hengelsportvereniging over de bereikbaarheid van de rivier voor hengelaars en over het gebrek aan vispaaiplaatsen. Ook was er een algemene klacht dat het waterschap te weinig of te vaak achteraf communiceerde over maatregelen. Landeigenaren moesten achteraf constateren dat er projecten tegen verdroging werden ondernomen die invloed hadden op de waterstanden in hun gebied. Op grond van dit soort opmerkingen werd met instemming van de aanwezigen geconcludeerd dat de Reggevisie behalve een inhoudelijk doel ook een procesdoel moest dienen om een basis te vormen voor betere afstemming en meer samenwerking.

De analyse van het Reggestroomgebied, gebaseerd op de resultaten van de genoemde workshops, leidde tot een tweedeling: “In het stroomgebied van de Regge springen twee sterk verschillende gebieden in het oog. In de eerste plaats een landelijk gebied met een sterke verweving van landbouw en natuur. In de tweede plaats is in het gebied de stedenband Enschede-Hengelo-Borne-Almelo dominant aanwezig. Beide gebieden hebben een eigen dynamiek, een eigen ontwikkeling en eigen belangen bij water. Dit onderscheid is een gegeven. Uit dit gegeven vloeit de aanname voort dat op het gebied van waterkwaliteit en waterkwantiteit het verschil tussen beide gebieden ook in 2020 niet zal zijn opgeheven.” (Waterschap Regge en Dinkel et.al., 1997, p. 27). Voor ieder van de twee delen zijn zogenaamde benedenstroomse ‘afwentelingsaakstellingen’ geformuleerd, bijvoorbeeld in termen van de maximaal toelaatbare vracht stikstof per jaar. Hierbij kon rekening gehouden worden met het feit dat de stads-Regge relatief meer loost vanwege de effluentlozingen uit rwzi's dan de laagland-Regge. Een ander voorbeeld is het minimale zomerdebiet, want gezien het feit dat een ecologisch gezonde laaglandrivier hoge eisen stelt aan zomerdebieten is besloten om, in de loop van de geschiedenis afgetopte, delen van het Reggestroomgebied met de laagland-Regge te verbinden. Ook is een stuk landelijk gebied dat door de stads-Regge werd omsloten door het zogenaamde ‘doorbraakproject’ met de laagland-Regge verbonden.

De splitsing van de Regge in twee delen had aanzienlijke consequenties. In de eerste plaats is zo'n verschil in doelen zeer ongewoon, omdat men gewend is te refereren aan de door de rijksoverheid generiek gestelde normen. Gebiedsgerichte differentiatie van deze normen was uitzonderlijk en eigenlijk onmogelijk. In de tweede plaats opende de tweedeling ingrijpende mogelijkheden. De burgemeester van Nijverdal (gelegen aan de laagland-Regge) was op een van de workshops aanwezig. Hij beseftte dat een langs de rivier gepland industrieterrein in zijn gemeente in strijd was met het

‘laaglandrivier- doel’. Op een vraag met die strekking antwoordde de vertegenwoordiger van het waterschap dat een bedrijventerrein langs de laagland-Regge inderdaad op oppositie van het waterschap zou stuiten.

De Regge is vervolgens via blauwe knooppunten opgedeeld in substroomgebieden. De taakstellingen van laagland- en stads-Regge zijn vervolgens over deze substroomgebieden verdeeld. Zo kreeg iedere blauwe knoop een taakstelling en de som van deze taakstellingen resulteerde in de algemene taakstelling benedenstrooms. Per blauwe knoop (en het daarachter gelegen substroomgebied) is met behulp van interviews in het gebied en computersimulaties onderzocht of de geformuleerde taakstelling haalbaar was. Was dat niet het geval, dan werd de taakstelling verlicht, maar die werd (om de totale taakstelling gelijk te houden) vervolgens naar een ander substroomgebied gebracht. Zo is in een proces van trial and error de beste verdeling van taakstellingen en maatregelen over het Regge stroomgebied verdeeld, waarbij steeds rekening gehouden kon worden met het stroomgebiedbrede doel. In spelsimulaties (zie Goossens et.al. 1997) zijn met vertegenwoordigers van belangengroepen uit het gebied onderhandelingen nagespeeld. Het resultaat van dit spel was dat men er in slaagde om tot een gemeenschappelijk pakket van maatregelen te komen om de taakstelling te halen en dat dit proces van onderhandeling tussen actoren met diverse belangen als constructief en leerzaam werd beoordeeld. Er bestonden overigens ook bezwaren tegen het onrealistische gehalte van het spel, zo bleek het voor spelers veel gemakkelijker dan in de praktijk om over negatieve kanten van een deal heen te stappen en heeft men over het stroomgebied als geheel onderhandeld, in plaats van over substroomgebieden (zie Van Der Vlist, 1998, p. 412).

De Reggevisie heeft grote invloed gehad. Enkele direct op de visie en op het formuleringsproces van de visie terug te voeren gevolgen zijn:

- De ‘doorbraak’ is de naam van het voornemen om relatief goed en schoon water uit het oostelijke deel van het stroomgebied tussen de steden Almelo en Borne door aan de laagland-Regge te koppelen. Het idee bestond al langer, maar de visie gaf er de argumentatie en de legitimatie voor. Inmiddels is het voornemen uitgegroeid tot een groot project dat mede de aanleg van een ecologische verbinding en de herinrichting van stadsranden omvat en dat ver in de planvorming zit.
- De in de Reggevisie genoemde en op de kaart ingetekende retentiegebieden maken nu deel uit van concrete planvormingstrajecten, waaronder de plannen voor de reconstructie van zandgebieden.
- Er bestaan concrete plannen om de ‘onthoofding’ van de Regge door de Twentekanal (het bovenste deel van het oorspronkelijke stroomgebied stroomt af in het Twentekanaal) te niet te doen, zodat de laagland-Regge in droge tijden meer water zal voeren.

- Belangrijke delen van de inhoud van de Reggevisie zijn terug te vinden in het Waterhuishoudingsplan van de provincie Overijssel (1991).
- De Reggevisie vormt de agenda voor het formele bestuurlijke overleg van het waterschap en de inliggende gemeenten.
- De visie heeft geleid tot discussie tussen het waterschap en de Waterleiding Maatschappij Overijssel (WMO) over de locatie van de grondwaterwinningen. Deze bevinden zich traditioneel hoog in de stroomgebieden. Vanuit watersysteem-oogpunt is het gunstiger deze naar beneden in het stroomgebied te verplaatsen, zodat het water eerst door het stroomgebied kan stromen. De WMO vreest echter de milieurisico's, beneden in het stroomgebied is de kans op verontreiniging immers groter.

#### 7.1.3 Het Dinkelconvenant

De Dinkel is een zijrivier van de Vecht (zie figuur 7.1). In 1976 sloten boeren uit het Dinkeldal en het toenmalige waterschap een convenant. In dat convenant werd vastgelegd dat het doorstroomprofiel van de Dinkel zodanig beheerd zou worden dat het een capaciteit van 15 m<sup>3</sup>/s houdt. Dit was nodig omdat de boeren in het Dinkeldal schade ondervonden van de overstromingen van de rivier. In de loop der jaren ging de afvoercapaciteit achteruit door verzanding en afslag van oevers. Bovendien nam het aantal piekafvoeren toe, onder andere door toenemende verharding door urbanisatie en versnelde afvoer uit het bovenstroomse deel. In de jaren negentig was de afvoercapaciteit van de rivier op sommige plaatsen tot 9 m<sup>3</sup>/s afgenomen. De schade door inundatie (ook tijdens het groeiseizoen) nam zulke vormen aan dat de boeren een werkgroep oprichtten, de werkgroep Dinkeldal boeren. Doel van de werkgroep was om druk uit te oefenen op het waterschap om zich aan het convenant van 1976 te houden. Nieuwe inzichten over waterbeheer en door de overheid gestelde natuurdoelen maakten baggeren van de rivier echter onmogelijk. "Zowel de rijks- en provinciale overheid als het waterschap zelf stonden op het standpunt dat het natuurbelang van de Dinkel te groot was geworden voor een grootschalige aanpak en dat de boeren zouden moeten inschikken. De Dinkel werd beschouwd als de laatste laaglandrivier in Europa met een natuurlijke loop en verdiende daarom alle bescherming" (Hoekstra en Boland, 2001, p. 9).

In 1996 werd naar aanleiding van een initiatief van de boeren een interim-schaderegeling ingesteld met een looptijd van vijf jaar. Door deze regeling, gecombineerd met de bestaande bergboerenregeling, kregen de boeren een jaarlijkse vergoeding van vijf honderd gulden per hectare. Gedurende deze vijf jaar is intensief gezocht naar een oplossing voor de impasse. Afgesproken was immers dat de Dinkel 15 m<sup>3</sup>/s capaciteit moest hebben, maar allengs werd ook de boeren duidelijk dat deze afspraak niet

realistisch meer was. Zo is een oplossing gevonden die de huidige afvoersituatie van de rivier vastlegt en de boeren die daardoor schade lijden compenseert. Een medewerker van het waterschap formuleert het aldus: “We hebben ervoor gekozen om twee sporen te bewandelen: een waterspoor en een natuurspoor. Het waterbezwaar is niet vrijwillig op te lossen. Het inunderen van de Dinkeldalgronden is een vorm van ‘gedwongen vrijwilligheid’. Daarom is het waterspoor niet-vrijwillig: het raakt alle 300 grondeigenaren in het Dinkeldal. Daaronder zijn 65 tot 70 boeren. Elke grondeigenaar heeft een brief gekregen met een kaartje waarop staat ingetekend welke vergoedingen hij voor zijn grond kan krijgen. Er zijn verschillende categorieën vastgesteld op basis van maaiveldhoogten en het Dinkelpeil. In een individueel gesprek bepalen we de vergoedingen. Het natuurspoor is wel op vrijwillige basis. Het moet los worden gezien van het waterspoor. De provincie stelt voor dit gebied natuurdoelen. De boeren kunnen daaraan meedoen” (Hoekstra en Boland, 2001, p. 10).

De formele constructie van het waterspoor van het convenant is dat aan het bestemmingsplan van de gemeente Losser de bestemming ‘incidentele wateropvang’ is toegevoegd aan de oude bestemming ‘agrarisch gebied met hoge landschappelijke en natuurwetenschappelijke waarden’. Het waterschap koopt de schade af die daardoor ontstaat – de gronden worden door deze nieuwe beperking immers minder waard. Op grond van berekeningen van een onafhankelijk instituut is de eenmalige compensatie vastgesteld op € 3.630 per hectare voor gronden die minder vaak inunderen en € 10.000 per hectare voor lagergelegen gronden.

De verwachting is dat een grote meerderheid van de grondeigenaren de overeenkomst zal tekenen.

In het convenant is vastgelegd dat de situatie iedere vijf jaar door beide partijen geëvalueerd wordt. De kans bestaat immers dat de huidige afvoercapaciteit van de Dinkel nog verder afneemt, zodat er meer inundaties voorkomen. Maar ook is het omgekeerde mogelijk, het waterschap zal zich inspannen om de sponswerking bovenstrooms te vergroten, zodat het aantal inundaties in de toekomst afneemt. Op de vraag of deze aanpak voor het waterschap zelf een verandering is, antwoordt voorzitter Van Erkelens: “Bestuurders van het waterschap zijn gewend om te praten over technische ingrepen en daarvoor geldt opzij te zetten. In dit geval gaat het om vijf tot zes miljoen gulden die wordt uitgegeven om juist niks te doen. We geven ruimte aan de Dinkel, de natuur kan zijn gang gaan en daar gaan we grondeigenaren een vergoeding voor geven. Dat is voor boeren een ommezwaai, maar ook voor onze eigen bestuurders. De knop is om. De aanwijzing van nieuwe retentiegebieden zal makkelijker verlopen. En dan hebben we het in ons eigen werkgebied alleen al over twee- tot drieduizend hectare” (Van Cooten, 2001).

#### 7.1.4 Dialoog en het SLIM initiatief voor een Vechtplatform

Samen met het Waterschap Velt en Vecht stelt het SLIM-programma (zie hoofdstuk 2) de oprichting van een platform voor (zie subparagraaf 6.2.4). Het streven is om in de loop van 2002 een eerste bijeenkomst te organiseren in de vorm van een zoekconferentie van het platform Overijsselse Vecht. Op de zoekconferentie worden de strategie en de te ondernemen activiteiten vastgesteld. Ter voorbereiding van de zoekconferentie is een werkgroep ingesteld, bestaande uit een medewerker van het Waterschap Velt en Vecht, een Duitse adviseur en twee onderzoekers van SLIM. Deze werkgroep is begin 2001 van start gegaan. De verwachtingen binnen de werkgroep ten aanzien van het platform verschillen. Het waterschap streeft op termijn naar een dialoog tussen waterbeherende organisaties en ziet een platform met overheden en niet-gouvernementele organisaties als een goede, vertrouwen-wekkende stap in de gewenste richting. De SLIM-onderzoekers willen een dialoog tussen overheden en stakeholders, met het doel om zo het beheer van de rivier te verbeteren.

De werkgroep is begonnen met het analyseren van: de condities waaronder een platform in de regionale situatie kan functioneren, van de belangrijkste stakeholders en van de institutionele organisatie. Deze drie analyses lopen parallel aan het Europese SLIM-programma, dat in 2001 drie internationale workshops houdt. Zo ontstaat uitwisseling van ervaring en kennis met onderzoekers van andere platforms in vooral Frankrijk en Italië. Al snel blijken verschillen tussen het Vecht-platform en de platforms van de onderzoekscollega's te liggen in het grensoverschrijdende karakter van de Vecht en in de aard van de initiatiefnemer van het platform. De casussen in zowel Frankrijk als Italië bouwen voort op bestaande initiatieven rond praktische probleemsituaties, terwijl het Vecht-platform een overheids-initiatief gericht op organisatieverbetering is. Met name de cultuur- en institutionele organisatieverschillen tussen Duitsland en Nederland zijn uitgebreid in de werkgroep besproken. Op grond van de analyses wordt op vier punten, parallel aan elkaar actie ondernomen. De werkgroep komt regelmatig bij elkaar (één keer per acht weken) om de gevolgen van de acties te bespreken, om de analyses te verfijnen en om de acties eventueel aan te passen.

De eerste taak die de werkgroep Vecht-platform zich stelt, is om medewerking te krijgen van Duitse partijen. De gedachte is dat, als de Duitse regionale overheid eenmaal participeert, het minder moeite kost om Duitse lokale overheden en niet-gouvernementele organisaties voor een zoekconferentie te interesseren. De werkgroep beslist om de in het stroomgebied gelegen Bezirksregierungen te benaderen met een brief. De brief bevat twee boodschappen: om te beginnen de wil om samen te werken, ten tweede de achterliggende dreiging dat de implementatie van de Kaderrichtlijn Water betrokken partijen vroeg of laat toch tot samenwerking zal dwingen.



De tweede activiteit van de werkgroep houdt in dat de voorzitter van het Waterschap Velt en Vecht samen met het werkgroepslid van het waterschap een bezoek brengt aan een hoge ambtenaar van Nedersaksen. Het bezoek aan de Landesregierung verloopt positief, in de zin dat de betreffende Duitse ambtenaar de Nederlanders met verrassende informatie confronteert. De implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water in Duitse stroomgebieden, zoals de Weser en de Emst, blijkt al in een vergevorderd stadium te zijn. De Duitse partijen zijn al veel verder met de implementatie van de kaderrichtlijn dan hun Nederlandse collega's. De Vecht vormt in Duitse ogen een uitzondering, omdat zij voor het grootste deel in Nederland stroomt. De boodschap die de twee Nederlanders meekrijgen is dan ook: 'Wanneer beginnen jullie in Nederland nu eens met de voorbereiding?'. Terwijl de werkgroep het idee had dat de Duitse partijen het struikelblok vormden bij de implementatie van de kaderrichtlijn, blijkt het omgekeerde het geval.

De derde activiteit van de werkgroep Vecht-platform zijn de interviews die ik als SLIM-onderzoeker houdt met sleutelspelers, met het doel om bekendheid te geven aan het platforminitiatief en meer informatie voor de analyses te vergaren.

De vierde werkgroepsactiviteit is het pro-actief bespelen van het Nederlandse netwerk door de medewerker van het Waterschap Velt en Vecht, door middel van bezoeken aan bijvoorbeeld buurwaterschappen en provincies. Tijdens deze bezoeken en tijdens onder meer vergaderingen en conferenties worden de opties voor samenwerking rond de Vecht besproken. Via gesprekken verkende hij de mogelijkheden, tegelijkertijd werden anderen er zich van bewust dat er beweging nodig was. Zo zag een groot aantal partijen gedurende een aantal maanden in 2001 een stroomgebiedsdistrict 'Zuflußgebiet IJsselmeer' als reële optie. Deze optie werd voorgesteld door de deelstaat Noordrijn-Westfalen. Pas door deze optie zeer serieus te nemen en in aparte, daartoe speciaal georganiseerde bijeenkomsten nader te bestuderen, werd duidelijk dat een Zuflußgebiet voor Nederlandse waterschappen een gekunstelde constructie is. Het voeren van bovengenoemde gesprekken kan uitgelegd worden als een leerproces in het netwerk van Oost-Nederlandse waterbeheerders. Via deze weg groeide men langzaam naar de mening dat een stroomgebiedsdistrict Zwarte Water-delta het meest geschikt is, een optie die aan het begin van 2001 door vele partijen nog met wantrouwen bejegend werd.

Begin 2002 observeert de werkgroep dat het bezoek eind 2001 aan de Landesregierung in Hannover als katalysator heeft gewerkt. Met de informatie uit Duitsland op zak is vervolgens het ministerie van Verkeer en Waterstaat in Den Haag bezocht, waar bleek dat men inderdaad worstelt met de definitie van de stroomgebiedsdistricten. Maar intussen groeit men naar een model volgens de kaart van de Commissie WB21 (zie advies van de

Commissie 2000 en in iets aangepaste vorm ROB 2001). Voor de Vecht komt dat neer op de keuze voor het stroomgebied van de delta van het Zwarte Water (zie figuur 7.1). Ook de provincie kiest voor dit stroomgebied om in het kader van het BANS 2002 proces een deelstroomgebiedvisie op te stellen.

Voor de werkgroep Vecht-platform is een verwarrende situatie ontstaan. Het idee van een platform, waarin stakeholders uit Duitsland en Nederland zitting nemen, lijkt verder weg dan ooit. Het initiatief is ingehaald door de ontwikkelingen rond de Europese Kaderrichtlijn Water en het BANS 2002 proces. De SLIM-gedachte was dat door het creëren van een platform een drijvende kracht zou ontstaan voor de gewenste stroomgebiedbenadering, geheel volgens de lijnen van ‘multi stakeholder river basin partnerships’. Stakeholders zouden door overleg en dialoog komen tot een gedeelde visie over de rivier en haar stroomgebied, en tot gecoördineerde actie, om zodoende de problemen in en langs de rivier aan te pakken. De huidige sturingsorganisatie (zoals de waterschappen en de provincie Overijssel) zou actief in de leerprocessen participeren, waardoor uiteindelijk een ‘beter’ beheer zou ontstaan.

In de praktijk blijkt de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water de drijvende kracht achter samenwerking en coördinatie te zijn, en niet de stakeholders of de problemen in het veld.

Wat maakte nu de drijvende kracht van de Kaderrichtlijn Water zo sterk? Volgens de analyse van de werkgroep is de directe kracht een gevolg van de harde deadlines die de kaderrichtlijn stelt. Voor 2004 moeten stroomgebied-districten gedefinieerd zijn en moeten de eerste taken van de coördinerende organen voltooid zijn. Maar, zo blijkt in de werkgroep, er is ook een indirecte drijvende kracht. Dat is het gegeven dat – volgens Europese regelgeving – burgers op termijn de overheid via de rechter kunnen aanspreken op de geleverde inspanning om doelen te halen. Juridische processen kunnen in de toekomst uit gaan lopen op zware sancties voor overheden die zich niet voldoende inspannen. Waterbeheerders zijn zich langzaam maar zeker bewust aan het worden van de grote financiële risico's die ze nemen als zij zich onvoldoende inspannen.

Het Vecht-platforminitiatief van het SLIM-programma en het Waterschap Velt en Vecht richtte zich op het creëren van de condities voor een dialoog. De insteek was aanvankelijk om zo snel mogelijk een zoekconferentie met stakeholders te organiseren. Het bleek echter moeilijk om de Duitse partners te bereiken. Het idee van een zoekconferentie bleef overeind, hoewel snel duidelijk werd dat een flexibelere aanpak nodig was. Tijdens de benadering van de Duitsers partners en de zoektocht naar de juiste schaalgrootte van het platform bleek dat de druk van de door Europese regelgeving benodigde organisatieveranderingen zodanig toenam, dat voorrang aan de organisatie

van het waterbeheer noodzakelijk was. In zekere zin brengt de Europese Kaderrichtlijn Water tot stand wat de dialoog had moeten doen: coördinatie van activiteiten in het stroomgebied. Of de kaderrichtlijn ook daadwerkelijk tot leerprocessen leidt tussen overheden en maatschappelijk veld is nog niet te zeggen. In eerste instantie lijkt het daar niet op. De bestuurlijke drukte rondom de organisatieveranderingen lijkt zo groot dat er geen ruimte is voor inbreng uit het maatschappelijke veld.

## 7.2 Toetsing

Met behulp van de drie principes van vernieuwing en de in de vorige paragraaf beschreven casus Overijsselse Vecht toets ik in deze paragraaf in hoeverre er in de praktijk tendensen waarneembaar zijn die wijzen op een operationalisering van de drie principes.

In de eerste subparagraaf verzamel ik meningen van belanghebbenden in het stroomgebied zelf, dat doe ik door de verslagen van in totaal 13 interviews te beschrijven. In de tweede subparagraaf analyseer ik de doorwerking van de drie principes. En in de laatste paragraaf zet ik deze analyse in het perspectief van andere ontwikkelingen. In deze laatste paragraaf trek ik algemene conclusies.

### 7.2.1 Vernieuwing volgens actoren uit het gebied

In 1998 is in opdracht van het RIZA een verkenning uitgevoerd naar vernieuwing in het stroomgebied van de Vecht. Deze verkenning vond plaats in het kader van het 'rivier actieprogramma' van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (zie Van Slobbe et.al., 1999). Het onderwerp van studie was vernieuwing in het waterbeheer binnen het stroomgebied van de Vecht. Doormiddel van interviews is naar de mening van een aantal actoren in het stroomgebied over vernieuwing en naar hun ervaring gevraagd. (voor interviewverslagen zie Van Slobbe et.al., 1999, bijlagen).

In tabel 7.2 wordt de betrokkenheid van de geïnterviewden toegelicht.

*Tabel 7.2 Achtergrond en betrokkenheid bij vernieuwing in het waterbeheer van de geïnterviewden.*

Organisatie	Betrokkenheid
Euregio	Ondersteuning en coördinatie van het Interreg-programma. Initiëren van activiteiten.
Dienst stadswerk, gemeente Almelo	Betrokken bij Waterpact van Twente en planvorming milieuvriendelijke wijken. Verantwoordelijk voor beheer van de stad.
Bezirksregierung Münster	Beleidsmedewerker bij de afdeling Wasserwirtschaft, betrokken bij het beheer van de Vecht.
Waterschap Groot Salland	Dijkgraaf en sectorhoofd waterbeleid.
Lid Provinciale Staten Overijssel	Twee gescheiden functies: projectleiding uitvoering waterprojecten in het stroomgebied en betrokken bij politieke discussies over omgevingsbeleid Overijssel.
ARCADIS Heidemij Advies	Nauwe betrokkenheid bij Vecht- en Reggevisie, computermodel Vecht, project Noord en Zuid Meene, et cetera.
Provincie Overijssel	Stedelijk waterbeheer en projectleider Waterpact van Twente.

Er wordt door geïnterviewden in het kader van vernieuwing van stroomgebiedbeheer onderscheid gemaakt tussen visievorming en coördinatie aan de ene kant en de uitvoering van experimenten aan de andere kant. Het eerste mag op regionale of zelfs nog grotere schaal gebeuren. De uitvoering van experimenten kan alleen op kleine schaal: “iets kan alleen echt veranderen op plaatselijk niveau in de stad of de wijk waar mensen elkaar kennen. Er is dan een identificatie met de streek en op deze schaal bestaan er ook tal van netwerken. Men moet denken aan schaalniveaus van bijvoorbeeld zes gemeenten en honderd hectare grond. In de praktijk blijkt het werken met één of twee gemeenten het snelste resultaat op te leveren.” (van Slobbe et.al. 1999).

Als voorbeelden van vernieuwing werden genoemd:

- het retentiegebied Noord en Zuid Meene en de bouw van een computersimulatie van de Vecht;

- de voortgaande verschuivingen in de organisatie van het stroomgebiedbeheer aan de Nederlandse kant, met de aanstaande overdracht van het beheer van Rijkswaterstaat naar het waterschap Velt en Vecht;
- de voortgaande aandacht voor landschap en natuur, met als voorbeeld de aanleg van natuurvriendelijke oevers en de mogelijke herinrichting van oude meanders van de rivier;
- de initiatieven in de stedelijke gebieden, met als voorbeeld de herinrichting van de openbare ruimte tot een milieu- en watervriendelijke wijk in Almelo;
- technische innovatie, zoals het hergebruik van effluent van de rioolwaterzuiveringsinstallaties;
- de pogingen om het stroomgebied te koppelen aan toerisme en recreatie door aanleg wandel- en fietsroutes en door promotie van de Vecht.

Men vond het van groot belang dat stroomgebiedbeheer met wortels in de regio wordt gevoerd. Gewezen wordt op het beheer van Rijkswaterstaat dat ‘op afstand’ werd gevoerd en tot weinig vernieuwing leidde. Nu de overdracht naderbij komt, zie je dat de regio dynamisch initiatieven oppakt. Het stroomgebiedbeheer moet de gemeenten er meer bij betrekken en zich richten op het vasthouden van water en op het gebruik van de natuur om kwaliteitsverbetering van het water te bereiken.

In de loop van 2001 is in het kader van het SLIM onderzoek in totaal acht interviews afgenomen. Doel was om bij waterbeheerders de belangstelling voor een Vecht-platform te inventariseren. De gespreksverslagen van de interviews met de bestuurders zijn teruggekoppeld met de geïnterviewden. (voor gespreksverslagen zie van Slobbe, 2002). Tabel 7.3 geeft een overzicht van de vertegenwoordigers van de partijen met wie gesproken is.

Tabel 7.3 Geïnterviewden in het kader van het SLIM-programma.

Partij	Functie	Periode
Waterschap Groot Salland	Bestuurder	Oktober 2001
Waterschap Regge en Dinkel	Bestuurder	Oktober 2001
Waterschap Velt en Vecht	Bestuurder	Oktober 2001
Waterschap Velt en Vecht	Manager	Gedurende 2001 een aantal gesprekken
Rijkswaterstaat	Twee ambtenaren van de Directie Oost Nederland	Oktober 2001
Provincie Overijssel	Een ambtenaar en een ex-ambtenaar (met zeer veel kennis en ervaring van de Vecht)	September en oktober 2001

Ik citeer uit de gespreksverslagen:

*Waterschap benedenstrooms (Groot Salland)*

Er is één urgent probleem met de Vecht, dat is veiligheid! Hier bestaat een grote zorg voor het waterschap. Het is immers verantwoordelijk voor droge voeten voor het gehele benedenstroomse gebied van de Vecht, Zwarte Water en Zwarte Meer, inclusief een stad als Zwolle. De laatste jaren zijn er situaties van wateroverlast geweest en – hoewel niemand weet in welke mate – de verwachting is dat de risico's zullen toenemen. De belangrijkste reden van de frustratie is het beheer van de Vecht, dat de provincie heeft toegewezen aan het waterschap Velt en Vecht.

Een platform is een goed idee. Daar kan tenminste een deel van de geschetste problemen besproken worden. Groot Salland zal daar zeker in participeren! De vorming van een stroomgebiedplatform rond het Zwarte Meer (de stroomgebieden van gemaal Stroink, Meppel en Vecht) is echter nuttiger er ontstaat dan een logischer en evenwichtiger verdeling tussen bovenstroomse en benedenstroomse gebieden.

*Waterschappen bovenstrooms*

*(de waterschappen Velt en Vecht en Regge en Dinkel)*

Het grootste probleem van de Vecht is dat er geen organisatorische eenheid bestaat die de rivier beheert. Daardoor bestaan er afstemmingsproblemen. De grens Nederland-Duitsland vormt het grootste afstemmingsprobleem.

Duitsland wil zo snel mogelijk van zijn teveel aan water af, en op het moment doet dat land vanuit het Nederlandse perspectief te weinig aan het aftoppen van hoogwatergolven.

Een platform voor het stroomgebied van de Vecht is een goed idee, over de inrichting ervan verschillen de meningen. De één ziet een platform als een middel om draagvlak voor en acceptatie van het nieuwe waterbeleid bij de bevolking te bereiken. Er is nu weliswaar een bestuursakkoord tussen overheden in de maak (het BANS 2002 proces EVS), maar daarmee ben je er nog niet. Daarvoor is draagvlak nodig, zowel bij gemeenten en maatschappelijke organisaties als bij de burger zelf. Een platform heeft als hoofddoel het verzorgen van draagvlak. Het heeft geen beslissingsbevoegdheid en geen politieke verantwoordelijkheid. Problemen over de afstemming van het beheer, bijvoorbeeld over veiligheid, horen eigenlijk niet in het platform thuis.

De ander pleit voor een platform met uitsluitend waterschappen. Belangen zijn immers al in de besturen vertegenwoordigd? Pas bij de uitvoering van maatregelen kunnen natuur- en landbouwbelangen erbij betrokken worden. Aan de Duitse kant, waar geen waterschapsdemocratie bestaat, zouden natuurorganisaties aan het platform kunnen deelnemen.

#### *Rijkswaterstaat (Directie Oost Nederland)*

Tot nu toe is het beheer van kwantiteit en scheepvaart (van grens tot Zwarte Water) op de Vecht in handen van Rijkswaterstaat. De overdracht van het beheer is een langdurige en gevoelige zaak. De overdracht-problematiek heeft een lange interim-periode, zonder duidelijke investeringsbeslissingen, tot gevolg. Zo loopt bijvoorbeeld het monitoringssysteem vertraging op.

Een platform is voor Rijkswaterstaat minder relevant omdat hij de terugtrekkende partij is.

#### *Provincie Overijssel*

Hier zijn eigenlijk geen grote problemen. De Vecht is een stroompje van niets. Er worden te veel grote woorden gebruikt, misschien is het probleem wel dat we gewoon te veel willen.

Een probleem is de beklemming van de rivier door de steden. Ruimte voor de rivier is een uitdaging. Verder zijn het grondgebruik en -beleid wel een probleem. De prijzen van grond zijn erg hoog en er liggen veel claims op. Boeren zitten in de knel, want ze moeten extensiveren terwijl de grond steeds duurder en schaarser wordt. Daarnaast is ruimte nodig voor de Ecologische Hoofdstructuur, steden, wegen en water. Deze problematiek is voor de provincie ongrijpbaar.

De provincie streeft naar breed integraal beleid, waarin steeds meer aandacht voor zorg, leefbaarheid en werkgelegenheid is. Een belangrijk onderdeel van dit beleid is het gebiedenproject Vecht/Regge gebied

(Provincie Overijssel, 1998). Met dit gebiedenproject gaat het eerlijk gezegd niet goed. De inzet van partijen is vooral om op een slimme manier te profiteren van de subsidies. Partijen als landbouw, waterschappen en gemeenten zijn niet echt betrokken. De provincie worstelt met haar eigen inzet.

Een stroomgebiedplatform is een goed idee, je kunt dan met elkaar nadenken over de omgeving, bijvoorbeeld over de hoogwaterbescherming. Zo'n platform hoeft zich niet te laten begrenzen door stroomgebieden, het Leitmotiv zou niet ecologie maar economie moeten zijn. Het landschap als eenheid is wel heel belangrijk, omdat er een relatie bestaat met identiteit van de streek. Daarbij past de aansluiting met bijvoorbeeld streekeigen producten. Samenwerking met de Duitsers in een platform zal problematisch worden. Omgaan met Duitsers vraagt inzicht in de verschillen met Nederland.

#### 7.2.2 De doorwerking van de drie principes van vernieuwing, een analyse

In deze subparagraaf kom ik terug op de vragen die in de inleiding van dit hoofdstuk zijn gesteld. Namelijk: in hoeverre worden de drie principes voor vernieuwing in de praktijk van het regionale waterbeheer toegepast? Of in andere woorden wat zijn de ervaringen ermee?

Uit de interviews van de vorige subparagraaf en uit de bespreking van het principe in subparagraaf 6.2.2 blijkt dat de essentie van de stroomgebiedbenadering de wisselwerking is tussen concrete projecten op kleine schaal aan de ene kant en een visie of organisatie van de coördinatie op regionale schaal. Voorbeelden van kleinschalige projecten in het stroomgebied van de Vecht zijn het retentiegebied Noord en Zuid Meene, de aankoppeling van oude meanders aan de rivier en de inrichting van wandel – en fietsroutes. Coördinatie vindt plaats, of zou volgens de geïnterviewden plaats moeten vinden, doormiddel van sterkere samenwerking op stroomgebiedniveau.

De Reggevisie (zie paragraaf 7.1.2) is een voorbeeld van een planvormingsproces waarin wisselwerking plaatsvond tussen de formulering van een stroomgebiedbrede visie op de toekomst aan de ene kant en de formulering van lokale maatregelen die bijdragen aan het realiseren van de visie aan de andere kant. Deze wisselwerking kon alleen plaatsvinden door een proces van trial and error, hiervoor is de blauwe knopenbenadering gehanteerd. Deze maakte het door de ordening van substroomgebieden mogelijk om net zolang naar oplossingen te zoeken totdat er een bevredigend pakket van maatregelen lag. De Reggevisie is een uitstekend voorbeeld van de stroomgebiedbenadering, te meer omdat blijkt dat de visie in de praktijk gebruikt wordt om onderhandelingen met belanghebbende in het stroomgebied en met medeoverheden als de provincie aan te gaan (zie subparagraaf 7.1.2).

Hoewel er tijdens het formuleringsproces van de Reggevisie doormiddel van brainstorm sessies, interviews en spelsimulaties aandacht aan interactieve vormen van werken is besteed, gaat het om zwakke vormen van participatie (zie tabel 6.2). “Aan het construeren van de visie hebben geen private



actoren deelgenomen, aan het simulatiespel wel” (Van Der Vlist, 1998, p. 414). De theorie van de blauwe knooppuntenbenadering gaat uit van onderhandeling tussen private actoren op het niveau van de substroomgebieden en onderhandeling tussen overheden op het niveau van het stroomgebied. Van het eerste is niets terecht gekomen. Een voorbeeld waar dialoog in de vorm van coproductie (zie tabel 6.2) plaatsvond is het Dinkelconvenant. Hier heeft een onderhandelingsproces tussen een boerenorganisatie (de werkgroep Dinkel boeren, zie subparagraaf 7.1.3) en het waterschap tot concreet resultaat geleid. Een poging om een dialoog te organiseren tussen waterbeherende overheden en private partijen in het kader van het SLIM-programma bleek moeilijker dan aanvankelijk gedacht. Het probleem was dat de belangentegenstellingen in verband met de overdrachtsproblematiek tussen waterbeherende overheden domineerden (zie subparagraaf 7.2.1). Bovendien speelden de druk van het BANS 2002 proces (zie hoofdstuk 5) en van de implementatie van de EU Kaderrichtlijn Water een rol.

Het waterschap Velt en Vecht gebruikte het SLIM-programma in feite om iteratieve sturing, in dit geval samenwerking binnen het stroomgebied, tot stand te brengen. Het motief hiervoor leek overigens minder te zijn om een gezamenlijk leerproces, of experimenteerproces op te starten (zie subparagraaf 6.2.3), maar om gezamenlijk een oplossing voor het gebrek aan coördinatie in het stroomgebied te bereiken. Van iteratieve sturing in de zin van het in paragraaf 6.2.3 gesproken ‘patching’ principe lijkt alleen sprake te zijn bij de opstelling van de Reggevisie. Hier is doormiddel van de blauwe knopenindeling gestreefd om per substroomgebied ‘gelijk opgaande’ naar een beter geheel te komen.

Als antwoord op de in de inleiding van deze subparagraaf gestelde vragen kan gesteld worden dat er in enige projecten ervaring is met de toepassing van principes als stroomgebiedbenadering, iteratieve sturing en dialoog. Maar dat deze ervaringen onder druk van discussies over stroomgebiedsamenwerking weinig opvolging vinden.

De volgende subparagraaf plaatst de beschreven projecten in het perspectief van andere activiteiten.

### 7.2.3 Vernieuwing langs de Overijsselse Vecht in perspectief

Sinds de ontginningen van de negentiende en twintigste eeuw is er een proces geweest van rationalisatie van het rivierbeheer. Kanalisaties, normalisaties en bedijkingen zijn door middel van een aantal grote overheidsinvesteringsprogramma’s gerealiseerd. (zie TAUW, 1992; Gerbers, 1986; van Hezel, 1992). Sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw is daar de zorg voor waterkwaliteit in de vorm van de aanpak van puntbronnen bij gekomen. Vanaf de jaren negentig is het besef gegroeid dat de rivier er vanuit ecologisch en morfologisch perspectief armzalig bij ligt. Enkele investe-

ringen van Rijkswaterstaat, zoals vistrappen en natuurvriendelijke oevers, vormen het begin van een regeneratie van de rivier (Rijkswaterstaat et.al. 1994). De Vechtvisie uit 1997 (Werkgroep Vechtvisie, 1997), die opgesteld is door een groot aantal bij het beheer van de rivier betrokken partijen, formuleert een gewenste toekomst voor de rivier als 'half natuurlijke laagland-rivier'. De wateroverlast van 1998 leidde tot een schok en een gevoel van crisis (Waterschap de Vechtlanden, 1998). Dat er iets aan het beheer moet veranderen, daar is men het over het algemeen over eens.

Sinds de jaren negentig hebben er geen noemenswaardige beheersactiviteiten plaatsgevonden. Rijkswaterstaat heeft in het zicht van de overdracht niet meer dan het hoogst noodzakelijke in de rivier geïnvesteerd, en potentieel nieuwe beheerpartijen houden, gezien de onzekerheid, hun kruit droog. Van een stroomgebiedbrede samenwerking voor de Vecht is het, met uitzondering van de opstelling van de Vechtvisie, niet gekomen. Intussen is op een lager niveau in en langs de zijrivieren van de Vecht wel degelijk sprake van vernieuwing (zie vorige subparagraaf).

Een recente ontwikkeling is wel de druk van de Europese Kaderrichtlijn Water. Onder deze druk is een stroomgebieddistrict rond de delta van het Zwarte Water gevormd, waarin ook het Duitse deel een plaats krijgt. Het Nederlandse deel wordt bovendien gebruikt als deelstroomgebied in verband met het BANS 2002 proces (zie hoofdstuk 5).

De maximale schaalgrootte voor de stroomgebiedbenadering lijkt de Regge te zijn. Veel projecten vinden op een lager schaalniveau plaats. Het lijkt tot nu toe onmogelijk om coördinatie van activiteiten in grotere stroomgebieden te bewerkstelligen. Vernieuwende projecten hebben daardoor op lokale schaal invloed op de watersituatie, maar interactie met of kennis van effecten van deze projecten op de schaal van het gehele stroomgebied is niet aanwezig (een uitzondering is het project Noord en Zuid Meene dat zich op de veiligheid benedenstrooms richt). Deze situatie leidt soms tot bizarre oplossingen, zoals de vistrappen in Nederland die maken dat de vissen in de Vecht niet verder dan tot aan de eerste stuw over de Duitse grens kunnen zwemmen. Of de aanleg van het retentiegebied Noord en Zuid Meene pal langs de Duitse grens met het doel om Duitse hoogwatergolven op te vangen. Een vergelijkbaar retentiegebied, bijvoorbeeld net over de grens in Duitsland, op enkele honderden meters van de huidige locatie, zou door de lagere grondprijzen aldaar veel goedkoper zijn.

### **7.3 Conclusie**

Hoe verloopt de zoektocht naar meer stroomgebiedbrede samenwerking?  
Om te beginnen is het een zoektocht van waterbeheeroverheden. Niet-

gouvernementele organisaties zijn indirect, doordat ze vertegenwoordigd zijn in de besturen van waterschappen en provincies, betrokken. De zoektocht van waterbeheerorganisaties kan vanuit twee perspectieven beschouwd worden

- Een politieke strijd om de macht. In de eerste plaats is er een verknoping tussen de competenties en verantwoordelijkheden van provincies en waterschappen (zie de hoofdstukken 3, 4 en 5). De huidige strijd om het stroomgebied kan geïnterpreteerd worden als een strijd om meer invloed van de één ten opzichte van de andere. Ook waterschappen onderling zijn verwikkeld in een machtsstrijd, denk aan het conflict tussen Groot Salland en Velt en Vecht.
- Een reactie op een bedreigende omgeving. De Europese Kaderrichtlijn Water is realiteit en in 2004 is de eerste deadline voor de implementatie ervan. Waterschappen, provincies en rijksdiensten zijn gedwongen zich aan deze nieuwe realiteit aan te passen.

Gezien deze situatie mag voor het stroomgebied van de Vecht als geheel geconcludeerd worden dat de noodzaak van vernieuwing erkend wordt en dat er ook concrete pogingen worden ondernomen. Op kleinere schaal (Regge en Dinkel) zijn deze pogingen redelijk succesvol, maar zo gauw als meerdere waterbeherende overheden dienen samen te werken ontstaan er machtskwesties, die vernieuwing in de weg staan. In die zin is de situatie van het stroomgebied van de Vecht vergelijkbaar met het sturingssysteem van het regionale waterbeheer van Nederland. Ze zit in een periode van verwarring, een periode die ondanks de noodzaak daartoe (zie Waterschap de Vechtlanden, 1998; Werkgroep Vechtvisie, 1997) leidt tot relatief weinig concrete stroomgebiedinitiatieven (zie van Slobbe, 2002).

Uit de casus van de Overijsselse Vecht blijkt bovendien de grote invloed die de EU Kaderrichtlijn Water zal krijgen. Deze invloed wordt bepaald door de juridisch afdwingbare deadlines die aan de implementatie zijn verbonden en door de dreiging dat een maximale inspanning van waterbeherende overheden door private partijen via de rechter afgedwongen kunnen gaan worden.

# Conclusies en aanbevelingen

Voordat ik in dit hoofdstuk de conclusies en aanbevelingen formuleer is het goed om de hoofdlijn van het conceptuele kader te beschrijven.

Het geheel van beleid- en planvorming en de formulering van uitvoeringsprogramma's in het regionale waterbeheer beschouw ik als één sturings-systeem. Zo'n systeem bestaat uit mensen en organisaties die een doel of een streven met elkaar delen. In dit onderzoek is dat het streven om het regionale waterbeheer zodanig te beïnvloeden dat er aan de ene kant een door de maatschappij gewenst waterhuishoudkundigstelsel ontstaat of in stand blijft en dat aan de andere kant rekening houdt met het onverwachte gedrag van het waterhuishoudkundige stelsel. Dit sturingssysteem beschouw ik als een open sociaal systeem. Dat wil zeggen dat het systeem zich in een continu proces van aanpassing bevindt, waarbij interne en externe krachten wederzijdse invloed uitoefenen. Drijvende krachten achter de aanpassingen zijn het streven naar coherentie tussen waarden, visies, concepten en activiteiten en het streven naar correspondentie tussen het systeem en haar omgeving. Hurst beschrijft de dynamiek die deze systemen doormaken als een verandering van de ene fase naar de andere. Belangrijke fasen zijn de levenscyclus, waar het streven naar coherentie domineert die via een crisis, waar de relatie tussen het systeem met haar omgeving problematisch is, in de fase van de vernieuwingscyclus komt. In deze fase overheerst het streven naar herstel van correspondentie en via een fundamentele vernieuwing ontstaat de volgende fase waar een nieuwe levenscyclus geboren wordt.

Het punt van Hurst is dat deze sprongen geen fatale gebeurtenissen zijn, maar dat ze door de mens beïnvloed kunnen worden. Wat dit conceptuele kader, aan de wetenschap en aan de sturingspraktijk van het regionale waterbeheer, toevoegt is juist dit punt van Hurst. De belangrijkste meerwaarde van de ecocycclus voor de toegepaste communicatiewetenschap is de 'padafhankelijkheid' van processen in sociale systemen. Uit de toepassing van de ecocycclus volgt dat de vorm en de inhoud van een communicatie-interventie afhankelijk is van de fase waarin het systeem zich bevindt. De toegepaste communicatiewetenschap legt de focus over het algemeen juist op de interne dynamiek van processen, bijvoorbeeld op de kwaliteit van facilitatie, communicatie, cultuur, leiderschap of het commitment van deelnemers. De bijdrage van dit onderzoek is dat inzicht wordt verkregen in het bestaan van configuraties en het belang van een goede analyse van interne en externe omstandigheden van een systeem.

De bijdrage van dit onderzoek aan de praktijk van het regionale waterbeheer is dat een werkbare ordening wordt verkregen van de verwarrende fenomenen die zich voordoen. Op grond van die ordening ontstaat inzicht en kan er beter gereageerd worden.

De conclusies van dit hoofdstuk richten zich in paragraaf 8.1 op een diagnose, ofwel op de vraag in welke fase het sturingssysteem van het regionale beheer zich nu bevindt en in de tweede plaats in paragraaf 8.2 op de vraag hoe de ontwikkelingen beïnvloed kunnen worden, zodat het eventuele proces van vernieuwing beter doorlopen wordt.

## **8.1 Algemene conclusies van het onderzoek**

In hoofdstuk 1 formuleerde ik een onderzoeksdoel: analyseer de ontwikkelingen die zich de laatste jaren voordoen in de sturing van het regionale waterbeheer van Nederland met behulp van inzichten uit complexiteits-theorieën in open sociale systemen en formuleer aanbevelingen voor vernieuwing van de sturing. Dit doel leidde in hoofdstuk 2 tot vijf onderzoeksvragen. In deze paragraaf beantwoord ik deze vragen één voor één.

### **8.1.1 De ontwikkeling van de sturing in het regionale waterbeheer**

De eerste onderzoeksvraag luidt: Hoe kan, met behulp van het conceptuele kader, de huidige ontwikkeling in de sturing van het regionale waterbeheer beschreven worden?

In dit onderzoek onderscheid ik een levenscyclus van het regionale waterbeheer die ik naar het paradigma ‘water is schaars’ heb genoemd. Dit paradigma ontstond in de tweede helft van de vorige eeuw, in de eerste plaats door een toenemende schade in de landbouw als gevolg van tekorten aan goed, zoet water en in de tweede plaats door de sterke verontreiniging van het oppervlaktewater. Voldoende en schoon water was niet meer vanzelfsprekend en de overheid nam de verantwoordelijkheid voor de verdeling van het schaarse water. Nieuwe wetgeving zoals de WVO (1969), de Wet op de Waterhuishouding (1989) en de Waterschapswet (1991) verschaftte het instrumentarium. In een stelsel van plannen op nationaal, provinciaal en waterschapsniveau werden visies voor de toekomst geformuleerd, visies waarin de toekenning van functies aan het water een belangrijke rol speelde. Concepten als integraal waterbeheer en de watersysteembenadering verschaften een rationele basis voor analyse op grond waarvan activiteiten werden geformuleerd, die in de vorm van uitvoeringsprogramma’s in de eerder genoemde plannen werden opgenomen. Deze levenscyclus vormt een coherent geheel aan waarden (de overheid beheert het schaarse goede water), visie (de waterplannen en functietoekenningen), concepten (integraal waterbeheer, watersysteembenadering) en activiteiten (de uitvoeringsprogramma’s). De huidige praktijk van het regionale waterbeheer is grotendeels gebaseerd op deze levenscyclus en de ontwikkeling van de levenscyclus gaat door. In deze studie beschreven voorbeelden van deze ontwikkeling zijn het instrument GGOR, de studies die door de Unie van Waterschappen (2001) en het

IPO (Toonen, 2000) worden uitgevoerd om de bestuurssamenstelling en de financieringsstructuur van waterschappen te verbeteren en het recente advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (2001). Drijvende krachten achter de ontwikkelingen zijn het streven naar verbetering van efficiency en het streven om adequaat op veranderingen in de omgeving te reageren.

Naast de ontwikkeling van de levenscyclus zijn in dit onderzoek signalen van een crisis herkend. Aanleiding vormt de onverwacht grote wateroverlast situaties aan het einde van de 20ste eeuw. De Commissie Waterbeheer 21ste eeuw concludeerde in haar advies dat “de waterhuishouding anno 2000 te vaak niet op orde is” en “Het huidige systeem van waterbeheer is zeker niet in staat om toekomstige ontwikkelingen op te vangen” (Commissie Waterbeheer 21ste Eeuw, 2000, p. 25). In dit onderzoek wordt voorts gewezen op het onvermogen van het regionale waterbeheer om complexe problemen op regionale schaal, zoals verdroging, diffuse verontreiniging en de verarming van de natte natuur, op te lossen.

In de huidige praktijk worden kenmerken van een vernieuwingscyclus herkend. Voorbeelden uit dit onderzoek zijn het advies van de reeds genoemde Commissie Waterbeheer 21ste Eeuw, de betrokkenheid van regionale waterbeheerders bij gebiedsgerichte projecten, experimenten met vormen van interactieve planvorming, en de toename van de aandacht voor het landschap als integrerend kader voor regionale ontwikkeling. Een aparte plaats nemen ontwikkelingen in het kader van het ‘nieuwe waterbeleid’ (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001) in, zoals de opstelling van deelstroomgebiedsvisies door provincies in samenwerking met waterschappen en gemeenten. Het ‘nieuwe waterbeleid’ streeft naar een versterking van de sturende rol van waterbeheer in de ruimtelijke ordening. Door de haast waarmee dit proces wordt doorlopen is het risico groot dat het een instrumenteel karakter krijgt en dat discussies vernauwd worden tot geld en ruimtekwesties. Dit resultaat zou op zich vernieuwend zijn, omdat de relaties tussen ruimtelijke ordening en waterbeheer worden versterkt, maar leidt niet tot een fundamentele vernieuwing van het sturingssysteem van het regionale waterbeheer. Het risico wordt in dit onderzoek groot geacht dat deze ontwikkelingen gezien moeten worden als een versterking van de bestaande levenscyclus.

De conclusie over de vernieuwende tendensen is dat, na een aanvankelijk waardegerichte aanpak in de vorm van commissies, studies en adviezen, rond de millenniumwisseling, het risico bestaat dat de vernieuwing terugkeert naar de vertrouwde instrumentele op doel-middelen rationaliteit gefundeerde aanpak van de oude levenscyclus. Daarnaast wordt geconstateerd dat de aanpak van een aantal correspondentie problemen (veranderende verhoudingen tussen overheden en tussen overheid en samenleving, complexe regionale problemen, EU Kaderrichtlijn Water) na de aanvankelijke discussies lijkt te stikken.

De situatie waar het sturingssysteem zich op dit moment in bevindt lijkt de meeste kenmerken te hebben van een overgang van een levenscyclus naar een crisis. Herkenbare kenmerken uit het conceptuele kader zijn: prestatiegericht, doel-middelen rationaliteit, bureaucratie en hiërarchie, 'do as before but more', perceptie van turbulente omgeving, 'weathering the storm'. Het gaat hierbij niet om een bestuurlijke of juridische crisis, hoewel deze aspecten op den duur geraakt worden, maar in eerste instantie om een cognitieve crisis.

De levenscyclus van 'schaarste aan water' waaruit belangrijke concepten als integraal waterbeheer en watersysteembenadering volgden is, met andere woorden, aan haar einde. De op deze levenscyclus gevestigde kennis en de processen die in de praktijk gehanteerd worden bevinden zich in een fase voorafgaande aan een proces van fundamentele verandering. De benadering die nu gekozen wordt van het 'nieuwe waterbeleid' is te smal van opzet omdat het een aantal problemen niet meeneemt en heeft een groot risico in zich dat de diepte van de benodigde verandering onderschat wordt.

#### 8.1.2 Wat is de aard van de crisis?

De tweede onderzoeksvraag luidt: Wat is de aard van de crisis waar de huidige sturingspraktijk zich in bevindt? Wat onderscheidt haar van eerdere 'moeilijke perioden' of ingrijpende veranderingen?

In de huidige situatie van het regionale waterbeheer vallen twee krachten te herkennen die, van de in de vorige subparagraaf beschreven, crisis een fundamentele maken. In de eerste plaats bestaan er interne krachten die de coherentie tussen de waarden, de visie, de concepten en de activiteiten van het sturingssysteem verminderen, dit terwijl in een levenscyclus veranderingen er juist opgericht zijn om de coherentie te versterken. Een goed voorbeeld van een grote verandering, die niet tot een crisis heeft geleid, is de ontwikkeling van het concept integraal waterbeheer. Dit concept, dat in de jaren '80 en '90 van vorige eeuw ontwikkeld werd, heeft grote betekenis gehad voor de sturing in het regionale waterbeheer. Maar het was een verbetering van een praktijk die al bestond, namelijk die van een overheid die op rationele gronden schaars, goed water over belanghebbenden verdeelt. In die zin was er, ondanks de verandering, geen sprake van een breuk. De in dit onderzoek genoemde voorbeelden van ontwikkelingen die de coherentie bedreigen zijn de toename van het belang van het gebiedenbeleid in het regionale waterbeheer en de opkomst van het 'nieuwe waterbeleid'.

In de tweede plaats zijn er externe krachten die de wederzijdse relatie (in dit onderzoek correspondentie genoemd) tussen het sturingssysteem en haar omgeving te niet doen. Systeem en omgeving groeien als het ware uit elkaar en het systeem is niet meer in staat om de relatie met de omgeving te herstellen. In dit onderzoek zijn voorbeelden beschreven van ontwikkelingen die wijzen op een vermindering van correspondentie tussen het regionale

waterbeheer en haar maatschappelijk, fysieke omgeving. In de eerste plaats is er het onvermogen van het regionale waterbeheer om complexe regionale problemen aan te pakken. In de tweede plaats is er de dreiging van klimaatverandering, bodemdaling en relatieve zeespiegelstijging die noopt tot het veerkrachtiger maken en tot het veranderen van de bestaande waterhuishoudkundige inrichting. In de derde plaats is er de Kaderrichtlijn Water van de Europese Unie. In hoeverre deze kaderrichtlijn grote veranderingen zal bewerkstelligen is nog niet bekend. En in de laatste plaats staat de relatie tussen overheid en samenleving ter discussie, deze discussie is in dit onderzoek beschreven als het vinden van een nieuwe balans tussen verticalisering (een sterk centraal gezag) en horizontalisering (decentralisatie en verzelfstandiging).

Het is de combinatie van de krachten die de coherentie en de correspondentie van het sturingsysteem van het regionale waterbeheer bedreigen, maar vooral de zwakke correspondentie, die de in dit onderzoek beschreven crisis fundamenteel van aard maakt.

#### 8.1.3 Welke vorm heeft fundamentele vernieuwing in het regionale waterbeheer?

De derde onderzoeksvraag luidt: Welke vorm neemt een fundamentele vernieuwing in de Nederlandse sturingspraktijk aan? Wat zijn de waarde-discussies die de omstandigheden scheppen voor fundamentele vernieuwing? Welke vernieuwingslijnen zijn herkenbaar?

Dit onderzoek signaleert de opkomst van een nieuw paradigma. Dit paradigma 'water accommoderen' komt voort uit een periode van onderzoek, discussie en analyse in het kader van de activiteiten van de Commissie WB21 (2000) en het NRLO-onderzoek (2000a). De belangrijkste, praktische uitwerking gaat in de richting van meer samenwerking tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening. Deze samenwerking is nodig om de capaciteit van het waterhuishoudkundige stelsel om extreme gebeurtenissen op te vangen te vergroten. Daarmee geeft zij inhoud aan concepten als 'ruimte voor water' en 'veerkracht van watersystemen'. De discussies rond deze thema's zijn qua inhoud vernieuwend, maar een coherente relatie met waarde-discussies en visies op de toekomst van de sturingspraktijk lijkt niet aanwezig. De uitwerking in de praktijk van deze concepten is instrumenteel van aard, zoals de ontwikkeling van een watertoets en het opstellen van deelstroomgebiedplannen. De vraag is of dit instrumentarium voldoende sturingskracht geeft om de gewenste capaciteitsvergroting van het waterhuishoudkundige stelsel te bewerkstelligen.

De zoekconferentie ruimte voor water formuleerde een visie op de toekomst van de sturing, deze luidt: 'Een collectieve zorg voor het water'. 'Collectieve' zorg in plaats van 'overheids'zorg en 'zorg' in plaats van 'strijd'. Deze visie wordt door de meeste in de laatste jaren uitgekomen



adviezen (zie bijv. ROB, 2001) niet gedeeld, men blijft over het algemeen van mening dat de overheid verantwoordelijk is voor de zorg om het water. Maar de mening dat de waterbeherende overheid meer in interactie dient te treden met haar omgeving is algemeen. Als voorbeeld wordt de ROM-aanpak gesteld die zich ontwikkelde tot het huidige gebiedenbeleid.

In deze studie worden, op grond van de resultaten van de zoekconferentie en op grond van reeds bestaande vernieuwingstendensen, drie principes geselecteerd. Deze principes zijn in de praktijk van het regionale waterbeheer reeds aanwezig, maar hebben een belofte in zich voor een fundamentele vernieuwing van de sturingspraktijk op regionaal niveau.

De eerste is de stroomgebiedbenadering. De contouren van een stroomgebiedbenadering worden afgedwongen door de Europese Kaderrichtlijn Water en door de experimenten die nu plaatsvinden met deelstroomgebiedsvieses in het kader van het BANS 2002. De essentie van dit principe is de uitvoering van projecten op lokaal of regionaal niveau, waarbij de doelen en de resultaten steeds afgezet worden tegen de effecten op stroomgebiedniveau. In feite is het een proces van experimenteren en leren waar toegevoerd wordt naar een gewenste toestand van het stroomgebied als geheel. De Reggevisie, die in deze studie besproken wordt is een voorbeeld van deze aanpak.

Het tweede principe is iteratieve sturing. Dit principe bouwt voort op dat van de stroomgebiedbenadering. Het gaat uit van relatief autonome eenheden (bijvoorbeeld stroomgebieden, of deelstroomgebieden) waar experimenten plaats vinden. Van deze experimenten wordt geleerd in het eigen gebied, maar ook in andere stroomgebieden. Door de uitwisseling van ervaringen te organiseren ontstaat zo een systeem van co-evolutie. Iteratieve sturing resoneert met de horizontalisering van de sturing, zoals beschreven in de Verkenningen 2000 (Sociaal Cultureel Planbureau, 2000) en zoals al toegepast in regionale gebiedsprojecten.

Het derde principe tenslotte is dat van de dialoog. Er zijn vele vormen van dialoog, variërend van inspraak en interactieve planvorming tot onderhandeling en co-evolutie.

Het principe van de stroomgebiedbenadering leidt tot een versterking van de coherentie van het regionale waterbeheer tussen activiteiten aan de ene kant en concepten, visies en waarden voor het regionale waterbeheer aan de andere kant. De principes van iteratieve sturing en dialoog leiden tot een versterking van de relaties en de interactie tussen het regionale waterbeheer en haar omgeving, met andere woorden de correspondentie wordt versterkt.

#### 8.1.4 Wat zijn obstakels voor vernieuwing?

De vierde onderzoeksvraag luidt: Wat zijn obstakels die fundamentele vernieuwing in de Nederlandse sturingspraktijk in de weg staan?

Hurst (1995), Christensen (1997), Schaffer (1988) en Broekstra (1998) beschrijven allen hoeveel moeite sociale systemen hebben om uit hun routines te stappen en om zichzelf fundamenteel te vernieuwen. Vaak 'overkomt' zulke systemen een crisis, omdat ze de signalen ontkennen of niet herkennen. Vaak wordt gewezen op de 'weerstand tegen verandering' die een gevolg zou zijn van de angst in de mens voor onzekerheid. Broekstra en Christensen komen met een andere verklaring. Zij wijzen op waarden die diep ingebed zijn in de organisatie, tot aan de individuele medewerkers toe. Op grond van die waarden wordt vormgegeven aan visies, concepten en praktijken. Waarden worden continu door de gehele organisatie impliciet of expliciet 'beheerd' in de vorm van de kennis van organisaties. Verandering van organisatie is niet zozeer moeilijk vanwege weerstanden geboren uit angst, maar vanwege het feit dat verandering van waarden, en dus van de impliciete en expliciete kennis van de leden van de organisatie, ingrijpend is en veel tijd kost. Het formuleren van nieuwe concepten of instrumenten alleen is niet genoeg om de verandering tot stand te brengen. Waardediscussies zijn noodzakelijk en die raken aan de kennis van het gehele sociale systeem, van hoog tot laag.

Het belangrijkste obstakel voor fundamentele vernieuwing is dan ook het ontbreken van waardediscussies die binnen de organisatie zelf gevoerd worden. Het lijkt alsof na de adviezen van rond de eeuwwisseling (Commissie WB21 2000, NRLO 2000, ROB 2001) de discussies zijn gestopt om de energie te richten op instrumentele zaken. Het gevaar van deze gang van zaken is dat vernieuwingstendenzen langzaam maar zeker in de oude praktijken geïncorporeerd worden. Zo'n proces leidt niet tot vernieuwing maar tot uitstel van de crisis. Dit fenomeen wordt versterkt door de wijze waarop door waterschappen en provincies over de veranderingen wordt gecommuniceerd. De boodschap lijkt te zijn (zie bijvoorbeeld de artikelenreeks in *Het Waterschap* over de veranderingen in het waterbeheer van mei en juni 2002), dat er veel verandert en dat er zware opgaven uit de maatschappij aan het regionale waterbeheer worden opgelegd, maar dat alles onder controle is en dat waterbeheerders er goed in slagen om die veranderingen te implementeren.

Toetsing van de drie in de vorige subparagraaf genoemde principes aan de praktijk van het waterbeheer in het stroomgebied van de Overijsselse Vecht laat echter een gemengd beeld zien over het succes van veranderingen in de sturing.

De stroomgebiedbenadering heeft voor de Regge tot een visie geleid die een agenda is gaan vormen voor projecten en beleid. Zelfs het strategische beleid van de provincie is erdoor beïnvloed. Dezelfde benadering voor de Overijsselse Vecht leidt tot spanningen en conflict over de vraag welke partij het beheer van de rivier tot haar taak mag rekenen. Het obstakel in dit geval is de vraag wie de macht krijgt over het beheer van het stroomgebied.

Voor de toepassing van iteratieve sturing bestaat een mogelijkheid, namelijk de toepassing van de blauwe knopenbenadering. Deze benadering heeft bij de opstelling van de Reggevisie tot goed resultaat geleid. Indien de poging om voor het stroomgebied van de Vecht een gebruikersplatform op te richten geslaagd was, dan was er een belangrijke conditie geschapen voor iteratieve sturing. Het principe van dialoog krijgt in de vorm van interactieve planvorming haar beslag. Duidelijk is wel dat hiervoor vormen worden gehanteerd die de dominante positie van de overheid garanderen en daardoor relatief weinig effect hebben. Van verdergaande vormen is één voorbeeld gevonden, namelijk het Dinkelconvenant, waar een onderhandelings-situatie is gegroeid tussen het waterschap en boeren.

#### 8.1.5 Onder welke condities kan fundamentele vernieuwing doorwerken?

De vijfde onderzoeksvraag luidt: Onder welke condities of omstandigheden kan fundamentele vernieuwing van de sturingspraktijk van het Nederlandse regionale waterbeheer doorwerken?

De eerste conditie voor vernieuwing is dat voorheen impliciete kennis en dan met name kennis over waarden expliciet aan de orde komt (zie Hurst 1995, Broekstra 1998, Christensen 1997, Emery en Purser 1996). Eerder in dit hoofdstuk is al geconstateerd dat veelbelovende discussies, na het verschijnen van enkele rijksnota's (Anders Omgaan met Water, 2001 en de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, 2001) verstomd lijken te zijn.

Een tweede conditie voor vernieuwing is de reactie van leden van een sociaal systeem op een crisis. Zij hebben de keuze. Óf ze ontkennen de crisis door bijvoorbeeld te wijzen op een gebrek aan efficiency of instrumentarium, om zodoende de levenscyclus op te rekken, óf ze plegen zelf creatieve destructie door kleine crises te veroorzaken en op zoek te gaan naar vernieuwing.

Een derde conditie voor vernieuwing is om, naast de gevestigde orde, nieuwe gemeenschappen van (in Hursts woorden) 'jagers' te creëren. Deze gemeenschappen – waardegericht en informeel van aard, en gericht op dialoog en toekomstvisies – hebben ruimte nodig om zich te ontwikkelen. Goed management of bestuur laat dit soort gemeenschappen toe, naast de op prestatiegerichte gevestigde orde. Een mooi voorbeeld van dit soort gemeenschappen in het waterbeheer is het ontstaan, na het advies van de Commissie WB21, van een groot aantal werk- en projectgroepen die het advies moeten omzetten in beleid. Projectgroepen, bij voorkeur bestaande uit vele partijen – zodat de banden met de moederorganisaties zwak worden – zijn het moderne equivalent van jagers.

Uit de casus Overijsselse Vecht blijkt dat de regionale waterbeheeroverheden zich tussen gebruikers en stroomgebieden hebben genesteld. Dit is een essentiële factor in de vernieuwingscyclus. Deze 'tussenlaag' is voor

Nederlandse begrippen vanzelfsprekend, maar in internationale discussies over common pool resources ontbreekt zij vaak. In deze discussies wordt verondersteld dat er een directe relatie bestaat tussen stroomgebied en gebruikers (zie Steins, 1999 en Verbeeten, 1999). Het is deze laag die in het Nederlandse regionale waterbeheer de sleutel in handen heeft voor fundamentele vernieuwing. Dezelfde laag is ook verwickeld in een tamelijk verlamdend structuurdebat over de verdeling van competenties, bevoegdheden en de meest legitieme of efficiënte taakverdelingen tussen provincies en waterschappen. In feite is er sprake van een politieke strijd om macht, een strijd die gevoerd wordt met rationele, uit het waterbeheer afkomstige argumenten als wapen. Een voorbeeld is de discussie over de controle van het beheer van de Vecht.

Het alternatief van schaalvergroting en aanpassing aan stroomgebiedsgrenzen door organisatieverandering is meer samenwerking tussen overheden. Commissies en adviesraden (Commissie WB21, 2000; Commissie Toonen, 2000) wijzen erop dat juist samenwerking tussen overheden aan de orde is. In de praktijk blijkt echter dat intensieve samenwerking doorgaans slechts tot stand komt door fusie of door van boven afgedwongen richtlijnen.

## **8.2 Aanbevelingen**

Uit het onderzoek volgt dat het sturingssysteem van het regionale waterbeheer zich aan het begin van een fase van fundamentele vernieuwing of transformatie bevindt, of in andere woorden aan het begin van een periode waarin de balans tussen leerprocessen en prestatiegerichte activiteiten aan de kant van leerprocessen zwaarder wordt. Deze diagnose leidt tot twee sleutelaanbevelingen. De eerste is: onderken de crisis die plaats vindt en verminder de energie die door waterschappen en provincies op dit moment gestoken wordt in de ontwikkeling van prestatiegerichte nieuwe instrumenten, plannen en generieke beleidsaanbevelingen. De tweede sleutelaanbeveling is om meer aandacht te besteden aan leerprocessen op stroomgebiedniveau. In het vervolg van dit hoofdstuk werk ik beide aanbevelingen uit.

### **8.2.1 Onderken de crisis**

Het paradigma 'water is schaars' heeft een belangrijke en redelijk succesvolle rol gespeeld in het regionale waterbeheer van de laatste decennia. Maar voor de oplossing van de opgaven van nu, die zich richten op ruimte voor water en het vergroten van veerkracht, schiet het tekort. Zolang niet duidelijk is dat het oude paradigma vervangen dient te worden door een nieuw, bestaat het risico dat de inzet die nu, in het kader van het 'nieuwe waterbeleid', gepleegd wordt voortbouwt op de kennis en het gedachtegoed

van het oude paradigma. Erkenning van de cognitieve crisis is daarom van groot belang. Deze aanbeveling leidt tot het volgende:

1. Het is beter om vernieuwing niet te richten op versterking van de rol van integraal waterbeheer (zie bijvoorbeeld het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur, 2001, en het Bericht aan het Parlement van het Rathenau Instituut, 2000). Dit omdat de bijdrage van integraal waterbeheer aan leerprocessen op het gebied van ‘water accommoderen’ klein is.

2. De ontwikkeling van generiek instrumentarium als de watertoets, Waternood, GGOR en de PKB Ruimte voor water is prematuur. Te verwachten valt dat deze instrumenten een lange en inefficiënte weg van aanpassingen en veranderingen te wachten staat. Aandacht voor concepten en instrumenten zou het beste kunnen volgen op een periode van experimenten en leerprocessen in stroomgebieden, als de contouren van het nieuwe paradigma ‘water accommoderen’ helderder worden. De inzet van deze instrumenten draagt wel bij aan de vernieuwing, indien zij op experimentele basis in deelstroomgebieden worden ingezet.

3. Het streven om in 2002 tot een centraal bestuursakkoord over ‘het nieuwe waterbeleid’ te komen remt de zoektocht naar het verkrijgen van nieuwe vormen van ruimte voor water af, want door de haast worden discussies vrijwel uitsluitend gericht op ruimteclaims en op budgetten. Beter is het de formulering van deelstroomgebiedsvisies meer tijd te gunnen en om het proces van de visievorming open te stellen voor maatschappelijke partijen, zodat er per deelstroomgebied autonome en creatieve visies op de toekomst van water en ruimte ontstaan.

4. Het streven naar grote en efficiënte waterschappen dient de zaak van de vernieuwing niet. Voor vernieuwing is de grootte van de waterschappen niet relevant, wel de mate waarin ze met andere organisaties rond issues en stroomgebieden samenwerken. Meer aandacht voor de vorming van coalities en samenwerkingsverbanden creëert een voedingsbodem voor vernieuwing.

Uit deze aanbevelingen mag niet geconcludeerd worden dat het prestatiegericht handelen in het waterbeheer gestopt dient te worden. In dat geval zou er immers een waarlijk grote crisis uitbreken. Ik pleit wel voor een verschuiving van vernieuwingsactiviteiten richting waardegericht handelen.

#### 8.2.2 Investeer in leren op stroomgebiedniveau

Het regionale waterbeheer zal het nieuwe paradigma ‘water accommoderen’ moeten leren te verdiepen om het te kunnen hanteren. Dit leerproces kan, zo blijkt uit dit onderzoek, het beste op het niveau van stroomgebieden worden georganiseerd. De drie in dit onderzoek geformuleerde principes: stroomgebiedbenadering, iteratieve sturing en dialoog staan daarin centraal.

### *Stroomgebiedbenadering*

1. Veroorzaak kleine crises door bewust groepen mensen op afstand van de gevestigde orde aan stroomgebiedprojecten te laten werken, bijvoorbeeld door middel van samenwerkingsverbanden tussen overheden, of publiek – private initiatieven. Geef deze groepen uitdagende en vernieuwende opdrachten mee.
2. Versterk de bijdragen van waterbeheerders aan gebiedsgerichte projecten. Deze bijdragen nemen de laatste jaren al toe, maar commitment wordt nog regelmatig beperkt door gebrek aan middelen en personeel. Het gebiedsbeleid is voor waterbeheerders de best en meest doorgevoerde vernieuwende sturingspraktijk om oplossingen voor complexe problemen voor elkaar te krijgen. Hiervan moet maximaal gebruik worden gemaakt.
3. De blauwe knooppuntenbenadering blijkt een veelbelovend middel om de stroomgebiedbenadering te operationaliseren. Het schept de condities waarmee wateropgaven gekoppeld worden met groepen van belanghebbenden en het verbindt verschillende schaalniveaus met elkaar.

### *Iteratieve sturing*

4. Organiseer ervaringuitwisselingsprogramma's tussen waterbeherende organisaties uit verschillende stroomgebieden. De inhoud van de programma's wordt gericht op complexe onderwerpen als de verdroging-problematiek, de diffuse verontreiniging of ruimte voor water. Het verschil met huidige programma's is dat het bij de aanpak van genoemde onderwerpen expliciet om de uitwisseling van ervaringen gaat.
5. De huidige onderzoeksprogramma's van het waterbeheer (zoals dat van STOWA en RIZA) zouden meer aandacht aan evaluatieonderzoek van experimenten in de praktijk kunnen besteden. Bijvoorbeeld door het formuleren van onderzoeksprogramma's die zich richten op ervaringen met diverse sturingsmethoden.
6. Van de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water kan geprofiteerd worden door deelstroomgebieden te begrenzen. Machts- en competentiekwesties over de dominantie van stroomgebieden worden hiermee snel afgesloten. Met behulp van de blauwe-knooppuntenbenadering kan de maximale afwenteling tussen deelstroomgebieden uitonderhandeld en gedefinieerd worden. Grens- en afwentelingproblemen worden hiermee tot hanteerbare onderhandelingskwesties gemaakt.
7. Bevorder internationale uitwisseling van ervaringen op Europees niveau. Deelname aan de discussies rond 'multi stakeholder partnerships in river basins' bijvoorbeeld versterkt het Nederlandse regionale waterbeheer.

### *Dialoog*

8. De participatie van belanghebbenden bij beleid- en planvorming en bij uitvoeringsprojecten is in het waterbeheer tweeslachtig georganiseerd. Via

de besturen van provincies en waterschappen hebben belanghebbenden een doorslaggevende stem. Besturen zijn echter formele organen. Vernieuwings- en leerprocessen vinden in eerste instantie juist buiten de formele organisatie plaats en daar is de participatie van belanghebbenden zwak ontwikkeld. Informele interactie die zich richt op vernieuwings- en leerprocessen dient ontwikkeld te worden doormiddel van experimenten met vergaande vormen van participatie in bijvoorbeeld stroomgebiedprojecten. Een goed voorbeeld is de vorming van platforms per deelstroomgebied. In deze platforms zijn belanghebbenden bij het waterbeheer vertegenwoordigd. Het doel van de platforms is om zaken aangaande het waterbeheer te bespreken. Het zijn in, tegenstelling tot provinciale en waterschapsbesturen, geen besluitvormende eenheden. Er heerst een open en informele sfeer, participanten worden gedreven door belangstelling en het inzicht dat samenwerking nodig is. Er kunnen afspraken over het ondernemen van collectieve actie worden gemaakt. De ervaring leert dat de succesvolle implementatie van deze platforms een zorgvuldige voorbereiding vraagt en dat er aan een aantal condities voldaan moet zijn voordat het platform geïnitieerd kan worden.

9. De ervaring met de zoekconferentie Ruimte voor Water leert dat deze tot diepgaande en zinvolle discussies heeft geleid. De resultaten hebben invloed gehad op het advies van de Commissie WB21. Het houden van zulke conferenties op (deel)stroomgebiedniveau is dan ook sterk aan te bevelen.

- Arcadis Heidemij Advies, wldelft hydraulics, Alterra, *Ruimte voor Waterberging, Geven en Nemen – Hoofdrapport*, Arcadis Heidemij Advies. Deventer, 2000.
- Baaijens, G., N. Röling en P. Veen, *Drentsche Aa – Externe Audit*. Staatsbosbeheer, Driebergen, 2001.
- Bastiaens, H., *Historisch geografische verkenning van het gebied van de Overijsselse Vecht tussen Ommen en Hardenberg*. Landbouw Universiteit Natuurbeheer, Wageningen 1979.
- Bawden, R., 'On the Systems Dimensions of FSR', in: *Journal of Farming Systems Research – Extension*, Vol. 5 (2), p. 1-18, 1995.
- Broekstra, G., 'Managers zijn geen vernieuwers', column in *de Ingenieur* nr. 15, 22 september 1999.
- Broekstra, G., 'An Organisation is a Conversation', in: D. Grant, T. Keeny, C. Oswick (red.), *Discourse + Organisation*,. Sage Publications, London 1989.
- Capra, F., *The Web of Life – A New Synthesis of Mind and Matter*, Flamingo (Harper/Collins), London, 1996.
- Checkland P., J. Scholes. *Soft systems methodology in action*, John Wiley & Sons, Chichester, 1996.
- Christensen, C., *The Innovators Dilemma – When New Technologies Cause Great Firms to Fail*, Harvard Business School Press, Boston, 1997.
- Clark, A., Language: 'The Ultimate Artefact (pp 193-218) en Mind, Brains and Tuna: A Summary in Brine' (pp 219-222), in: *Being There – Putting Brain, Body and World Together Again*, The MIT Press, Cambridge (Mass.), 1997.
- Commissie-Togtema, *Waterschapsbelastingen in de 21ste Eeuw*, Unie van Waterschappen, Den Haag, 1999.
- Commissie Waterbeheer 21e eeuw , *Waterbeleid voor de 21e eeuw – Advies van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw*, ministerie van Verkeer en Waterstaat, Unie van Waterschappen, Den Haag, 2000.
- Cooten, A. van, E. van Slobbe, T. Kierkels, *Parels van Vernieuwend Waterbeheer – Voorbeeldenboek*, ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 2001.
- Cooten, A. van, 'Premie in Dinkeldal voor opvang van water. Schaderegeling is ook voor het waterschap een omslag', in: *Agrarisch Dagblad*, p. 11, 16-2-2001.
- Disco, C., 'De Natuur herboren. De ecologische wending in het Nederlandse waterbeheer', in: *Tijdschrift voor Waterstaatsgeschiedenis*, 9e jaargang, aflevering 1, Groningen, 2000.



- Dore, J., C. Keating, J. Woodhill en K. Ellis, *Sustainable Regional Development Kit – A Resource for Improving the Community, Economy and Environment of Your Region*, Greening Australia, Canberra, 2000.
- Dörner, D., *The Logic of Failure – Recognizing and Avoiding Error in Complex Situations*, Addison-Wesley, Reading (Mass.), 1997.
- Duel, H., e.a., *Indicatieve zoekgebieden voor waterberging in polders en beekdalen – Globale verkenning naar kansrijke gebieden voor vermindering van de wateroverlast van regionale watersystemen*, WLdelft hydraulics, Alterra, IPO, Delft, 2000.
- Edelenbos, J., en R. Monnikhof (red.), *Spanning in interactie – Een analyse van interactief beleid in lokale democratie*, Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam, 1998.
- Edelenbos, J., G. Teisman en M. Reuding, *Interactieve beleidsvorming als sturingsopgave*, Innovatie Netwerk Groene Ruimte en Agrocluster, rapport nr. 01.3.019, Den Haag, 2001.
- Eisenhardt, K., en S. Brown, 'Patching – Restitching Business Portfolios in Dynamic Markets', in: *Harvard Business Review*, mei-juni 1999.
- Emery, M., en R. Purser, *The Search Conference – A Powerful Method for Planning Organizational Change and Community Action*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1996.
- Europese Unie, 'Directive 2000/60/EC Of The European Parliament And The Council of 23th of October 2000 establishing a framework for community action in the field of water policy', in: *Official Journal of the European Communities*, 22-12-2000, Brussel.
- Funtowicz, S., en J. Ravetz, 'Science for the Post-Normal Age', in: *Futures*, vol. 25(7), p. 739-755, 1993.
- Funtowicz, S., en J. Ravetz, 'Emergent Complex Systems', in: *Futures*, vol. 26(6), p. 568-582, 1994.
- Gerbers, B., 'De Overijsselsche Vecht I. De ontwikkeling van de "Overijsselsche Vecht" vanaf 1850 tot 1985', in: *OTAR*, 11, p. 438-446, 1986.
- Geldof, G., *Adaptief Waterbeheer*, TAUW Civiel & Bouw, Deventer, 1994.
- Geldof, G., *Omgaan met complexiteit bij integraal waterbeheer*, TAUW, Deventer, 2001.
- Glasbergen, P., en P. Driessen (red.), *Innovatie in het gebiedsgericht beleid – Analyse en beoordeling van het ROM-gebiedsbeleid*, Sdu Uitgeverij, Den Haag, 1993.
- Goossensen, F., E. van Slobbe en M. van der Vlist, *Blauwe Knopen – Integratie ruimtelijke ordening en waterbeheer in praktijk*, in opdracht van de ministeries van VROM en V&W, Projectteam Vierde Nota Waterhuishouding, Den Haag, 1997.
- Grontmij en Alterra, *Technisch rapport Blauwdruk Oost-Nederland – Waterbouwstenen voor de inrichting van Oost-Nederland*, Grontmij

- Advies en Techniek, Alterra, Grontmij Geogroep, Arnhem/ Wageningen/ Houten, 2001.
- Gunderson, L., C. Holling en S. Light (red.), *Barriers and Bridges to the Renewal of Ecosystems and Institutions*, Columbia University Press, New York, 1995.
- Hall, A. van, Th. Drupsteen en H. Havekes (red.), *De Staat van Water*, Koninklijke Vermande, Lelystad, 1999.
- Harmsel, A. ter, en E. van Slobbe, *De toekomst van het GGOR*, Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (rapport 2001.002) en Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (rapport 2001-4a), Lelystad/Utrecht, 2000.
- Havekes, H., 'Waterschappen in Verandering', in: *Het Waterschap*, p. 362 – 367. Den Haag. 2 mei 2002
- Hezewijk, van, *Beheersplan Vecht – Tweede interimrapport*, Permanente Nederlands-Duitse Grenswatercommissie, Subcommissies Vecht en Dinkel, Meppen, 1997.
- Hezel, G. van, *Overijsselse Vecht – Waterkwantiteit en oeverbeleid en -beheer*, Rijkswaterstaat-Overijssel, concept, Zwolle, 1992.
- Hezel, G. van, *De dynamiek van de Overijsselse Vecht na 1800*, Rijkswaterstaat-Overijssel, Zwolle, 1992.
- Hoebeker, L., *Making Work Systems Better – A Practitioner's Reflection*, John Wiley & Sons Ltd., Chichester, 1994.
- Hoekstra, R., en D. Boland, *Agrarisch waterbeheer – Koplopers in beeld; de interviews*, Centrum voor Landbouw en Milieu, Utrecht, 2001.
- Hurst, D., *Crisis and Renewal – Meeting the Challenge of Organisational Change*, Massachusetts, Harvard Business School Press, Boston, 1995.
- Interprovinciaal Overleg, *Provincies maken ruimte voor water*, Interprovinciaal Overleg, Den Haag, 2000.
- Interprovinciaal Overleg, *Provincies en ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, IPO-rapportnummer 154, Den Haag, 2000.
- Interprovinciaal Overleg, *Vernieuwing provinciale democratie*, IPO-rapportnummer 155, Den Haag, 2001.
- Ison, R., en D. Russel, *Agricultural Extension and Rural Development – Breaking out of Traditions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
- Jasperse, J., *Beekherstel in Nederland: Voortmodderen met grondverwerving*, proefschrift Universiteit Twente, Enschede, 1997.
- Jiggins, J., en N. Röling, 'Adaptive Management: Potential and Limitations for Ecological Governance', geaccepteerd voor publicatie in: *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology*, Uppsala/Wageningen, 1999.
- Jiggins, J., (red.), *Interim State of the Art Paper on Social Learning and a Benchmark of SLIM Partners' Own Learning about Social Learning*, SLIM, Open University, Milton Keynes, 2001a.

- Jiggins, J., (red.), *SLIM Interim Paper on Methodological Approach of the Casestudies*, SLIM, Open University, Milton Keynes, 2001b.
- Jiggins J., Röling N, van Slobbe E., *Social Learning in Relation to Integrated Water Management at Catchment Scale. The Netherlands Team's Theoretical Framework*. SLIM, Open University, Milton Keynes, 2002.
- Kauffman, S., *At Home in the Universe – The Search for the Laws of Self-Organization and Complexity*, Oxford University Press, New York, 1995.
- Kemenade, J. van, (red.), *Behoorlijk Bestuur – Een 'Ceestudie' bij het afscheid van C.J.N. Versteden*, Elsevier bedrijfsinformatie, Den Haag, 2001.
- Kluit, R. van der., 'Waterschappen in Verandering', in: *Het Waterschap*. p. 358 - 361. Den Haag. 2 mei 2002
- Kuhn, T., *The Structure of Scientific Revolutions – Volumes I and II, Foundations of the Unity of Science*, The University of Chicago Press, Chicago, 1969.
- Leeuw, A.C.J. de, *Besturen van veranderingsprocessen*, Van Gorcum, Assen, 1994.
- Leeuw, A.C.J. de, *Bedrijfskundige methodologie. Management van onderzoek*, Van Gorcum, Assen, 1996.
- Leeuw C., *Of computers, myths and modelling. The social construction of diversity, knowledge information and communication technologies in Dutch horticulture and agricultural extension*. Dissertation. Agricultural University Wageningen, 1993
- Leeuw C. en R. Pyburn (eds.), *Wheelbarrows full of frogs. Social learning in rural resource management*. Van Gorcum, Assen, 2002
- Linden van den Heuvel, A., 'De ontwateringswerken in Overijssel', overdruk uit *het tijdschrift der Nederlandsche Heidemaatschappij*, november 1933, Arnhem.
- Louwes, S., 'De afwatering in Overijssel', inleiding gehouden op de Algemeene Vergadering der Overijsselsche Landbouw-Maatschappij op woensdag 19 mei 1926, Zwolle.
- Lubchenco, J., 'Entering the Century of the Environment: A New Social Contract for Science', in: *Science*, 23 januari 1998, 279: p. 491-496.
- Lijklema, S., *Water beheren en communiceren – Een studie naar het publieke draagvlak voor het waterbeheer in Nederland*, promotieonderzoek, Universiteit Wageningen, 2001.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, *Structuurschema Groene Ruimte*, Den Haag, 1994.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening*, Den Haag, 1988.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra*, Den Haag, 1990.

- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, *Ruimte maken, ruimte delen – Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening*, Den Haag, 2001.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Omgaan met Water*, Den Haag, 1985.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Water voor nu en later – Derde Nota Waterhuishouding*, Den Haag, 1989.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Evaluatienota water*, Den Haag, 1994.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Waterkader – Vierde Nota Waterhuishouding*, regeringsbeslissing, Den Haag, 1998.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Watercactussen en zee-egels – Een verkenning van de toekomstige opgave voor waterbeheer en waterbeleid*, Waterverkenningen, RIZA en RIKZ, Lelystad/Den Haag, 2000.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Anders Omgaan met Water – Waterbeleid in de 21ste eeuw*, Den Haag, 2001.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Unie van Waterschappen, Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Startovereenkomst Waterbeleid 21e eeuw*, Den Haag, 2001.
- Mintzberg, H., B. Ahlstrand en J. Lampel, *Op strategie-safari – Een rondleiding door de wildernis van strategisch management*, Scriptum, Schiedam, 2001.
- Morgan, G., *Images of Organization*, Sage Publications, Beverly Hills, 1986.
- Mosterd, E., *River Basin Management and Planning – Institutional Structures, Approaches and Results in Five European Countries and Six International Basins*, onderzoeksrapport nr. 10, RBA Centre, Delft University of Technology, Delft, 1999.
- Nonaka, I., en H. Takeuchi, *The Knowledge Creating Company – How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
- NRLO, AWT en RMNO, *Over stromen – Kennis- en innovatieopgaven voor een waterrijk Nederland*, Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek, Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek, Den Haag, 2000a.
- NRLO, AWT en RMNO, *Over stromen – Kennis- en innovatieopgaven voor een waterrijk Nederland*. Achtergronddocument, Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek, Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek, Den Haag, 2000b.
- Nijhof, A., en M. Leenders, *De waarden van water – Manifest van de waterkring*, Tauw Water en Institute for Housing and Urban Development Studies, Deventer/Delft, 1998.

- Orton, D., en K. Weick, 'Loosely Coupled Systems – A Reconceptualization', in: *Academy of Management Review*, Vol. 15, nr. 2, p. 203-223, 1990.
- Ostrom, E., 'Coping with Tragedies of the Commons', in: *Paper for 1998 Annual Meeting of the Association for Politics and Life Sciences*, Boston, 3-6 september 1998.
- Ovaa B.P.S.A, *Gebiedscontracten – Een nieuwe kijk op sturing van regionaal landgebruik en waterbeheer*, Wageningen Universiteit, Omgevingswetenschappen, Rapport 91, Wageningen, 1999.
- Prigogine, I., en I. Stengers, *Orde uit chaos – De nieuwe dialoog tussen de mens en de natuur*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 1990.
- Programma Vecht-Regge, *Nieuwsbrief Vecht-Regge* 6, augustus 2001, Provincie Overijssel, Zwolle.
- Provincie Overijssel, *Waterhuishoudingsplan*, Provincie Overijssel, Zwolle, 1991.
- Provincie Overijssel, *Stroomgebieden in Overijssel*, Provincie Overijssel, Zwolle, 1978.
- Provincie Overijssel, *Ontwerp gebiedsperspectief WCL Vecht-Regge*, Provincie Overijssel, Zwolle, 1998.
- Pulles, J., *Beleidsanalyse voor de waterhuishouding in Nederland*, PAWN, Rijkswaterstaat, Den Haag, 1985.
- Raad voor het Landelijk Gebied, 'Het belang van samenhang – Advies over ontwikkeling, afstemming en integratie in het landelijk gebied', in: *publicatie Raad voor het Landelijk Gebied*, 0013, Amersfoort, 2000.
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Water in orde – Bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeleid*, Raad voor het Openbaar Bestuur, Den Haag, 2001.
- Rathenau Instituut, *Het blauwe goud verzilveren – Integraal waterbeheer en het belang van omdenken. Bericht aan het Parlement*, Rathenau Instituut, Den Haag, 2000.
- Rhoades, R., *Participatory Watershed Research and Management – Where the Shadow Falls*, Gatekeeper Series nr. 81, International Institute for Environment and Development, 1998.
- Röling N.G. and M.A.E. Wagemaker (eds.), *Facilitating Sustainable Agriculture. Participatory learning and adaptive management in times of environmental uncertainty*, Cambridge: Cambridge University Press. 1998.
- Röling, N., en M. Maarleveld, 'Facing Strategic Narratives: An Argument for Interactive Effectiveness', in: *Agriculture and Human Values* 16, p. 295-308, 1999.
- Röling, N., *Gateway to the Global Garden: Beta/Gamma Science for Dealing with Ecological Rationality*, Eighth Annual Hopper Lecture, 24 oktober 2000, University of Guelph, Guelph, Canada.

- Röling, N., en J. Woodhill, *From Paradigms to Practice – Foundations, Principles and Elements for Dialogue on Water, Food and Environment*, draft-background document for national and basin dialogue design workshop, 1 en 2 december 2001, Bonn.
- Rooy, P. van, *Interactieve planvorming gericht op effectiviteit en acceptatie*, STOWA boekenreeks nr. 12, Utrecht, 1997.
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 'Natuurbalans 2000', internetsite [www.rivm.nl](http://www.rivm.nl), 2001.
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Nationale Milieuverkenning 2000-2030*, Samson, Alphen aan den Rijn, 2000b.
- Rijkswaterstaat Directie Overijssel, Zuiveringsschap West-Overijssel en Waterschap Regge en Dinkel, *Integraal waterbeheersplan voor Overijsselse Vecht, Meppelerdiep, Kanaal Almelo-De Haandrik*, Zwolle, 1994.
- Saeijs, H., *Levend water en een wereldstad – Ecologie als economische factor in het waterbeheer*, oratie, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 1995.
- Schaffer, R., *The Breakthrough Strategy – Using Short-Term Successes to Build the High Performance Organization*, Harper Business, New York, 1988.
- Schön, D., *The Reflective Practitioner – How Professionals Think in Action*, Ashgate Arena, Brookfield, 1983.
- Schorer, K., (red.), *De Waterschapswet beschouwd*, Unie van Waterschappen, Den Haag, 1992.
- Scoones, I., 'New Ecology and the Social Sciences – What Prospects for a Fruitful Engagement?', in: *Annual Review of Anthropology*, 1999/28, p. 479-507.
- Senge, P., *The Fifth Discipline – The Art and Practice of the Learning Organisation*, Doubleday, New York, 1990.
- Slicher van Bath, *De Agrarische Geschiedenis van West-Europa 500 – 1850*. Uitgeverij het Spectrum. Utrecht. 1980.
- SLIM, *Proposal: Social Learning for the Integrated Management and Sustainable Use of Water at Catchment Scale*, Open University, Milton Keynes, 2000.
- Slobbe, E. van, M. van der Vlist, H. Pouwel en M. van Engelenburg, *Blauwe knooppunten en interregionale zelfsturing*, in opdracht van de ministeries van VROM en V&W, uitgave projectteam Vierde Nota Waterhuishouding, Den Haag, 1996.
- Slobbe, E. van, E. van Diest en G. Broekstra, *Verkenning vernieuwing in stroomgebieden. Met als casus het stroomgebied van de Vecht*, ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling, Lelystad, 1999.
- Slobbe, E. van, *Sturing van ruimte voor water – Verslag van een search conference*, Wageningen 13-15 maart 2000. Arcadis Heidemij Advies, Deventer, 2000.

- Slobbe, E. van, *niet gepubliceerd werkdocument: De Overijsselse Vecht*. Nederlandse team van het SLIM onderzoek. Open University, Milton Keynes, 2002.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Bedreven en gedreven – Verkenningen; bouwstenen voor toekomstig beleid*, ministerie van Algemene Zaken, 2001.
- Steins, N., en V. Edwards, 'Platforms for Collective Action in Multiple-Use Common-Pool Resources', in: *Agriculture and Human Values* 16, p. 241-255, 1999a.
- Steins, N., en V. Edwards, 'Synthesis: Platforms for Collective Action in Multiple-Use Common-Pool Resources', in: *Agriculture and Human Values* 16, p. 309-315, 1999b.
- Steins, N., *All Hands on Deck – An interactive perspective on complex common pool resource management based on case studies in the coastal waters of the Isle of Wight (UK), Connemara (Ireland) and the Dutch Wadden Sea*, proefschrift, Wageningen Universiteit, 1999.
- STOWA, *Communicatie in Waternood*, als deel van het verslag van het onderzoeksprogramma Waternood, STOWA, Utrecht, verwacht in 2002.
- Strauss, A., en J. Corbin, *Basics of Qualitative Research – Grounded Theory Procedures and Techniques*, Sage Publications, 1990.
- TAUW Infra Consult BV, *Bouwstenen voor een natuurontwikkelingsvisie voor de Overijsselse Vecht*, in opdracht van het ministerie van LNV, Directie NBLF, TAUW, Deventer, 1992.
- Toonen, T., en M. Glim, *Een bestuursschouw van het waterschap*, Ernst & Young Consulting, Utrecht, 2000.
- Unie van Waterschappen, *Concept: Naar een eenvoudiger bestuurlijke en financiële structuur van het waterschap*, uniestandpunt inzake de trits, de bestuurssamenstelling en de financiering, Unie van Waterschappen, Den Haag, 2001.
- Ven, G. van de, *Leefbaar Laagland – Geschiedenis van de waterbeheersing en landaanwinning in Nederland*, Uitgeverij Matrijs, Utrecht, 1993.
- Verbeeten, T., (1999), *Wijs met de Waddenzee? Een onderzoek naar leerprocessen*, promotieonderzoek, Universiteit Utrecht, 1999.
- Visser, W., *De landbouwwaterhuishouding van Nederland*, Rapport nr. 1 Commissie Onderzoek Landbouwwaterhuishouding Nederland, TNO Delft, 1958.
- Vlist, M. van der, *Duurzaamheid als planningsopgave voor het landelijk gebied – Gebiedsgerichte afstemming tussen de ruimtelijke ordening, het milieubeleid en het waterhuishoudkundig beleid*, proefschrift, Universiteit Wageningen, 1998.
- Vries, G. de, *De ontwikkeling van wetenschap – Een inleiding in de wetenschapsfilosofie*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1985.
- Wagemans, M., *Geregeld Mis. Gedachten over zingeving en reductie binnen het publieke domein*, Eburon, Delft, 1998.

- Waldrop, M., *De Rand van chaos – Over complexe systemen*, Uitgeverij Contact, Amsterdam, 1993.
- Waterschap De Vechtlanden, *Verslag hoogwater 1998. Evaluatierapport hoogwaterperiode van 27 oktober tot en met 3 november 1998*, Waterschap De Vechtlanden, Hardenberg, 1998.
- Waterschap Regge en Dinkel, LBL Overijssel en de provincie Overijssel, *De Regge – Blauwe slagader van Twente. Een visie voor het jaar 2020*, Waterschap Regge en Dinkel, Almelo, 1997.
- Waterschap Velt en Vecht en RIZA, *Grensoverschrijdend instrumentarium Overijsselse Vecht*, SOBEC-modellering, Arcadis Heidemij Advies, Deventer, 2000.
- Watson, N., *Creating Effective Partnerships for Sustainable River Basin Development – An Evaluation of the Fraser River Council, British Columbia, Canada*, Lancaster University, Lancaster, 2001.
- Wenger, E., 'Communities of Practice and Social Learning Systems', in: *Organization*, Vol 7 (2) p. 225-246, Sage Publications, London, 2000.
- Werkgroep Vechtvisie, *De Vechtvisie – Stap voor stap naar een duurzame Vecht*, Waterschap Groot Salland, Waterschap Velt en Vecht, Zwolle/Coevorden, 1997.
- Wester, P., en J. Warner, 'River Basin Management Reconsidered', in: *A. Turton (red.), Hydropolitics in the Developing World: A Southern African Perspective*, AWIRU, Pretoria, verwacht in 2002.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1998.
- Wielinga, E., *Netwerken als levend weefsel – Een studie naar kennis, leiderschap en de rol van de overheid in de Nederlandse landbouw sinds 1945*, dissertatie, Universiteit Wageningen, 2001.
- Wierdsma, A., *Co-creatie van verandering*, Eburon, Delft, 1999.
- Winsemius, P., *Gast in eigen huis – Beschouwingen over milieumanagement*, Uitgeverij Samson/H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn, 1986.
- WL-Delft, Bureau Stroming, *Levende berging – Verkennende studie naar uitbreiding van berging in Noord-Hollands Noorderkwartier*, Hoogheemraadschap van Uitwaterende Sluizen en Hollands Noorderkwartier, Edam, 1998.
- Woerkum, C. van, *Communicatie en interactieve beleidsvorming*, Samson, Alphen aan den Rijn, 2000.
- Woud, A. van der, *Het Lege Land – De ruimtelijke orde van Nederland 1798-1848*, Meulenhoff Informatief, Amsterdam, 1987.
- Zwaan van der, A.H., *Ontwerp van organisatie onderzoek. Leerboek voor de praktijk: programmering ontwerpvarianten en probleemstellingen*. Van Gorcum, Assen, 1984.





De Staatssecretaris van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat schrijft: “Om Nederland de komende eeuw, wat het water betreft, voldoende veilig, leefbaar en aantrekkelijk te houden voor bewoners en investeerders is een omslag in het waterbeleid en in het denken over water, noodzakelijk” (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001, p. 6). De genoemde omslag in het denken, ofwel transformatie, leidt in de praktijk tot een aantal nieuwe beleidsinstrumenten, zoals de Watertoets, de deelstroomgebiedvisies en de Planologische Kernbeslissing Ruimte voor Water die vorm en inhoud moeten geven aan de sturende rol van water in onze maatschappij. Transformaties vragen naast de ontwikkeling van nieuw instrumentarium om vernieuwing van kennis. Dit onderzoek stelt zich de vraag in hoeverre van dat laatste voldoende sprake is en wil aanbevelingen formuleren om de vernieuwing van het kennissysteem te bevorderen. Het doel van dit onderzoek is daarom: *beschrijf en analyseer met behulp van systeemtheorieën de veranderingsprocessen die zich de laatste jaren voordoen in de sturing van het regionale waterbeheer van Nederland en ontwikkel aanbevelingen voor vernieuwing van de sturing.*

Om dit doel in te perken worden een aantal randvoorwaarden gehanteerd. Zo omschrijf ik regionaal waterbeheer als het waterbeheer dat provincies en waterschappen voeren en ik richt mij op de operationele kwaliteit ervan. De sturing van het waterbeheer staat centraal en het onderzoek richt zich niet op verandering van instituties, hoewel verandering daarvan op termijn een gevolg is van kennisveranderingen. Dit onderzoek maakt verder onderscheid tussen rationeel handelen en waardegericht handelen (Hurst 1995). Waardegericht handelen is het bewust onderzoeken van waarden door individuen en door actoren in sociale systemen. Gezien het onderzoeksdoel en de randvoorwaarden is de opzet van een praktijkonderzoek de meest geschikte. Na de probleemstelling wordt uit de theorie een conceptueel kader geformuleerd. Het doel van het conceptuele kader is om de ‘bril’ of het theoretisch perspectief te vormen waarmee de empirie wordt bekeken.

### Conceptueel kader

Het conceptuele kader beschouwt het geheel van beleid- en planvorming en de formulering van uitvoeringsprogramma’s in het regionale waterbeheer als één sturingssysteem. Zo’n systeem bestaat uit mensen en organisaties die een doel of een streven met elkaar delen. In dit geval het streven om het regionale waterbeheer zodanig te beïnvloeden dat er aan de ene kant een door de maatschappij gewenst waterhuishoudkundigstelsel ontstaat en dat aan de andere kant rekening gehouden wordt met het onverwachte gedrag

van het waterhuishoudkundige stelsel. Het gaat daarbij om een 'zacht' systeem, dat wil zeggen een systeem dat door diegene die er deel van uitmaken zelf geconstrueerd wordt (zie Checkland en Scholes 1990). Dit constructieproces geschiedt doormiddel van het delen van kennis ofwel het streven naar coherentie tussen waarden, visies, concepten en activiteiten. Het bestaansrecht van het systeem ontstaat door het streven naar structurele en betekenisvolle relaties tussen het systeem en haar omgeving, oftewel correspondentie. Hurst (1995) beschrijft de dynamiek die deze systemen doormaken als een verandering van de ene fase naar de andere. Een belangrijke fase is de levenscyclus, waar het streven naar coherentie domineert. Voorop in deze fase staat het versterken van de eigen organisatie in het licht van prestatieverbetering. Indien de correspondentie met de omgeving verzwakt ontstaat een crisis, waarna de vernieuwingscyclus ontstaat. In deze fase staat het herstel van correspondentie voorop ofwel het opnieuw leren met de omgeving om te gaan. Deze fase kan tot een fundamentele vernieuwing leiden, waarna een nieuwe levenscyclus geboren wordt. Het punt van Hurst is dat deze fasesprongen geen fatale gebeurtenissen zijn, maar dat ze door de mens beïnvloed kunnen worden.

#### Onderzoeksvragen

Aan de hand van de probleemstelling, de randvoorwaarden en dit conceptuele kader zijn vijf onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoe kan, met behulp van het conceptuele kader, de huidige ontwikkeling in de sturing van het regionale waterbeheer beschreven worden?
2. Wat is de aard van de crisis waarin de huidige sturingspraktijk zich bevindt? Wat onderscheidt haar van eerdere 'moeilijke perioden' of ingrijpende veranderingen?
3. Welke vorm krijgt een fundamentele vernieuwing in de Nederlandse sturingspraktijk? Wat zijn de waardediscussies die de omstandigheden scheppen voor fundamentele vernieuwing? Welke vernieuwingslijnen zijn herkenbaar?
4. Welke obstakels staan die fundamentele vernieuwing in de Nederlandse sturingspraktijk in de weg?
5. Onder welke condities of omstandigheden kan fundamentele vernieuwing van de sturingspraktijk van het Nederlandse regionale waterbeheer doorwerken?

#### Gegevensverzameling

De gegevensverzameling is aangepakt doormiddel van literatuuronderzoek en door de presentatie van een aantal casussen. De eerste casus is de zoekconferentie Ruimte voor water, die werd gehouden ten behoeve van een onderzoek naar de sturing van ruimte voor water. Het resultaat van deze conferentie droeg bij aan het advies van de Commissie Waterbeheer 21ste

Eeuw (2000). Het doel van deze casusbeschrijving is tweeledig. In de eerste plaats vormt de zoekconferentie zelf een illustratie van de dynamiek van crisis en vernieuwing. In de tweede plaats overlapt het onderwerp van de zoekconferentie het onderwerp van mijn promotieonderzoek in hoge mate. Het resultaat van de conferentie is een visie op de toekomst van de sturing van het waterbeheer, een aantal vernieuwingsprincipes en een actieprogramma om de vernieuwing daadwerkelijk te bewerkstelligen.

De tweede casus, Gewenst grondwater- en oppervlaktewaterregime (GGOR), valt binnen een hoofdstuk over de formele organisatie. Geconstateerd wordt dat de formele organisatie gefundeerd is op een paradigma 'water is schaars'. De essentie van dit paradigma is dat het schaarse goede water optimaal door de overheid over de diverse functies verdeeld wordt. In die zin bestaat er coherentie tussen waarden (de overheid zorgt voor de verdeling en bescherming van een schaars collectief goed), visies (door de overheid opgestelde waterplannen), concepten (integraal waterbeheer, watersysteemaanpak) en acties. De ontwikkeling van het GGOR is een voortzetting van dit paradigma, want dit instrument is volgens de watersector nodig om de belangenafweging op (sub)regionaal niveau te verfijnen. De derde casus, 'Dalmsholte', is een ontwerpatelier van het Waterschap Groot Salland met een veertigtal boeren. Deze casus wordt beschreven binnen de context van vernieuwingstendensen in het regionale waterbeheer. Deze vernieuwingstendensen van de sturingspraktijk volgen twee, deels overlappende, sporen. In de eerste plaats dat van het gebiedsbeleid, waarin een groot aantal partijen uit het landelijk gebied plannen maakt voor de ontwikkeling van regio's. Ook de voorbereiding van het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl 2002 (BANS 2002) inclusief de opstelling van deelstroomgebiedsvisies heeft kenmerken van een vernieuwing. Het Bestuursakkoord 2002 proces wordt echter gekenmerkt door grote haast, waardoor het risico bestaat dat inhoudelijke vernieuwing nauwelijks van de grond komt en dat de resulterende visies zich beperken tot simpele claims op ruimte en geld.

#### Diagnose

De situatie waarin het sturingssysteem zich op dit moment bevindt lijkt de meeste kenmerken te hebben van een overgang van een levenscyclus naar een crisis. Het gaat hierbij niet om een bestuurlijke of juridische crisis, hoewel ook deze aspecten op den duur geraakt worden, maar in eerste instantie om een cognitieve crisis. De benadering die nu door de gezamenlijke Nederlandse waterbeheerders gekozen wordt van het 'nieuwe waterbeleid' is te smal van opzet omdat het een aantal problemen niet meeneemt, en het heeft als groot risico dat de diepte van de benodigde verandering onderschat wordt.

### Drie vernieuwingsprincipes

Vernieuwende tendensen ontwikkelen zich rond de principes van de stroomgebiedbenadering, iteratieve sturing en dialoog. De stroomgebiedbenadering wordt omschreven als een ‘learning by doing’ aanpak die in het regionale waterbeheer geoperationaliseerd wordt doormiddel van het uitvoeren van projecten. Juist projecten – zo blijkt uit de bedrijfsliteratuur – vormen onder bepaalde voorwaarden goede vehikels voor vernieuwing. Het uitvoeren van projecten alleen leidt echter niet tot de stroomgebiedbenadering. Daarvoor is een situatie nodig waarin projectmatige interventies worden uitgevoerd in relatie tot een consistente strategie voor het gehele stroomgebied. Door het schakelen tussen interventies aan de ene kant, en een holistische aanpak van het gehele systeem aan de andere, ontstaat een adaptieve, flexibele wijze van beheer. Voor het ‘schakelen’ is het principe van iteratieve sturing nodig.

De zoekconferentie omschreef het begrip als volgt: “Dat wil zeggen dat in ieder stroomgebied en in ieder deelstroomgebied door partijen gezocht wordt naar aanvaardbare oplossingen. Hierdoor ontstaat een veelheid aan oplossingen die ieder invloed op andere (deel)stroomgebieden uitoefent. Daardoor is onderhandeling noodzakelijk, tussen deelstroomgebieden onderling, maar ook tussen deelstroomgebieden en de overkoepelende stroomgebieden. De oplossing op één plek leidt tot veranderingen op andere plekken, zodat daar geacommodeerd moet worden. Er ontstaat dus over de grenzen heen een iteratie die al gaande weg tot verbeteringen leidt.” (van Slobbe 2000). Deze omschrijving komt voort uit een probleemoplossingsstrategie uit de chaos en complexiteitstheorie, namelijk ‘patching’ (Kauffman 1995). Het laatste vernieuwingsprincipe is dat van dialoog.

Röling en Woodhill (2001) omschrijven deze term als volgt: “A dialogue is a contrived situation in which a set of more or less interdependent stakeholders in some resource are identified, and invited to meet and interact in a forum for conflict resolution, negotiation, social learning and collective decision making towards concerted action. A dialogue is facilitated. A dialogue always must be perceived within a context that is determined by institutions and policies that shape the outcomes that can emerge from the dialogue” (p. 6). Dialoog in relatie tot overheidssturing is gelijk aan vergaande vormen van participatie.

De vierde casus wordt gevormd door de bijdrage van een door de Europese Unie gefinancierd onderzoeksprogramma ‘Social Learning in Integrated Water Management of River Basins’ (SLIM 2000) aan het stroomgebied van de Overijsselse Vecht. Toetsing van de drie principes aan de werkelijkheid van de sturing in het stroomgebied van de Overijsselse Vecht leidt tot de conclusie dat de noodzaak van vernieuwing erkend wordt en dat er ook concrete pogingen om de principes toe te passen herkenbaar zijn. Op kleinere schaal zijn deze pogingen redelijk succesvol, maar zo gauw als meerdere waterbeherende overheden samen werken ontstaan er machtskwesties, die vernieuwing in de weg staan.

## Conclusies

De conclusies van dit onderzoek leiden tot beantwoording van de onderzoeksvragen:

1. *Hoe kan, met behulp van het conceptuele kader, de huidige ontwikkeling in de sturing van het regionale waterbeheer beschreven worden?* Zie onder het kopje diagnose

2. *Wat is de aard van de crisis waar de huidige sturingspraktijk zich in bevindt?* Deze crisis in het kennissysteem wordt gekenmerkt door een voorsnog onvoldoende antwoord op ontwikkelingen in de omgeving en het naast elkaar bestaan van drie sturingssystemen. Het is deze combinatie van gebrek aan coherentie en een verzwakte correspondentie die de in dit onderzoek beschreven crisis fundamenteel van aard maakt.

3. *Welke vorm neemt een fundamentele vernieuwing in de Nederlandse sturingspraktijk aan?* Dit onderzoek signaleert de opkomst van een nieuw paradigma. Dit paradigma 'water accommoderen' komt voort uit een periode van onderzoek, discussie en analyse in het kader van de activiteiten van de Commissie WB21 (2000) en het NRLO-onderzoek (2000a).

4. *Wat zijn obstakels die fundamentele vernieuwing in de Nederlandse sturingspraktijk in de weg staan?* Het belangrijkste obstakel voor fundamentele vernieuwing is het ontbreken van waardediscussies die binnen de organisatie zelf gevoerd worden. Het lijkt alsof na de adviezen van rond de eeuwwisseling (Commissie WB21, 2000; NRLO, 2000; ROB, 2001) de discussies zijn gestopt om de energie te richten op instrumentele zaken.

5. *Onder welke condities of omstandigheden kan fundamentele vernieuwing van de sturingspraktijk van het Nederlandse regionale waterbeheer doorwerken?* De eerste conditie voor vernieuwing is dat waarden expliciet aan de orde worden gesteld. Een tweede conditie voor vernieuwing is het plegen van creatieve destructie door kleine crises te veroorzaken en op zoek te gaan naar vernieuwing. Een derde conditie voor vernieuwing is om, naast de gevestigde orde, nieuwe gemeenschappen, in de vorm van projecten die op afstand van de gevestigde orde mogen opereren, te entameren.

## Aanbevelingen

De diagnose die dit onderzoek uitvoerde leidt tot twee sleutelaanbevelingen. De eerste is: onderken de crisis die plaats vindt en de tweede is besteed meer aandacht aan leerprocessen op stroomgebiedniveau. Onderkenning van de cognitieve crisis is van groot belang. Deze sleutelaanbeveling heeft tot consequentie dat het beter is om minder aandacht te besteden aan de rol van integraal waterbeheer en aan de ontwikkeling van generiek instrumentarium. Ook het doel om in 2002 tot een centraal bestuursakkoord over 'het nieuwe waterbeleid' te komen kan beter uitgesteld worden.

De aanbevelingen voor leerprocessen op stroomgebiedniveau volgen de drie eerder genoemde vernieuwingsprincipes. De stroomgebiedbenadering,

iteratieve sturing en dialoog. Aanbevelingen richten zich op het creëren van condities die het leren bevorderen. Voorbeelden zijn: het houden van meer evaluaties en het richten van onderzoeksinspanningen op sturingsproblemen, toepassing van de blauwe knooppuntenbenadering, de oprichting van deelstroomgebiedplatforms en het houden van zoekconferenties in deelstroomgebieden.

*Water management between crisis and renewal. A study of change processes in the management of regional water in the Netherlands*

Research relevance and objective

The historic development of Dutch water management can be described through the analysis of paradigms governing the management of waters. The period of reclamation of huge peat and clay areas in Western Holland in the 10th to the 12th century could, from this perspective, be called 'fight against water in order to win agricultural land'. This paradigm changed under the influence of institutional development and changing physical conditions in: 'the government fights against water in order to reclaim agricultural lands and to protect society against floods'. In the second half of the 20th century a new problem emerged: heavy pollution and irrigation demands from agriculture changed the natural abundance of water in the Netherlands into a commodity of which the distribution must be regulated and managed. The paradigm changed into 'the government must distribute scarce clean water on a rational basis across societal interests'. This paradigm governed Dutch water management during the last decades. Laws were adapted, policy instruments were developed and concepts such as 'integrated water management' and 'the water system approach' provided the basis for understanding the process of rational water distribution.

In the years 1993 and 1995, the Netherlands escaped from heavy floods and in 1998 excessive rainfall caused huge damages. These water hazard situations generated a discussion about water management in the country. During the century long 'fight' against water but also due to an intensification of land use in Holland the total area of waterways, lakes and rivers has been strongly reduced. The result is a water system designed with minimal dimensions and without the resilience to cope with unexpected climatic situations. During the discussions, a new paradigm emerged which was named 'water accommodation'. The essence of 'water accommodation' is that human society and the physical water environment are interdependent. The design and the dimensions of human made water systems must take into consideration the unpredictable behaviour of a natural phenomenon such as the hydrological system. The operationalisation of this new paradigm asks for renewal of existing knowledge systems.

My research objective is: describe and analyse – with concepts of systems theory – the processes of change in Dutch water management that have occurred in recent years. Formulate recommendations to improve the process.



### Boundary conditions

In order to narrow the scope of this objective some boundary conditions have been formulated. The first is that regional water management in the Netherlands is considered as the sole responsibility of provinces and water boards. Secondly, I focus the research on changes in the knowledge system supporting operational water management. Thirdly, I use the important distinction between rational action and value based action. Rational action is basically a normal science-based approach. Value based action emerges from the exploration of values.

### Methodology

The objective of this research is to contribute with recommendations to the solution of a perceived problem. It uses theory to understand or diagnose the problem and to formulate a possible solution. This type of research differs from what would be called 'fundamental' or 'academic' research, which has as its main objective to make a contribution to a body of theory. In a practice-oriented research, theory is used as the 'glasses' through which the empirical situation is perceived and analysed. My conceptual framework is used in that sense. Wanting to focus on value and experience-based action there is little point to take an outside and objective stance to the empirical object of study. I used an action-oriented learning systems approach. This approach takes the experience of the researcher in the system of study as the basis for description of the empirical situation. As a consultant I operate in policy formulation and planning processes in regional water management and I use my experiences as cases in this research. Using the cases, the study of literature and the conceptual framework, the change processes are analysed and recommendations are formulated.

### The conceptual framework

A model of Dutch water management is constructed using the theory of common pool resources. This model describes water management as an interface between physical water systems and society. The organisation of this interface has the characteristics of a loosely coupled network and is approached as an open social system. Hurst (1995) describes the dynamics of open social systems as an alternation between performance and learning. Ideally, performing and learning should go together, but due to the slow feedback processes in open social systems and for psychological reasons they are not. The development of performing organisations equals the – from ecological science well known – life cycle. In open social systems the life cycle starts with an idea. This idea is developed first by informally operating pioneers. The organisation around the idea becomes more and more institutionalised, up till the moment the organisation is highly hierarchical and occupied fully in surviving in a competitive environment. In this

phase the capacity of the social system to change or to learn is nil. A small impulse from the environment is enough to throw the system into a crisis.

After the crisis the learning cycle starts. Learning starts with discussions about values. Around these discussions people attracted to the subject appear, forming networks in the process. These networks are the best condition for renewal and transformational learning. Out of these networks new ideas are borne and pioneers can start to develop these new ideas.

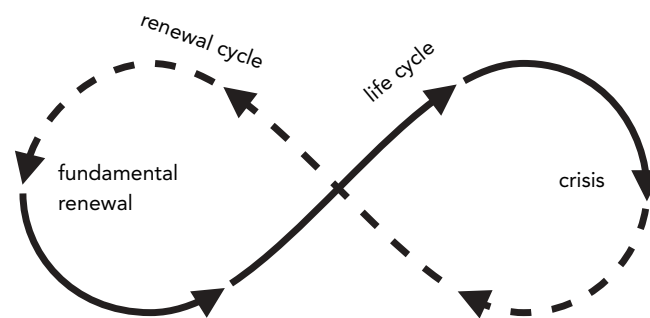


Figure 1: Organisational ecocycle, from Hurst (1995).

Mintzberg et al. (1998) position the ecocycle model in what they call the 'configuration school'. This is a perspective on organisational strategy formation based on the idea that organisations fix themselves into rather stable patterns or configurations. Change is defined as a jump or a transformation from one pattern to the other. Using the frameworks presented above, we can distinguish two types of change processes:

1. The process that occurs as actors begin to develop a 'group story' and to configure a coherent pattern of values, norms, concepts and practices. The collective institutionalises itself and claims a place within larger institutional and normative systems that, in turn, begin to influence the internal 'story' of the group. The life cycle phase is dominated by processes of finding 'internal' coherence, but in the process the structural relations with the environment are weakened. A crisis occurs when correspondence (the process of managing relations between system and environment) becomes too weak;

2. The transformational process, that occurs after the deconstruction of normative systems in crisis, and that redefines values and ideas as a basis for new actions and normative systems in loosely coupled networks. In the renewal phase, focus on correspondence dominates and this leads to a situation in which a new life cycle emerges and starts afresh.

### Research questions

Based on the research objective and the conceptual framework, five research questions were formulated:

1. With the help of the conceptual framework, how can the recent developments in the management of regional waters be explained? Can one speak of a crisis in regional water management?
2. If so, what is the nature of the actual crisis in regional water management? And what distinguishes this crisis from other difficult periods or changes?
3. What direction does the actual renewal process take?
4. Which obstacles confront the renewal process?
5. Under which conditions and circumstances can fundamental renewal of regional water develop?

### Collection of data

After the water problems in the nineties of the last century, many studies were published on water management. As a consultant, I was involved in some of them, either as a main author or in a less central role. Of course, I used a great deal of other secondary literature, but the cases are all based on work in which I was more or less directly involved myself. This dissertation draws on first-hand field experience. The first case is a search conference called 'Land for Water'. This search conference was held in order to advise a National Commission on water strategies for the 21st century. The search conference gathered 30 specialists, managers and governors during two and a half days in order to discuss values of actual management practices, a vision for the future, and action programs to change management practices. This search conference is presented as a case because it is an illustration of a sequence of crisis and renewal in an open social system in itself. And the subject of the conference is the same as the subject of this research.

The second case is about a new planning instrument called GGOR (desirable ground and surface water regimes). This instrument uses a rational method in order to define optimal ground and surface water levels in relation to land use.

The third case is a regional design workshop in the Province of Overijssel. Thirty farmers and a water board joined forces to design a modern system of canals and structures. The discussions were analysed to optimise the design while taking into consideration the differences of interest between the stakeholders.

The fourth case is the creation of an 'action-learning' platform of stakeholders in the Overijsselse Vecht. The river Vecht is a lowland river with its source in Germany. After 200 km the water is discharged in the "Zwarte Water" near the town of Zwolle in the Netherlands. There is a general

ambition to improve the state of the river. This ambition increased after heavy rainfall and inundation in the catchments area in 1998. This case is part of SLIM (Social Learning in Integrated Management of river basins), a European Union-funded research program.

#### Diagnosis

After analysing both literature and the cases, the following diagnosis was formulated: The paradigm 'water is scarce' is still governing the management system of regional water. But the internal coherence within the cognitive system is weakening. New practices of management are being used. One example of these new practices is 'integrated regional development'. This is a practice to improve environment and land use in Dutch regions. The role of water management in these 'network like' planning processes is increasing. Another example of a new practice is a policy formulation process called 'new water policy'. The objective of this process is to analyse the needs for land in order to make the water system more resilient and capable of coping with unexpected rainfall or river discharges from neighbouring countries. The intention of the 'new water policy' is to renew management practice, but this research shows there is a real risk that this process will fail to reach its objective.

Some developments in the environment of the management system suggest that a re-definition of correspondence is needed. Examples of these external developments are:

- Climate change, sea level rise and ground level subsidence in the Netherlands;
- Discussions about the position of government within society and changing relations between provinces and water boards;
- Difficulties to cope with regional complex environmental problems like: diffuse pollution, structural lowering of groundwater tables, and the decrease of bio-diversity in water dependent ecosystems.

#### Three renewal principles

The search conference 'Land for Water' formulated principles for renewal of water management. Three of these principles resonate with the literature and case studies. These are river basin approach, iterative management and dialogue.

The river basin approach is defined as a 'learning by doing' approach. The approach is based on the execution of projects. For an innovative impact, these projects must operate some distance from mainstream management and governance. They must iterate between strategy formulation to reach a desired state of the river basin as a whole, and the actual results of the projects. Iterative management could be compared with a co-evolutionary approach. A complex system is divided into 'patches'. Problem

solving processes are developed in these patches. Through interaction with other patches experience between patches is exchanged. Patching (Kauffman 1995) is an efficient strategy to find adaptive solutions for complex problems. Röling and Woodhill (2001) define dialogue as: “A dialogue is a contrived situation in which a set of more or less interdependent stakeholders in some resource are identified, and invited to meet and interact in a forum for conflict resolution, negotiation, social learning and collective decision making towards concerted action. A dialogue is facilitated. A dialogue always must be perceived within a context that is determined by institutions and policies that shape the outcomes that can emerge from the dialogue” (p. 6).

These three principles are tested in the case of the Overijsselse Vecht. The conclusion is that all principles are recognised in experimental projects on a smaller scale. On larger scales, institutional questions such as the organisation of responsibilities dominate the management agendas.

#### Conclusions and recommendations

Efforts to renew the practice of regional water management are well underway in the Netherlands. This research shows that many of these efforts have the characteristics of the old paradigm of ‘water is scarce’. Therefore the risk is high that fundamental renewal will fail. At the same time, the need for fundamental renewal is existent especially in terms of the relation of the management system with its environment. In other words, the correspondence in the cognitive system is weak and needs reinforcement. The major obstacle for renewal is the lack of value-based action. The discussion about renewal currently is dominated by the search for new instruments and based in old values.

Three principles for fundamental renewal that have succeeded in becoming anchor points in current water management practices are river basin approach, iterative management and dialogue. By developing these principles through experiments, the renewal process could gain momentum.

The main recommendation is to facilitate value-based discussion and action. This needs a conscious effort. This could be operationalised by creating informal environments in which learning is practised, for instance through the organisation of learning platforms or by organising more search conferences.

## Curriculum vitae

<b>Naam</b>	van Slobbe
<b>Voornamen</b>	Erik Jan Jozef
<b>Geboortedatum</b>	29 maart 1956
<b>Opleiding</b>	Atheneum B (1969-1975) LUW Tropische cultuurtechniek (waterbeheer) (1975-1983)
<b>Specialisme</b>	Beleidsonderzoek en strategie- en planvorming in het waterbeheer
<b>Huidige functie</b>	Senior adviseur waterbeheer
<b>Werkervaring</b>	<p>1997-heden ARCADIS Ruimtelijke Ontwikkeling BV Activiteiten: plan- en beleidsvorming op rijks-, provinciaal, waterschaps- en gemeentelijk niveau. Onderzoek in opdracht van de Europese Unie en het ministerie van Verkeer en Waterstaat.</p> <p>1995-1997 Heidemij Advies BV Procesmanager waterbeheer en stedelijke ontwikkeling. Activiteiten: projectleider en adviseur bij Vinex-nieuwbouw.</p> <p>1991-1995 Heidemij Advies BV Projectleider waterbeheer Oost Nederland</p> <p>1989-1991 Ministerie van Buitenlandse Zaken (DGIS) Manager van een landbouwproefstation en uitvoering landbouwkundig onderzoek in Kogoni. Onderzoek naar het ondiepe grondwater met speciale aandacht voor alkali(ni)satie van bodems in de riviervlakten van de Niger in het 'Office du Niger' gebied te Mali.</p> <p>1983-1988 Ingenieursbureau Sawa Polderontwikkeling in Guinee-Bissau. Verantwoordelijk voor planning, ontwerp en uitvoering van werken aan polders ten behoeve van rijstverbouw in de getijdenvlakten langs de Atlantische kust. In het kader van een integraal ruraal ontwikkelingsprogramma, gefinancierd door Zweden.</p>

COLOFON

Deze dissertatie is gedrukt met financiële ondersteuning van ARCADIS

Productie: *Citaat*, Velp

Grafische vormgeving: *Henk-Jan Panneman*, Arnhem