

De Watertoets en de Uitvoeringsfase

Analyse van de rol van het waterschap in vijf casestudies.

Datum:	4 november 2009
Naam:	Menno Rudolf Hessel Smit
Opdrachtgever:	Overijssels Dijkgraven overleg (ODO)
Instelling:	Universiteit Twente
1 ^e begeleider (UT):	Dr. K.R.D. Lulofs
2 ^e begeleider (UT):	Dr. P. J. Klok
1 ^e begeleider (WRD):	Ing. W. A. Joosten
2 ^e begeleider (WRD):	Dr. E. J. M. Boerrigter

De watertoets en de uitvoeringsfase

Analyse van de rol van het waterschap in vijf case studies

M.R.H. Smit

In opdracht van het Overijssels Dijkgraven Overleg

Ter afronding van de studie master of Public Administration
Environment and Sustainability Track
Aan de Universiteit Twente te Enschede

Enschede, 6 november 2009

Opdrachtgever:	Overijssels Dijkgraven Overleg (ODO)
Vertegenwoordigd door:	Ing. W. A. Joosten (secretaris-directeur waterschap Regge en Dinkel) Mr. K. A. Schuttinga (secretaris-directeur waterschap Reest en Wieden)
Afstudeercommissie:	
Dr. K.R.D. Lulofs	Senior Researcher, Universiteit Twente, CSTM
Dr. P. J. Klok	Assistant Professor, Universiteit Twente, STePS
Ing. W. A. Joosten	Secretaris-directeur, Waterschap Regge en Dinkel
Dr. E. J. M. Boerrigter	Adviseur water en ruimte, Waterschap Regge en Dinkel

Voorwoord

Van kinds af aan was ik reeds zeer geïnteresseerd in waterbeheer. Met die gedachte in het achterhoofd wilde ik mijn licht op doen bij *de* overheidsinstelling die het regionaal waterbeheer voor haar rekening heeft genomen—het waterschap. In het kader van mijn master-thesis Public Administration ben ik dan ook bewust op zoek gegaan naar de mogelijkheden om een onderzoek in opdracht van het waterschap Regge en Dinkel te doen. Na de watergraaf van het waterschap Regge en Dinkel—Dr. Kuks, net benoemd tot hoogleraar aan de universiteit—tegen het lijf te zijn gelopen, ging het balletje al snel rollen en werd de gewenste opdracht verleend. Dit was geen makkelijke opdracht, maar het heeft mij—en ik hoop na het lezen van dit onderzoek ook u, als lezer—een duidelijk beeld gegeven van de vele facetten van de watertoets, en hoe deze relevant zijn ook nadat het watertoetsproces officieel afgerond is.

Mede door het bestuderen van cases binnen verschillende waterschappen, heb ik zelf ook een goed beeld gekregen van de functie en de rol van het waterschap, alsmede ook van de verschillende waterschappen. Dat is mij niet tegen gevallen: waar ik voorheen sceptisch stond tegenover het bestaansrecht van het waterschap—gezien haar op het oog gelimiteerde taakstelling—ben ik gaan inzien welk een groot belang het waterschap dient. Een essentieel belang in de Nederlandse samenleving, juist ook voor de toekomst. Mijn interesse in het waterbeheer is wederom bevestigd en bovendien versterkt door mijn contacten met zo veel uitermate gedreven medewerkers van het waterschap. Waterbeheer is voor hen een roeping. Een roeping die ik deel.

Hoewel dit onderzoek voor het grootste deel individueel plaats gevonden heeft, heb ik grote steun gehad aan een groot aantal mensen. Deze wil ik in dit voorwoord graag met name bedanken. Allereerst mijn begeleiders, en dat zijn er een aantal. Vanuit het waterschap allereerst Willem Joosten, die ook tijdens een hectische periode toch de tijd genomen heeft om een afstudeerder in de organisatie op te nemen. Daarnaast Els Boerrigter, die het praktische deel van de begeleiding voor haar rekening heeft genomen. Ik heb mij verbaasd over de hoeveelheid kennis die zowel zij als ook mijn tijdelijk kamergenoot Jan Kwakkel bezitten. Ik proef jaloezie bij mezelf.

Binnen de universiteit gaat mijn hartelijke dank uit naar Pieter-Jan Klok, die pas op een laat moment betrokken is bij dit onderzoek, maar zich in deze korte periode uitermate flexibel heeft opgesteld en mij met name op theoretisch en analytisch vlak regelmatig de ogen geopend heeft. Mijn eerste begeleider, Kris Lulofs, ga ik de komende vier jaren nog regelmatig treffen, aangezien ons samenwerkingsverband doorgezet wordt bij CSTM. Scherp, maar bovenal eerlijk en direct, dat is Kris. Ik hoop dat dat de komende jaren zo gaat blijven. Mijn hartelijke dank voor de geboden begeleiding.

Persoonlijk moet ik natuurlijk mijn vriendin Bertine bedanken. Hoewel de laatste maanden ook voor haar persoonlijk zwaar waren en ik vanwege dit onderzoek haar niet altijd de steun heb kunnen geven die ze verdiende, bleef zij in me geloven en steunde ze me wanneer ik het zwaar had—zoals alleen zij dat kan. Hopelijk kan ik er de komende tijd meer voor je zijn. Als laatste bedank ik mijn ouders, die het geduld van olifanten hebben. Hoewel ik uiteindelijk niet het eerste kind met een MSc titel ben (mijn zusje Judith is mij twee weken voor), merk ik dat zij oprecht trots zijn dat ik na al deze jaren als student toch met goed gevolg af ga studeren—en dat ik bovendien het eerste familielid zal zijn dat gaat promoveren (er van uitgaande dat dit succesvol zal zijn uiteraard). Voor het vertrouwen dat zij in mij getoond hebben, ben ik hen ongelooflijk dankbaar.

Samenvatting

De watertoets is een relatief nieuw beleidsinstrument, waarmee de wetgever probeert water een prominente rol binnen de ruimtelijke ordening te geven. Ingezien wordt dat water in toenemende mate een beslag legt op ruimte en dat ruimtelijke-ordeningsprocedures dienen hier op ingesteld moeten worden. De watertoets is een adviseringsproces, waarin de initiatiefnemer van een ruimtelijk plan advies moet vragen aan de waterbeheerder met betrekking tot het watersysteem in het plangebied.

Het door de waterbeheerder verstrekte advies heeft slechts een beperkte juridische doorwerking. Hierdoor is het niet uitgesloten dat bij de uitvoering van plannen afgeweken wordt van wat in het watertoetsproces overeengekomen is. In dit onderzoek is op basis van de bestudering van vijf case-studies onderzocht wat de rol van het waterschap tijdens de uitvoeringsfase is, in welke mate het watertoetsproces invloed heeft op de uitvoeringsfase, en welke mogelijkheden het waterschap heeft om de uitvoering te sturen.

Met het oog hier op is het watertoetsproces in dit onderzoek gekarakteriseerd als een netwerkproces, waarin binnen het proces een viertal aspecten bestudeerd zijn: motivatie, vertrouwen, kennis en kennis-uitwisseling en beheersing.

Motivatie richt zich op de houding van gemeenten ten opzichte van het waterbelang. Uit dit onderzoek blijkt dat gemeenten doorgaans gemotiveerd zijn het waterbelang een significante rol te geven in de planvorming. Hier zijn een tweetal redenen voor. Ten eerste de behoefte om binnen de gemeente een duurzaam watersysteem te creëren en gebruik te maken van de toegevoegde waarde van water aan de leefbaarheid. Ten tweede het streven om een project succesvol uit te voeren. Hiervoor is de goedkeuring van het waterschap van grote waarde—ook met het oog op toekomstige ontwikkelingen en contacten.

Het delen van de doelstellingen is één van de manieren waarop vertrouwen tussen de partijen gekweekt kan worden—vertrouwen in de intenties van de ander. Oog hebben voor elkaars doelstellingen en deze met elkaar weten te verbinden blijken succesvolle factoren in het proces. Het andere aspect van de factor vertrouwen is het vertrouwen in elkaars competenties: het geheel van expertise en mogelijkheden dat een partij tot haar beschikking heeft. Gemeenten hechten grote waarde aan de expertise van het waterschap. Van de kennis van het waterschap wordt door de gemeente dankbaar gebruik gemaakt. Binnen het netwerk wordt sneller vertrouwen opgebouwd wanneer het vakgebied gedeeld wordt.

Beheersing is het proces waardoor het waterschap grip houdt op de acties van anderen. Hiervoor is het noodzakelijk zicht te hebben op het handelen van de ander. Dit zicht bleek in de uitvoeringsfase beperkt te zijn. Het waterschap hanteert slechts in beperkte mate instrumenten om informatie over de uitvoering te verkrijgen, en krijgt door de gemeente slechts beperkte informatie aangeboden. De mogelijkheden tot beheersing zijn aanwezig—er is een veelvoud van instrumenten die gehanteerd kunnen worden voorradig. Hier wordt echter maar in beperkte mate gebruik van gemaakt.

Geconcludeerd wordt dat in de bestudeerde cases de wateropgave op correcte wijze in de uitvoering wordt meegenomen. Hoewel de betrokkenheid van waterschappen bij de uitvoering beperkt is, zijn gemeenten geneigd om het waterbelang tijdens de uitvoering een plek te geven. Het zicht van zowel gemeente als waterschap op de uitvoering is echter beperkt. Om dit zicht te vergroten, zal op effectiever wijze gebruik gemaakt te worden van de beschikbare instrumenten tot beheersing van het proces.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	7
1 Inleiding.....	9
1.1 Aanleiding.....	9
1.2 Doel- en vraagstelling	10
1.3 Leeswijzer	10
2 De watertoets.....	11
2.1 Naar een integratie van water en ruimtelijke ordening	11
2.2 Geschiedenis	11
2.3 Doelstelling.....	12
2.4 Uitgangspunten	13
2.5 Proces	13
2.6 Doorwerking en juridische middelen	15
2.7 Evaluaties	16
2.8 Conclusie	16
3 Het watertoetsproces als beleidsnetwerk.....	17
3.1 Netwerktheorie	17
3.2 Een driehoek van factoren: structuration	21
3.3 Geen typisch netwerk: gedwongen deelname en ongelijke doelstellingen	24
3.4 Een raamwerk voor analyse	26
4 Onderzoeksvragen	28
4.1 Centrale onderzoeksvraag.....	28
4.2 Deelvragen	29
5 Onderzoeksmethode	31
5.1 Afbakening	31
5.2 Aanpak onderzoek.....	31
5.3 Data-verzameling	32
5.4 Leeswijzer cases	33
6 Case 1: Bornsche Maten	35
6.1 Casusbeschrijving	35
6.2 Het watertoetsproces.....	36
6.3 Van plan naar uitvoering	37
6.4 Analyse	38
6.5 Beantwoording deelvragen	40
6.6 Evaluatie case 1: Bornsche Maten.....	42
7 Case 2: Oostelijke rondweg Nieuw-Amsterdam	43
7.1 Casusbeschrijving	43
7.2 Het watertoetsproces.....	44
7.3 Van plan naar uitvoering	44
7.4 Analyse	45
7.5 Beantwoording deelvragen	47
7.6 Evaluatie case 2: Oostelijke rondweg Nieuw-Amsterdam.....	48

8	Case 3: Wipstrikpark	49
8.1	Casusbeschrijving	49
8.2	Het watertoetsproces	50
8.3	Van plan naar uitvoering	52
8.4	Analyse	52
8.5	Beantwoording deelvragen	54
8.6	Evaluatie case 3: Wipstrikpark	55
9	Case 4: Groot Holthuizen en 7Poort	57
9.1	Casusbeschrijving	57
9.2	Het watertoetsproces	58
9.3	Van plan naar uitvoering	59
9.4	Analyse	60
9.5	Beantwoording deelvragen	62
9.6	Evaluatie case 4: Groot Holthuizen en 7Poort	63
10	Case 5: Kalterbroeken	65
10.1	Casusbeschrijving	65
10.2	Het watertoetsproces	66
10.3	Van plan naar uitvoering	67
10.4	Analyse	68
10.5	Beantwoording deelvragen	70
10.6	Evaluatie case 5: Kalterbroeken	71
11	Conclusie	73
11.1	Algemene bevindingen	73
11.2	Beantwoording deelvragen	73
11.3	Beantwoording centrale onderzoeksvraag	77
12	Aanbevelingen	79
13	Discussie	81
14	Gebruikte Literatuur	83
15	Geraadpleegde documenten	85
16	Lijst geïnterviewde personen	86
16.1	Geïnterviewde personen waterschap	86
16.2	Geïnterviewde personen gemeente	86
17	English Summary	87

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De watertoets is een relatief nieuw beleidsinstrument, dat sinds 2001 wordt toegepast om water meer aandacht te geven binnen de ruimtelijke ordening. Er is ruimte voor water nodig, mede doordat door de klimaatverandering de zomers steeds droger worden en de winters steeds natter. Maar bovenal worden de extremen steeds groter, wat vraagt om een watersysteem dat hier mee om kan gaan. Hiervoor zijn ruimtelijke maatregelen noodzakelijk. Ruimtelijke ontwikkelingen zullen rekening moeten houden met het geven van ruimte aan water. Vandaar dat in 2001 overeengekomen is om door middel van de watertoets water een significante rol te laten spelen binnen het planproces.

Maar wat is de watertoets precies? De Bestuurlijke Notitie Watertoets (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001) hanteert de volgende definitie:

“De watertoets is het gehele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten.” (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001, p. 8)

De watertoets is dan ook niet een enkel toetsmoment, maar een proces tussen waterbeheerder en initiatiefnemer van een ruimtelijk plan, met als doel het integreren van waterhuishoudkundige aspecten in het betreffende plan.

Op provinciaal niveau is onlangs onderzoek uitgevoerd naar de rol van de provincie in het watertoetsproces (Rekenkamer Oost-Nederland, 2008). Dit rapport geeft aanleiding om ook voor de relevante waterschappen de invloed en doelbereiking van het watertoetsproces als instrument te onderzoeken. Daarnaast is er vanuit het Overijssels Dijkgraven Overleg (ODO) interesse om een stap verder te gaan dan voorgaande evaluaties: op welke wijze werkt het watertoetsproces door in de *uitvoering* van ruimtelijke projecten? Hoe vertalen de afspraken die gemaakt zijn in het watertoetsproces zich door in de uitvoeringsfase? Het zou kunnen dat de watertoets vaak slechts een formele stap in de planvormingprocedure is, waarna overige belangen, zoals financiële, uiteindelijk zwaarder gaan wegen dan de waterhuishoudkundige belangen. Deze zouden vervolgens uit het oog verloren kunnen worden.

Het doorlopen van het watertoetsproces is verplicht, maar de resultaten zijn zelden juridisch bindend. De middelen van waterschappen om naast dit proces invloed uit te oefenen op de ruimtelijke procedures maar vooral ook de uitvoering zijn op het oog beperkt. Een onderzoek naar de precieze *doorwerking* van de Watertoets als instrument om de waterhuishoudkundige belangen in de *uitvoering* van bestemmingsplannen te waarborgen is derhalve gewenst. Dit onderzoek zal zich dan ook richten op het watertoetsproces vanaf de ideevorming tot en met de uitvoeringsfase en zal zich richten op de invloed van de Watertoets op ruimtelijke projecten in het deelstroomgebied Rijn-Oost. Onderzocht wordt in welke mate de Watertoets haar doelstellingen in de praktijk haalt en welke rol het waterschap tijdens de uitvoeringsfase nog speelt en kan spelen. Met het oog hierop zijn een vijftal cases bestudeerd, waaruit lessen getrokken kunnen worden om het watertoetsproces te verbeteren.

1.2 Doel- en vraagstelling

De onderzoeksdoelen zijn drieledig:

- Ten eerste een *beschrijving* van de toepassing van de watertoets in verschillende ruimtelijke projecten die uitgevoerd of in uitvoering zijn.
- Ten tweede een beperkte *evaluatie* van de resultaten van het watertoetsproces en de rol van het waterschap tijdens de uitvoeringsfase in deze projecten.
- Ten derde een *verkenning* van de factoren en processen die van invloed zijn op dit resultaat (exploratief onderzoek) en de bruikbaarheid van netwerktheorie in het bestuderen van het watertoetsproces.

De combinatie van deze doelstellingen levert een goed beeld op van de toepassing van de watertoets in ruimtelijke plannen binnen het stroomgebied Rijn-Oost. Daarnaast wordt waar mogelijk een doorkijkje geboden naar de rol van het waterschap tijdens de uitvoeringsfase.

Met het oog hierop is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Centrale Onderzoeksvraag: *“Worden de resultaten van het watertoetsproces in voldoende wijze in beschouwing genomen bij de uitvoering van ruimtelijke plannen en welke factoren beïnvloeden de doorwerking van het Watertoetsproces in de uitvoering van ruimtelijke plannen?”*

Om deze centrale onderzoeksvraag te beantwoorden, is gebruik gemaakt van een aantal deelvragen. Deze komen in hoofdstuk 4 aan bod. In dat hoofdstuk wordt ook verder in gegaan op de centrale onderzoeksvraag.

1.3 Leeswijzer

Om een goed beeld te krijgen van het watertoetsproces en haar mogelijkheden en beperkingen, zal in hoofdstuk 2 allereerst de watertoets zelf beschreven worden. Hoofdstuk 3 plaatst de watertoets binnen de academische literatuur over beleidsnetwerken en destilleert op basis hiervan een viertal factoren die van belang kunnen zijn voor het onderzoek. Vervolgens worden in hoofdstuk 4 op basis van deze theoretische onderbouwing de onderzoeksvragen verder uitgewerkt. Hoofdstuk 5 beschrijft de gehanteerde onderzoeksmethodiek, waarna in de daarop volgende vijf hoofdstukken steeds 1 case—een ruimtelijk project—bestudeerd en geanalyseerd wordt. Deze rapportage wordt afgesloten met een conclusie waarin de onderzoeksvragen beantwoord worden, alsmede enkele praktische aanbevelingen voor de betrokken waterschappen.

2 De watertoets

In dit hoofdstuk wordt het beleidsinstrument watertoets besproken. Begonnen wordt met een korte algemene beschrijving, waarna een blik op de geschiedenis van dit instrument wordt geboden. Vervolgens wordt de doelstelling—het borgen van de waterbelangen—en uitgangspunten van de watertoets gespecificeerd en het watertoetsproces beschreven. Dit hoofdstuk besluit met een kort overzicht van de reeds voltooide evaluaties die sinds de invoering gehouden zijn.

2.1 Naar een integratie van water en ruimtelijke ordening

In de jaren '90 van de vorige eeuw is er een kentering gekomen in het denken over waterbeheer en ruimtelijke ordening. Niet langer worden deze twee disciplines strikt gescheiden. Erkend wordt dat de raakvlakken van deze disciplines een belangrijke rol vervullen in het toekomstbestendig maken van ons watersysteem. Benadrukt wordt verder dat water in toenemende mate beslag zal leggen op grond, en dat derhalve de waterbelangen in de ruimtelijke ordening meegenomen dienen te worden. De trits vasthouden-bergen-afvoeren uit de studie 'waterbeheer in de 21^e eeuw' (WB21)(Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000) is de centrale beleidslijn bij integraal waterbeheer geworden. Elk van deze functies legt haar eigen beslag op de beschikbare ruimte en inrichting van het plangebied.

In de startovereenkomst 'waterbeheer in de 21^e eeuw' is afgesproken om de waterbelangen voortaan reeds in de procedure voor het opstellen van ruimtelijke plannen een plek te geven. In het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) (2003) is dit vervolgens door de verantwoordelijke overheden vastgelegd en verplicht gesteld. Dit nieuwe instrument is de watertoets. De watertoets is feitelijk geen toets, maar een proces. De watertoets beoogt waterhuishoudkundige belangen expliciet en op evenwichtige wijze te laten meewegen bij het opstellen van ruimtelijke plannen en besluiten. Tijdens het watertoets-proces dienen de initiatiefnemer van een ruimtelijk plan en de waterbeheerder in een vroeg stadium al met elkaar in gesprek te gaan om het bestaande waterhuishoudkundige en ruimtelijke beleid goed toe te passen en uit te voeren. De watertoets maakt dus geen nieuw beleid, maar integreert enkel de verschillende beleidslijnen tussen disciplines.

2.2 Geschiedenis

Op 31 augustus 2000 kwam de commissie 'Waterbeleid voor de 21^e eeuw' met haar aanbevelingen voor het toekomstbestendig maken van het Nederlandse watersysteem. Een van de aanbevelingen was het invoeren van een watertoets (Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, 2000). Deze aanbeveling is overgenomen in het kabinetsstandpunt 'anders omgaan met water' (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000). Daaropvolgend vond in februari 2001 de ondertekening plaats van de startovereenkomst waterbeleid 21^e eeuw. Hierin werd door de verschillende overheidslagen afgesproken de watertoets per direct toe te passen, op basis van art. 10 Bro (Besluit op de ruimtelijke ordening), dat voorzag in overleg met betrokken partijen.

Het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) vervangt per 2 juli 2003 de Startovereenkomst. Per 1 november 2003 trad het gewijzigde besluit op de ruimtelijke ordening (Bro) in werking en is de watertoets wettelijk verankerd. Elke ontwikkelaar van een ruimtelijk plan moet vanaf dit moment per plan aangeven op welke wijze er rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding in de toelichting van ruimtelijke plannen in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Bovendien is het verplicht overleg te voeren met de waterbeheerder. Enkel het vooroverleg en de opname van

een waterparagraaf zijn verplicht. Verder voorziet de wet niet in vormvereisten of overige verplichtingen.

De wettelijk verplichte toepassing van de watertoets is met de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) op 1 juli 2008 beperkt tot bestemmingsplannen, inpassingsplannen, projectbesluiten en buitentoepassingsverklaringen. Dat neemt niet weg, dat zij voor overige plannen, vaak op strategisch niveau, vaak alsnog wordt toegepast op basis van behoorlijk bestuur.

2.3 Doelstelling

De officiële doelstelling van de watertoets luidt:

“Waarborgen dat waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing worden genomen bij alle waterhuishoudkundige relevante ruimtelijke plannen en besluiten”. (Helpdesk Water, 2009, p. 5)

Op deze wijze wordt al op een vroegtijdig moment systematisch aandacht gevraagd voor het meewegen van alle wateraspecten in ruimtelijke plannen en besluiten. In de landelijke evaluatie watertoets 2006 wordt deze doelstelling geconcretiseerd (Werkgroep Evaluatie Watertoets, 2006, p. 6):

1. De **‘waarborg’** is de vroegtijdige betrokkenheid van de waterbeheerder bij het ruimtelijke planproces.
2. De **‘waterhuishoudkundige doelstellingen’** bestaan uit de volgende, niet limitatieve belangen: wateroverlast, veiligheid, riolering, watervoorziening, volksgezondheid, bodemdaling, grondwateroverlast, waterkwaliteit, verdroging en ecologie.
3. De watertoets is van toepassing op alle waterhuishoudkundig relevante plannen.
4. De term **‘expliciet’** verwijst met name naar de transparantie en herkenbaarheid van het waterbelang.
5. Met **‘evenwichtig’** gaat het om de gemotiveerde afweging van het waterbelang tegen andere belangen.

In de kern is de watertoets niets meer of minder dan een concretisering van de motiveringsverplichting en de verplichting tot zorgvuldige voorbereiding in het kader van behoorlijk openbaar bestuur (Groothuijse & van Rijswijk, 2005).

Waterschappen ontleen de gehanteerde criteria van het watertoetsproces in de meeste gevallen aan het waterbeheersplan, het advies van de commissie waterbeheer in de 21^e eeuw en de Keur. De waterhuishoudkundige criteria (wateroverlast, veiligheid, riolering, watervoorziening, volksgezondheid, bodemdaling, grondwateroverlast, waterkwaliteit, verdroging en ecologie) worden vervolgens vertaald naar ruimtelijke ontwerprichtlijnen. In principe zouden alle waterbelangen meegenomen moeten worden in deze afweging. Echter, er is duidelijk een prioritering waar te nemen in de uiteindelijk criteria: het voorkomen van wateroverlast wordt het meest belangrijk gevonden. Per betrokken partij verschilt de waarde die aan de verschillende wateraspecten gehecht wordt (Rijkswaterstaat RIZA, 2003, p. 38). Bovendien verschillen plangebieden onderling sterk, waardoor sommige wateraspecten in meer of mindere mate aanwezig zijn.

2.4 Uitgangspunten

De uitgangspunten van de watertoets zijn uitgewerkt in de Handreiking Watertoets (Helpdesk Water, 2001; 2007; 2009). Dit is een document dat in 2001 in eerste editie verscheen en waarvan dit jaar de derde editie verschenen is. De Handreiking is als een leidraad voor het hanteren van de watertoets. In deze Handreiking wordt uitgegaan van een aantal uitgangspunten voor het watertoetsproces. Deze uitgangspunten zijn als volgt (Helpdesk Water, 2009, p. 5-6):

- Binnen het watertoetsproces staat samenwerken op basis van **eigen verantwoordelijkheid** centraal. Dit karakter van de samenwerking zal de basis vormen van de conceptualisering als een beleidsnetwerk in het volgende hoofdstuk.
- **Vroegtijdigheid**. De Handreiking gaat uit van een zo vroeg mogelijke, proactieve participatie van de waterbeheerder. Hoe eerder waterbelangen meegenomen worden in de planvorming, hoe makkelijker deze zijn in te passen.
- Het watertoetsproces is in feite geen aparte procedure, maar vormt een **integraal onderdeel van de ruimtelijke procedure**. Het beoogt hiermee de afstemming tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening te verbeteren.
- **Flexibiliteit**: Er zijn geen harde kaders met betrekking tot toepassing van de watertoets—de invulling van het proces is afhankelijk van de specifieke wensen en de aard van het plangebied. Het leveren van maatwerk staat centraal.
- **Bestaand beleid**. De watertoets maakt geen nieuw beleid, maar zorgt ervoor dat een nieuw plan in ieder geval geen slechtere waterhuishoudkundige situatie creëert.

2.5 Proces

2.5.1 Rollen

In het watertoetsproces zijn een aantal rollen en fases te onderscheiden. De rollen zijn die van initiatiefnemer, waterbeheerder en beoordelaar.

- De initiatiefnemer is diegene, die een ruimtelijk plan wil ontwikkelen. Dit kan in principe elke overheid of een private partij zijn. Ook waterschappen zelf kunnen initiatiefnemer zijn, bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van nieuwe watergangen of retentiegebieden.
- De waterbeheerder is het overheidsorgaan dat formeel verantwoordelijk is voor de waterhuishouding in het gebied. De Rijksoverheid is verantwoordelijk voor het rijkswater, de provincie voor het grondwaterbeheer¹ en het waterschap is primair verantwoordelijk voor het regionaal waterbeheer.
- De beoordelaar keurt een besluit al dan niet goed. Tot 1 juli 2008 was dit de provincie voor bestemmingsplannen. Deze mogelijkheid is uit de nieuwe Wro gehaald. Hiermee is de beoordelende rol van provincies voor bestemmingsplannen komen te vervangen. Nog meer dan voorheen beoordeelt het waterschap de gemaakte plannen. Zij heeft echter geen goedkeuringsbevoegdheid.

¹ De provinciale overheid heeft in de praktijk regelmatig grote delen van het grondwaterbeheer gedelegeerd naar de relevante waterschappen die binnen de provincie actief zijn.

2.5.2 Fases

Elke ruimtelijke ontwikkeling kent een aantal fases. Binnen elke fase spelen verschillende facetten en partijen een rol (Helpdesk Water, 2009). Omdat de watertoets niet slechts op één moment wordt toegepast, maar zich vormt naar het planvormingsproces, is het essentieel om de verschillende fases goed in beeld te hebben. Deze worden hieronder besproken.

1. De **ideefase** is eigenlijk geen officiële fase in het planproces noch het watertoetsproces, maar wel belangrijk voor waterbeheerders (Werkgroep Evaluatie Watertoets, 2006). De ideefase betreft de strategische keuzes om de kaders van ruimtelijke ontwikkelingen vast te stellen en doorgaans ook de locatiekeuze. Deze keuzes dienen te worden gemaakt ruim voordat een plan ingediend wordt en zijn van grote invloed op de verdere ontwikkeling van het gebied en derhalve ook op de wateropgave. Door betrokken te zijn in de ideefase is er mogelijkheid tot het voorkomen van ontwikkelingen in kwetsbare gebieden.
2. In de **initiatieffase** wordt het voorgenomen plan aangekondigd en vindt er overleg tussen initiatiefnemer en waterbeheerder plaats over het watersysteem op de planlocatie. De karakteristieken van het watersysteem op de planlocatie zijn vaak voor de waterbeheerder beter inzichtelijk dan voor de initiatiefnemer. Bij het overleg worden door de waterbeheerder aandachtspunten aangedragen, waarbij uitgegaan wordt van de specifieke informatiebehoefte van de initiatiefnemer. Deze aandachtspunten kunnen vertaald worden naar criteria waaraan het plan dient te voldoen met betrekking tot de wateropgave. In deze fase worden afspraken gemaakt over het verloop van het watertoetsproces. In het geval van zware plannen kan besloten worden de gemaakte afspraken vast te leggen in een afsprakennotitie. Dit is echter niet verplicht.
3. In de **ontwikkel-** en **adviesfase** wordt er concreet gewerkt aan de planontwikkeling. De fase eindigt met het opstellen van het wateradvies door de waterbeheerder. Belangrijk is dat de waterbeheerder met de initiatiefnemer *meedenkt* over de kansen en beperkingen van water. De initiatiefnemer is verplicht een waterparagraaf op te nemen in het (voor)ontwerpplan. Het wateradvies is hier een reactie op, waarin de in de initiatieffase vastgestelde criteria betrokken worden op de waterparagraaf. Het wateradvies speelt een centrale rol binnen het watertoetsproces: een negatief wateradvies betekent dat de waterbeheerder feitelijk niet instemt met de voorgenomen waterhuishouding en ontwikkeling.
4. In de **besluitvormingsfase** maakt de initiatiefnemer de slotafweging met betrekking tot het ruimtelijk plan. In de definitieve waterparagraaf wordt verantwoording afgelegd over de gemaakte keuzes en het doorlopen proces. Het is hierbij mogelijk dat er afgeweken wordt van het wateradvies van de waterbeheerder—het is immers slechts een advies. Elke afwijking dient wel altijd gemotiveerd te worden. De initiatiefnemer maakt het besluit kenbaar aan de waterbeheerder, waarna de waterbeheerder kijkt of zijn inbreng voldoende is meegenomen door de initiatiefnemer. Op dat moment kan de waterbeheerder net als elk ander burger eventuele bezwaren tegen de voorgelegde plannen via een zienswijze duidelijk maken. Aan de einde van deze fase wordt het ontwerpplan officieel vastgesteld. Hierbij heeft de waterbeheerder geen specifieke wettelijke bevoegdheden. Wel is de mogelijkheid tot beroep aanwezig, volgens de onder de Wro geldende procedures. Met de besluitvorming eindigt ook het formele watertoetsproces in enge zin.
5. Nadat het plan is aangenomen, kan overgegaan worden tot **uitvoering** van het project. Leidend hierin is het vastgestelde ontwerpplan. In deze fase worden regelmatig keuzes gemaakt die relevant zijn voor water, maar die niet in het betreffende ruimtelijke plan worden geregeld. Hoewel

de waterbeheerder in deze fase geen expliciete rol vervult, is het wel zaak om de ‘vinger aan de pols’ te houden met betrekking tot de uitvoering. Vaak zorgt de waterbeheerder voor het **beheer** van water dat in het kader van het ruimtelijke plan aangelegd of aangepast wordt. Dit biedt mogelijkheden om ook tijdens de uitvoeringsfase zichtbaar te blijven, mits de onderlinge communicatie op orde is.

De kern van het watertoetsproces in enge zin ligt in de eerste drie fases—na het geleverde advies is er wettelijk geen specifieke rol voor de waterbeheerder weggelegd. Het bovenstaande maakt wel duidelijk dat de watertoets geen eenmalige toets is die op een plan wordt losgelaten, maar een continu en interactief proces dat vaak een aanzienlijke tijd bestrijkt. In elke fase van het ontwerpplan is het belangrijk dat de waterbeheerder betrokken wordt, of anders zelf actie onderneemt om invloed uit te kunnen oefenen op de uiteindelijke consequenties voor het watersysteem. In de optimale situatie is de waterbeheerder al vanaf het begin van het traject betrokken, of zelfs liever nog voor de ideefase begonnen is. Dit betekent dat het voordelig kan zijn om continu contact te onderhouden met potentiële initiatiefnemers, zoals gemeenten. Dit vereist een intensief relatiemanagement.

2.6 Doorwerking en juridische middelen

Het is niet voor niets dat zoveel nadruk wordt gelegd op het overleg tussen initiatiefnemer en waterbeheerder: de officiële, juridische mogelijkheden van de waterbeheerder om invloed uit te oefenen op ruimtelijke plannen is marginaal (Groothuijse & van Rijswijk, 2005)—hij heeft feitelijk geen andere middelen tot zijn beschikking dan diegene die op basis van de Wet Ruimtelijke Ordening (Wro) aan elke burger of instantie toegekend zijn: de mogelijkheden tot het indienen van een zienswijze, bezwaar en beroep. Het watertoetsproces zelf kent ook weinig verplichtingen. De enkele verplichting die de initiatiefnemer heeft, is het vragen van een wateradvies en het betrekken van de waterparagraaf in de toelichting van het ontwerpplan. Doordat deze waterparagraaf zich doorgaans enkel in de toelichting van het bestemmingsplan bevindt, en niet in het bestemmingsplan zelf, is zij in het algemeen niet juridisch bindend. En zelfs als water al positief bestemd is binnen een bestemmingsplan, biedt dit enkel de mogelijkheid tot realisatie, niet de verplichting. Voor de naleving van de gemaakte afspraken is de waterbeheerder dus grotendeels afhankelijk van het opgebouwde vertrouwen en het doorlopen proces. Als de initiatiefnemer het advies niet volgt, neemt hij expliciet de verantwoordelijkheid op zich voor de consequenties van de afwijking.

2.6.1 Goedkeuring als vangnet

Het idee is dat er tijdens het proces onderling overeenstemming wordt bereikt over de vorm van de wateropgave en de waterhuishoudkundige maatregelen die genomen dienen te worden om een verslechtering van de waterhuishouding door toedoen van het plan te voorkomen. Indien er—bijvoorbeeld door conflicterende belangen—geen overeenstemming is bereikt, kan de waterbeheerder net als elke burger gebruik maken van de bestaande bezwaar- en beroepregelingen. Wel kon de waterbeheerder voor bestemmingsplannen tot de inwerkingstelling van de nieuwe Wro per 1 juli 2008 bij Gedeputeerde Staten aandringen op het onthouden van goedkeuring. Het afgeven van een negatief wateradvies was voor Gedeputeerde Staten doorgaans een goede reden om goedkeuring te onthouden. Met de nieuwe Wro is deze mogelijkheid echter komen te vervallen—goedkeuring van Gedeputeerde Staten is niet meer nodig.

Gezien de wijzigingen in de Wro komt de nadruk nog meer dan voorheen te liggen op het informele overleg. Niet alleen is het belangrijkste vangnet komen te vervallen, het aantal plansoorten waarbij de watertoets verplicht gesteld is, is ook gereduceerd. Het belang van de watertoets wordt echter bena-

drukt. Het is echter aan de waterbeheerder zelf om dit proces in goede banen te leiden.

2.7 Evaluaties

Sinds de invoering van de watertoets in 2001 is deze met regelmaat geëvalueerd. In 2003, kort na de invoering, heeft Rijkswaterstaat RIZA in een onderzoek naar de naamsbekendheid van de watertoets geconcludeerd dat de invoering van de watertoets succesvol is geweest. Hoewel het nog te kort dag was om de effectiviteit van de watertoets te onderzoeken, wordt wel gesteld dat voor alle betrokkenen nut en noodzaak van de watertoets duidelijk is (Rijkswaterstaat RIZA, 2003).

De tweede landelijke evaluatie van de watertoets heeft in 2006 plaatsgevonden door de landelijke werkgroep evaluatie watertoets. Met betrekking tot de effectiviteit wordt gemeld dat de watertoets slaagt in haar doelstelling om water expliciet en evenwichtig mee te nemen in de ruimtelijke ordening. Kantteekeningen worden echter geplaatst bij het effect van de watertoets op de locatiekeuze. Geconstateerd wordt dat het informele traject van grotere invloed blijkt te zijn dan het formele traject (Landelijke Werkgroep Evaluatie Watertoets, 2006).

In een landelijke onderzoek van Grontmij in 2006 wordt voor het eerst ook de uitvoerings- en beheersfase bestudeerd. Hoewel geconcludeerd wordt dat het daar eigenlijk nog te vroeg voor is, wordt wel opgemerkt dat de terugkoppeling van de uitvoering naar de waterbeheerder vaak ontbreekt. Het zicht van de waterbeheerder op de uitvoering is dan ook beperkt is. Bovendien wordt opgemerkt dat de invloed van waterbeheerders op de planvorming niet bij elk project gelijk is—factoren als financiële participatie spelen vermoedelijk een rol (Grontmij, 2006).

De rekenkamer Oost-Nederland heeft in 2008 een onderzoek gedaan naar de toepassing van de watertoets door de oostelijke provincies. Belangrijke conclusie is dat het watertoetsproces nog te weinig transparant is en nogmaals wordt het belang van vroegtijdige betrokkenheid beklemtoond (Rekenkamer Oost-Nederland, 2008).

2.8 Conclusie

Concluderend kan gesteld worden dat de watertoets beter *watertoetsproces* genoemd kan worden. In een proces van advisering, onderhandeling en samenwerking wordt getracht de waterhuishouding binnen een plangebied toekomstbestendig te maken. Dit proces kent slechts enkele formele vormvereisten, waardoor de onderlinge contacten flexibel zijn, naar gelang de behoefte en de aard van de plannen. Een goed uitgevoerd watertoetsproces is van belang, omdat de juridische consequenties van het watertoetsproces beperkt zijn. Gemeenten kunnen niet wettelijk verplicht worden de waterbelangen een prominente rol in de plannen te geven. Hiervoor moeten dus andere mechanismen aanwezig zijn. In het volgende hoofdstuk wordt dan ook vanuit de literatuur over beleidsnetwerken een viertal factoren benoemd die van invloed kunnen zijn op de kwaliteit van het watertoetsproces.

3 Het watertoetsproces als beleidsnetwerk

In het vorige hoofdstuk is duidelijk gemaakt dat de watertoets strikt genomen geen toets is, maar een proces. Een proces waarin de interactie tussen verschillende partijen (actoren) essentieel is voor het behalen van de beleidsdoelstellingen. Het karakter van dit proces zal in dit hoofdstuk bestudeerd worden aan de hand van de wetenschappelijke literatuur over netwerken: één van de meest bruikbare analytische instrumenten om sociale interactieprocessen te analyseren (Daguerre, 2000). Beschreven wordt wat een (beleids)netwerk is, en waarom het watertoetsproces als een netwerkproces beschouwd en geconceptualiseerd kan worden. Hierna wordt ingegaan op verschillende karakteristieken van het netwerk en de actoren die samen het netwerk vormen. Op basis van deze verkenning van de netwerkeigenschappen is het mogelijk een theoretisch raamwerk te creëren met behulp waarvan het watertoetsproces geanalyseerd kan worden.

3.1 Netwerkteorie

Om inzichtelijk te maken wat een netwerk precies is en welke eigenschappen een netwerk heeft, is het noodzakelijk een blik te werpen op de verschillende wijzen van sturing in en tussen organisaties. Met sturing wordt primair de wijze bedoeld waarop de organisatie zorgt dat de verschillende betrokken organisaties of organisatieonderdelen datgene doen, wat in het belang is van de organisatie als geheel. In de wijzen van sturing wordt in de literatuur onderscheid gemaakt tussen een drietal ideaaltypische modellen voor de structurering van relaties in en tussen organisaties: hiërarchie, markt en netwerk (Börzel, 1998; Considine & Lewis, 2003; Powell, 1990). De verschillende structuren onderscheiden zich met name in het karakter van de interacties die binnen de betreffende structuur dominant is (Powell, 1990). Het gedrag en de belangen van de verschillende actoren worden beïnvloed door de gekozen structuur van interacties.

3.1.1 Hiërarchie en markt

Een organisatie die primair gebruik maakt van een hiërarchische structuur, maakt gebruik van verschillende lagen van besluitvorming in een soort 'piramidemodel': belangrijke besluiten worden in de top van de piramide genomen, de bredere, lagere niveaus hebben uitvoering te geven aan de genomen besluiten. Deze manier van organiseren is sterk gebaseerd op regels, procedures en supervisie en is daardoor sterk 'top-down' ingericht. De interactie vindt plaats op basis van gezag: er zijn duidelijke lijnen van gezag, rapportering en besluitvorming waaraan eenieder binnen de organisatie zich dient te conformeren (Powell, 1990). De centrale relatie binnen de hiërarchie is die tussen leidinggevende en ondergeschikte. Vaak wordt deze manier van organisatiestructuur ook wel het 'bureaucratische model' genoemd (Considine & Lewis, 2003). De meeste overheidsinstellingen, zoals zowel waterschap als gemeente, kennen van oudsher een sterke bureaucratische structuur en een hiërarchische sturingsfilosofie.

Tegenover deze hiërarchie staat een andere manier van aansturing: de markt. In de markt staan transacties centraal—eenmalige transacties tussen organisaties. De transacties zijn duidelijk afgebakend: er wordt een dienst of product uitgewisseld. Controle op de naleving geschiedt door middel van contracten, die juridisch te handhaven zijn. In tegenstelling tot de hiërarchische wijze van sturing, waarbij zo veel mogelijk taken binnen de bureaucratische organisatie uitgevoerd worden, worden taken in het belang en in opdracht van de organisatie door externe partijen uitgevoerd. In het archetype marktrelatie zijn deze taken eenmalig, en overeengekomen puur op basis van de prijs waarop de aanbiedende partij de dienst kan leveren (Considine & Lewis, 2003). Deze prijs wordt uitonderhandeld, waarbij beide partijen er alles

aan gelegen is het maximale er uit te slepen. De transactie is immers maar eenmalig, naar de toekomst hoeft niet gekeken te worden. De markt biedt keuze en flexibiliteit, maar ook de mogelijkheid tot opportunisme: wanneer de mogelijkheid zich voordoet, kan zonder sancties opportunistisch opgetreden worden. Dit kan gebeuren, doordat er binnen de markt geen perfecte informatie is: de ene partij heeft meer informatie dan de ander, en kan—en zal—die informatie in haar voordeel gebruiken (Powell, 1990).

Commerciële bedrijven opereren in een omgeving die gebruik maakt van de markt als sturingsmechanisme. Maar ook overheidsinstellingen maken in toenemende mate gebruik van de markt als wijze van sturing—de overheid heeft bijvoorbeeld functies als catering en overige facilitaire dienstverlening uitbesteed aan marktpartijen. Bovendien gaat zij regelmatig relaties aan op de markt wanneer expertise benodigd is die de overheidsinstelling mist, bijvoorbeeld door adviesbureaus in te huren.

3.1.2 Netwerken en netwerktheorie

Naast hiërarchie—waar alle taken intern plaatsvinden—en markt—waarbij het merendeel van de taken uitbesteed zijn—bevindt zich natuurlijk een heel spectrum van andere configuraties. Een pure hiërarchie of pure markt komt zelden voor: het zijn ideaaltypen. In de praktijk zal geen enkele organisatie alle taken intern kunnen uitvoeren. Daarnaast is het inefficiënt om elke keer dat een taak uitbesteed moet worden alle beschikbare aanbieders te aanschouwen, op zoek naar de beste prijs: er zijn transactiekosten mee gemoeid. Bovendien speelt zowel binnen de hiërarchie als de markt de onvolledigheid van de informatie een aanzienlijke rol (Powell, 1990).

Het netwerk opereert met een geheel andere logica met betrekking tot uitwisseling van kennis, goederen en diensten dan de hiërarchie—die op gezag is gebaseerd—en de markt—die op eenmalige transacties is gebaseerd: het netwerk is een meer sociale vorm van uitwisseling gebaseerd op relaties, wederzijdse afhankelijkheid, gezamenlijke belangen en reputatie (Börzel, 1998; Powell, 1990; Sydow & Windeler, 2004). Een netwerk is als het ware een metafoor om het terugkerende patroon van interactie tussen actoren te benoemen (Klijn, 1996; Ligteringen, 1999; Sydow & Windeler, 2004). De netwerkstructuur onderscheidt zich van de hiërarchie, doordat het netwerk in grote lijnen horizontaal gestructureerd is, gebaseerd op gelijkwaardige actoren. Van de markt verschilt het netwerk doordat er sprake is van regelmatige contacten over een langere periode—in tegenstelling tot eenmalige contacten. Dit heeft consequenties voor het karakter van de interacties binnen de structuur.

Een definitie van een netwerk is moeilijk te geven. Wel worden als kernpunten in de relaties binnen een netwerk vaak genoemd de wederzijdse afhankelijkheid, het informele karakter van de samenwerking en het terugkerende karakter van de contacten (Börzel, 1998; Klijn, 1996). In een netwerkrelatie is globaal sprake van een voornamelijk informele relatie waar maatwerk wordt geleverd op basis van wederzijdse afhankelijkheid (Jones, Hesterly, & Borgatti, 1997; Marsh & Rhodes, 1992). Er wordt onderhandeld dan wel samengewerkt op basis van open communicatie en vertrouwen, om een gezamenlijke uitkomst na te streven (Marsh & Rhodes, 1992; Marsh & Smith, 2000). Basisregel is dat beide partners in een netwerkrelatie afhankelijk zijn van de ander voor het bereiken van de doelen en dat er derhalve voordelen te behalen zijn door te participeren in het netwerk (Powell, 1990). Met betrekking tot de betrouwbaarheid van de informatie kan gesteld worden dat netwerken met name effectief zijn als er de noodzaak is tot betrouwbare en efficiënte informatie: je vertrouwt verstrekte informatie meer, als deze van een persoon of actor afkomstig is waarmee een goede relatie is opgebouwd (Powell, 1990). Het belang van vertrouwen onderscheidt het netwerk dan ook van de hiërarchie en de markt. In de hiërarchie is er vertrouwen in het gezag; in de markt vertrouwen in financiële incentieven en in het netwerk is er vertrouwen in elkaar. Vertrouwen is in het netwerk het mechanisme waarmee op transacties wordt toegezien. Waar de hiërarchie hiervoor een complex geheel van procedures en supervisie nodig heeft en de markt naleving

op juridische gronden geregeld heeft, vervullen vertrouwen en zelfbinding deze rol binnen het netwerk (Powell, 1990).

Vaak worden dan ook langdurige relaties aangegaan tussen verschillende partijen. Elk bedrijf kent bijvoorbeeld zo haar vaste leveranciers, en gaat niet voor elke leverantie op zoek naar de goedkoopste leverancier. Op deze wijze ontstaat een netwerk van bedrijven die onderling van elkaar afhankelijk zijn voor het behalen van de eigen doelstellingen, bijvoorbeeld winst maken. Maar het netwerk biedt meer uitkomsten dan pure financiële—bijvoorbeeld leverzekerheid of continuïteit, maar ook een verbeterde relatie—en biedt nadrukkelijk mogelijkheden om van elkaars kennis en expertise gebruik te maken. Hierdoor is samenwerking ook juist aantrekkelijk als er geen winstmotief aanwezig is bij de betrokken partijen, zoals bij het formuleren van beleid (Powell, 1990; Provan & Milward, 2001).

Wanneer binnen het netwerk een beleidsprobleem centraal staat, kan gesproken worden over beleidsnetwerken. Beleid wordt op deze wijze gevormd door middel van een verzameling interacties tussen verschillende actoren met elk eigen percepties en strategieën, waarbij zij in het netwerk verbonden zijn door afhankelijkheid van elkaar (Edelenbos & Klijn, 2005). De netwerkstructuur biedt enkele voordelen ten opzichte van zowel de markt als de hiërarchie: het biedt meer mogelijkheid tot het leren van elkaander, het efficiënter gebruik van hulpbronnen en een toegenomen capaciteit om complexe problemen op te lossen (Provan & Kenis, 2007). De nadruk ligt op het opbouwen van vertrouwen en een goede samenwerking om het netwerk tot een succes te maken en daardoor de doelen van de eigen organisatie te bereiken (Considine & Lewis, 2003). Maar door in een netwerk te opereren maakt een organisatie zich ook kwetsbaar: het vertrouwen kan ook beschaamd worden, wat ten koste gaat van de reputatie van de actor. Deze reputatie is binnen het netwerk essentieel, omdat deze van invloed is op de toekomstige relatie met andere actoren (Axelrod, 1984; Powell, 1990).

Samenvattend kan gesteld worden dat de netwerkstructuur de mogelijkheid biedt gedurende langere tijd effectief samen te werken en dat er binnen het netwerk incentieven zijn tot het delen van kennis en ideeën omdat er ingezien wordt dat er meer uitkomsten mogelijk—en wenselijk—zijn. Door het lange termijn karakter van de samenwerking wordt opportunisme in de kiem gesmoord—immers, op een later tijdstip zal er nogmaals samengewerkt worden, waarbij de ervaringen uit het verleden en de opgebouwde reputatie van invloed zijn op de toekomstige contacten (Axelrod, 1984). Er is tenslotte geïnvesteerd in het netwerk en in de relaties binnen het netwerk. De aard van het netwerk—en specifiek de structuur van het netwerk—kan de uitkomsten van het proces beïnvloeden.

3.1.3 Netwerktheorie en het watertoetsproces

Met de watertoets heeft de wetgever getracht een regeling te creëren, waarin initiatiefnemers van ruimtelijke plannen contact op moeten nemen met de waterbeheerder. Dit met als doel het waterbelang te waarborgen door onderling overleg en afstemming. Voor elk ruimtelijke project wordt op deze wijze een overlegstructuur gevormd waarin één of meerdere overheidspartijen zitting hebben—in het geval van bestemmingsplannen in ieder geval de gemeente, maar soms ook de provincie—het waterschap, de projectontwikkelaar en afhankelijk van het project een aantal adviesbureaus. De verschillende overheidspartijen staan hier nadrukkelijk niet in een hiërarchische verhouding tot elkaar. Het watertoetsproces is volgens de wet verplicht, maar heeft geen of weinig vormvereisten. We kunnen dan ook stellen dat de structuur van het overleg in essentie informeel is. De gevormde overlegstructuur heeft een gezamenlijk doel: het waarborgen van het waterbelang. Dit waterbelang kan echter slechts beperkt afgedwongen worden: om dit belang te garanderen/veilig te stellen zullen er andere mechanismen een rol moeten spelen binnen de overlegstructuur, zoals het belang van informatie-uitwisseling en het opbouwen van een goede relatie naar de toekomst toe.

De betrokken private partijen wisselen per project van samenstelling, maar voor ruimtelijkeontwikkelingen op het grondgebied van gemeente zijn de betrokken overheids- en semi-overheidsinstellingen altijd gelijk—gezien de inrichting van het Nederlands openbaar bestuur zijn verschillende overheidslagen geografisch tot elkaar veroordeeld. Wanneer een ruimtelijk plan binnen een gemeente vastgesteld moet worden, zal deze gemeente altijd hetzelfde waterschap dienen te betrekken.² De contacten tussen gemeente en waterschap zullen dan ook een terugkerend karakter hebben. Hierin onderscheidt deze relatie zich van andere binnen het watertoets-netwerk. De overige partijen zitten voor sommige projecten wel, voor andere projecten niet aan tafel, op basis van relevantie voor het betreffende plan of plangebied of op ingehuurde basis.

In dit onderzoek wordt dan ook geconcentreerd op de relatie tussen gemeente en waterschap binnen het netwerk. Een dergelijke tweezijdige relatie binnen een netwerk wordt ook wel een dyade genoemd. Wel is het van belang te onderstrepen dat het best mogelijk is dat de contacten tussen twee organisaties via verschillende individuen verlopen. Dezelfde netwerkpartners kunnen op verschillende momenten door verschillende personen vertegenwoordigd worden.

Uit de bovenstaande bespreking van de structuur van het watertoets-overleg blijkt, dat deze een grote gelijkenis vertoont met de hierboven geschetste netwerkstructuur. Het watertoetsproces zal dan ook in dit onderzoek geconceptualiseerd worden als een netwerkproces. Het zou mogelijk kunnen zijn dat de wetgever gekozen heeft voor een netwerkstructuur om de machtsasymmetrie (Börzel, 1998) tussen gemeente en waterschap tegen te gaan—het waterschap heeft relatief weinig juridische en planologische instrumenten tot haar beschikking, de gemeente een grote verscheidenheid. Verder heeft het gevormde netwerk ook een agendabepalende rol (Marsh & Smith, 2000): door het vormen van het netwerk met een bepaald doel, wordt bereikt dat dit specifieke belang—het waterbelang—in de besluitvorming een rol toegeedeeld krijgt.

Los van deze beweegredenen voldoet de conceptualisering van het watertoetsproces als een beleidsnetwerk aan de eigenschappen die de netwerktheorie aangeeft. Het watertoetsproces kan dan ook bestudeerd worden met behulp van de grote verscheidenheid aan wetenschappelijke literatuur over netwerken. Hierbij is het van belang te onderstrepen dat in dit onderzoek niet alleen de relatie tussen waterschap en gemeente bestudeerd wordt, maar vooral ook de processen die leiden tot een goede (of slechte) onderlinge relatie. Een relatie opbouwen is een proces dat over langere termijn plaats vindt.

Nu verondersteld kan worden dat er sprake is van een netwerkstructuur, zal gekeken worden naar de processen en factoren die van invloed zijn op het opbouwen van een goede onderlinge relatie. Daarnaast is het interessant om te bestuderen hoe deze relatie in de loop der tijd kan veranderen, en hoe deze van invloed is op het watertoetsproces. Met het oog hierop zullen enkele eigenschappen die de effectiviteit van het netwerk bepalen onderzocht worden.

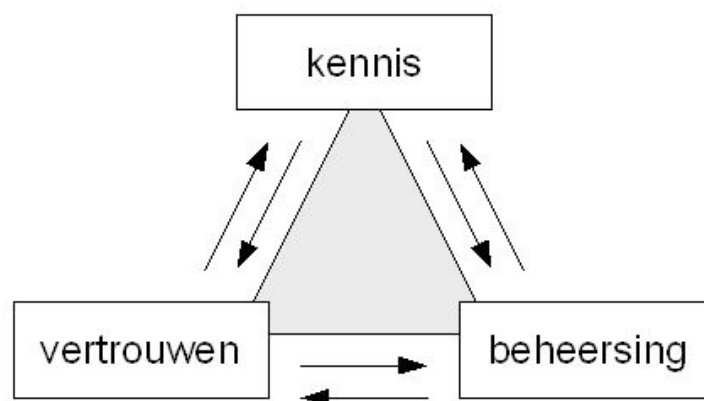
²Dit is niet helemaal waar. Sommige gemeentes, zoals Emmen, bevinden zich binnen het grondgebied—verwarrend genoeg óók waterschap genoemd—van een tweetal waterschappen. Dit betekent echter niet dat zij kunnen kiezen welk waterschap bij een project te betrekken: welk waterschap te betrekken is gebaseerd op de ligging van het plangebied. De grenzen van een waterschap volgen de gemeente- en provinciegrenzen niet, en is voornamelijk gebaseerd op stroomgebieden van rivieren. Voor dit onderzoek zijn dit soort uitzonderingen irrelevant.

3.2 Een driehoek van factoren: structuration

Eigenlijk kan er niet gesproken worden over *de* netwerktheorie: er bestaat een grote verscheidenheid aan netwerktypologieën en bijbehorende theorievorming. In het bovenstaande hebben al enige typische karakteristieken van netwerken de revue gepasseerd. In deze paragraaf zal ingegaan worden op een specifieke, veelgebruikte theorie: die van *structuration*.

Structuration (Giddens, 1984) gaat er van uit dat elke actie uitgevoerd wordt binnen een context van bestaande sociale structuren. Deze sociale structuren zijn bepaald door een verzameling van normen en regels die verschillend zijn per specifieke sociale structuur—zoals een netwerk. Elke actie die binnen een netwerk ondernomen wordt is dan ook deels bepaald door de contextuele regels die door de sociale structuur gesteld zijn. Echter, de structuur en de gehanteerde regels zijn niet van permanente aard, maar worden gereproduceerd in maar ook aangepast door menselijk gedrag. Giddens stelt dat door zich bewust te zijn van deze sociale structuur en de invloed daarvan op het handelen, de mens actief de structuur beïnvloedt (1984). Hij noemt dit proces 'reflexiviteit': de praktijk beschouwen op basis van de informatie van en ervaringen met deze praktijk, waarna de structuur aangepast kan worden op basis hiervan (Giddens, 1984, p. 38).

Als we een netwerk als een sociale structuur beschouwen, zijn drie hoofdfactoren van invloed op de kwaliteit en effectiviteit van een netwerk: kennis, vertrouwen en beheersing (*knowledge, trust and control*: (Giddens, 1984; Sydow & Windeler, 2004)). Elk van deze factoren is uiteindelijk een verzameling van verschillende subfactoren. De drie hoofdfactoren beïnvloeden elkaar onderling, op zodanige wijze dat een positief effect op de ene variabele een positief of negatief effect op de ander kan hebben (Sydow & Windeler, 2004). Zo kunnen kennis en beheersing vertrouwen opbouwen, maar worden zij zelf ook beïnvloed door het aanwezige vertrouwen. In een effectief opererend netwerk is sprake van onderling vertrouwen, wordt gebruik gemaakt van elkaars kennis en kan het handelen van de overige netwerkpartners tot op zeker hoogte in de gaten gehouden en gestuurd worden door beheersing van processen, handelingen en informatiestromen. Vertrouwen, kennis en beheersing zijn als het ware het (bij)product van sociale praktijken, en worden hierin bewust dan wel onbewust gecreëerd en in stand gehouden en houden op haar beurt het systeem in stand in een steeds terugkerend proces (Sydow & Windeler, 2004). Deze onderlinge samenhang wordt geïllustreerd in figuur 1.



Figuur 1: De drie factoren van structuration. Naar: Sydow & Windeler, 2004.

Hieronder wordt kort ingegaan op deze drie netwerkeigenschappen en hun rol binnen het netwerk.

3.2.1 Vertrouwen

Vertrouwen wordt door velen gezien als de meest essentiële factor in een netwerk (Powell, 1990). Immers, aangezien buiten zowel de markt als de hiërarchie geopereerd wordt, zal er een andere mechanisme aanwezig moeten zijn om zorg te dragen dat afspraken ook nagekomen worden—er is immers geen sprake van 'bevelen' dan wel marktcontracten. Vertrouwen tussen partijen vervult deze rol binnen netwerken. Vertrouwen wordt door Giddens beschouwd als het geloof in de betrouwbaarheid van een actor om datgene te doen wat afgesproken is (Giddens, 1990, p. 34). In het kort concentreert de factor 'vertrouwen' zich op het geloof dat de ander zich oprecht zal gedragen in de contacten (Provan & Kenis, 2007). Dit geloof kan gebaseerd zijn op wederzijds gedeelde principes van handelen. Vaak komt vertrouwen echter overeen met een mate van voorspelbaarheid van het handelen van de ander.

Nooteboom (2000) onderscheidt een drietal verschillende vormen van vertrouwen: Vertrouwen in de competenties van de ander, de intenties van de ander en vertrouwen dat deze intenties niet onderhevig zijn aan de invloed van externe condities. De competenties betreffen de *mogelijkheid* datgene te doen wat afgesproken is en de intentie de *wil* om dit te doen. Bovendien gaat vertrouwen er van uit dat externe omstandigheden deze wil niet nadelig beïnvloeden. Belangrijkste onderdeel van het vertrouwensbegrip van Nooteboom is de intentie. Hij spreekt in dit verband dan ook over 'intentioneel vertrouwen': de verwachting dat iemand niet moedwillig het belang van de ander zal schaden, ook als deze mogelijkheid zich voordoet en hij er zelf beter van zou worden (Nooteboom, 2000).

Het vertrouwen is als het ware een voorspelling gebaseerd op eerdere contacten en de frequentie hiervan: naar mate er meer contacten plaats hebben gevonden, is het zicht op het handelen van de ander groter en kan het vertrouwen groeien (Jones et al., 1997). Er kan een 'spiraal van vertrouwen' zowel opwaarts als neerwaarts ontstaan, afhankelijk van of het handelen van de actor aan de verwachtingen voldoet of juist niet (Sydow & Windeler, 2004). Open en frequente communicatie bouwt bovendien vertrouwen (Sydow & Windeler, 1998). Met name gedeelde successen verhogen het vertrouwen binnen het netwerk (Sydow & Windeler, 2004).

3.2.2 Kennis en kennisuitwisseling

In een netwerk komen verschillende organisaties samen met een gedeelde doelstelling. Elke organisatie heeft hierin haar eigen expertise in te brengen, waarvan het netwerk als geheel in potentie zou kunnen profiteren. Kennis kan beschouwd worden als het geheel van zowel informatie als praktijkkennis. Het betreft hier zowel algemene informatie als wel informatie over het handelen binnen het netwerk. Alle partijen in het netwerk hebben hun eigen kennis en informatie.

Eén van de doelen van een netwerkrelatie is het uitwisselen van kennis en het gebruik kunnen maken van elkaars expertise. Dit verhoogt de slagkracht en innovatie binnen het netwerk (Nooteboom, 2000). De factor 'kennis' betreft dan ook niet alleen de aanwezige hoeveelheid expertise in een netwerk, maar bovenal de uitwisseling van deze kennis binnen het netwerk: wordt de kennis en informatie effectief en efficiënt verspreid? Hiervoor is niet alleen de aanwezigheid van expertise noodzakelijk, maar ook het begrijpen van elkaars kennis: men dient als het ware 'elkaars taal' te spreken (Nooteboom, 2000; van Tilburg, 2006). Kennis is slechts van een beperkte waarde binnen een netwerk als deze niet effectief overgebracht kan worden, zodat de overige netwerk-actoren van deze kennis gebruik kunnen maken. Immers, bij het vertalen van informatie voor gebruik door een andere organisatie kan verlies of vertekening van informatie optreden (Nooteboom, 2000). Gebruiksklare informatie is vele male efficiënter dan

informatie die eerst vertaald moet worden. Daarnaast levert het spreken van elkaars taal ook een vorm van vertrouwen op—zie hier de wisselwerking tussen deze variabelen, zoals beschreven in Sydow en Windeler (2004).

Naast het spreken van elkaars taal is het ook belangrijk dat kennisaanbod en kennisbehoefte op elkaar afgestemd zijn (van Tilburg, 2006). Dit verhoogt de efficiëntie van het netwerk. Aangezien de relevante disciplines—waterbeheer en ruimtelijke ordening—tot voor kort strikt gescheiden disciplines waren (Wiering & Immink, 2006), is het te verwachten dat de gebruikte discoursen—bijvoorbeeld begrippen, taal en veronderstelde verbanden—kunnen verschillen. Er kan behoefte zijn aan een noodzakelijke vertaling van informatie voordat deze als kennis aangewend kan worden. Dit kan zoals blijkt uit het bovenstaande een kwetsbaar punt zijn binnen de netwerkrelatie.

Vertrouwen binnen het netwerk kan de bereidheid om kennis en informatie te delen ten goede komen. Omgekeerd kan kennis ook een basis van vertrouwen zijn (Sydow & Windeler, 2004). Echter, het is ook mogelijk dat onwelgevallige informatie over het handelen van de ander het vertrouwen juist kan schaden. Informatie is dan ook zowel het resultaat als vaak ook het doel van beheersingsmaatregelen: zonder informatie geen beheersing en enkel een gelimiteerd wederzijds vertrouwen.

3.2.3 Beheersing

Waar vertrouwen zich richt op het geloof dat de ander zich aan de gemaakte afspraken houdt, concentreert de factor beheersing (*control*) zich primair op de manieren waarop gecontroleerd kan worden dat de ander zich aan de gemaakte afspraken houdt en met name op hoe bijgestuurd kan worden als de afspraken niet nagekomen worden (Giddens, 1984; Sydow & Windeler, 2004). In een netwerk kunnen verschillende instrumenten aanwezig zijn om het proces te beheersen. Veel van deze middelen kunnen binnen het netwerk zelf gecreëerd zijn, door onderhandeling of afspraak. Maar ook de wet biedt vaak mogelijkheden, bijvoorbeeld door middel van juridische middelen. Daarnaast leent de netwerkstructuur zich ook voor 'softere' manieren van beheersing: vertrouwen, het uitzicht op toekomstige samenwerking en reputatie zijn middelen die juist binnen netwerken gebruikt worden als beheersing (Powell, 1990). Hieruit blijkt eens te meer de afwijkende rationaliteit van de netwerkstructuur: waar de hiërarchie en de markt 'hardere' wijzen van beheersing gebruiken, zoals contracten en strike procedures, gaat het netwerk uit van juist het onderlinge samenspel van de actoren om het proces te beheersen.

Binnen het watertoetsproces is er sprake van een grotendeels informeel proces met veelal informele afspraken. Voor een goed functioneren van het netwerk is het dan ook wenselijk dat alle partijen goed in de gaten houden of en in welke mate de ander zich aan de gemaakte afspraken houdt, en zo nodig de mogelijkheid heeft bij te sturen. Het verkrijgen van regelmatige informatie alsmede een goede vertrouwensband tussen de actoren beïnvloedt de mogelijkheid tot beheersing in positieve zin. Afhankelijk van de beschikbare mogelijkheden, kan effectief toezicht houden op de uitvoering echter ingewikkeld zijn. Beheersing is moeilijk zonder gebruik van informatie en actieve monitoring. Hier speelt ook de frequentie van de contacten een rol: naar mate actoren meer structureel ingebed zijn in het netwerk neemt ook de hoeveelheid informatie over het handelen van andere toe (Granovetter, 1985): er kan sprake zijn van sociale controle (Jones et al., 1997). Deze sociale controle werkt ook op het niveau van reputatie: aangezien elke organisatie binnen het netwerk ook weer contacten met andere organisaties heeft, is reputatie binnen—en ook buiten—het netwerk een belangrijke hulpbron (Powell, 1990). Wanneer vertrouwen beschaamd wordt, zal dit nadelige effecten hebben voor de reputatie van de organisatie, waar op haar beurt toekomstige contacten mede door bepaald worden. Het is dus in het eigenbelang van de organisatie om afspraken na te komen—er kan dan ook sprake zijn van zelfbinding, hetzij juridisch vastgelegd of vaker nog als informele beperking die op de achtergrond meespeelt.

Hieraan gerelateerd is een ander middel tot beheersing en sturing: de ‘schaduw van de toekomst’ (Axelrod, 1984): de schaduw van de toekomst is de belofte dat voor prestaties in het heden gunsten in de toekomst kunnen staan. Dit impliceert ook dat slecht gedrag in het heden doorwerkt naar de toekomst en toekomstige contacten. Door effectief van deze ‘schaduw van de toekomst’ gebruik te maken binnen een netwerk, bestaat er een mogelijkheid tot sturing van partners in het netwerk.

3.2.4 Wisselwerking tussen factoren

De bovengenoemde drie-eenheid betreft factoren die uiteraard niet geïsoleerd opereren: de drie factoren zijn onderling afhankelijk. De drie factoren vertrouwen, kennis en beheersing kunnen elkaar versterken dan wel tegenwerken. De relatie tussen deze drie factoren is niet enkel simpelweg aanvullend of vervangend: Sydow en Windeler (2004) gaan er van uit dat deze factoren elkaar kunnen versterken of in sommige gevallen verminderen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de door een beheersmogelijkheid verkregen informatie over het niet nakomen van afspraken door een netwerk-actor. Hierdoor zal het onderling vertrouwen afnemen door een toename van kennis.

Binnen een netwerk zullen alle drie factoren in een zekere mate aanwezig zijn. Het succes van het netwerk hangt af van hoe met het samenspel tussen deze factoren omgegaan wordt. Dit kan een bewust proces zijn, waarin sprake kan zijn van netwerkmanagement. Om de gedeelde doelen te bereiken, heeft elke actor belang bij een goed functionerend netwerk.

3.3 Geen typisch netwerk: gedwongen deelname en ongelijke doelstellingen

De bovenstaande eigenschappen beschrijven een netwerk waarin de onderlinge doelstellingen—of in ieder geval de doelstellingen van het netwerk—gedeeld worden en alle betrokken partijen belang hebben bij een optimaal resultaat. In dit ideaaltypische netwerk is sprake van vrijwillige deelname en is er een horizontale structuur. Reguliere netwerk-theorie gaat er van uit dat actoren er bewust voor kiezen tot een netwerk toe te treden, uit eigenbelang.

In het watertoetsnetwerk doen zij dit niet: de wetgever verplicht gemeentes om bij voorgenomen wijzigingen in ruimtelijke plannen de watertoets uit te voeren en dus tot het watertoets-netwerk toe te treden. Feitelijk wordt het netwerk dan ook op basis van de hiërarchische relatie tussen rijksoverheid en gemeente gecreëerd. De grondslag van het netwerk is dan ook anders, waardoor er naar meer factoren gekeken dient te worden dan enkel de bovengenoemde drie. Zo kan niet verondersteld worden dat alle actoren in het netwerk deelnemen omdat zij er beter van worden. Zo valt er voor een waterschap met deelname veel te winnen, voor een gemeente veel te verliezen—niet in het minst tijd en geld. Bovendien kan het waterbelang conflicteren met andere belangen, bijvoorbeeld met betrekking tot ruimte of financiële middelen. Slechts een deel van de doelen overlappen.

Er is een kenmerkend onderscheid tussen de positie van het waterschap in het netwerk en die van de gemeente. Hoewel zowel het waterschap als de gemeente gedecentraliseerde overheidslichamen zijn, verschillen zij in taakopvatting: de gemeente heeft een onbepaalde, algemene taak met betrekking tot haar grondgebied, het waterschap is een *functioneel* overheidslichaam met een gespecificeerde taak—de zorg voor het watersysteem.

Wanneer het gevormde netwerk beschouwd wordt, kan dan ook gesteld worden dat de doelstellingen van het watertoets-netwerk logischerwijs aansluiten bij de toegewezen taak van het waterschap. Een optimale uitkomst van het watertoetsproces met betrekking tot de waterhuishouding is dan ook per defini-

tie in het belang van het waterschap. Voor de gemeente hoeft dit niet het geval te zijn, aangezien de toegewezen taken aan de gemeente breder zijn dan het waterbelang. Deze mogelijke asymmetrie van belangen maakt het noodzakelijk om naar meer te kijken dan alleen naar de aanwezigheid en het karakter van de bovenbeschreven eigenschappen binnen het netwerk. Waar de theorie van structuration zich richt op eigenschappen van het netwerk, moet daarnaast gekeken worden naar de eigenschappen van de deelnemers in het netwerk: de doelstellingen en dus de motivatie van de actoren—met name de gemeente—om de watertoets tot een succes te maken, spelen ook een rol in het proces. Elke deelnemer in het netwerk heeft haar eigen beeld van de doelstellingen van het netwerk en het netwerk zelf, die doorwerken in het proces (Provan, Veazie, Staten, & Teufel-Shone, 2005). Om ook in dit onderzoek deze mogelijk asymmetrie van belangen mee te nemen, dient ook de motivatie van de gemeente om het waterbelang een rol te geven meegenomen te worden in dit onderzoek.

3.3.1 Motivatie

Binnen de beleids- en netwerktheorie bestaat er vele manieren om de doelstellingen en motivatie van actoren een rol te geven in het proces. Eén van de theorieën die hiervan gebruik maakt is de *Contextual Interaction Theory (CIT)* (Bressers, 2004; 2007). Evenals in de netwerktheorie wordt het implementatieproces gezien als een proces van sociale interactie. Contextuele interactie theorie stelt de deelnemende actoren in het proces centraal, en werpt een blik op de actor-eigenschappen die van invloed zijn op de beleidsimplementatie. Binnen CIT staan de factoren motivatie, hulpbronnen en informatie centraal als bepalend voor de totstandkoming van implementatie van het beleid alsmede voor de adequaatheid van het uitgevoerde beleid. Met behulp van de variabelen in het CIT-model kan ingeschat worden of actoren geneigd zijn het beleid uit te voeren of te frustreren. Voor dit onderzoek is het niet nodig CIT compleet te beschrijven. Wat wel relevant is, is een blik te werpen op de rol van de factor 'motivatie' binnen CIT.

De factor 'motivatie' binnen CIT is, evenals alle variabelen binnen dit model, het resultaat van verschillende actor- en contextuele variabelen. Bressers (2007) noemt als onderdelen van de factor motivatie van een actor met name de cognities—het geheel van normen, doelen en veronderstelde causale relaties van de actoren, de hoeveelheid externe druk die op de actor wordt uitgeoefend—vaak vanuit hogere lagen in de hiërarchie—en de evaluatie van de zelfeffectiviteit—kan de organisatie nog wel effectief haar eigen doeleinden bereiken als zij wel/niet mee gaat in het te implementeren beleid?

Al deze onderdelen bepalen samen de motivatie van een actor om beleid uit te voeren. Belangrijk is dan ook de waarde die de actor zelf aan het beleid hecht—zijn gedachten over het beleid, de cognities. Deze cognities zijn zelf gebaseerd op informatie en interactie, en zijn dan ook gedurende het beleidsproces te beïnvloeden—zij kunnen in de loop van de tijd veranderen. Giddens (1984, p. 6) stelt dat actoren hun handelen rationaliseren naar gelang hun motivatie. Deze motivatie, met bijbehorende cognities, is als het ware het kader waarbinnen de overige factoren worden beoordeeld. Ook hier is sprake van een tweezijdig proces, dat doorwerkt in de houding van actoren ten opzichte van het netwerk. Naar gelang de percepties en motivatie van de belanghebbende actoren kan er dan ook sprake zijn van samenwerking of tegenwerking binnen het netwerk (Lulofs & Hoppe, 2006).

Omdat de bestaansgrond van het watertoetsnetwerk verschilt van de eerder geschetste idealtypische netwerken, is het aannemelijk dat de factor 'motivatie' invloed heeft op de wijze waarin partijen binnen het netwerk opereren. Aangezien er van uitgegaan kan worden dat het waterschap per definitie gemotiveerd is het waterbelang een prominente plek in de planvorming te geven, is het met name van belang de motivatie van de gemeente te bestuderen. Specifieker gezegd wordt bekeken in hoeverre de gemeente gemotiveerd is het waterbelang in de planvorming intensief te betrekken. Wanneer zowel waterschap als gemeente hetzelfde belang op dezelfde wijze delen en bovendien bereid zijn dit belang in het proces

een prominente rol te laten spelen, zal er sprake zijn van commitment: de mate waarin individuen, groepen of organisaties binnen het netwerk sympathiseren met elkanders doeleinden voor zover deze relevant zijn voor het beleidsveld (Bressers & Kuks, 1992). Commitment kan een goede basis zijn om een beleidsprobleem op te lossen door de samenwerking op te zoeken.

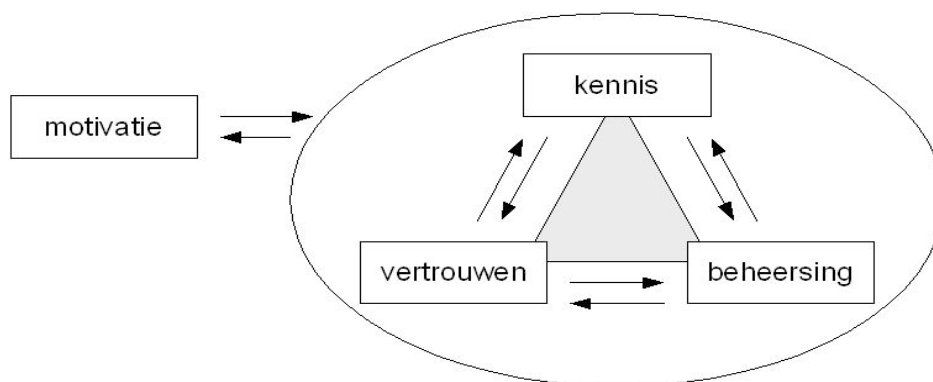
Motivatie werkt dus op verschillende wijzen door in het beleidsnetwerk, met name als input via de aanwezige actoren. Om dit beleidsnetwerk te bestuderen, is het dus van belang ook de motivatie van de gemeente mee te nemen in de analyse.

3.4 Een raamwerk voor analyse

Geconcludeerd kan worden dat een viertal variabelen geacht kan worden van invloed te zijn op het resultaat van het watertoetsproces: vertrouwen, kennis en kennisuitwisseling, beheersing en motivatie. Deze factoren bevinden zich niet in een vacuüm—ze beïnvloeden elkaar onderling en worden op hun beurt beïnvloed door contextspecifieke eigenschappen en de omgeving. Wel is het van belang het onderscheid tussen de factor motivatie en de overige drie factoren weer te geven: de factor motivatie is een eigenschap van de actoren, waar de overige variabelen het netwerk zelf betreffen.

De motivatie van de gemeente kan beschouwd worden als een deel van de globale *input* van het netwerk. Het succesvol functioneren binnen een netwerk kan verondersteld worden deels bepaald te zijn door de mate waarin een actor gebaat is bij het resultaat van het netwerk: wanneer een actor gebaat is bij het falen van het netwerk, kan zij verondersteld worden niet snel vertrouwen te tonen, kennisuitwisseling te frustreren en pogingen tot beheersing van het proces tegen te gaan. De variabele motivatie werkt dan ook door op de drie netwerkeigenschappen en een sterke motivatie is van essentieel belang voor het verkrijgen van een goede uitkomst van het proces. Overeenstemming over de doelen is een voordeel in het opbouwen van commitment binnen het netwerk (Provan & Kenis, 2007).

Dit proces werkt ook wederzijds: door contacten binnen het netwerk kan de motivatie om waterbelangen een plek te geven binnen de planvorming vergroot worden. Niet alleen voor het betreffende plan, maar ook voor toekomstige ontwikkelingen. Net als de wisselwerking tussen de drie netwerkeigenschappen, is er dan ook een soortgelijke wisselwerking tussen het netwerk en de afzonderlijke netwerkeigenschappen enerzijds en de motivatie van de actor anderzijds. De motivatie van de gemeente kan gedurende het proces veranderen. Dit kan één van de uitkomsten zijn van het watertoetsproces.



Figuur 2: De verhouding tussen actor-eigenschap motivatie en de drie netwerk-eigenschappen

Deze vier variabelen uit de theorie zullen als raamwerk de basis vormen voor dit onderzoek. De variabelen vertrouwen, kennis en kennisuitwisseling en beheersing zijn elk onderling aan elkaar gerelateerd. De variabele motivatie werkt op het netwerk als geheel, met inbegrip van de drie bovengenoemde variabelen. Dit wordt geïllustreerd in figuur 2. Een goede uitkomst en samenwerking kan de motivatie van de gemeente versterken, en een sterkere motivatie van de gemeente kan de bereidheid om samen te werken verstevigen. En vice versa. Hierbij is het niet enkel van belang de factor zelf in beschouwing te nemen, maar ook haar wisselwerking met het netwerk en contextspecifieke omstandigheden met betrekking tot de case. Op welke wijze dit zal gebeuren, wordt in het volgende hoofdstuk beschreven.

4 Onderzoeksvragen

4.1 Centrale onderzoeksvraag

Na het bestuderen van de theorie is geconcludeerd dat het mogelijk is het watertoetsproces te conceptualiseren als een netwerkproces waarbinnen verschillende factoren van invloed zijn. Deze conceptualisering kan een bijdrage leveren bij het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag:

Centrale onderzoeksvraag: *“Worden de resultaten van het watertoetsproces in voldoende wijze in beschouwing genomen bij de uitvoering van ruimtelijke plannen en welke factoren beïnvloeden de doorwerking van het watertoetsproces in de uitvoering van ruimtelijke plannen?”*

Hoofddoel van dit onderzoek is te onderzoeken of en op welke manier het watertoetsproces van invloed is op de uitvoering van ruimtelijke plannen. In de centrale onderzoeksvraag wordt onderscheid gemaakt tussen de resultaten van het watertoetsproces, en het watertoetsproces zelf.

De resultaten van het watertoetsproces in enge zin zijn de plannen die na het doorlopen van de watertoets vastgesteld zijn. Als basis voor deze uitkomst wordt het resultaat van de besluitvorming met betrekking tot de wateropgave genomen: het vastgestelde bestemmingsplan, de waterparagraaf en het waterstructuurplan. Het is mogelijk dat er geen overeenstemming is tussen gemeente en waterschap over deze documenten. Eén van de uitkomsten van het proces zou dan ook kunnen zijn dat er een discrepantie bestaat tussen wat voor het watersysteem wenselijk is, en wat uiteindelijk vastgesteld is. Ook hier zal echter gekeken worden naar de uitvoering van het plan zoals vastgesteld. Wel is het van belang te onderzoeken waarom er wel of juist geen overeenstemming bereikt is, aangezien de redenen hiervoor door kunnen werken in het vervolgtraject.

Het bereiken van overeenstemming—of juist niet—is een uitkomst van het watertoetsproces in enge zin, het doorlopen traject dat aan de besluitvorming vooraf gaat. Dit traject is georganiseerd vanuit een netwerk-perspectief. Vanuit de theorie is reeds geconstateerd dat binnen een netwerk verschillende variabelen van invloed zijn op zowel het proces als het resultaat. Deze variabelen kunnen onderzocht worden om de precieze invloed van verschillende aspecten van het watertoetsproces te bestuderen. Op het resultaat, maar ook op wat er daarna gebeurt: één van de voordelen van het organiseren in een netwerk is immers dat er mogelijkheden zijn om andere uitkomsten te genereren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan opgebouwd vertrouwen binnen het netwerk. Eventueel opgebouwd vertrouwen kan invloed hebben op de wijze van betrokkenheid van het waterschap na vaststelling van het plan: het kan verondersteld worden door te werken—effect hebben—in het vervolgtraject, in de uitvoering en de beheersfase en soms zelfs daarna. Met doorwerken wordt dan ook bedoeld: het effect dat een bepaalde waarde op een variabele binnen het netwerk heeft in het vervolgtraject, dus nadat het watertoetsproces formeel is afgesloten.

Concreet gesteld beoogt de centrale onderzoeksvraag te achterhalen of de gemaakte afspraken zijn nagekomen, en waarom dit juist wel of niet het geval is, op basis van de uit de theorie geselecteerde variabelen.

4.2 Deelvragen

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, is het behulpzaam dat er enige deelvragen geformuleerd worden. Deze worden kort toegelicht.

Deelvraag 1: *“Hoe ziet het gevormde watertoetsnetwerk er uit?”*

Om de netwerkprocessen te kunnen bestuderen, zal allereerst inzichtelijk gemaakt moeten worden hoe het netwerk er precies uit ziet. Uit de theorie volgt, dat het netwerk van bovenaf opgelegd wordt aan de gemeente en het waterschap. Dit heeft consequenties voor de actoren die deelnemen in het netwerk. Het is dan ook van belang duidelijk voor ogen te hebben welke actoren deelnemen in het netwerk, op welke basis zij deelnemen en wat de relaties ten opzichte van elkaar zijn binnen het netwerk. Het gevormde netwerk heeft daarnaast haar eigen structuur. Inzicht in deze structuur kan als basis gebruikt worden voor de verdere analyse—met name waar het de mate en vorm van betrokkenheid van het waterschap betreft. Bovendien is het mogelijk dat het netwerk gedurende de tijd verandert—ook dit is interessant om te bestuderen.

Deelvraag 2: *“Welke variabelen zijn binnen het beleidsnetwerk bepalend voor de uitkomst van het watertoetsproces en hoe hangen deze variabelen met elkaar samen?”*

In het voorgaande hoofdstuk is vanuit de theorie beargumenteerd dat het watertoetsproces geconceptualiseerd kan worden als een beleidsnetwerk. De doelstelling van de tweede deelvraag is het achterhalen van de waarden van de verschillende onderzochte variabelen—motivatie, vertrouwen, kennis en kennisuitwisseling, en beheersing. Daarnaast wordt onderzocht hoe deze variabelen zich tot elkaar verhouden, en op welke wijze de waarde van de variabelen van invloed zijn op de uitkomst van het watertoetsproces—de vastgestelde plannen, maar ook eventuele andere uitkomsten. Het doorlopen proces staat hierbij voorop. De vier variabelen die uit de theoretische analyse volgen vormen hiervoor de basis, maar de mogelijkheid wordt open gelaten dat andere variabelen ook een rol spelen.

Deelvraag 3: *“Heeft het waterschap voldoende zicht op de uitvoering en heeft zij voldoende mogelijkheden om de uitvoering van de wateropgave te sturen?”*

Het watertoetsproces loopt formeel tot aan de besluitvorming. Hierna is er geen wettelijk verplichte rol voor het waterschap weggelegd in het proces. Dat hoeft niet noodzakelijkerwijs te betekenen dat het waterschap geen manieren heeft om ook na de besluitvorming het proces te volgen en hierin deel te nemen. Deelvraag 3 heeft tot doel te onderzoeken of het waterschap voldoende middelen heeft om informatie over de uitvoering van het project te krijgen, en of zij hier ook effectief gebruik van maakt. Wanneer afwijkingen geconstateerd worden in de uitvoering, is het interessant om te kijken hoe hier mee om wordt gegaan. Welke mogelijkheden heeft het waterschap om bij te sturen, en op welke wijze maakt zij hiervan gebruik? In essentie betreft deze deelvraag de betrokkenheid en strategie van het waterschap tijdens de uitvoeringsfase.

Deelvraag 4: *“Op welke wijze beïnvloedt het watertoetsproces de uitvoerende fase van het ruimtelijke plan?”*

Waar deelvraag 3 zich richt op de gehanteerde middelen in de uitvoeringsfase, kijkt deelvraag 4 naar de doorwerking van het watertoetsproces in de uitvoeringsfase. Eén van de aannames die dit onderzoek doet, is dat het watertoetsproces kan doorwerken in de uitvoerende fase. Om de centrale onderzoeks-

vraag te beantwoorden, is het noodzakelijk om te kijken of dit het geval is, en zo ja op welke wijze. Zijn er variabelen of omstandigheden aan te geven, die zorg dragen voor een correcte uitvoering van het project en op welke manier werken deze? Hierbij wordt gekeken naar de relatie tussen de betrokkenheid van het waterschap bij de uitvoering, de correctheid van de uitvoering en de in het netwerkproces bestudeerde variabelen.

De antwoorden op de deelvragen vormen gezamenlijk de basis waarop de centrale onderzoeksvraag beantwoord zal kunnen worden.

5 Onderzoeksmethode

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, is het essentieel om een duidelijke en consistente onderzoeksstructuur te hanteren. In dit hoofdstuk zal allereerst het onderzoek afgebakend worden. Vervolgens zal beschreven worden waarom gekozen is voor het uitvoeren van casestudies en hoe de data verzameld zijn. Dit hoofdstuk besluit met een leeswijzer voor het bestuderen van de cases, wat in de hierop volgende hoofdstukken plaatsvindt.

5.1 Afbakening

Elk onderzoek kan slechts een gedeelte van de werkelijkheid onder de loep nemen. Zo ook dit onderzoek. Om richting en focus aan te brengen in dit onderzoek, is gekozen voor de volgende afbakening:

- Het onderzoek beperkt zich tot de waterschappen in het deelstroomgebied *Rijn-Oost* verenigd in het Overijssels Dijkgraven Overleg (ODO). Dit betreft de waterschappen *Regge en Dinkel*, *Rijn en IJssel*, *Groot Salland*, *Reest en Wieden* en *Velt en Vecht*. Al deze waterschappen hebben een deel van hun stroomgebied binnen de provinciegrenzen van Overijssel.
- Het onderzoek beperkt zich tot het bestuderen van *bestemmingsplannen*. Hoewel de watertoets ook toegepast wordt op andere ruimtelijke plannen, is de doorwerking in de uitvoeringsfase hier aanzienlijk moeilijker vast te stellen.
- Het onderzoek beperkt zich tot de relatie tussen *gemeente* als initiatiefnemer en opsteller van ruimtelijke plannen en *waterschappen* als waterbeheerder. Hoewel onderkend wordt dat de gemeente vaak niet de officiële initiatiefnemer is van een ruimtelijke ontwikkeling, is zij formeel wel altijd de initiatiefnemer voor het opstellen van het bestemmingsplan. Overige partijen spelen binnen het watertoetsproces uiteraard ook een rol. In het kader van de beheersbaarheid van het onderzoek is er voor gekozen deze niet te onderzoeken.

5.2 Aanpak onderzoek

Er is gekozen om gebruik te maken van het intensief bestuderen van meerdere casestudies, in dit geval vijf. Het bestuderen van meerdere casestudies biedt nadrukkelijk mogelijkheden om een model te bouwen of te testen dat past op elk van de individuele cases, hoewel er verschil kan zijn in de details (Yin, 2009). Bovendien geeft Yin aan dat het gebruik van casestudies juist geschikt is wanneer fenomeen en context niet duidelijk van elkaar gescheiden zijn (p. 13).

Het gebruik van casestudies geeft dus mogelijkheden om te bekijken welke verschillen en overeenkomsten er bestaan in de invulling van het watertoetsproces tussen de verschillende waterschappen. Het zou mogelijk kunnen zijn dat er bij sommige waterschappen wel sprake is van doorwerking van de watertoets in de uitvoeringsfase, terwijl dit bij anderen niet het geval is. Hiervoor is het noodzakelijk om per waterschap minstens één case te bestuderen. Dat is dan ook gedaan.

5.2.1 Case selectie

De selectie van de cases heeft plaats gevonden in overleg met de desbetreffende waterschappen en betreft bestemmingsplannen die in uitvoering zijn dan wel uitgevoerd zijn. Voor het verkrijgen van de cases is contact opgenomen met de coördinator watertoets van het betreffende waterschap. Deze informant leverde vervolgens een wisselend aantal cases aan, waaruit de onderzoeker de meest geschikte case heeft gekozen.

De geselecteerde case moesten aan de volgende randvoorwaarden voldoen:

- Het betreft een bestemmingsplanprocedure rondom een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling.
- Op deze bestemmingsplanprocedure is de watertoets toegepast.
- Het project dient in uitvoering te zijn (reeds bouwrijp gemaakt) of liefst reeds (gedeeltelijk) afgerond.
- Gezien de van kracht wording van de nieuwe Wro op 1 juli 2008 moet in de cases besluitvorming voor deze datum plaatsgevonden hebben.
- Documenten en personen dienen voor de onderzoeker toegankelijk te zijn.
- Uit het watertoetsproces dienen concrete afspraken met betrekking tot de wateropgave in het bestemmingsplan gevloeid te zijn.
- Bestemmingsplanprocedures binnen de gemeente Enschede zijn van dit onderzoek uitgesloten.³

Verder is er geselecteerd op verschil in:

- Geografische spreiding over het deelstroomgebied Rijn-Oost: 1 casus per waterschap. Hierbij is geen rekening gehouden met provinciegrenzen—er zijn derhalve cases geselecteerd uit Overijssel, Drenthe en Gelderland.
- Aard van het plangebied: Stedelijk (inbreidingslocatie of nieuwe locatie (uitbreiding)), buitengebied, type landschap/stromingsgebied.
- Grootte van de gemeente.
- Omvang van het ruimtelijk plan.

Er is bewust gekozen om onderling verschillende cases te onderzoeken om een breder beeld van de toepassing van de watertoets te verkrijgen.

Op basis van deze randvoorwaarden en rekening houdend met bovenstaande verschillen, is een vijftal ruimtelijke ontwikkelingsprojecten geselecteerd. Het onderzoek richt zich op deze vijf plannen.

5.3 Data-verzameling

Het watertoetsproces is een proces dat zowel langs formele als informele wegen doorwerkt. Om deze reden is er gekozen voor een onderzoek langs een tweetal lijnen: Een documentanalyse en het houden van interviews.

5.3.1 Dossieronderzoek

In de documentenanalyse kan de formeel gedocumenteerde informatie achterhaald worden. Denk hierbij in het watertoetsproces aan formele documenten zoals de afsprakennotitie, het wateradvies, waterstructuurplan en de waterparagraaf in het bestemmingsplan, alsmede ook contactmomenten, notulen van bijeenkomsten, memo's, convenanten en overige relevante informatie. Deze informatie schept een beeld van de formele communicatie en contacten tussen gemeente en waterschappen. Deze documenten zijn opgevraagd bij het archief van het desbetreffende waterschap. Er is gebruik gemaakt zowel van het papieren als het digitale archief. Waar het waterschapsarchief documenten miste, is gebruik gemaakt van het archief van de relevante gemeente.

³ Dit vanwege mogelijk persoonlijke betrokkenheid van de onderzoeker bij de besluitvorming.

5.3.2 Interviews

Veel van de communicatie zal niet in formele documenten vastgelegd zijn, daar het watertoetsproces zich grotendeels informeel voltrekt. Vandaar dat er voor is gekozen zowel de betrokken ambtenaren bij de gemeente als aan de kant van de waterschappen te ondervragen om ook het informele traject in kaart te brengen.

Voor deze gesprekken is gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews. Bij semi-gestructureerde interviews wordt slechts in beperkte mate gebruik gemaakt van voorgeformuleerde vragen, en is er een uitgebreide mogelijkheid tot doorvragen. Hierdoor kunnen eventueel andere factoren als variabelen ook ontdekt worden, en wordt niet blindgestaard op de van tevoren geformuleerde factoren. Doel van de interviews is het achterhalen op welke wijze de factoren van invloed zijn geweest op de samenwerking, alsmede hoe de samenwerking door de verschillende actoren is ervaren. Bovendien biedt het houden van interviews de mogelijkheid om een toelichting op de documenten te krijgen.

5.4 Leeswijzer cases

In de volgende vijf hoofdstukken zal steeds één case besproken worden. Het eerste deel van elke case betreft een beschrijving van de locatie, de ruimtelijke ontwikkeling en de meest relevante kwesties met betrekking tot de waterhuishouding—de wateropgave. Vervolgens wordt het watertoetsproces globaal beschreven alsmede het resultaat van dit proces—wat is er uiteindelijk van de wateropgave in het vastgestelde plan gekomen? Hierna wordt een gekeken naar de uitvoeringsfase van het ruimtelijke plan. Wat is er precies uitgevoerd, welke veranderingen hebben zich na besluitvorming voorgedaan, en welke rol speelt het waterschap in de uitvoeringsfase?

5.4.1 Analyse

Vervolgens wordt in de analyse dieper ingegaan op het beantwoorden van de deelvragen voor de betreffende case. Leidraad hierin vormt het gevolgde proces en de vier variabelen die vanuit de theorie als relevante factoren naar voren zijn gekomen: motivatie, vertrouwen, kennis en kennisuitwisseling en beheersing. Centraal in deze analyse is in welke mate de betreffende variabele geobserveerd is in de betreffende casus en hoe deze zich verhoudt tot de andere variabelen.

Dit onderzoek is een kwalitatief onderzoek. Het is dan ook moeilijk om concrete waarden aan de variabelen toe te kennen. Er is dan ook voor gekozen om basis van de verzamelde informatie, de waarde van de variabelen te *reconstrueren*. Een dergelijk benadering is behulpzaam voor de beeldvorming, maar claimt geen absolute waarheid te zijn—de reconstructie is een interpretatie van het proces door de onderzoeker.

5.4.2 Variabelen, begrippen en operationalisering

In de analyse van de cases zullen een aantal variabelen en begrippen gehanteerd worden die één voor één bestudeerd worden. Hierbij is het behulpzaam om vooraf vast te stellen wat zij inhouden en hoe zij beoordeeld zijn.

Met betrekking tot de variabele **motivatie** wordt gekeken naar de mate waarin het waterbelang meeweegt bij de gemeente, en welke beweegredenen de gemeente hiervoor heeft gehad. Beoordeeld wordt of de gemeente negatief, positief of ambigue ten opzichte van de waterbelangen staat.

Bij de variabele **vertrouwen** staat de kwaliteit van de samenwerking centraal, zich uitende in het vertrouwen in de competenties en intenties van de andere partij, alsmede het vertrouwen in de juistheid

van de informatie en de correcte uitkomst. Daarnaast speelt ook de openheid een rol bij de factor vertrouwen: in hoeverre is men open ten opzichte van elkaar en is men bereid open kaart te spelen? Het aanwezige vertrouwen in het netwerk kan variëren van zeer weinig tot zeer veel. Wanneer noodzakelijk zal dit per relevante actor worden aan gegeven.

Kennis en kennisuitwisseling concentreert op de mate waarin informatie wordt verspreid binnen het netwerk als ook het op effectieve manier gebruik maken van elkaars kennis en expertise. Om uitspraken hier over te kunnen doen, is er voor gekozen om onderscheid te maken tussen de mate van het gebruik van elkaars kennis—van zeer slecht tot zeer goed—en de mate waarin de zelfde taal gesproken wordt: niet, deels, of volledig.

Beheersing betreft de mogelijkheden die het waterschap heeft om het uitvoeringsproces te monitoren en wanneer nodig bij te sturen. Er zal besproken worden welke beheersmogelijkheden aanwezig waren en hoe deze tot stand gekomen zijn. Daarnaast wordt besproken of het waterschap effectief van deze middelen gebruik heeft gemaakt. De mate van beheersing kan op basis hiervan gekarakteriseerd worden van zeer laag tot zeer hoog.

5.4.3 Beantwoording deelvragen

Na het bestuderen van het proces en de variabelen, zullen kort alle vier de deelvragen per case beantwoord worden. Deze beantwoording vormt de basis voor de algemene conclusie en de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag. Elke casebeschrijving eindigt met een korte evaluatie, waarin de meest opvallende constatering binnen de case samengevat worden.

6 Case 1: Bornsche Maten

Gemeente: Borne
Waterschap: Regge en Dinkel
Provincie: Overijssel

De Bornsche Maten is een grootschalige woningbouwontwikkeling in de gemeente Borne, die voor de komende decennia voor een groot deel in de woningbehoefte in Borne en omgeving beoogt te voorzien. In dit plan is een nadrukkelijke rol voor duurzaam waterbeheer weggelegd. Deze casus illustreert het verschil tussen de informatievoorziening en betrokkenheid van het waterschap tijdens de planvormingsfase en die van de uitwerking en uitvoering. Hoewel de gemeente Borne de waterdoelstellingen voor het overgrote deel deelde, bleek de grote betrokkenheid van het waterschap in de planvorming slechts in beperkte mate door te werken na vaststelling van het bestemmingsplan.

6.1 Casusbeschrijving

6.1.1 Locatie

Het plangebied “de Bornsche Maten” bevindt zich tussen Borne en Hengelo, ten oosten van de kern Borne, en grenst ten westen aan de rondweg N743. Naar het zuiden ligt bedrijventerrein Westermaat met onder andere de Ikea. Ook grenst het gebied aan de kwekerij Boomkamp. Het plangebied is 177 hectare groot en bevindt zich in het stroomgebied van het waterschap Regge en Dinkel (WRD).

De Bornsche Beek, die van zuid naar noord dwars door het plangebied stroomt, is beeldbepalend voor dit gebied. Deze watergang is onderdeel van de Stadsregge en voert voornamelijk stedelijk water af naar de Regge. Dit water is afkomstig van zowel Borne als het bovenstrooms gelegen Hengelo en Enschede. Het waterpeil fluctueert sterk en de Bornsche Beek speelt een belangrijke rol bij de regionale afvoer van water. De Deurningerbeek ligt net ten noorden van de begrenzing van het plangebied, en vervult derhalve een functie als afwatering van het noordelijke deel van het plangebied.

De Bornsche Beek speelt dus een centrale rol in de waterhuishouding van het gebied. De Deurningerbeek heeft een sterke ecologische functie en is door de provincie Overijssel aangewezen als waterkwaliteitsgebied. Andere watergangen door het gebied zijn de Vossenbeek, de Hesselerbeek en de Oude Slangenbeek. Het gebied bevindt zich in een kom, en is over het algemeen redelijk nat. Hierdoor heeft de Bornsche Beek in dit gebied een functie voor regionale retentie.

6.1.2 Ontwikkeling

Al sinds 1969 al wordt dit gebied in verschillende beleidsnota's gezien als potentiële uitbreidingslocatie voor woningbouw. In 1995 is het gebied nog voor woningbouw aangewezen door het toenmalige stadsgewest Twente. De gemeenteraad van Borne heeft in 2002 besloten om in het gebied Bornsche Maten circa 2.700 woningen te realiseren om aan de lokale en regionale vraag naar woningen te kunnen voldoen. Het bestemmingsplan meldt dat de Bornsche Maten een “integraal ontworpen woonwijk [is] waar kwaliteit en duurzaamheid van de menselijke leefomgeving centraal staat”. Voor de plannen is ook een grote rol weggelegd voor water, met name met betrekking tot de beleefbaarheid van water als toevoeging aan de leefomgeving.

De Bornsche Maten bestaat uit een zevental woonbuurten, ieder met een eigen ruimtelijke typologie,

sfeer en architectuur. Als eerste fase is gekozen voor de buurten Nieuw Borne en Oost Esch. Deze buurten sluiten aan op de bestaande kern en worden begrensd door de Bornsche Beek. De tweede fase bestaat uit de buurten Tuinstad, Singelwonen en De Veste. Centraal binnen het plangebied ligt het Bornsche Beekpark, een groene zone welke ten oosten van de Bornsche Beek gerealiseerd zal worden.

6.1.3 De wateropgave

De gemeente Borne heeft een ambitieuze doelstelling met betrekking tot het gemeentelijke watersysteem: in het waterplan van de gemeente wordt onder andere gestreefd naar volledige afkoppeling van regenwater bij nieuwbouwlocaties en een totale afkoppeling van 20% van haar grondgebied. Dit streven is als uitgangspunt genomen voor de ontwikkelingen in Bornsche Maten. Aangezien het gebied uit zichzelf al laaggelegen en nat is, wordt deze opgave gecompliceerd: er dient simultaan genoeg drooglegging te zijn, als ook goede afvoermogelijkheden van hemelwater. De waterhuishouding van het gebied diende dus—vanzelfsprekend—op orde te zijn.

Een tweede centrale opgave heeft betrekking op de Bornsche Beek, die een prominente rol in de planvorming krijgt. Niet alleen dient deze qua waterhuishouding goed ingepast te worden, de Bornsche Beek vervult zowel een lokale als een regionale rol met betrekking tot de retentie. Het houdt gebiedseigen water vast, maar ook water uit de bovenstroomse gebieden. Deze retentiecapaciteit mag door de planvorming niet verminderd worden.

Een derde aandachtspunt is het voorkomen van afvoer van vervuild water op de Deurningerbeek en het scheiden van het water van de Bornsche Beek en de Deurningerbeek. Dit zullen gescheiden systemen dienen te zijn, omdat de Deurningerbeek een sterke ecologische functie heeft, waarvan voorkomen moet worden dat deze aangetast wordt.

6.2 Het watertoetsproces

Nadat de gemeenteraad eind 2002 had besloten om het plangebied 'Bornsche Maten' te ontwikkelen, is relatief snel daarna contact opgenomen met het waterschap Regge en Dinkel. Het waterschap heeft echter geen invloed gehad op de locatiekeuze: deze was van hogerhand al vastgesteld, en was vanuit het watersysteem bezien niet de meest optimale, gezien de lage ligging en de natheid van het gebied. De locatie was echter een gegeven, die het waterschap in het watertoetsproces diende de accepteren.

Tijdens de planvorming werd gewerkt met meerdere werkgroepen. Het waterschap had, samen met de gemeente Borne, het projectbureau Bornsche Maten, de stedenbouwkundig ontwerper en adviesbureau DHV zitting in de werkgroep hydrologie. Deze werkgroep had tot doel om tot een duurzame waterhuishouding voor het plangebied te komen, wat uiteindelijk uitgewerkt zou worden in het masterplan water.

Binnen de werkgroep lag de focus allereerst op het vergaren van gegevens over het watersysteem. Hier toe is, als een van de eerste projecten binnen het waterschap Regge en Dinkel, een watersysteembeschrijving uitgevoerd. Deze beschrijving vormde met name een communicatief middel dat ingebracht kon worden in de projectgroep om het huidige watersysteem te beschrijven. De randvoorwaarden en uitgangspunten zijn op deze beschrijving gebaseerd. In samenspraak tussen gemeente en waterschap werden een zestal harde uitgangspunten vastgesteld.⁴

⁴ Deze waren: 1. Schoon houden wat schoon is; 2. Volledig scheiden van afvalwater en hemelwater; 3. Voldoende veiligheid tegen overstromingen; 4. Grondwaterneutraal bouwen; 5. Behouden afvoerfunctie oppervlaktewater; 6. Geen afwenteling van het waterbezwaar (WB21). (Waterstructuurplan Bornsche Maten, 2003)

Binnen de projectgroep was er brede overeenstemming over deze uitgangspunten, aangezien het gemeentelijk waterplan en het waterschapsbeleid grotendeels overeen kwamen. De enige doelstelling waarover geen overeenstemming bestond, was de noodzaak tot regionale retentie. Het waterschap had aangegeven dat binnen het plangebied 50.000 m³ aan regionale retentie aanwezig was en derhalve binnen de plannen behouden moest blijven. De gemeente deelde het streven naar lokale retentie, maar vond de regionale retentieopgave aan de hoge kant. Hoewel de mogelijkheid hiertoe binnen het plangebied aanwezig was, zou dit noodzakelijkerwijs een groot beslag op de ruimte leggen. Het ontbreken van overeenstemming omtrent de opgave voor regionale retentie heeft uiteindelijk geleid tot bestuurlijk overleg in deze kwestie. Hierin is overeengekomen dat de benodigde regionale retentie binnen het plangebied gerealiseerd zal worden, en dat het waterschap hiervoor een bijdrage van 5 euro per m³ zal leveren.

Met overeenstemming over de regionale retentie, verliep het verdere proces soepel. Het waterschap gaf een positief wateradvies af, en het bestemmingsplan werd in 2004 vastgesteld. Verder was, in samenspraak met de werkgroep hydrologie, een uitgebreid waterstructuurplan gecreëerd. De lokale afwatering zal voornamelijk op de Bornsche Beek plaatsvinden, er zal niet afgewaterd worden op de Deurningerbeek. Zo veel mogelijk wordt binnen het plangebied gebruik gemaakt van infiltratie, ook binnen de greppels en wadi's die zorg zullen dragen voor de bovengronds afvoer van hemelwater. De bestaande watergangen zullen zo veel mogelijk gehandhaafd worden en deze zijn binnen de plannen positief bestemd als water.

Ten oosten van de Bornsche Beek en centraal in het plangebied zal een park gecreëerd worden—het Bornsche Beekpark—alwaar de regionale retentie als overloopgebied gerealiseerd zal kunnen worden. Helaas bleek in 2005, enige tijd na vaststelling van het bestemmingsplan, dat het waterschap een onjuist model gehanteerd had om tot de retentieopgave te komen: in plaats van 50.000 was slechts 8.000 m³ benodigd. Deze bijstelling is formeel door het waterschap aan de gemeente gecommuniceerd. Hoewel deze aanzienlijke verandering van de kant van de gemeente enige irritatie veroorzaakte, betekende dit wel dat er nieuwe mogelijkheden voor ontwikkelingen beschikbaar kwamen.

Tijdens het watertoetsproces zijn geen afspraken gemaakt over de betrokkenheid van het waterschap in de uitvoeringsfase.

6.3 Van plan naar uitvoering

Op dit moment wordt het plan gefaseerd uitgewerkt in deelplannen en uitgevoerd. De eerste bewoners van fase 1 (Nieuw Borne) en 2 (Oost Esch) hebben inmiddels hun intrek genomen. Binnen deze buurten zijn met name de brede wadi's duidelijk waarneembaar. Volledige aansluiting op de Bornsche Beek is echter nog niet gerealiseerd, daar dit deel van het plangebied nog niet ontwikkeld is. Hier bevinden zich onder andere bouwwegen. Aan fase 2 van het plan wordt druk gebouwd, fase 3—Tuinstad—is net uitgewerkt en in de verkoop gegaan.

Het Bornsche Beekpark kan nog niet gerealiseerd worden, aangezien op de grond die hiervoor benodigd is nog gebruiksrecht tot mei 2011 rust. Wel is het uitwerkingsplan van het Bornsche Beekpark—waarin ook een school gerealiseerd zal worden—inmiddels vastgesteld.

Voor zover op dit moment nagegaan kan worden, worden de afspraken over het watersysteem in de uitvoering nagekomen. Echter, met de grootste opgave—de retentie—nog niet in uitvoering, kunnen over de correctheid van de uitvoering verder nog geen uitspraken gedaan worden.

Helaas is ook met betrekking tot dit project de kentering in de woningmarkt als gevolg van de economische crisis merkbaar—de woningverkoop blijft achter op de prognoses. Hierdoor kan het zijn dat er tot bijstelling van de plannen overgegaan zal moeten worden. Hiervan is op dit moment echter nog geen sprake.

6.3.1 Uitvoering en de rol van het waterschap

Na vaststelling van het bestemmingsplan is de werkgroep hydrologie ontbonden. Dat is opvallend, aangezien het bestemmingsplan van een globale aard is. De uitwerking van de bestemmingsplannen vindt per deelgebied plaats. Hierbij wordt het waterschap niet actief betrokken. Dit betekent echter niet dat water geen rol meer speelt binnen deze uitwerkingsplannen: uit een studie van de deelplannen blijkt dat water binnen deze plannen positief bestemd is, en de waterstructuur staat ook benoemd in de voorschriften van de uitwerkingsplannen. Opvallend is dat het waterschap slechts met moeite toegang krijgt tot de uitwerkingsplannen—waar de informatie-uitwisseling binnen de werkgroep goed verliep, verloopt hij sinds ontbinding hiervan stroef. Gezien de inhoud van de uitwerkingsplannen is dit verwonderlijk: de uitwerkingsplannen geven geen inhoudelijke reden waarom de gemeente terughoudend is met het verstrekken van de uitwerkingsplannen aan het waterschap—het waterbelang speelt binnen deze uitwerkingsplannen ook een prominente rol.

Het lijkt er op dat het waterschap na besluitvorming voornamelijk benaderd wordt als er zich problemen voordoen, terwijl in feite het planvormingstraject met betrekking tot uitwerkingsplannen nog volop doorgaat. Hierin is echter voor het waterschap geen wettelijk vastgelegde taak weggelegd en zij wordt hierbij dan ook niet actief betrokken. Wanneer problemen ontstaan, vindt wel informeel contact plaats met het oog op advisering door het waterschap. Regulier overleg tussen gemeente en waterschap vindt nog wel plaats over de inrichting van het Bornsche Beekpark en de oevers van de Bornsche Beek. Hierin wordt met nadruk ook beoogt de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water in de plannen te integreren.

6.4 Analyse

6.4.1 Motivatie

De gemeente Borne stond zeer positief ten opzichte van de waterbelangen waar het de planontwikkeling betrof. Dit blijkt uit bestudering van het gemeentelijke waterplan, wat in grote lijnen overeenkomt met het waterschapsbeleid. De gemeente Borne heeft een hoge ambitie op het gebied van de waterhuishouding en wenst water als een identiteitsbepaler van het plan te gebruiken. De gemeente erkent expliciet dat water een mede-ordenende rol speelt in ruimtelijke ontwikkelingen. De significante rol die water binnen de planvorming heeft ingenomen en het belang dat hieraan door de gemeente werd gehecht, blijkt uit het instellen van de werkgroep hydrologie en haar duidelijke taakstelling. De uitgangspunten van het waterschap werden dan ook omarmd en gedeeld.

De gemeente stond echter initieel negatief tegenover het regionale waterbelang—de regionale retentie. Hieruit wordt duidelijk dat de gemeente Borne de waterhuishouding met name vanuit gemeentelijk perspectief benadert: door de behoefte aan regionale retentie ter discussie te stellen, concentreerde de gemeente zich op de gevolgen voor het eigen grondgebied. Slechts na toezegging van een financiële bijdrage van het waterschap heeft de gemeente ook dit belang een rol gegeven in de planvorming. Hoewel de toegezegde subsidie slechts een 'druppel op de gloeiende plaat' was, kweekte deze bijdrage wel goodwill bij de gemeente. Door een financiële bijdrage te leveren aan de regionale retentie, heeft het waterschap het belang dat zij aan deze retentie hechte effectief weten over te brengen. Deze wijze van participeren en committeren aan de doelstelling heeft bijgedragen aan de bereidheid van de gemeente

om ook deze doelstelling in de planvorming te betrekken.

Binnen de werkgroep stonden de doelstellingen buiten discussie. In de rest van het gemeentelijk apparaat leek de coördinatie en overeenstemming over de waterdoelstellingen echter minder aanwezig te zijn. Verschillende afdelingen leken met name oog te hebben voor de eigen doelstellingen. Door het waterschap werd de communicatie tussen de afdelingen en de integratie van doelstellingen als minder gelukkig ervaren. Hoewel de doelstellingen dus binnen het water-netwerk breed gedeeld werden, lag er tegelijkertijd een gezamenlijke uitdaging om de projectorganisatie te overtuigen van het waterbelang.

6.4.2 Vertrouwen

Binnen het gevormde netwerk was, met name in het begin van het proces, sprake van frequente bijeenkomsten. Door de frequentie van het overleg, en het feit dat dit overleg zich afspeelde tussen specialisten in hydrologie en er derhalve dezelfde 'taal' gesproken werd en doelstellingen gedeeld werden was er sprake van een goede communicatie binnen de werkgroep hydrologie. De goede sfeer en vertrouwde omgeving droegen bij aan het opbouwen van wederzijds vertrouwen. Hierin speelden het vertrouwen in elkaars expertise (competentie) en doelstellingen (intentie) een centrale rol—de relatie kreeg vaak een persoonlijk karakter, wat bevorderlijk is voor informele contacten. Dit is een zichzelf versterkend proces geweest, waarbij regelmatig contact de basis vormde voor vertrouwen, wat de drempel om contact op te nemen op haar beurt verlaagde. Het algehele vertrouwen binnen het netwerk was dan ook hoog.

Kanttekeningen hierbij moeten wel gezet worden: binnen de werkgroep hydrologie informeerde de gemeente bij door het waterschap geopperde maatregelen regelmatig naar de achterliggende rationale voor de betreffende maatregelen—de suggesties van het waterschap werden niet blind overgenomen, ze moesten wel aantoonbaar ook in het belang van de gemeente zijn. Door adequate toelichting, is het waterschap er in geslaagd additioneel draagvlak voor de maatregelen te verkrijgen. Door dit additionele inzicht in de intenties van het waterschap, kan het vertrouwen van de gemeente in de intenties van het waterschap toegenomen zijn.

Het vertrouwen binnen het netwerk heeft echter op een tweetal momenten een deuk gekregen: de eerste deuk toen bleek dat de door het waterschap gehanteerde berekening voor regionale retentie incorrect bleek te zijn. Het centrale punt van conflict in het overleg bleek een foutieve aanname te zijn, wat een verminderd vertrouwen in de competentie van het waterschap tot gevolg zou kunnen hebben.

Een tweede potentiële deuk in het vertrouwen betrof het niet aanleveren van uitwerkingsplannen van de gemeente naar het waterschap. Het lijkt er echter op dat hier geen sprake van opzet is geweest, maar van onduidelijkheid in de communicatie. Voor de zorgvuldigheid van het proces was dit wel ongelukkig.

6.4.3 Kennis en kennisuitwisseling

Binnen de werkgroep hydrologie verspreide kennis zich effectief en efficiënt doordat het vakgebied van de personen binnen de werkgroep hydrologie hetzelfde was: zij spraken allen de taal van het waterbeheer, wat communicatie en kennisuitwisseling bevorderde. Informatie werd op vlotte wijze formeel en informeel uitgewisseld en waar nodig werd gebruik gemaakt van elkaars specifieke systeemkennis. Doordat het waterschap al in een vroeg stadium volledige systeeminformatie verschafte, waren de hydrologische uitgangspunten al snel bekend en konden deze als randvoorwaarden en input gehanteerd worden.

Het bleek wel regelmatig een uitdaging om binnen de werkgroep hydrologie overeengekomen uitgangspunten te laten delen door de stedenbouwkundige en ruimtelijke ordenings-experts. Het is mogelijk dat

dit veroorzaakt werd door een verschil in gehanteerde taal. Doordat binnen de werkgroep hydrologie zonder problemen de taal van het waterbeheer gesproken werd, kan het mogelijk zijn geweest dat een vertaling naar andere belangen hierdoor achterwege is gebleven. De interne communicatie binnen de gemeente leek op momenten ook gebrekkig, waardoor soms onduidelijkheid ontstond.

De vrije kennis-uitwisseling binnen de werkgroep werd na het ontbinden hiervan sterk verminderd. Dit blijkt uit de moeizaam verlopen pogingen van het waterschap om de uitwerkingsplannen van de eerste twee deelgebieden te verkrijgen—hoewel de gemeente hier niets te verbergen had. De werkgroepstructuur faciliteerde in dit opzicht de kennisuitwisseling in sterke mate.

Doordat binnen de werkgroep volledig elkaars taal gesproken werd, was de kennisuitwisseling en het effectief gebruik maken van elkaars kennis groot. Deze interne kennisuitwisseling staat in contrast met de externe kennisuitwisseling: deze was een stuk moeizamer.

6.4.4 Beheersing

In zowel het globale bestemmingsplan als de uitwerkingsplannen zijn de voornaamste watergangen positief bestemd als 'water'. Dit biedt mogelijkheden tot handhaving. Daarnaast dient voor aanpassing of verlegging van deze watergangen een keurontheffing verleend te worden. Deze is door het waterschap zelf te handhaven. Echter, wanneer er geen zichtbaar water is, wordt ook geen bestemming 'water' aangewezen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij wadi's en de ondergrondse infrastructuur. Hierbij zijn de beheersingsmogelijkheden beperkt.

Met betrekking tot de regionale retentie, die nog niet gerealiseerd is, biedt de door het waterschap toegekende subsidie mogelijkheden tot beheersing en sturing: door financieel deel te nemen in deze bergingsopgave kan het waterschap toezien op naleving van de gemaakte afspraken.

Het waterschap geeft aan op momenten waarop dit nodig was, terughoudend te zijn geweest om de gemeente aan te spreken. Aangezien het overleg in ontspannen en goede sfeer plaatsvond, was het waterschap bang dat de goede sfeer deels verpest zou worden. Hoewel dit de samenwerking zeker ten goede komt, kunnen vraagtekens gezet worden bij de effectiviteit van het zichzelf beperken.

Hoewel de juridische mogelijkheden van positief bestemd water en waterstructuur in de voorschriften aanzienlijk is, zijn er in het proces verder geen specifieke beheersmogelijkheden gecreëerd of afspraken gemaakt over de informatie-voorziening tijdens de uitvoeringsfase. De mate waarin mogelijkheden tot beheersing van de uitvoering gecreëerd zijn, kan dan ook gekarakteriseerd worden als laag.

6.5 Beantwoording deelvragen

Op basis van de bovenstaande beschrijving van de case en de analyse van de variabelen, kunnen de deelvragen die in paragraaf 4.2 gesteld zijn beantwoord worden.

6.5.1 Deelvraag 1

Deelvraag 1: *"Hoe ziet het gevormde watertoetsnetwerk er uit?"*

Aan het begin van de planvorming is het waterschap gevraagd om zitting te nemen in de werkgroep hydrologie. Deze werkgroep had tot taakstelling om tot een waterstructuurplan (tevens waterparagraaf) van het bestemmingsplan te komen. In deze werkgroep, hadden zitting het waterschap, de hydroloog van de gemeente Borne, het projectbureau Bornsche Maten, adviesbureau DHV en de stedenbouwkun-

dig adviseur. Deze actoren zijn door de gemeente bijeen gebracht en is in totaal zeven keer bijeen gekomen. Daarnaast vonden er ook bilaterale en informele contacten tussen actoren plaats, wanneer daar aanleiding toe was. Als tegenhanger op bestuurlijk niveau was er ook een stuurgroep ingesteld, bestaande uit bestuurders van dezelfde actoren. Zowel het projectbureau als de stedenbouwkundig adviseur maakten deel uit van meerdere werkgroepen, en vormden daarmee de verbindende elementen.

Tijdens de planvorming was het netwerk derhalve gestructureerd en geïnstitutionaliseerd door de initiatiefnemer, de gemeente. Nadat het bestemmingsplan is vastgesteld, is de projectgroep hydrologie ontbonden. Contacten na deze datum vonden niet meer in georganiseerd verband plaats, maar meer ad hoc, waarbij contact enkel plaats vindt tussen gemeente en waterschap, op initiatief van de gemeente Borne.

6.5.2 Deelvraag 2

Deelvraag 2: *“Welke variabelen zijn binnen het beleidsnetwerk bepalend voor de uitkomst van het watertoetsproces en hoe hangen deze variabelen met elkaar samen?”*

Uit de analyse van de variabelen blijkt dat met name de motivatie van de gemeente en het onderling vertrouwen hoog waren. Ook de interne kennisuitwisseling was hoog. Het complexe samenspel van doelstellingen, vertrouwen en kennisuitwisseling is in deze casus duidelijk naar voren gekomen: door het delen van elkaars doelstellingen en het spreken van elkaars taal, wordt het vertrouwen verhoogd. Deze goede samenwerking heeft echter een negatief effect op de beheersing gehad: aangegeven wordt dat, om de goede onderlinge sfeer niet te verpesten, vaak gearzeld werd om de ander terecht te wijzen. Van invloed op het resultaat van de watertoets was volgens de betrokken voornamelijk de motivatie van de gemeente. Aangezien het gemeentelijk beleid voor het overgrote deel overeenkwam met het waterschapsbeleid, werden de doelen gedeeld en kon gezamenlijk naar een geschikte oplossing van de wateropgave gezocht worden.

6.5.3 Deelvraag 3

Deelvraag 3: *“Heeft het waterschap voldoende zicht op de uitvoering en heeft zij voldoende mogelijkheden om de uitvoering van de wateropgave te sturen?”*

Duidelijk komt naar voren dat het zicht van het waterschap op de uitvoering van het plan zeer gelimiteerd is. Tijdens het watertoetsproces zijn geen afspraken gemaakt over de uitvoeringsfase. De contacten tussen gemeente en waterschap vinden op initiatief van de gemeente plaats wanneer er zich problemen voordoen en het waterschap wordt niet actief betrokken bij de uitwerking van de deelplannen. Doordat het zicht beperkt is, is het moeilijk om in te schatten of bijsturing noodzakelijk is. De financiële bijdrage in de retentie biedt mogelijkheden om op de aanleg hiervan toe te zien en waar nodig bij te sturen. Aangezien de uitvoering van het retentie-gebied nog niet aangevangen is, kunnen over het gebruik van deze mogelijkheden nog geen uitspraken gedaan worden.

Het waterschap geeft aan dat haar zicht op de uitvoering beperkt is. Het lijkt erop dat de gemeente zich limiteert tot de strikt formele bevoegdheden van het waterschap in het proces, en slechts beperkt gebruik wenst te maken van de expertise van het waterschap tijdens de uitvoeringsfase. Hierdoor ontbreekt aan de kant van het waterschap de benodigde informatie om echt bij te sturen wanneer ongewenste ontwikkelingen waargenomen worden—als deze überhaupt waargenomen worden.

6.5.4 Deelvraag 4

Deelvraag 4: *“Op welke wijze beïnvloedt het watertoetsproces de uitvoerende fase van het ruimtelijke plan?”*

Het resultaat van de watertoets in enge zin—de waterparagraaf en het waterhuishoudingsplan—hebben de kaders aangegeven voor de uitvoering van het plan. Uit de gehouden gesprekken is naar voren gekomen dat zich tot nog toe geen veranderingen in de uitvoering hebben voorgedaan en deze kaders gerespecteerd worden. Voor zo ver nu dan ook gezien kan worden, verloopt de uitvoerende fase zoals afgesproken. Op dit moment is echter alleen dat deel in uitvoering waarover vanaf het begin al overeenstemming bestond—de waterhuishouding van het gebied zelf. Het retentiegebied ten behoeve van regionale retentie dient nog uitgevoerd te worden. Aangezien de gemeente deze bergingsopgave niet direct over nam, is het interessant te bestuderen hoe de gemeente hiermee om zal gaan. Dat is helaas op dit moment nog niet aan te geven.

Geconcludeerd kan worden dat in dit geval niet direct aangetoond kan worden dat het watertoetsproces op directe wijze van invloed is geweest op de uitvoering van het ruimtelijke plan. Hoewel er geen redenen zijn om aan te nemen dat de uitvoering afwijkt van datgene wat afgesproken is, lagen er mogelijkheden voor het waterschap om meer actief bij de uitvoering betrokken te worden. Deze mogelijkheden zijn niet benut. Het waterschap vertrouwde in de intenties van de gemeente—die ten slotte al vanaf het begin de doelstellingen deelde. Tot nog toe is dit vertrouwen niet beschaamd.

6.6 Evaluatie case 1: Bornsche Maten

Uit het bestuderen van deze casus blijkt dat een grote overeenstemming van doelstellingen en een intensieve participatie tijdens het watertoets-proces nog geen garantie biedt voor verdere betrokkenheid van het waterschap nadat het plan vastgesteld is. Hoewel door het delen van de doelstellingen het waterschap tijdens het watertoetsproces intensief betrokken is, lijkt deze betrokkenheid slechts beperkt door te werken in de uitvoering. Met betrekking tot de betrokkenheid nadat het wateradvies is verstrekt dienen eigenlijk al voor dit moment afspraken gemaakt te worden. Dit zou hebben kunnen voorkomen dat door het waterschap gewenste informatie niet of vertraagd geleverd is en het zicht op de uitvoeringen hebben kunnen vergroten.

Daarnaast werkt de gefaseerde uitvoering, maar voornamelijk ook de gefaseerde uitwerking niet in het voordeel van het watertoets-proces en het waterschap. In de uitwerking van het globale plan kunnen in potentie beslissingen met betrekking tot het watersysteem genomen worden die niet overlegd zijn met het waterschap. Dit is met name een gat in de wetgeving, maar ook dit gat zou door goede onderlinge afspraken gedicht kunnen worden.

De slagkracht van de werkgroep hydrologie binnen dit project was inhoudelijk aanzienlijk. Oorzaak hiervan is het feit dat alle zittenden in deze werkgroep dezelfde taal spraken en dezelfde doelstellingen deelden. Het gevormde watertoets-netwerk blijkt zich binnen deze casus op verschillende niveaus af te spelen: de werkgroep hydrologie is als het ware de ‘binnenste ring’ van het netwerk, maar hieromheen spelen stedenbouwkundige, en de ruimtelijke ordening-werkgroep ook een rol. De interne communicatie hiertussen kan beter afgestemd worden. Bovendien is er ook een bestuurlijk overleg. Hiervan is effectief gebruik gemaakt toen er sprake was van een impasse rondom de regionale retentie—door op bestuurlijk niveau afspraken te maken werd duidelijk wat de rol hiervan binnen het proces was.

7 Case 2: Oostelijke rondweg Nieuw-Amsterdam

Gemeente: Emmen
Waterschap: Velt en Vecht
Provincie: Drenthe

Ruimtelijke plannen betreffen niet enkel woningbouwlocaties of bedrijventerreinen: ons land ligt ook vol met infrastructuur. Ook de aanleg van infrastructuur vraagt ruimte en heeft invloed op het watersysteem. In deze casus wordt de aanleg van een provinciale weg bestudeerd. In een uitermate professioneel proces worden in korte tijd spijkers met koppen geslagen. Dit is mogelijk door met name het vertrouwen in elkaars competenties.

7.1 Casusbeschrijving

7.1.1 Ontwikkeling

Ten zuiden van Emmen liggen de dorpen Nieuw-Amsterdam en Veenoord. Al jaren heeft het dorp Nieuw-Amsterdam, onderdeel van de gemeente Emmen, te kampen met verkeersoverlast van vrachtverkeer dat dwars door het dorp van de rijksweg A37 naar bedrijventerrein 'de Vierslagen' rijdt, ten zuiden van Nieuw-Amsterdam. Om deze verkeersoverlast tegen te gaan, de economische structuur van het gebied te versterken en om een optimale ontsluiting van het tuinbouwgebied Erica te realiseren, is besloten tot het aanleggen van een nieuwe ontsluitingsweg van het bedrijventerrein 'de Vierslagen'. Hierdoor zouden bovendien nieuwe mogelijkheden tot uitbreiding en revitalisering van dit bedrijventerrein beschikbaar komen.

Om deze nieuwe rondweg mogelijk te maken, diende het bestemmingsplan van dit gebied gewijzigd te worden. Het landschap dat getypeerd wordt door grootschalige openheid, zal doorsneden worden door een provinciale weg.

7.1.2 Tracé

Voor deze weg zijn verschillende alternatieve routes in beeld gekomen. In de tracéstudie, die in 2002 uitgevoerd is, is uiteindelijk gekozen voor een tracé dat voor Zandpol afbuigt naar het oosten, vanwaar het tracé het Stieltjeskanaal volgt naar het noorden, waar aangesloten wordt op de A37. Het tracé is hiermee een verlegging van de weg ten oosten van de N853 en bevindt zich in het stroomgebied van het waterschap Velt en Vecht. Het tracé kruist enkele watergangen, waaronder de Verlengde Hoogeveense Vaart. Hier is een vaste brug voorzien.

7.1.3 De wateropgave

De wateropgave richt zich ten eerste op de compensatie van het toegenomen verharde oppervlak. Een weg is een behoorlijke toevoeging aan het verharde oppervlakte, en water moet ook van de weg afgevoerd worden. Dit water kan vervuild zijn door uitlaatgassen en andere gebiedsvreemde stoffen. Er dient dus zorg voor gedragen te worden dat dit water niet rechtstreeks op het watersysteem geloosd wordt. Verder moet de weg opgehoogd worden met betrekking tot de drooglegging.

Een tweede opgave betreft de kruising met de bestaande infrastructuur. Dit betreft niet alleen de bestaande kleine watergangen, maar ook de vaart. Daarnaast loost ter hoogte van de brug over de ver-

lengde Hoogeveense Vaart de effluentleiding van de RWZI Emmen. Hier dient rekening mee gehouden te worden in het ontwerp van de brug en het tracé. Tevens wordt een transportleiding gekruist. Over de wijze waarop dit gebeurt dient overeenstemming bereikt te worden.

7.2 Het watertoetsproces

In 2002 is de tracéstudie naar de nieuwe rondweg afgerond. In deze tracéstudie is het waterschap niet betrokken. In de begeleidingsgroep die voor de tracéstudie ingesteld werd, had het waterschap geen zitting. Hoewel in de studie wel het watersysteem werd genoemd, heeft deze geen rol van betekenis in de uiteindelijke keuze van traject gespeeld. Het traject stond als het ware al vast, toen het waterschap in april 2005 benaderd werd.

Het waterschap heeft in het begin van de uitwerking van het bestemmingsplan in een overleg haar uitgangspunten naar voren kunnen brengen. Andere partijen in dit overleg waren de provincie Drenthe, de gemeente Emmen en adviesbureau Grontmij, dat verantwoordelijk was voor het watertoetsproces in het bestemmingsplan. Grontmij heeft dan ook in deze fase actief informatie van het waterschap opgevraagd. In de praktijk was er weinig contact tussen gemeente en waterschap—dit contact werd verzorgd door Grontmij. Met Grontmij was er wel overleg en afstemming gedurende het proces. Deze heeft succesvol plaatsgevonden: er is geen noodzaak geweest tot bestuurlijk overleg.

Eind juni 2005 werd reeds om een wateradvies gevraagd. Het waterschap heeft daarop op 13 augustus 2006 een positief wateradvies verstrekt, waarin de aandachtspunten expliciet benoemd werden, maar ook enige —voornamelijk operationele—technische keuzes naar de toekomst verschoven. De bestemmingsplanprocedure is met betrekking tot keuzes in het ontwerp niet het aangewezen moment om deze zaken naar voren te brengen. Er wordt in het wateradvies aangegeven dat verdere afstemming nog nodig is met betrekking tot het ontwerp en de uitvoering. Per kruising met watergangen zal bekeken worden wat de beste technische oplossing is.

Bij het ontwerp van de weg is uiteindelijk gekozen voor een ophoging ten behoeve van de drooglegging. Bovendien zal over een groot deel van het tracé aan beide kanten van de weg bermsloten aangelegd worden. Het hemelwater zal door middel van een bodempassage gezuiverd worden alvorens hierop te lozen. Hiermee was zowel de compensatie voor verhard oppervlak als de afwatering effectief technisch geregeld.

Met betrekking tot de effluentleiding is besloten om deze via een bypass tot buiten de invloedssfeer van de weg te verplaatsen. De transportleiding zal verlengd worden om een problematische kruising te voorkomen.

Uiteindelijk is de invloed van de weg op het watersysteem beperkt gebleven. Het watertoetsproces in enge zin heeft slechts vijf maanden geduurd van initiatief tot besluitvorming. Hierin is duidelijk waarneembaar dat het waterschap bij aanvang van het proces een rol van adviseur heeft, welke naarmate het proces vordert verandert in een rol als toetser van de voorgelegde concept-plannen.

7.3 Van plan naar uitvoering

Na de vaststelling van het bestemmingsplan is er begonnen met het ontwerp van de weg. De buitendienst van het waterschap heeft na de vaststelling van het bestemmingsplan de taken overgenomen, om op een operationeel niveau naar technische oplossingen te zoeken. Hier vond regelmatig afstemming plaats, waarbij ook hobbels voorkwamen. Deze waren echter allemaal glad te strijken. In juni 2006 heeft

het waterschap een keurontheffing afgegeven met betrekking tot de kruisingen met watergangen. In deze fase was er nagenoeg geen contact tussen gemeente en waterschap: de provincie had gekozen voor een gunning op basis een geïntegreerd contract voor ontwerp en uitvoering door dezelfde partij. De aannemer heeft derhalve het proces van ontwerp en overleg ook voor zijn rekening genomen, en was hierin het directe aanspreekpunt voor het waterschap.

Wijzigingen in het tracé hebben zich in de uitvoeringsfase niet voorgedaan. Wel werd na aanvullend onderzoek duidelijk dat in een sloot aangrenzend aan de weg de zeldzame drijvende waterweegbree groeide. Deze plant staat op de rode lijst van de Europese Unie, en haar habitat mocht derhalve niet verstoord worden. De aannemer heeft er toen voor gekozen dit deel van de weg 'op één oor te leggen': ietwat schuin, zodat slechts naar één zijde afgewaterd zou worden, direct op het Stieltjeskanaal. Hiermee zou geen potentieel vervuild hemelwater van het wegdek in het habitat van de drijvende waterweegbree komen. Veldonderzoek heeft bevestigd dat de weg inderdaad op één oor ligt.

Deze verandering in het ontwerp, die zeker zijn invloed heeft op het watersysteem, is niet met de beleidsmedewerker van het waterschap kortgesloten. Deze was van de wijziging niet op de hoogte, maar gaf desgevraagd wel aan dat deze ontwerpkeuze in lijn is met het wateradvies.

Eind 2008 is de weg voor het verkeer geopend. Duidelijk is waarneembaar dat de monding van de effluentleiding niet direct onder de brug over de vaart ligt, maar net naast de invloedssfeer van de nieuwe weg.

7.4 Analyse

7.4.1 Motivatie

Water heeft binnen het proces geen hoofdrol vervuld: de belangrijkste doelstellingen bestonden uit het verhogen van de leefbaarheid, de bereikbaarheid en economische ontwikkeling. Binnen dit plan is water dan ook meer als hindernis dan als kans gezien. Dit betekent niet dat het waterbelang genegeerd is: met betrekking tot de aanleg van wegen is het denken over ruimtelijke oplossingen voor water aanwezig, maar vaak gestandaardiseerd. Voor het ontwerpen van een weg zijn standaardoplossingen voor handen om de invloed van de weg op het watersysteem te minimaliseren. Deze zijn ook in deze plannen toegepast.

De gemeente zocht de goedkeuring van het waterschap voor het realiseren van het project. Het negeren van het waterbelang zou een potentiële belemmering van de succesvolle realisatie van de weg kunnen zijn. De motivatie is dan ook gericht op het voorkomen van het eigen falen en het bereiken van zelf-effectiviteit. Er was geen specifiek beleid of doelstellingen met betrekking tot water. De motivatie kom waterbelangen een rol te geven binnen de plannen was dan ook beperkt.

7.4.2 Vertrouwen

De medewerker van het waterschap en die van de gemeente hadden voor aanvang van de planvorming reeds samengewerkt op een ander project. Er bestond dus al contact tussen deze personen. Aangegeven werd, dat een dergelijke relatie moet groeien: pas na verloop van tijd is duidelijk wat men aan elkaar heeft. De eerste periode is altijd aftasten. De contacten bij dit project waren echter gelimiteerd, waardoor over persoonlijk vertrouwen geen uitspraken gedaan kunnen worden. Wel wordt gesteld dat alle afspraken nagekomen zijn, wat een basis voor toekomstig vertrouwen kan vormen.

Verder is duidelijk dat het waterschap vertrouwen toonde in de uitvoeringsorganisatie van het project,

door in haar wateradvies bewust een aantal kwesties open te laten voor latere afstemming—met name op operationeel niveau, wat buiten het bestemmingsplan valt. Dit is gebaseerd op het vertrouwen in de competenties van de projectorganisatie. Door het waterschap werd deze als zeer professioneel beschouwd, het was duidelijk dat er ervaring met het succesvol afronden van soortgelijke projecten was. De gemeente op haar beurt behandelde het waterschap als een “interne afdeling” die advies kon leveren. Dit geeft ook blijk van vertrouwen in de kunde van het waterschap met betrekking tot het watersysteem. Omgekeerd heeft het waterschap een positief wateradvies afgegeven terwijl er nog wel enige punten van zorg waren. Zij gaf hiermee aan vertrouwen te hebben in een correcte oplossing van de aangedragen punten.

Op organisatie niveau kan er derhalve gesproken worden over goed vertrouwen in de competenties en de professionaliteit van de beide partners.

7.4.3 Kennis en kennisuitwisseling

De gemeente maakte op effectieve wijze gebruik van de expertise van het waterschap, zowel bij het vaststellen van het bestemmingsplan, als bij de operationele uitwerking. Juist doordat keuzes met betrekking tot het watersysteem zich op een operationeel niveau bevonden, kon gebruik gemaakt worden van de praktijkkennis die bij het waterschap aanwezig was: met betrekking tot beleid, maar vooral ook qua kennis van het gebied en het watersysteem ter plaatse. Het waterschap speelde hierop in door duidelijk te maken dat zij meer belangen mee liet wegen dan puur het waterbelang. Op deze wijze werd de verbinding gemaakt met het denken in ruimtelijke ordenings-kringen. Uitwisseling van kennis heeft echter vooral plaatsgevonden tussen waterschap en adviesbureau en uitvoerder, en minder met de gemeente. Dit gezien de beperkte rol van de gemeente in het proces.

Over het algemeen was de kennis-uitwisseling goed te noemen. Verzoeken waren duidelijk en het waterschap werd doorgaans vroegtijdig geïnformeerd. Echter, uit de analyse van de uitvoering blijkt dat het waterschap niet geïnformeerd is over het “op één oor leggen” van de weg.⁵ Dit is een manco met betrekking tot de informatieverstrekking. Dit kan zowel positief als negatief opgevat worden. Negatief, omdat een belangrijke wijziging niet gecommuniceerd is naar het waterschap. Positief, omdat de manier van denken van het waterschap door de projectorganisatie zelfstandig toegepast is. Welk deel hiervan afkomstig is van contacten met het waterschap tijdens het watertoetsproces en welk deel uit de algemene professionele expertise van de uitvoerder afkomstig is, kan helaas niet vastgesteld worden. Wel kan hier sprake zijn van een deuk in het vertrouwen: als waterschap mag je verwachten in een professionele samenwerking van dergelijke ingrijpende wijzigingen op de hoogte gesteld te worden, met een mogelijkheid om advies over de oplossingsrichting te geven.

7.4.4 Beheersing

Het merendeel van de wateropgave bevond zich in dit project op een operationeel niveau. Aangezien ruimtelijke keuzes met betrekking tot water slechts in beperkte mate aanwezig waren in dit project, vond de concrete uitwerking plaats na het vaststellen van het bestemmingsplan—het bestemmingsplan was hiervoor niet het geschikte instrument.

Wel betekende dit, dat bij keuzes voor kunstwerken en kruisingen van watergangen het waterschap de keurontheffing als instrument kon hanteren. Deze is controleerbaar en te handhaven. Aangezien de peil-

⁵Het kan zijn dat hierover afstemming met de peilgebieds-beheerder is geweest. Hier is echter geen informatie over beschikbaar. Feit blijft dat de verantwoordelijke ambtenaar van het waterschap niet op de hoogte was van deze aanpassing aan het watersysteem.

gebieds-beheerder bij het ontwerp en de uitvoering betrokken is, kan gesteld worden dat hier goed zicht op was. De overige mogelijkheden tot beheersing van het proces waren beperkt.

7.5 Beantwoording deelvragen

Op basis van de bovenstaande beschrijving van de case en de analyse van de variabelen, kunnen de deelvragen die in paragraaf 4.2 gesteld zijn beantwoord worden.

7.5.1 Deelvraag 1

Deelvraag 1: *“Hoe ziet het gevormde watertoetsnetwerk er uit?”*

Na het bestuderen van deze case werd duidelijk dat tussen waterschap en gemeente eigenlijk weinig contact was. Het beleidsnetwerk dat bij de aanleg van een provinciale weg gevormd wordt, wordt gedomineerd door de provincie als opdrachtgever en de technische bureaus als uitvoerenden. Afgezien van het opstellen van het bestemmingsplan—waarvan de waterparagraaf door Grontmij geschreven is—had de gemeente nagenoeg al haar taken gedelegeerd. Hierdoor is het moeilijk de relatie tussen gemeente en waterschap te analyseren tijdens het watertoetsproces. Deze relatie was uitermate beperkt: het waterschap had voornamelijk contact met de technische adviesbureaus, die *de facto* het watertoetsproces namens de gemeente uitvoerden. De onderlinge contacten waren professioneel en routinematig.

7.5.2 Deelvraag 2

Deelvraag 2: *“Welke variabelen zijn binnen het beleidsnetwerk bepalend voor de uitkomst van het watertoetsproces en hoe hangen deze variabelen met elkaar samen?”*

De centrale variabelen binnen deze case waren expertise en het vertrouwen in elkaars competenties. Gezien het professionele karakter van de deelnemers in het netwerk werd de uitkomst bereikt op basis van professionaliteit. De wateropgave was geen significante, en standaardoplossingen waren voorhanden om water in goede banen te leiden binnen het plan.

Met name de relatie tussen expertise en vertrouwen komt in deze case duidelijk naar voren. Dit kwam tot uiting in zowel het vertrouwen van het waterschap om tot goede technische oplossingen te komen voor de vele kruisingen, ook nadat een positief wateradvies verstrekt was. Wederzijds respect voor elkaars expertise en competenties creëerde een netwerk waarin effectief en oplossingsgericht gewerkt werd.

7.5.3 Deelvraag 3

Deelvraag 3: *“Heeft het waterschap voldoende zicht op de uitvoering en heeft zij voldoende mogelijkheden om de uitvoering van de wateropgave te sturen?”*

Het zicht van de beleidsmedewerker van het waterschap op de uitvoering was uitermate beperkt—de meeste keuzes werden op operationeel niveau genomen, alwaar wel zicht aanwezig was op de uitvoering. Na de vaststelling van het plan is wel nog contact geweest tussen de uitvoerder en de peilgebieds-beheerder. Deze heeft hierbij mogelijkheden gehad om het proces te sturen, aan de hand van de benodigde keurontheffing die benodigd was voor de aanpassingen nabij watergangen die in het beheer van het waterschap zijn. Dit is een zeer effectief middel, waar in het wateradvies ook bewust naar verwezen is. Duidelijk is wel dat contact hier op een tweetal niveaus plaats vindt: op het beleidsniveau en het operationele niveau. Een goede koppeling tussen deze twee niveaus kan de mate van beheersing aanzienlijk vergroten.

7.5.4 Deelvraag 4

Deelvraag 4: *“Op welke wijze beïnvloedt het watertoetsproces de uitvoerende fase van het ruimtelijke plan?”*

Of het watertoetsproces in deze case concreet effect heeft gehad op de uitvoering is niet zeker. Immers, er is vaak gekozen voor standaard-oplossingen die voorhanden waren—bijvoorbeeld door de weg op één oor te leggen. Bij de planmaker waren de wateraspecten die relevant zijn bij de aanleg van een weg dus bekend, alsmede de mogelijke oplossingsrichtingen. Het lijkt er daarom op dat de watertoets in deze case voornamelijk een formele stap in het proces was, die inhoudelijk niet significant veel toegevoegd heeft. De participatie van het waterschap heeft wel het belang benadrukt van enkele praktische zaken—zoals de plaatsing van de effluentleiding—waar bij de tracéstudie geen rekening mee is gehouden. Dit had in nog grotere mate kunnen gebeuren, als het waterschap eerder bij het plan betrokken had geweest.

7.6 Evaluatie case 2: Oostelijke rondweg Nieuw-Amsterdam

Deze casus werd gedomineerd door professionele spelers die bekend waren met het ontwerpen van infrastructuur. Door de gekozen projectorganisatie was de rol van de gemeente zeer beperkt—zij had haar taken de facto uitbesteed. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs nadelig voor het proces te zijn, zolang alle betrokken partijen professioneel handelen. Professioneel handelen kan een goede basis zijn voor onderling vertrouwen. Daarvan was in deze casus zeker sprake, en dit heeft zich geuit in het relatief vlotte verloop van het proces.

Het niet informeren naar aanleiding van nieuwe omstandigheden die het ontwerp van het watersysteem betroffen, is opvallend. De vraag is echter of dit te wijten is aan de aard van het watertoetsproces. De gekozen oplossing was in ieder geval wel in lijn met het waterbelang en illustreert de professionaliteit van de uitvoerende organisatie.

Wel is het spijtig dat het waterschap niet al bij de tracéstudie bij het proces betrokken is. Door een vroegtijdige betrokkenheid had het waterschap meer invloed uit kunnen oefenen op de wateropgave. Dat zou het aantal keuzes op operationeel niveau verminderd kunnen hebben.

Uit het bestuderen van deze casus blijkt, dat voor een goed zicht op het watertoetsproces het noodzakelijk is naar meer actoren te kijken dan enkel gemeente en waterschap. Het gevormde netwerk is groter, en de taakverdeling hierin kan per project wisselen. Hoewel dit buiten de opzet van dit onderzoek ligt, kan voor toekomstige studies aangeraden worden het netwerk in bredere zin te bestuderen.

8 Case 3: Wipstrikpark

Gemeente: Zwolle
Waterschap: Groot Salland
Provincie: Overijssel

Deze case betreft een oud buitendijks industrieterrein dat herontwikkeld wordt als woningbouwlocatie. Gezien de buitendijkse ligging was er de noodzaak om overeenstemming te krijgen met betrekking tot de compensatie voor de verloren bergingscapaciteit. In dit proces is duidelijk geworden dat het delen van doelstellingen met betrekking tot de waterhuishouding grote meerwaarde kan creëren, waardoor kansen voor het watersysteem kunnen ontstaan. Naar aanleiding van de plannen voor de herontwikkeling is er een grootschalig retentiegebied aangelegd, gesteund door alle betrokken partijen.

8.1 Casusbeschrijving

8.1.1 Locatie

Ingeklemd tussen de Wipstrikkerallee en het Almelose Kanaal⁶, nabij het centrum van Zwolle, bevond zich jarenlang een oud, steeds meer verlaten industrieterrein. Op dit terrein waar eerst onder andere een betonfabriek had gestaan, was het merendeel van de industrie inmiddels verhuisd—het terrein lag er desolaat een rommelig bij. Hoewel in het algemeen buitendijkse bebouwing ontmoedigd wordt, was deze buitendijkse industrie volgens het bestemmingsplan toegestaan.

De Nieuwe Wetering, beeldbepalend voor het gebied, vervult samen met de Soestwetering een belangrijke functie voor de afwatering van Salland. De Nieuwe Wetering is een watergang die in de middeleeuwen is aangelegd. De bochten in deze watergang zijn in de loop der jaren afgesneden en gedempt. De Nieuwe Wetering watert af op het Zwarte Water en had vroeger een open verbinding naar het IJsselmeer.⁷ Zij is dan ook van groot belang voor de waterhuishouding van Zwolle en Salland in zijn algemeenheid. Het plangebied bevindt zich na de laatste stuw, benedenstrooms en kan gezien de buitendijkse ligging als waterberging gebruikt worden.

8.1.2 Ontwikkeling

Projectontwikkelaar DLH had het idee opgevat om dit industriegebied te veranderen in een hoogwaardig woonmilieu en met het oog hierop de grond verworven. Gezien de locatie—nabij de binnenstad en aan het water—werd er van uitgegaan dat er een behoefte aan deze woningen ontstond. De gemeente deelde dit streven en zag verder mogelijkheden om dit deel van de stad een opknapbeurt te geven. Buitendijkse industrie, zeker op deze locatie, werd door de gemeente als ongewenst beschouwd. Bovendien was ook voor de gemeente woningbouw op deze locatie aantrekkelijk. Door dit gebied te herontwikke-

⁶Ter plaatse gaat de (landelijke) Nieuwe Wetering over in het (stedelijke) Almelose Kanaal. Beide benaming worden dan ook in deze casus gehanteerd voor dezelfde waterweg. Wel blijkt uit de stukken dat gedurende het proces de naam “Nieuwe Wetering” steeds vaker ten gunste van “Almelose Kanaal” gehanteerd is, waarschijnlijk vanwege de meer natuurlijke uitstraling van deze tweede benaming. Ik zal zo veel mogelijk de naam “Nieuwe Wetering” in dit hoofdstuk hanteren.

⁷Inmiddels is deze verbinding door middel van een keersluis afgesloten. Dit proces heeft parallel aan de herontwikkeling van Wipstrikpark plaatsgevonden en was deels van invloed op dit project. De functie van de te verleggen waterkering veranderde door het aanleggen van de keersluis van primair naar secundair.

len konden dus meerdere vliegen in één klap geslagen worden. Wel was duidelijk dat voor de herontwikkeling van dit gebied het noodzakelijk zou zijn de dijk te verleggen, zodat het gebied binnendijs zou komen te liggen.

In het ca. vier hectare grote gebied waren 116 woningen in de duurdere sector gepland—een drietal appartementencomplexen en een groot aantal grondgebonden woningen, waarvan een aantal aangrenzend aan de nieuw aan te leggen waterkering. De Nieuwe Wetering zou in het hele plan prominent aanwezig zijn. Als titel voor het project en de woonwijk werd “Wipstrikpark” gekozen, naar de ligging nabij de wijk Wipstrik en het groene en blauwe karakter van de wijk.

8.1.3 De wateropgave

Aangezien het betreffende gebied buitendijs lag, was hierop de beleidslijn “Ruimte voor de Rivier” van toepassing. Deze beleidslijn stelt dat ontwikkelingen buitendijs in principe niet zijn toegestaan, tenzij zorg wordt gedragen voor een compensatie van het verloren waterbergingsvolume bovenstrooms van de nieuwe ontwikkeling. Het waterschap had deze beleidslijn, die centraal staat in WB 21, overgenomen in de WB21 stroomgebied Vecht-Zwarte Water. Gezien dit beleid was het dus in principe niet mogelijk om tot woningbouw in dit gebied over te gaan. Specifiek beleid met betrekking tot de aard van de compensatie bestond op dat moment echter nog niet en diende dus geformuleerd te worden. De centrale wateropgave in dit project betrof dan met name ook het verplaatsen van de rivierdijk, waardoor het plangebied binnendijs zou komen te liggen. Hierdoor zou waterbergingscapaciteit verloren gaan, ongeveer 10.000 m³. De compensatie diende bij voorkeur binnen het plangebied zelf plaats te vinden.

Naast deze compensatie speelde de inrichting van de nieuwe dijk ook een rol; de projectontwikkelaar had het plan opgevat om een drietal appartementencomplexen direct aan het water te bouwen. Deze zouden dan ook onderdeel worden van de waterkering. Aangezien voor deze wens geen standaardbeleid bij het waterschap bestond, diende het ontwerp van deze waterkering nauwlettend in de gaten gehouden te worden.

Verder speelde in het plan uiteraard de waterhuishouding van het gebied zelf ook een rol. In principe was deze rol beperkt, aangezien er geen verhard oppervlak aan het plangebied toegevoegd werd. Wel zou het hemelwater volledig gescheiden afgekoppeld worden, tegenwoordig standaardbeleid bij nieuwe ontwikkelingen.

8.2 Het watertoetsproces

Eind vorige eeuw waren de eerste ideeën voor deze ontwikkeling al geopperd. Het waterschap Groot Salland (WGS) moest echter vanuit de krant vernemen dat er plannen waren. Het waterschap reageerde adequaat en gaf al vroeg aan dat in deze plannen het waterbelang een prominente rol diende te spelen. Sterker nog: Zij gaf aan dat het verleggen van de dijk niet zo simpel was en dat het waterschap in principe tegen deze ontwikkeling was. De plannen werden in de ijskast gezet en pas in 2003 weer opgepakt.

In mei 2003 vond de eerste bijeenkomst plaats van het projectteam. In dit team hadden de gemeente en het waterschap zitting, en was ook de projectontwikkelaar prominent vertegenwoordigd. Dit projectteam, dat elke 3 weken bijeen kwam, had als taak de waterhuishouding van het gebied te waarborgen. Vanaf dit moment werd het waterschap als gelijkwaardige gesprekspartner in de plannen betrokken om te zoeken naar oplossingen en om verdere complicaties te voorkomen. Het was voor het waterschap dus goed mogelijk om aan het begin van het proces al de eigen wensen aan te geven. Dit heeft zij dan ook gedaan middels het aangeven van een aantal uitgangspunten, waarvan niet afgeweken mocht worden.

Deze zijn in het proces als randvoorwaarden meegenomen. Zij kon dit doen, omdat de gemeente naar de projectontwikkelaar had aangegeven om de waterhuishouding met het waterschap te regelen. Als deze twee partijen er uit zouden komen, zou ook de gemeente instemmen. De gemeente Zwolle beschouwde zichzelf voornamelijk als een faciliterende partij in dit proces.

De centrale wateropgave concentreerde zich op het vinden van compensatie voor de waterberging. De voorkeur had en heeft het compenseren binnen het plangebied zelf. Dit bleek in dit project echter financieel en ruimtelijk niet mogelijk. Er diende dus gezocht te worden naar compensatie op een andere locatie. Het waterschap had hiervoor zelf nog geen concrete beleidslijn. Vastgesteld werd dat er gezocht zou worden naar een locatie binnen hetzelfde peilvakgebied in het stroomgebied van de Nieuwe Wetering en bij voorkeur binnen de gemeente Zwolle. Op deze wijze zouden de bestemmingsplanprocedures op elkaar afgestemd kunnen worden, zodat de compensatie vastgesteld en zelfs al gerealiseerd kon worden voordat het plan Wipstrikpark in uitvoering zou gaan.

Na een aantal potentieel geschikte locaties onderzocht te hebben, is uiteindelijk besloten om additionele waterberging te creëren aan de Soestwetering bij Sekdoorn. Hier was een terrein van Landschap Overijssel door ruilverkaveling beschikbaar gekomen voor natuurontwikkeling. Door slim bestuurlijk te schakelen en verschillende belanghebbenden te betrekken bij het project, konden door de ontwikkeling van dit gebied tot retentiegebied meerdere doelen bereikt worden—een significante toename van de bergingscapaciteit, het ontwikkelen van een natuurgebied waar de zeldzame kievitsbloem kon aarden en bovendien de compensatie van niet alleen het plan Wipstrikpark, maar ook van een tweetal andere kleine plannen van de gemeente Zwolle alsmede potentiële toekomstige ontwikkelingen. Er werd overeengekomen dat projectontwikkelaar DLH haar compensatie voor waterberging zou afkopen door bij te dragen in de ontwikkeling van het retentiegebied Sekdoorn. DLH zou een bedrag van 20 euro per kubieke meter waterberging bijdragen, ofwel een totaal bedrag van 200.000 euro plus de kosten van het aanpassen van het bestemmingsplan van het gebied. Deze overeenkomst werd vastgelegd in een contract en hieraan is inmiddels voldaan.

Met het de compensatie geregeld en dus het grootste obstakel uit de weg, werden de plannen snel ontwikkeld. Het waterschap stemde zonder noemenswaardig commentaar met het bestemmingsplan in, waarna het plan ontwikkeld kon worden. In totaal heeft het traject ongeveer een jaar in beslag genomen. In 2004 is het bestemmingsplan vastgesteld.

Doordat het waterschap in principe bij alle bijeenkomsten en keuzemomenten aanwezig is geweest, kan gesteld worden dat het waterschap meer als medevormgever van het project heeft gefungeerd dan als strikte toetser in het kader van de watertoets: de invloed van het waterschap was aanzienlijk. In de ambtelijke werkgroep werden de plannen voorbereid, waardoor het bestuurlijke overleg, waarbij de grote knopen doorgehakt werden, vlot verliep. Doordat het waterschap zo nauw bij de plannen betrokken is geweest, is er uiteindelijk geen concreet wateradvies uitgebracht—het waterschap zelf was immers nauw betrokken geweest bij het opstellen van de waterparagraaf in het bestemmingsplan en het waterhuishoudingsplan. Wel is er een beperkte reactie gegeven op het ontwerp-bestemmingsplan. Deze was echter beperkt tot verduidelijkingen in de gehanteerde terminologie.

8.3 Van plan naar uitvoering

In de richtlijnen van het Waterschap Groot Salland was overeengekomen dat wanneer compensatie buiten het plangebied plaats zou vinden, de bestemmingsplanprocedure en de uitvoering van de compenserende maatregelen voorafgaand of uiterlijk tegelijkertijd met het plangebied plaats moeten vinden. In dit project is hiervan sprake—het project Sekdoorn is in 2007 voltooid en de benodigde waterberging is gerealiseerd.

Het eigenlijke plan Wipstrikkamp wordt op dit moment uitgevoerd. De dijk is verlegd, de grond bouwrijp gemaakt en de woningbouw vindt momenteel plaats. Inmiddels hebben de eerste bewoners van de vrijstaande woningen hun woning betrokken. Aan de appartementencomplexen wordt hard gebouwd. Het project is dan ook volop in uitvoering. Wel zijn er na de vaststelling van het bestemmingsplan nog wijzigingen aangebracht in de typen woningen in verband met de ontstane economische crisis. Het verharde oppervlak neemt hierdoor echter niet toe. Het was dan ook niet nodig de plannen te wijzigen met betrekking tot het watersysteem.

8.3.1 Uitvoering en de rol van het waterschap

Waar het waterschap bij de realisatie van Sekdoorn de centrale actor was, wordt het waterschap in de uitvoering van het project Wipstrikkamp niet actief betrokken. Nadat de plannen goedgekeurd waren is het projectteam ontbonden en ontbreekt gestructureerd contact. Volgens eigen zeggen vindt er wel *ad hoc* contact plaats, met name over het gebruik, de inrichting en het karakter van de nieuwe waterkering, zeker ook met het oog op het beheer van de waterkering.⁸ Het waterschap komt echter alleen in beeld wanneer de gemeente of de projectontwikkelaar advies met betrekking tot de waterhuishouding heeft, of als er zich problemen voordoen. Nadat de plannen goedgekeurd zijn, is de betrokkenheid van het waterschap dan ook in feite gering. Dit is in samenspraak tussen gemeente, projectontwikkelaar en waterschap overeengekomen. Waar eerst sprake was van structureel overleg in de planfase, is nu enkel incidenteel contact. De betrokken personen vanuit gemeente en waterschap blijven wel gelijk, hoewel de structuur van het netwerk aanzienlijk veranderd is.

8.4 Analyse

8.4.1 Motivatie

Uit de gesprekken die zowel met de gemeente als het waterschap gevoerd zijn, komt naar voren dat beide partijen—alsmede ook de projectontwikkelaar—er veel aan gelegen was om het waterbelang in deze plannen een prominente rol te geven. De gemeente Zwolle had het hoge water van 1998—waarbij het plangebied onder water had gestaan en delen van Zwolle bedreigd werden door hoog water van onder andere de Nieuwe Wetering—nog vers in het geheugen en was er alles aan gelegen een dergelijke situatie te voorkomen. Hierdoor was het voor het waterschap niet moeilijk de gemeente te overtuigen van zowel het belang van een goede waterberging aan de Nieuwe Wetering als ook de rol die het waterschap in het proces diende te spelen. De gemeente en het waterschap deelden derhalve het streven naar een goede waterberging en waterhuishouding van het plangebied en trokken hierin samen op naar de projectontwikkelaar toe. Deze had geen andere keuze dan deze uitgangspunten als randvoorwaarde voor ontwikkeling te accepteren.

⁸De beheersverplichting is door de projectontwikkelaar afgekocht en het beheer zal derhalve door het waterschap plaatsvinden.

Binnen het netwerk was er dan ook overeenstemming over de nagestreefde waterdoelstellingen. Hierdoor verliep de communicatie prettig en waren wederzijdse stellingnames duidelijk. Aangezien de gemeente de doelstellingen van zowel de projectontwikkelaar als het waterschap deelde, had deze het waterschap als het ware 'gedelegeerd' om het publieke—water—belang in dit project te vertegenwoordigen. Hierdoor vond veel communicatie direct tussen waterschap en projectontwikkelaar plaats. De gemeente vertrouwde erop dat het waterschap dit professioneel en adequaat kon doen. De motivatie van de gemeente was dan ook zeer hoog, waardoor het waterbelang positief benaderd werd.

De projectontwikkelaar had uiteraard een andere primaire doelstelling: winst maken op het project. Het waterschap geeft aan dat het belangrijk is geweest dat ook vanuit de beide overheidsinstellingen deze doelstelling werd gerespecteerd. Op deze wijze kon men open tegenover elkaar zijn, zonder dat er dubbele agenda's vermoed werden. Deze openheid werkt dan ook door in het vertrouwen dat de verschillende partijen opgebouwd hebben in de loop van het proces.

8.4.2 Vertrouwen

Het delen van de doelstellingen is volgens het waterschap de basis van een sterk onderling vertrouwen. Waar door de projectontwikkelaar aangegeven werd, dat het in het begin leek alsof er 'spanningen' in de relatie tussen gemeente en waterschap bestonden, bleek gedurende het proces dat het wederzijds vertrouwen sterk groeide. De aard van de betrokkenheid van het waterschap en de frequentie van de contacten geven aan dat er genoeg mogelijkheid was om vertrouwen op te bouwen. Vertrouwen wordt door het waterschap gezien als *de* essentiële factor in het doorlopen proces. Deze heeft dan ook haar invloed gehad op zowel de kennisuitwisseling in als de beheersing van het project.

Vertrouwen bouwt zich over tijd op. Dat blijkt ook zeker in deze casus: De gemeente Zwolle en het Waterschap Groot Salland hebben ook buiten dit project al ruim 25 jaar lang contact met elkaar, vaak ook door dezelfde personen. Dit bestendigt het netwerk—je weet wat je aan elkaar hebt—en werkt door in volgende projecten. Dit uitte zich in het feit dat de gemeente feitelijk de wateropgave aan het waterschap overgelaten had: De gemeente vertrouwde erop dat het waterschap het publieke belang effectief zou verdedigen ten opzichte van de projectontwikkelaar. Dit vertrouwen is door het waterschap niet beschaamd: De gemeente is uitermate te spreken over de manier waarop dit project verlopen is. Van beide kanten zijn alle toezeggingen nagekomen: een goede basis voor samenwerking en het opbouwen van vertrouwen, wat dan ook als hoog beschouwd kan worden.

In het kader van de consistentie van het optreden van beide partijen valt er toch nog een punt van kritiek aan te dragen: het waterschap kreeg de indruk dat er meerdere verschillende meningen binnen de gemeente Zwolle aanwezig waren, afhankelijk van wie gesproken werd. Dit is op zich niet verwonderlijk, daar ook binnen het gemeentelijk apparaat verschillende expertises en inzichten leven, afhankelijk van de afdeling waarmee gesproken wordt. Elke afdeling—ecologie, ruimtelijke ordening, financieel—heeft haar eigen accenten en taken, waardoor automatisch verschillende doelstellingen de boventoon voeren. Doordat het projectmanagement duidelijk was over de gevoerde lijn en ook op bestuurlijk niveau al snel overeenstemming was, heeft deze inconsistentie een verwaarloosbare invloed gehad op het proces.

8.4.3 Kennis en kennisuitwisseling

Beide partijen geven aan dat de wederzijdse uitwisseling van informatie, kennis en kunde soepel verliep. Er was veelvuldig formeel en ook informeel contact tussen de betrokken partijen. De gemeente vertrouwde erop dat het waterschap ook adequate en bruikbare kennis leverde aan de projectontwikkelaar. Hierbij hielp het, dat in de opgerichte werkgroep voornamelijk specialisten in waterbeheer zitting hadden. Hierdoor kon op basis van dezelfde kennis en binnen hetzelfde vakgebied gecommuniceerd wor-

den. De conclusies van dit overleg konden dan in de overige planvorming meegenomen worden. Door deze wijze van opereren werd voorkomen dat de technische discussie op het bestuurlijk niveau gevoerd zou moeten worden. Het waterschap was nadrukkelijk de leverancier van expertkennis binnen dit project, waardoor zij bij elke denkstap in het proces betrokken werd. De zelfde taal werd gesproken en er was sprake van een goede kennisuitwisseling.

8.4.4 Beheersing

Door de gekozen constructie van compensatie van de waterberging kon het waterschap dit onderdeel van het plan tot in de details beheersen. Aangezien de verplichting van de projectontwikkelaar contractueel vastgelegd was, bestond zekerheid dat deze nageleefd zou worden. Ook overige financiële afspraken zijn contractueel vastgelegd. Bovendien was het waterschap zelf de initiatiefnemer van de ontwikkeling van het plan Sekdoorn, waardoor zelf toegezien werd op de uitvoering van deze plannen. De beheersing van het proces rondom de waterbergings-opgave was dus optimaal, waardoor het waterschap een correcte uitvoering van het plan Sekdoorn zelf in de hand had.

De beheersing van de uitvoering van het eigenlijke plan Wipstrikpark is minder. Het waterschap geeft toe dat zij er van uitgaat dat dit project, zeker gezien de constructieve onderlinge samenwerking, volgens het gezamenlijk opgestelde plan uitgevoerd zal worden. Hiervoor zijn geen additionele mechanismen tot beheersing ingebouwd. Wel heeft het waterschap technische controles uitgevoerd, daar er sprake is van een nieuwe waterkering—de verlegde dijk. Het belang van een waterkering is dusdanig groot dat deze technische inspectie noodzakelijk is. Afgezien van de waterkering is er vanuit het waterschap weinig zicht op de uitvoering van het project. Er wordt vanuit gegaan dat de gemeente bij problemen de weg naar het waterschap weet te vinden. De gemeente op haar beurt bevestigt dit. Toch geven beide partijen aan dat zij goed zicht op het handelen van de ander hebben. Dit kan voortkomen uit voorgaande ervaringen en het opgebouwde vertrouwen tussen gemeente en waterschap.

8.5 Beantwoording deelvragen

Op basis van de bovenstaande beschrijving van de case en de analyse van de variabelen, kunnen de deelvragen die in paragraaf 4.2 gesteld zijn beantwoord worden.

8.5.1 Deelvraag 1

Deelvraag 1: *“Hoe ziet het gevormde watertoetsnetwerk er uit?”*

De kern van het netwerk bestaat uit het waterschap, de gemeente Zwolle en projectontwikkelaar DLH. Al vroeg in het proces werd een gestructureerd projectteam gevormd, dat elke 3 weken bij elkaar kwam. In dit netwerk hadden voornamelijk de technisch specialisten zitting. Dominante partij was de projectontwikkelaar, zowel de gemeente als het waterschap hadden voornamelijk een faciliterende rol. Voor het creëren van compensatie van de waterberging werd het waterschap de centrale actor in het netwerk. Hier was dan ook een verschuiving merkbaar. Het netwerk bestond zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau. Na vaststelling van de plannen is het projectteam Wipstrikpark ontbonden en vonden contacten minder frequent en gestructureerd plaats.

8.5.2 Deelvraag 2

Deelvraag 2: *“Welke variabelen zijn binnen het beleidsnetwerk bepalend voor de uitkomst van het watertoetsproces en hoe hangen deze variabelen met elkaar samen?”*

Bepalende factor voor de uitkomst van het watertoetsproces is de motivatie van de gemeente. Door ge-

beurtenissen in het verleden—hoogwater enige jaren eerder—was de gemeente overtuigd van het belang dat aan ruimte voor water gegeven diende te worden. Het feit dat gemeente en waterschap hier op één lijn zaten en gezamenlijk konden optrekken naar de projectontwikkelaar is bepalend geweest voor het proces.

De motivatie heeft doorgewerkt in het vertrouwen binnen het netwerk: het vertrouwen in de intenties was groot. Daarnaast heeft de frequentie van contacten en het feit dat dezelfde personen vanuit gemeente en waterschap ook in het verleden regelmatig samengewerkt hebben bijgedragen aan een zeer goed vertrouwen, waardoor gezamenlijk gezocht kon worden naar praktische oplossingen voor de wateropgave.

8.5.3 Deelvraag 3

Deelvraag 3: *“Heeft het waterschap voldoende zicht op de uitvoering en heeft zij voldoende mogelijkheden om de uitvoering van de wateropgave te sturen?”*

Het zicht van het waterschap op de compensatie-opgave was compleet, aangezien het waterschap hier de verantwoordelijke partij voor was. Hierdoor was het mogelijk om de primaire wateropgave zelf in de hand te houden, zodat van correcte uitvoering verzekerd kon zijn. De uitvoering van het project zelf was daarbij bijzaak, hoewel gezien het verplaatsen van de dijk hier ook technische controle plaatsgevonden heeft. De waterhuishouding van het plangebied veranderde niet radicaal, waardoor er geen noodzaak was tot intensieve beheersings-mogelijkheden hiervoor. De mogelijkheden tot bijsturing hier zijn beperkt, maar ook niet noodzakelijk geacht.

8.5.4 Deelvraag 4

Deelvraag 4: *“Op welke wijze beïnvloedt het watertoetsproces de uitvoerende fase van het ruimtelijke plan?”*

Het watertoetsproces en voornamelijk het opgebouwde vertrouwen heeft doorgewerkt in de uitvoerende fase van het project. Door het opgebouwde vertrouwen in de intenties van de gemeente was er geen noodzakelijkheid tot het inbouwen van intensieve beheersmogelijkheden. Het gegeven dat de gemeente er zelf ook alles aan gelegen is om wateroverlast te voorkomen, gezien de geschiedenis, geeft vertrouwen in de correcte uitvoering. Alle betrokkenen geven dan ook aan dat de uitvoering voorspoedig en conform plan ter hande is genomen. De keuze voor compensatie elders is een mogelijkheid die het waterschap uitgebreide mogelijkheden tot beheersing heeft geboden. Deze optie is als resultaat uit het watertoetsproces gekomen en dus direct aan het watertoetsproces toe te schrijven—zonder het project Wipstrikpark zou de waterberging Sekdoorn niet geopperd zijn. Het watertoetsproces heeft dus duidelijk systeemwinst gegenereerd, wat alle actoren motiveerde om de uitvoering ook een succes te laten worden. Het gezamenlijk bereikte resultaat—waar alle actoren trots op zijn—creëerde korte lijnen ook tijdens de uitvoering, en zal vermoedelijk een positief effect hebben op toekomstige contacten.

8.6 Evaluatie case 3: Wipstrikpark

Volgens zowel de gemeente als het waterschap, heeft de onderlinge samenwerking in het project Wipstrikpark in een zeer constructieve en ontspannen atmosfeer plaatsgevonden. Centraal hierin stond de grote mate van overeenstemming van de nagestreefde doelen en het wederzijdse begrip voor elkaars doelstellingen en wensen. De gemeente Zwolle is er veel aan gelegen om wateroverlast te voorkomen. De wateroverlast van 1998 heeft er dan ook toe bijgedragen dat de gemeente zich nog meer dan voorheen bewust is van het belang van een goede waterhuishouding. Door vanaf een vroegtijdig stadium van

de planontwikkeling al samen op te trekken naar de projectontwikkelaar toe, werd de basis gevormd voor een goed doorlopen proces gebaseerd op wederzijds vertrouwen. Door de koppeling van plannen en doelen met betrekking tot de waterberging werd ook het project Sekdoorn een succes. Alle betrokken partijen—ook de projectontwikkelaar—gaven na afloop aan zeer te spreken te zijn over het proces en het zelfs trots te zijn op bereikte resultaat.

Deze casus illustreert op treffende wijze wat de toegevoegde waarde kan zijn van het watertoets-proces: niet alleen wordt voorkomen dat er een negatieve invloed op het watersysteem wordt uitgeoefend, het watertoets-proces biedt ook aanknopingspunten voor het aangrijpen van kansen voor het watersysteem. De gerealiseerde berging in Sekdoorn is het resultaat van het aangrijpen van een geboden kans die de ontwikkeling van Wipstrikpark bood. Hierdoor is het netto effect van dit project op de waterhuishouding niet alleen niet negatief, maar zelfs uitermate positief te noemen. Samenwerking heeft dus wel degelijk toegevoegde waarde. De vraag is echter of dit toe te wijzen is aan het watertoets-proces in enge zin—de gemeente Zwolle en het Waterschap Groot Salland geven beiden aan dat de samenwerking over de laatste decennia steeds goed, productief en intensief is geweest. De invoering van de watertoets veranderde in dit opzicht dus weinig in de structuur en inhoud van de onderlinge contacten.

9 Case 4: Groot Holthuizen en 7Poort

Gemeente: Zevenaar
Waterschap: Rijn en IJssel
Provincie: Gelderland

Om aan de lokale en regionale behoefte aan woningen en bedrijventerrein te kunnen voldoen, heeft de gemeente Zevenaar besloten tot de grootschalige ontwikkeling van het gebied ten oosten van Zevenaar. De combinatie van grootschalige woningbouw en het aanleggen van een bedrijventerrein heeft invloed op de waterhuishouding van het gebied. In deze casus wordt duidelijk dat het spreken van elkaars taal het vertrouwen en daarmee de slagkracht kan vergroten en welk belang doelgerichte afspraken over de uitvoering kunnen spelen in het proces.

9.1 Casusbeschrijving

9.1.1 Locatie

Ten oosten van de kern Zevenaar, ingeklemd tussen het industriegebied Hengelder en de spoorlijn Zevenaar-Doetinchem in het westen, de Betuwelijn in het zuiden en de A12 in het noorden, bevindt zich een gebied dat in eerdere structuurvisies reeds aangewezen was als potentieel ontwikkelingsgebied. De locatie nabij de stedelijke regio Arnhem-Nijmegen en de Duitse grens maakt deze locatie uitermate geschikt voor zowel woningbouw als bedrijventerrein. Het terrein is een kleine 200 hectare groot en biedt dan ook mogelijkheden tot verschillende ontwikkelingen.

Het plangebied is gelegen in het stroomgebied van Waterschap Rijn en IJssel en ligt in het hoofdstroomgebied “Bevermeer”. Door het gebied loopt de Hengelder Leigraaf, een grote A-watgang met een belangrijke regionale waterafvoerende functie. Daarnaast zijn er verschillende kleinere watergangen die afwateren op de Leigraaf, met zowel een functie voor het gebied zelf als daarbuiten. Het gebied is komvormig: het westen is relatief droog, terwijl het overige deel van het plangebied relatief nat is.

9.1.2 Ontwikkeling

De gemeente Zevenaar heeft in 2005 het initiatief genomen om dit gebied te ontwikkelen tot een grootschalige woningbouwlocatie en een bedrijventerrein voor verschillende categorieën bedrijvigheid. De woningbouwlocatie wordt ontwikkeld onder de naam “Groot Holthuizen” en het bedrijventerrein als “7Poort”. In totaal is in de plannen voorzien in 93 hectare bedrijvigheid en 57 hectare woningbouw, welke ruimte biedt aan maximaal 1.500 woningen. Daarnaast zal langs de spoorlijn Zevenaar-Doetinchem een station en transferium gebouwd worden.

9.1.3 De wateropgave

Met betrekking tot de waterhuishouding is in dit plan een aantal zaken van belang. Ten eerste uiteraard de waterhuishouding van het gebied zelf. Het verharde oppervlak zal aanzienlijk toenemen door toevoeging van bebouwing. In het kader van de trits vasthouden-bergen-afvoeren zal er binnen het plangebied ruimte voor infiltratie en retentie van hemelwater gevonden dienen te worden. Bovendien kan er sprake zijn van vervuild hemelwater vanuit het bedrijventerrein—met name bij de bedrijvigheid in categorie 3 en 4 die aan de noordzijde van het plangebied voorzien is. Ook de riolering van het gebied dient hier op ingesteld te zijn.

Tweede opgave is het behouden van de regionale afvoerende functie van voornamelijk de Hengelder Leigraaf, die van oost naar west door het gebied loopt. Deze relatief brede A-watergang heeft een belangrijke functie zowel voor het gebied zelf als voor het gebied bovenstroomse. Deze dient tijdens de uitvoering en na realisatie behouden te blijven.

De laatste majeure opgave is het verplaatsen van de persleiding die dwars door het gebied loopt. Hoewel van deze persleiding gebruik gemaakt kan worden om de riolering op aan te sluiten, betekent dit tevens een verhoging van het debiet—de hoeveelheid afvalwater. Zowel het tracé als de capaciteit van de persleiding zijn dus van belang in de planvorming.

9.2 Het watertoetsproces

Eind 2005 heeft de gemeente contact gezocht met het Waterschap Rijn en IJssel (WRIJ), waarbij de intentie om het gebied Zevenaar-Oost te ontwikkelen gemeld werd. Het waterschap werd gevraagd om advies. Het proces bevond zich op dit moment nog in een zeer vroeg stadium—het waterschap is dus op een vroeg moment betrokken in het proces. Het waterschap is vanaf dit moment betrokken in het overleg met betrekking tot de waterhuishouding. In dit overleg hadden gemeente, projectbureau, adviesbureau Grontmij en het waterschap zitting om de wateropgave in beeld te brengen en een goede waterhuishouding voor het gebied te ontwerpen.

Vanaf het begin heeft het waterschap duidelijke randvoorwaarden met betrekking tot de wateropgave gesteld. Zij beschouwde deze randvoorwaarden als harde eisen waaraan de gemeente moest voldoen bij de planvorming. Deze houding werd door de gemeente als rechtlijnig ervaren. Hoewel er hierdoor duidelijkheid was over de uitgangspunten die het waterschap hanteerde, had het proces hierdoor in het begin vooral een zakelijk en technisch karakter. De gemeente zocht de goedkeuring van het waterschap, het waterschap stelde zich op als verdediger van het waterbelang. Naar mate het proces vorderde, werden de stellingnames minder hard: van een onderhandelingsproces verschoof de focus naar een samenwerkingsproces. Echter, het waterschap had nog niet het idee dat zij echt grip op de situatie had. Er werd veel met elkaar gesproken, maar weinig concreet besloten. Het leek alsof de ambtelijke organisatie om de inhoud heen draaide en in haar standpunten volharde. Het projectbureau, dat naarmate het proces vorderde het belang van de gemeente in de planvorming overnam, beaamt dit: er leek voordat het projectbureau ingeschakeld werd sprake te zijn van een moeizame relatie tussen de gemeente en het waterschap.

Een mogelijke oorzaak hiervan, die ook in dit proces relevant is geweest, is de algemene beleidslijn van het waterschap om de ondergrond van A-watergangen in eigen bezit te hebben. Binnen het stroomgebied is het waterschap daar doorgaans goed in geslaagd. Echter niet binnen de gemeente Zevenaar, deze heeft hier niet mee ingestemd. Onenigheid over de toepassing van deze beleidslijn kan bijgedragen hebben aan de moeizame relatie.

Mede hierdoor werd door adviesbureau Grontmij geopperd om de gemaakte afspraken—over zowel de uitgangspunten van het watersysteem als de financiële verdeling van kosten—vast te leggen in een waterovereenkomst. Feitelijk werd hiermee de beslissing overgelaten aan het bestuurlijk overleg. Wederzijds was er de behoefte om zaken vast te leggen, waardoor bestuurders van gemeente en waterschap de overeenkomst op 14 mei 2007 getekend hebben. Deze overeenkomst vormde de basis voor de rolverdeling in toekomstige contacten. Onderdeel van deze overeenkomst is dat er binnen dit project *wel* sprake is van de aankoop van de ondergrond van watergangen door het waterschap. Op welke grond de

gemeente hierin in dit project wel heeft toegestemd is onduidelijk. Het vermoeden bestaat dat dit een financiële reden heeft gehad.

Tegelijkertijd werd het bestemmingsplan uitgewerkt. In dit bestemmingsplan heeft water een prominente rol. De relevante wateraspecten worden expliciet benoemd en de gekozen ruimtelijke structuur beargumenteerd. Water is binnen het plan positief bestemd. Het waterschap heeft dan ook een positief wateradvies verstrekt. Resultaat van het watertoetsproes is dat de Hengelder Leigraaf verlegd gaat worden en de oorspronkelijke loop gedempt. De afvoer van hemelwater in het gebied zal in Groot Holthuizen voor ongeveer 25% via infiltratie plaatsvinden, het overige hemelwater zal zo veel mogelijk bovengronds via wadi's worden afgevoerd. Deze zal terechtkomen in de brede groenstrook die de woningbouwlocatie van het bedrijventerrein scheidt—de Landeweer genoemd. Het waterschap draagt financieel bij in de te maken kosten voor retentie. Het mogelijk verontreinigde hemelwater op het bedrijventerrein zal door middel van een verbeterd gescheiden rioleringsstelsel afgevoerd worden, en na passeren van een filter in de retentiegebieden geborgen worden. Hiervoor is gebruik gemaakt van de afkoppelbeslisboom die het waterschap hanteert.

Ook met betrekking tot het verleggen van de persleiding is overeenstemming bereikt. Punt van discussie was voornamelijk wat de kostenverdeling hierbij zou zijn. Aangezien het waterschap niet afschrijft op persleidingen, stelde zij dat geen financiële bijdrage geleverd zou worden. Na overleg en onderhandelingen is echter overeengekomen dat het waterschap de kosten zal dragen van de capaciteitsvergroting van het overnamepunt. De uiteindelijke kostenverdeling van het verleggen van de persleiding is dan ook 20% voor rekening van het waterschap en 80% voor kosten van de gemeente.

Zowel waterschap als projectbureau hebben de samenwerking als constructief en positief ervaren. Een aantal kwesties is doorgeschoven naar de uitvoeringsfase. Hierover dient nog overleg plaats te vinden.

9.3 Van plan naar uitvoering

Op dit moment wordt het plan gefaseerd uitgevoerd. Fase 1 (De Tol, 450 woningen) en fase 2 (De Bem, 300 woningen) van Groot Holthuizen wordt op dit moment gerealiseerd. Ook wordt er al druk gebouwd op het bedrijventerrein. De natte infrastructuur is grotendeels aangelegd, maar dient voor een deel nog aangesloten te worden op het watersysteem. De Hengelder Leigraaf is tijdelijk verlegd, in afwachting van afstemming rondom onder andere een gasleiding die door het gebied loopt en die de precieze loop van de watergang kan beïnvloeden. De persleiding is verlegd en het gemaal is geplaatst. Het gemaal is van de kleuren en het logo van het waterschap voorzien, maar deze is nog niet overgedragen aan het waterschap. Gesprekken hierover zijn in een vergevorderd stadium.

De eerste bewoners van De Tol hebben inmiddels hun intrek genomen in hun woning. Er is op dit moment nog geen sprake van bijstelling van de plannen. Echter, gezien de financiële crisis valt dit niet uit te sluiten. In de plannen is rekening gehouden met een ruime marge voor retentie en afvoer van hemelwater. In dit opzicht is als het ware ingedekt voor mogelijke toekomstige—zij het gelimiteerde—toename van verharding.

9.3.1 Uitvoering en de rol van het waterschap

De vaststelling van het bestemmingsplan betekende op geen enkele wijze het einde van het proces: het projectbureau en waterschap hebben elke zes weken structureel overleg met betrekking tot het watersysteem. Hier worden niet alleen problemen besproken, maar wordt ook concreet invulling gegeven aan de afspraken die in het waterakkoord staan. Zo staan er nog kwesties open als de definitieve loop van de

Hengelder Leigraaf en hoe om te gaan met de gasleiding. Daarnaast is er sporadisch overleg in het professionele afstemmingsoverleg, waar een grotere verscheidenheid van partijen—zoals brandweer en politie—zitting in hebben om meer integrale zaken af te stemmen.

Verder is er tussen projectbureau en de medewerkers beheer en onderhoud van het waterschap veelvuldig contact met betrekking tot de meer praktische zaken van het toekomstige watersysteem, voornamelijk met betrekking tot het toekomstige beheer en onderhoud, welke het waterschap voor het grootste deel op zich zal nemen.

9.4 Analyse

9.4.1 Motivatie

Met betrekking tot de motivatie van de gemeente valt de zakelijke houding op: het projectbureau geeft aan dat de voornaamste reden om het watertoetsproces te doorlopen het verkrijgen van goedkeuring van het waterschap is. De projectorganisatie is sterk resultaatgericht—het waterschap is een partij die het behalen van resultaat in potentie zou kunnen frustreren en dient dus betrokken te worden om het resultaat veilig te stellen. Deze motivatie komt derhalve voort uit een evaluatie vooraf van de eigen effectiviteit. Deze effectiviteit zou bedreigd kunnen worden door het waterbelang ondergeschikt te maken aan overige belangen. In de praktijk deelt en respecteert het projectbureau de waterbelangen, en draagt zij deze actief uit naar de rest van de gemeentelijke organisatie. Hierbij speelt mee dat bij het projectbureau de kennis en ervaring aanwezig is van watersystemen en de rol hiervan in het succesvol afronden van een ruimtelijk project.

Daarnaast wordt water vanuit stedenbouwkundig oogpunt ook als een kans gezien, zeker wanneer gekeken wordt naar de belevingswaarde van water. De gemeente is voor een aantrekkelijk woonmilieu gebaat bij een goed functionerend en aantrekkelijk watersysteem. Dit is terug te vinden in het stedenbouwkundig plan en werkt door in de waarde die aan—vooral bovengronds—water wordt gehecht in de planvorming. Water wordt dus zowel positief als negatief benaderd—waarbij beide benadering zorgen voor een goede motivatie van de kant van de gemeente om het waterbelang een plek te geven binnen de plannen.

9.4.2 Vertrouwen

Zowel het projectbureau als het waterschap geven aan dat de eerste communicatie tussen gemeente en waterschap stroef verliepen—ervaringen uit het verleden speelden zeker in het begin sterk mee in het proces. Gaandeweg groeide echter het onderling vertrouwen. Vanuit het waterschap werd dit bevorderd door inzicht in de technische kunde en het praktijkgerichte denken dat in de projectorganisatie aanwezig was. Bovendien werd duidelijk dat het projectbureau—en dan met name de civieltechnisch projectleider—effectief zaken bij de gemeente voor elkaar kon krijgen. Het vertrouwen werd dan ook grotendeels gebaseerd op de competentie van het projectbureau. Ook met betrekking tot de intentie was er sprake van wederzijds respect voor elkaars doelstellingen. Begrip voor elkaars belangen en een sterke resultaatgerichtheid creëerde derhalve vertrouwen.

De gekozen constructie om gebruik te maken van een projectbureau, met veelal op projectbasis ingehuurde experts, heeft er zorg voor gedragen dat de moeizame relatie tussen gemeente en waterschap in dit project uiteindelijk geen rol van betekenis heeft gespeeld. Door met een *'tabula rasa'* te beginnen, kon op basis van wederzijds vertrouwen tot overeenstemming gekomen worden. Bovendien sloot de praktijk- en resultaatgerichtheid van de projectorganisatie beter aan bij de werkwijze en doelstellingen van het waterschap.

Zowel waterschap als projectbureau hebben wederzijds een centraal aanspreekpunt. Aangezien deze beide dezelfde 'taal' met betrekking tot het watersysteem spreken, verloopt de communicatie soepel. Men weet elkaar te vinden, ook buiten de officiële kanalen om. Wel wordt toegegeven dat dit sterk afhankelijk is van de betreffende persoonlijkheden. Wel is het ongelukkig dat binnen het waterschap de afgelopen twee jaar achtereenvolgens vier verschillende personen het aanspreekpunt voor de gemeente Zevenaar waren. Echter, gezien de hoge frequentie waarmee overlegd wordt, is er voldoende mogelijkheid gecreëerd om vertrouwen op te bouwen, ook met de huidige accountmanager.

Het proces van vertrouwen opbouwen is dan ook zeker waarneembaar in deze case—waar het vertrouwen eerst laag was, kan het nu als goed bestempeld worden.

9.4.3 Kennis en kennisuitwisseling

De kennisuitwisseling binnen dit project is zoals te verwachten is: informatie wordt op verzoek uitgewisseld, en het waterschap is vaak voortijdig geïnformeerd over intenties van de gemeente en over zaken die 'op de agenda' komen. Beide partijen hebben een uitermate professionele houding op dit gebied. Het is duidelijk dat elkaars taal gesproken wordt: meer de taal van de praktijk dan die van de ambtenarij. De uitwisseling van kennis is dan ook vaak van technische aard. Beide partijen begrijpen deze 'taal' wat op haar beurt wederzijds vertrouwen kweekt.

Opvallend is het belang dat door zowel waterschap als projectbureau gehecht wordt aan de praktijkkennis van de medewerker beheer en onderhoud van het waterschap. Zeker op praktisch gebied wordt deze kennis meegenomen met het oog op het toekomstige onderhoud van het gebied. De projectorganisatie maakt dankbaar gebruik van de toegang tot deze praktijkkennis van zowel het gebied als ook het onderhoud na realisatie. Zij ziet de toegevoegde waarde van anticiperen op het onderhoud en beheer hierdoor zeker in. Zowel de uitwisseling van kennis als het spreken van elkaar vinden derhalve in voldoende mate plaats.

9.4.4 Beheersing

In dit project is gekozen voor een redelijk hard instrument met betrekking tot beheersing: de waterovereenkomst. De waterovereenkomst is een op bestuurlijk niveau vastgesteld contract waarin de uitgangspunten met betrekking tot het watersysteem benoemd staan alsmede de financiële verdeling van de kosten voor de aanleg en onderhoud van het watersysteem. Gemaakte afspraken staan zwart op wit. Dat betekent echter niet, dat hier niet van afgeweken kan worden: er zijn mogelijkheden tot flexibiliteit. Wel impliceert dit, dat afwijkingen in wederzijds overleg plaats dienen te vinden. Het waterschap geeft aan dat het afsluiten van de waterovereenkomst prettig werkt—er is geen onduidelijkheid over de uitgangspunten en de mate van overeenstemming hierover. Verder zijn er ook financiële afspraken gemaakt. Op initiatief van het waterschap is afgesproken dat pas tot betaling overgegaan wordt na terugkoppeling van de resultaten. Hiermee is derhalve een reflectie-moment ingebouwd om te zien of de overeengekomen afspraken nageleefd zijn. Door het financiële incentief zal de gemeente hiertoe sneller bereid zijn dan bij het ontbreken hiervan.

Door de structuur van zes-wekelijks overleg is ook in de uitvoeringsfase goed zicht op het handelen van het projectbureau. Dit overleg staat geheel in het teken van het watersysteem, waardoor ook de gemeente gedwongen wordt dit belang in de gaten te blijven houden. Bovendien wordt vanuit het waterschap door de medewerker beheer controle uitgevoerd op de aanleg van de natte infrastructuur. Het waterschap heeft een vergunning afgegeven voor de aanleg en aanpassing van het watersysteem, en hier wordt actief toezicht op gehouden. Wanneer onregelmatigheden geconstateerd worden, wordt dit

via het overleg teruggekoppeld. De lijntjes blijven hierdoor ook kort.

Door de stevige vastlegging van de gemaakte afspraken en het regelmatige overleg heeft het waterschap uitstekende middelen tot beheersing van het proces in handen, ook na vaststelling van het plan. Het kan mogelijk zijn dat deze mate van strakke beheersing een negatief effect heeft op het vertrouwen vanuit de gemeente voor de lange termijn. Het waterschap krijgt het idee dat de gemeente Zevenaar minder gelukkig is met deze constructie: voor het direct hierop volgende project heeft de gemeente aangegeven geen behoefte hebben aan een uitgebreide waterovereenkomst zoals gesloten in Zevenaar-Oost. Dat is op zich niet verwonderlijk, daar elk project maatwerk vergt. Over de doorwerking van de gesloten overeenkomst op de relatie op de lange termijn kunnen derhalve nog geen uitspraken gedaan worden. Binnen dit project geven beide partijen aan de gekozen constructie prettig te vinden werken.

9.5 Beantwoording deelvragen

9.5.1 Deelvraag 1

Deelvraag 1: *“Hoe ziet het gevormde watertoetsnetwerk er uit?”*

Het netwerk bestond in het begin uit gemeente, gemeentelijk projectbureau, adviesbureau Grontmij en het waterschap. Dit overleg vond regelmatig plaats. Hierin is waar te nemen dat het projectbureau steeds meer de rol in het proces van de gemeente op zich nam—het projectbureau werd gaandeweg de dominante actor in het gevormde netwerk. Het netwerk bestond zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau en hier werd op momenten tussen geschakeld.

Na vaststelling van de plannen is het netwerk in gewijzigde vorm blijven bestaan. De nadruk ligt nu meer op de uitvoering. Er is elke zes weken gestructureerd overleg over de wateropgave. Hierbij zijn naast projectbureau en accountmanager van het waterschap regelmatig ook de uitvoerder en de beheer- en onderhoudsmedewerker van het waterschap aanwezig. Het netwerk heeft hiermee een ander, meer praktisch, karakter gekregen.

9.5.2 Deelvraag 2

Deelvraag 2: *“Welke variabelen zijn binnen het beleidsnetwerk bepalend voor de uitkomst van het watertoetsproces en hoe hangen deze variabelen met elkaar samen?”*

Bepalend voor de uitkomst van het proces was het toenemende vertrouwen tussen projectbureau en waterschap. Deze relatie heeft zich in de loop van het proces verstevigd, en uiteindelijk zorg gedragen voor de gekozen structuur van regelmatig overleg. Dit is een zelfversterkend proces waarbij frequent contact het vertrouwen versterkt. Hierdoor was overeenstemming over de doelstellingen, uiteindelijk resulterende in een formeel vastgelegd waterakkoord—wat de uitgangspunten en rollen nogmaals vastlegde: een vorm van zelfbinding dat uiting gaf aan het onderlinge vertrouwen. Deze overeenstemming vindt zijn weerslag in de waterparagraaf van het bestemmingsplan en heeft dan ook direct effect gehad hierop.

Dit waterakkoord gaf de basis om een aantal vraagstukken naar de toekomst te verschuiven, zodat het bestemmingsplan goedgekeurd kon worden, vertrouwend dat ook na vaststellen gezamenlijk onderwerpen met betrekking tot het waterbelang met goed resultaat behandeld zouden kunnen worden.

9.5.3 Deelvraag 3

Deelvraag 3: *“Heeft het waterschap voldoende zicht op de uitvoering en heeft zij voldoende mogelijkheden om de uitvoering van de wateropgave te sturen?”*

Het waterschap heeft ook in de uitvoeringsfase nog een grote invloed op het project. Niet alleen wordt er structureel elke zes weken overleg gevoerd met de betrokken actoren, het waterakkoord als vorm van zelfbinding biedt een verzekering dat partijen zich ook aan de gemaakte afspraken houden. Daarnaast wordt door het waterschap de eigen medewerkers in het veld—voor beheer en onderhoud—effectief bij het proces betrokken. Niet alleen denken deze medewerkers oplossingsgericht mee tijdens de uitvoeringsfase, zij kunnen bovendien afwijkingen in de uitvoering signaleren en direct in dit overleg doorgeven aan het projectbureau. Op basis van de goede onderlinge samenwerking onderneemt deze dan actie.

Met betrekking tot de majeure opgaven, garandeert de financiële participatie van het waterschap dat terugkoppeling over de uitvoering van deze onderdelen aanwezig is. Uitkering van middelen vindt pas plaats wanneer deze onderdelen succesvol en volgens afspraak zijn voltooid. Ook hier is sprake van goede mogelijkheden om het proces te sturen.

9.5.4 Deelvraag 4

Deelvraag 4: *“Op welke wijze beïnvloedt het watertoetsproces de uitvoerende fase van het ruimtelijke plan?”*

Het watertoetsproces heeft gezien het bovenstaande een aanmerkelijke invloed op de uitvoerende fase van het proces. Niet alleen worden tijdens de uitvoerende fase nog ontwerpkeuzes gemaakt waarbij het waterschap actief betrokken is, de veelvoud aan manieren van het waterschap om de uitvoering te controleren zorgen voor een correcte uitvoering. Afwijkingen worden gesignaleerd en gecorrigeerd. Het watersysteem wordt dan ook zo uitgevoerd als vooraf afgesproken is. Indien er wijzigingen plaats dienen te vinden, worden deze met het waterschap besproken. De keuzes die in het watertoetsproces gemaakt zijn met betrekking tot de uitgangspunten en de rol van het waterschap werken derhalve door in het proces.

9.6 Evaluatie case 4: Groot Holthuizen en 7Poort

In deze casus is geïllustreerd hoe een relatie die moeizaam is, uiteindelijk in een concreet project weer verbeterd kan worden. In de ontwikkeling van Zevenaar-Oost waren hiervoor een tweetal factoren aan te wijzen: het afsluiten van de waterovereenkomst, en de gekozen projectstructuur van de gemeente Zevenaar.

De waterovereenkomst creëerde een stevig instrument met betrekking tot beheersing. Door afspraken te maken op procedureel en financieel vlak werden de rollen en de doeleinden vroegtijdig vastgelegd. Dit vormde een solide basis voor samenwerking, maar ook voor de beheersing. Door financieel bij te dragen in onderdelen van het project is bovendien de mogelijkheid gecreëerd om regelmatige terugkoppeling naar het waterschap plaats te laten vinden. Deze regeling is tot stand gekomen door slim bestuurlijk te schakelen: aangezien ambtelijk niet tot overeenstemming gekomen kon worden, werd de bal op het bestuurlijke niveau neergelegd. Na bestuurlijke besluitvorming waren de rollen en doelstellingen in het ambtelijk overleg verduidelijkt.

Het instellen van een projectbureau is in deze casus ook bepalend geweest. Hierdoor werd als het ware opnieuw begonnen met vertrouwen opbouwen. Vertrouwen, dat redelijk snel opgebouwd kon worden

door het spreken van dezelfde 'taal', het resultaat- en praktijkgerichte denken en het vertrouwen in de competentie van de organisatie. Dit vertrouwen heeft doorgewerkt in het proces en geresulteerd in frequent overleg en korte lijntjes.

Opvallend in dit project is verder de sterke nadruk die op het toekomstige beheer en onderhoud ligt. Door het actief betrekken van de medewerkers beheer en onderhoud werd niet alleen gezocht naar praktische oplossingen voor toekomstig onderhoud, maar door het optreden van deze medewerker was het ook mogelijk om eventuele afwijkingen en potentiële problemen voor het watersysteem vroegtijdig te signaleren en bespreekbaar te maken.

Groot Holthuizen en 7Poort zijn de komende jaren nog volop in ontwikkeling. Er dienen nog keuzes gemaakt te worden voor het oplossen van problemen, die in de bestemmingsplanprocedure naar de toekomst verschoven zijn. Het bovenstaande geeft aan dat in dit project ook na de vaststelling van het bestemmingsplan waterschap en projectbureau in samenwerking nog volop oog hebben voor de wateropgave.

10 Case 5: Kalterbroeken

Gemeente: Westerveld
Waterschap: Reest en Wieden
Provincie: Drenthe

Na een gemeentelijke herindeling is er in de gemeente Westerveld behoefte aan een centrale locatie voor nieuwbouw. Op basis van een ouder bestemmingsplan en de wens van de gemeente, zal ook een ecozone gerealiseerd moeten worden. In dit proces staan gemeente en waterschap gezamenlijk tegenover de projectontwikkelaar. Door het koppelen van elkaars belangen, wordt er draagvlak verkregen voor de realisatie van de ecozone.

10.1 Casusbeschrijving

10.1.1 Locatie

Ten westen van de kern Diever in de gemeente Westerveld, bevindt zich het plangebied Kalterbroeken. Dit gebied wordt aan de noordzijde begrensd door de Ten Darperweg, aan de westzijde door de gemeentelijke visplas en aan de oost- en zuidzijde Kalteren en is ongeveer 20,6 hectare groot. Het gebied bevindt zich in de ecologische verbindingzone tussen de ecologische hoofdstructuur (EHS) gebieden Berkenheuvel en Oosterzand. Midden in het plangebied ligt de rechtgetrokken Kwasloot, welke ontspringt in het nabij gelegen Drents-Friese Wold, en een goede waterkwaliteit en relatief natuurlijk habitat heeft. De Kwasloot is voor een groot deel bepalend voor de waterhuishouding in het plangebied en heeft ook daarbuiten een belangrijke waterafvoerende functie. Gezien de bodemgesteldheid is er in het gebied nagenoeg geen sprake van infiltratie, waardoor het grondwater sterk fluctueert en na buien erg hoog kan zijn—het gebied heeft dan ook een relatief grote kans op wateroverlast.

10.1.2 Ontwikkeling

Voordat in 1998 door een gemeentelijke herindeling de gemeente Westerveld ontstond, was het plangebied voorzien en bestemd voor recreatiewoningen, gekoppeld aan een ecologische zone en een zwembad. Na de gemeentelijke herindeling werd het lokale woningbouwbeleid, mede onder druk van de provincie Drenthe, dusdanig gewijzigd dat de voorziene recreatiewoningen plaats zouden moeten maken voor reguliere woningbouw, met het oog op de lokale behoefte aan woningen.

De grond was inmiddels verkocht aan een projectontwikkelaar: M-Drie, die van zins was om 166 woningen te ontwikkelen in het oostelijke deel van het gebied, gecombineerd met een ecologische zone aan de westzijde. Deze woningbouw zou bestaan uit laagbouw met veel groen. De planvorming zou in samenhang met de planvorming rond het stadhuis—dat net ten oosten van het plangebied voorzien was—ontwikkeld worden.

10.1.3 De wateropgave

Aangezien het plangebied redelijk nat is en er een relatief grote kans op wateroverlast bestaat, zal een groot deel van het gebied opgehoogd moeten worden. Daarnaast zal, doordat er nagenoeg geen infiltratie plaats kan vinden, het water richting het oppervlaktewater afgevoerd moeten worden. Een robuuste waterstructuur op de locatie is derhalve noodzakelijk.

Een tweede opgave betrof de geplande ecozone—die de natuurgebieden Berkenheuvel en Oosterzand

met elkaar beoogde te verbinden. Hierbij dient zorg gedragen te worden dat geen potentieel vervuild stedelijk water de ecozone binnen stroomt. De Kwasloot diende hierin ingepast te worden.

10.2 Het watertoetsproces

In 2001 is het planvormings-proces begonnen toen de gemeente samen met projectontwikkelaar M-Drie een projectgroep oprichtte met het oog op het ontwikkelen van het gebied Kalterbroeken. Naast deze projectgroep bevond zich ook een stuurgroep op bestuurlijk niveau. Al snel werd ook adviesbureau Bugel Hajema betrokken bij het project, om het eigenlijke plan op te stellen. Bugel Hajema werd ook verantwoordelijk voor het opstellen van het waterstructuurplan voor het gebied en de hiervoor noodzakelijke onderzoeken.

Het waterschap Reest en Wieden werd begin 2003 geïnformeerd over de voorgenomen plannen. Op dat moment was het aantal woningen en de doelstelling tot het creëren van een ecozone al vastgesteld. De gemeente lichtte de plannen toe, en gaf het waterschap de mogelijkheid hierop te reageren. Om vanaf het begin al duidelijkheid over het watersysteem ter plekke te hebben, bracht het waterschap allereerst de relevante systeeminformatie in. Al snel was er overeenstemming over de uitgangspunten, die in het ontwerpproces als randvoorwaarden zijn gehanteerd.

Met overeenstemming over de uitgangspunten had het proces verder met name een technisch karakter—aangegeven wordt dat het vooral de relevante technische experts waren die in overleg traden, niet de beleidsmedewerkers. Deze overleggen vonden doorgaans in een goede en open atmosfeer plaats. Aangegeven wordt wel, dat de gesprekken niet altijd even soepel verliepen. Overeenstemming over de te hanteren technische middelen was er niet altijd.

In reactie op het concept-bestemmingsplan liet het waterschap dan ook weten, dat hierin de gehanteerde uitgangspunten correct zijn weergegeven en dat deze aansluiten bij de beleidsdoelstellingen van het waterschap. Echter, een aantal technische aspecten waren naar oordeel van het waterschap onvoldoende belicht. Zo vreesde het waterschap voor potentiële verdroging van het omliggende gebied door invloed van de ontwikkeling. Het waterschap gaf dan ook aan graag in overleg te treden om gezamenlijk op zoek te gaan naar een oplossing, omdat zij zich anders genoodzaakt zag om een negatief wateradvies uit te brengen.

Dit gesprek is er gekomen en heeft plaatsgevonden op 11 februari 2005. In dit gesprek is onderling tot overeenstemming gekomen, waarna het waterschap op 7 maart 2005 een positief wateradvies afgegeven heeft.

In het vastgestelde bestemmingsplan is een belangrijke rol voor water weggelegd. Hoewel hierin enkel de Kwasloot positief als water bestemd is, wordt de inrichting van het woongebied gedomineerd door groene zones met brede wadi's waarin het hemelwater via de oppervlakte afgevoerd kan worden naar de Kwasloot. Het hemelwater wordt gebufferd en gereguleerd afgevoerd, zodat vervuiling van de ecozone zo veel mogelijk voorkomen wordt.

De retentie wordt binnen het plangebied voorzien in de ecozone ten westen van de woningbouw. De wadi's wateren door middel van flauwe taluds af op de Kwasloot, die naar het westen verplaatst zal worden en weer een meanderend karakter zal krijgen. Deze zal ingebed worden in een brede natuurzone zonder bebouwing. Ook zullen er retentie-poelen aangelegd worden. Hierdoor is er meer ruimte voor water gecreëerd en wordt er bovendien een positieve bijdrage geleverd aan het flora en faunasysteem.

Met het oog op het behoud van de huidige flora en fauna, is vastgesteld dat allereerst de ecozone gerealiseerd zal worden, en pas een jaar daarop de huidige loop van de Kwasloot gedempt zal worden. Dit geeft fauna de mogelijkheid om een nieuw habitat in de ecozone op te zoeken.

Daarnaast kan de hiervoor afgegraven grond gebruikt worden om de woningbouwlocatie op te hogen. Dit scheelt aanzienlijk in de kosten voor het aanvoeren van grond. De ecozone vervult dan ook meerdere doelstellingen.

Afspraken over beheer en onderhoud van het gebied zijn ook gemaakt: de gemeente wordt verantwoordelijk voor de openbare ruimte binnen de woningbouw—dus ook voor de wadi's. Het waterschap is de beoogde beheerder van de Kwasloot en de retentievijvers, terwijl voorzien is dat de ecozone in bredere zin overgedragen wordt aan een natuurorganisatie.

10.3 Van plan naar uitvoering

Het project Kalterbroeken wordt in een tweetal fases uitgevoerd: fase 1 voorziet in een de bouw van maximaal 100 woningen in de oostkant van het plangebied tot 2010. Fase 2 behelst de overige woningen. In 2015 dient de woningbouw dan voltooid te zijn. De ontwikkeling van de ecozone zal plaats moeten vinden voordat in fase 2 de Kwasloot gedempt zal worden—op de plaats van de huidige Kwasloot zijn woningen gepland.

Fase 1 voorloopt vooralsnog voorspoedig: een groot aantal woningen is al opgeleverd, hoewel ook hier de gevolgen van de economische crisis merkbaar zijn. Ook een groot deel van het nieuwe watersysteem is aangelegd, en is duidelijk waarneembaar binnen het gebied als grote, lager gelegen groenstroken. Ook in een deel van fase 2 zijn de wadi's reeds aangelegd.

De aanleg van de ecozone is echter nog niet gestart. Eén van de oorzaken hiervan is onenigheid over de vergoeding die de beoogde natuurorganisatie—Natuurmonumenten—voor het eigendom van de ecozone dient te betalen. De natuurorganisatie wil het gebied graag om niet verkrijgen, de projectontwikkelaar wil graag een redelijke vergoeding hebben voor het afstaan van de grond. Hier is een patstelling ontstaan, waarbij alle partijen naar elkaar wijzen, ook naar gemeente, provincie en waterschap, in de hoop dat deze financiële middelen bij willen dragen voor de overdracht. Dat is tot nu toe niet gebeurd, waardoor er nog niet begonnen is met de aanleg van de ecozone en de Kwasloot nog steeds door het gebied stroomt.

De gemeente geeft aan dat zij signalen ontvangen heeft, dat de projectontwikkelaar de grond van fase 2 en de ecozone zou wensen te verkopen aan een andere projectontwikkelaar. Dit zou de plannen grondig kunnen vertragen en frustreren, aangezien verondersteld kan worden dat de grond bestemd voor de ecozone veel minder rendabel is dan de grond waarop reeds woningen gerealiseerd zijn. Verder heeft er geen wijziging van de plannen plaatsgevonden na vaststelling van het bestemmingsplan.

De uitvoering lijkt dus momenteel op een dood spoor te zijn, waarbij een deel van het plan en bijbehorende watersysteem is opgeleverd, terwijl het tweede, waterhuishoudkundig belangrijke deel van het plan—de ecozone—voor onbepaalde tijd vertraagd is. De gemeente geeft echter duidelijk aan vast te houden aan de vastgestelde plannen en de ecozone en het watersysteem ook bij aanpassing van de woningbouwplannen niet ter discussie te stellen.

10.3.1 Uitvoering en de rol van het waterschap

Met betrekking tot de uitvoering van de vastgestelde plannen is de rol van het waterschap beperkt. Hoewel inmiddels besloten is tot een afstemmingsoverleg tussen gemeente en waterschap dat twee maal per jaar plaats zal vinden, is er slechts beperkt contact over de plannen zelf. Wel heeft het waterschap zitting in de projectgroep ecozone Kalterbroeken, die ook na vaststelling van het bestemmingsplan nog met regelmaat bij elkaar komt om de concrete invulling van de ecozone te bespreken. Aangegeven wordt dat dit nog best een behoorlijke inspanning vergt. Doordat in deze projectgroep—die weliswaar momenteel slechts sporadisch bij elkaar komt—nog contact tussen gemeente en waterschap onderhouden wordt, zijn de lijntjes nog wel kort.

10.4 Analyse

10.4.1 Motivatie

De gemeente Westerveld deelde al vanaf het begin de uitgangspunten die door het waterschap werden aangegeven. De gemeente heeft zelf als één van haar beleidsdoelstellingen het streven naar volledige afkoppeling van hemelwater, en gaat hierbij voortvarend te werk. Dat Kalterbroeken dan ook volledig afgekoppeld zou worden en van een robuust watersysteem voorzien zou worden, was voor de gemeente dan ook een streven. De gemeente geeft aan, dat één van de redenen om tot volledige afkoppeling over te gaan de hierbij te behalen financiële voordelen zijn: er dient immers minder vuil water aan de RWZI geleverd te worden.

Ook de ontwikkeling van de ecozone wordt door de gemeente gedeeld. Zij is hier zelf initiatiefnemer in, en heeft een zeer positieve rol voor water binnen de ecozone voor ogen. Niet alleen in het belang van flora en fauna, maar ook vanwege de belevingswaarde voor haar inwoners. Daarnaast

Ten slotte ziet de gemeente duidelijk in, dat door de rijksoverheid van haar verwacht wordt dat het waterbelang een goede plek binnen de planvorming krijgt. Dit niet doen, kan gevolgen hebben voor het welslagen van het project. Om te voorkomen dat het project niet van de grond komt, is samenwerking met het waterschap om het waterbelang een voldoende plek te geven dus gewenst. De gemeente accepteerde dat het waterbelang geen specifiek belang is van het waterschap, maar het *algemeen* belang dient. Zij accepteerde de waterbelangen dan ook als randvoorwaarde voor de ontwikkeling. Het feit dat het waterschap daarnaast ook oog had voor de gemeentelijke belangen, versterkte deze opstelling van de gemeente alleen maar. Bovendien had ook de provincie al bij de gemeente aangegeven dat deze zorg diende te dragen voor een adequaat watersysteem—er was dus ook druk van een hoger gelegen bestuurslaag aanwezig.

Gesteld kan dan ook worden dat de gemeente een zeer positieve houding had ten opzichte van het waterbelang. Doordat de doelstellingen en uitgangspunten met betrekking tot het watersysteem gedeeld werden, werd vaak één gezamenlijk blok gevormd tegenover de projectontwikkelaar.

10.4.2 Vertrouwen

Gemeente en waterschap geven beide aan dat er bij dit project gesprek sprake was van een hoog vertrouwen in elkaar. Ook voorafgaand aan dit project was er al regelmatig contact geweest tussen dezelfde personen van waterschap en gemeente, waardoor men wist wat men aan elkaar had. De gemeente vertrouwt er op dat het waterschap zich aan de afspraken houdt en is zich bewust van het belang van een goede duurzame relatie—men heeft elkaar in de toekomst namelijk óók nodig. Het feit dat de gemeente zich bewust was van het feit dat het waterschap actief meedacht over oplossingen, ook waar deze niet

direct het waterbelang raakten, verhoogde dit vertrouwen.

Tussen gemeente en waterschap is er dan ook sprake van een informele sfeer, waarbij men niet terughoudend is met aangeven hoe men over zaken denkt. Openheid en eerlijkheid werden niet enkel met de mond beleden, maar actief uitgedragen. Het vertrouwen tussen gemeente en waterschap is dan ook goed te noemen.

10.4.3 Kennis en kennisuitwisseling

De gemeente geeft aan dat zij grote waarde hecht aan de inhoudelijke expertise van het waterschap, en haar ook nadrukkelijk bij het proces betrokken om van deze kennis gebruik te kunnen maken. Niet alleen heeft dit toegevoegde waarde voor het proces, het is ook vele malen goedkoper dan zelf systeeminformatie door een adviesbureau te laten achterhalen. Vanaf het begin van het proces leverde het waterschap een grote verscheidenheid aan gebieds-specifieke informatie en deelde zij haar kennis en inzichten actief met de gemeente. De gemeente op haar beurt heeft alle concept-plannen naar het waterschap verzonden. Het waterschap geeft aan dat dit na vaststelling van de plannen minder vanzelfsprekend was, en dat zij actief achter bijvoorbeeld het matenplan aan diende te gaan. Deze verkreeg zij op aanvraag zonder problemen. De kennisuitwisseling was dan ook goed.

Met betrekking tot kennisovername geeft de gemeente duidelijk aan dat de inhoud en aard het waterbelang voor haar inmiddels duidelijk is. De specifieke technische know-how neemt wat meer tijd in beslag om over te nemen van het waterschap, alhoewel ook hier de invloed van de watertoets merkbaar is. Het waterschap speelt hierop in, door bijvoorbeeld haar vuistregels uit te leggen—zo wordt niet alleen de gewenste maatregel besproken, maar vooral ook de achterliggende redenen waarom deze gevraagd wordt.

10.4.4 Beheersing

Tijdens en na het watertoetsproces zijn meerdere manieren van beheersing gehanteerd. De eerste en meest duidelijk waarneembare, is het feit dat het waterschap naar aanleiding van het concept bestemmingsplan gedreigd heeft met het geven van een negatief wateradvies. Aangezien de gemeente dit graag wilde voorkomen, heeft er naar aanleiding hiervan overleg plaatsgevonden waar de beide partijen tot overeenstemming zijn gekomen. Dit beheersingsinstrument is dan ook effectief gehanteerd. De gemeente is zich bewust van de machtspositie van het waterschap en houdt hier rekening mee. Ook de wens van de provincie om het waterbelang in de plannen mee te nemen speelde hier nadrukkelijk een rol in. Hier is sprake van beheersing door middel van een hiërarchische relatie.

Verder is de gemeente zich zeer bewust van het feit dat zij voor toekomstige projecten wederom afhankelijk is van een goede relatie met het waterschap—en andersom kan ook het waterschap afhankelijk zijn van gemeentelijke medewerking. Op deze wijze wordt in het heden al met de toekomst rekening gehouden en wordt voorkomen dat zaken op de spits gedreven worden. Dit heeft in het planvormingsproces een aanzienlijke rol gespeeld.

Zowel waterschap als gemeente geven aan dat zij onvoldoende zicht hebben op de concrete uitvoering van het project. Zoals ook al eerder opgemerkt, staan zij hier feitelijk aan dezelfde kant, tegenover de uitvoerder die het plan realiseert. Beiden hebben geen specifiek beleid om de realisatie te bewaken. Er is wel gezamenlijk met de uitvoerder om de tafel gezeten om de waterproblematiek en aandachtspunten duidelijk te maken, maar controle op naleving van de voorschriften is er niet.

Aangezien de Kwasloot momenteel in eigendom van het waterschap is, en de nieuwe Kwasloot en de re-

tentie-gebieden dit gaan zijn, behoudt het waterschap door middel van eigendom zicht op de ontwikkelingen die hier plaats vinden. Dit is echter vooral van toepassing op de huidige watergang: het waterschap zal een vergunning af dienen te geven om deze te dempen. Zij zal dit uiteraard pas doen, als de nieuwe loop van de Kwasloot volgens plan gerealiseerd is. Dit is een machtig middel waarvan gebruik gemaakt zal kunnen worden mochten de ontwikkelingen hiertoe aanleiding geven. Aangezien het bestemmingsplan enkel de mogelijkheid tot aanleg van de ecozone realiseert, is door middel van de vergunning tot demping de aanleg van de ecozone af te dwingen. Wanneer om welke reden dan ook de projectontwikkelaar besluit de tweede fase van het project niet uit te voeren en de Kwasloot dus niet te dempen, vervalt deze mogelijkheid.

10.5 Beantwoording deelvragen

10.5.1 Deelvraag 1

Deelvraag 1: *“Hoe ziet het gevormde watertoetsnetwerk er uit?”*

De gemeente Westerveld heeft de planvorming grotendeels overgelaten aan projectontwikkelaar M-Drie en adviesbureau Bugel Hajema. Deze drie partijen vormen dan ook de projectgroep die het bestemmingsplan heeft voorbereid. Het waterschap onderhield contacten met al deze drie partijen, maar had zelf geen zitting in de projectgroep. Zij is door de gemeente in een vroegtijdig stadium betrokken om advies te verlenen. Ook hier is sprake van een netwerk op een tweetal niveaus: ambtelijk en bestuurlijk. Voor zo ver bekend heeft het bestuurlijke netwerk in deze casus geen rol gespeeld.

Een tweede (deel-)netwerk dat zich gevormd heeft, is de projectgroep ecozone. In dit netwerk hebben nog enkele andere organisaties zitting, zoals Natuurmonumenten en de Provincie Drenthe.

Geen van deze twee semi-geinstitutionaliseerde netwerken heeft het waterbelang centraal staan—in beide netwerken is water slechts een van vele belangen. Een centrale rol binnen de twee netwerken vervullen de gemeente en de projectontwikkelaar. De overige partijen zijn op verzoek van deze twee dominante actoren betrokken bij het project, om relevante kennis en expertise in te brengen. Hierbij hadden vooral het waterschap en Bugel Hajema veel contact met elkaar, met betrekking tot de technische invulling van de wateropgave.

Waar in het begin de contacten met regelmaat aanwezig waren, is dit in de loop der tijd steeds sporadischer geworden. Op dit moment zijn de gestructureerde contactmomenten tussen gemeente en waterschap slechts twee maal per jaar.

10.5.2 Deelvraag 2

Deelvraag 2: *“Welke variabelen zijn binnen het beleidsnetwerk bepalend voor de uitkomst van het watertoetsproces en hoe hangen deze variabelen met elkaar samen?”*

Gemeente en waterschap hebben gezamenlijk randvoorwaarden aan de projectontwikkelaar kunnen gesteld in het bestemmingsplan en de waterparagraaf. Dit is de uitkomst van een proces waarin de doelstellingen van gemeente en waterschap grotendeels overeen komen. Beide actoren hadden hierdoor vertrouwen in de intenties van elkaar. Een groot deel van de wateropgave is voortgekomen uit eerder gestelde randvoorwaarden—de ecozone stond al voor aanvang van het watertoetsproces gepland. Door verschillende belangen met elkaar te combineren—waaronder natuur en retentie, maar ook het winnen van grond om op te hogen—werd het draagvlak voor de ecozone vergroot. De gemeente zag mogelijkheden voor de ecozone, het waterschap sloot zich daar bij aan en wist daardoor haar belang aan de eco-

zone te verbinden.

10.5.3 Deelvraag 3

Deelvraag 3: *“Heeft het waterschap voldoende zicht op de uitvoering en heeft zij voldoende mogelijkheden om de uitvoering van de wateropgave te sturen?”*

Zowel het waterschap als ook de gemeente geven aan dat zij onvoldoende zicht hebben op de concrete uitvoering van het project. De projectontwikkelaar en uitvoerder zijn hier voor verantwoordelijk. Het waterschap dient zich dan ook niet te concentreren op de gemeente, maar op de private partijen.

De aanleg van de ecozone is nog niet aangevangen. Planmatig zijn de mogelijkheden om aanleg van de ecozone af te dwingen beperkt—het bestemmingsplan geeft slechts de mogelijkheid tot realisatie, niet de verplichting. Het waterschap heeft echter met de keurontheffing voor de demping van de Kwasloot een stevig middel tot beheersing in handen: deze ontheffing zal niet verleend worden, als de retentie en nieuwe loop van de Kwasloot niet gerealiseerd zijn conform de afspraken. Bovendien heeft de gemeente aangegeven de ecozone als absolute randvoorwaarde te zien voor ontwikkeling van het gebied. Deze doelstellingen gaan dus hand in hand, en het waterschap kan gebruik maken van de middelen tot beheersing die de gemeente tot haar beschikking heeft. Samen optrekken biedt grote mogelijkheden. Het zou goed kunnen dat dit nodig zal blijken te zijn, gezien de huidige ontwikkelingen op de woningmarkt.

10.5.4 Deelvraag 4

Deelvraag 4: *“Op welke wijze beïnvloedt het watertoetsproces de uitvoerende fase van het ruimtelijke plan?”*

De gedeelde doelstellingen van gemeente en waterschap beïnvloeden ook de houding van beide partijen tijdens de uitvoering. Er wordt tijdens de uitvoeringsfase gezamenlijk opgetrokken. Beide actoren hebben om deels overlappende redenen baat bij een goede uitvoering van het project en dan met name de ecozone. Ze zijn dan ook nog met elkaar en anderen in gesprek over de ecozone, en dat zal nog wel even zo blijven. Met betrekking tot de inrichting van het woongebied zijn er geen afwijkingen geconstateerd door waterschap en gemeente. Wel wordt toegegeven dat het zicht hierop beperkt is. De afvoer van hemelwater is binnen het plangebied wel goed waarneembaar: het straatbeeld wordt gedomineerd door goten en brede wadi's. Helaas kan nog niet vastgesteld worden hoe de aansluiting op de ecozone gerealiseerd zal worden.

De gemeente neemt het waterbelang bewust mee in de uitvoeringsfase en naar de uitvoerder toe—zij hecht grote waarde aan een goede relatie met het waterschap, omdat zij zich realiseert dat in de toekomst ook nog veelvuldig samengewerkt zal worden. De houding van de gemeente is dan ook door deze 'schaduw van de toekomst' vorm gegeven.

10.6 Evaluatie case 5: Kalterbroeken

In de case Kalterbroeken wordt eens te meer duidelijk, dat in het watertoetsproces—en dan met name de uitvoerende fase—meer partijen betrokken zijn dan enkel gemeente en waterschap. De relatie met verschillende private partijen is ook van belang. In deze case wordt door gemeente en waterschap samen opgetrokken naar de private partijen toe, omdat het belang gedeeld wordt. Er liggen dan mogelijkheden voor synergievoordelen, waarbij van elkaars kennis en apparaat gebruik kan worden gemaakt om de uitvoering in goede banen te leiden.

De gemeente is zich actief bewust van de geografische verhouding tot elkaar: in de toekomst zal ook samengewerkt moeten worden. Zij is zich ook bewust van de machtspositie van het waterschap—het waterschap kan door terughoudend op te treden een ontwikkeling voorkomen of frustreren. Deze mogelijkheid voor de toekomst beïnvloedt het handelen in het heden.

Het onderdeel van het plan dat reeds gerealiseerd is, lijkt aan de overeengekomen plannen te voldoen; de ruimte voor water is duidelijk terug te vinden in het straatbeeld. Voor de toekomst zijn de ontwikkelingen echter nog onzeker. Deze ontwikkelingen verdienen de aandacht van zowel waterschap als gemeente.

11 Conclusie

Met behulp van een vijftal cases is in deze rapportage de relatie tussen waterschap en gemeente tijdens het watertoetsproces bestudeerd. Hoewel elke case duidelijk verschillend was van de andere vier, is het mogelijk ook de gelijkenissen tussen de vijf cases te vinden. In dit hoofdstuk zullen enige algemene conclusies getrokken worden, en tevens zal antwoord gegeven worden op de vijf deelvragen en de centrale onderzoeksvraag.

11.1 Algemene bevindingen

Los van de onderzoeksvragen zijn er een aantal andere relevante bevindingen die in dit onderzoek naar voren kwamen.

Ten eerste wordt de conclusie van de eerdere evaluaties van de watertoets gedeeld dat het waterschap slechts beperkt betrokken is bij de locatiekeuze van ruimtelijke plannen. Dit valt mogelijk te verklaren doordat veel ontwikkelingslocaties al vaststonden voordat de watertoets haar intrede deed. Onderzoek in de toekomst zal moeten uitwijzen hoe de betrokkenheid van het waterschap bij de locatiekeuze in latere jaren vorm zal krijgen en hoe deze verbeterd kan worden.

Verder bevestigt dit onderzoek een andere conclusie van het rekenkameronderzoek in de provincie Overijssel: de vastlegging van afspraken en de documentatie van het watertoetsproces is van zeer wisselende kwaliteit maar laat doorgaans veel te wensen over. In het kader van de transparantie van het proces (één van de doelstellingen van de watertoets) is het gewenst dat afspraken, gestelde randvoorwaarden en uitgangspunten in een vroegtijdig stadium vastgelegd worden en gearchiveerd worden zodat gecontroleerd kan worden of hieraan voldaan is. Dat is helaas niet altijd het geval. Sterker nog: van de mogelijkheid tot het maken van een afsprakennotitie—door de Handreiking aanbevolen—wordt nog te weinig gebruik gemaakt.

Als laatste algemene bevinding dient gemeld te worden, dat het watertoets-netwerk aan verandering onderhevig is. In toenemende mate wordt door gemeentes de ontwikkeling van plannen, het schrijven van het bestemmingsplan en het verrichten van onderzoek uitbesteed aan particuliere partijen zoals adviesbureaus. Ook bij het bestuderen van deze cases was duidelijk dat de gemeente met regelmaat het schrijven van de waterparagraaf—en het tot overeenstemming komen hierover met het waterschap—uitbesteed had aan adviesbureaus. Hoewel hier winst te behalen valt in de doelgerichtheid, het spreken van elkaars taal en het gebruik maken van elkaars ervaring, betekent dit wel dat er een additionele schakel in het netwerk geplaatst wordt. Een schakel die niet het publieke belang dient, maar beoogt een winstgevende onderneming te zijn. Hoewel dit niet noodzakelijkerwijze hinderlijk is voor het watertoetsproces, kan in verminderde sprake zijn van het opbouwen van vertrouwen, gezien de wisselende contacten.

11.2 Beantwoording deelvragen

Deelvraag 1: *“Hoe ziet het gevormde beleidsnetwerk er uit?”*

De conceptualisering tot een beleidsnetwerk blijkt in grote lijnen met de praktijksituatie overeen te komen. Er is een netwerk ontstaan waarvan de kern—gemeente en waterschap—in meerdere projecten

met elkaar te maken heeft en de overige partijen per project binnen het netwerk betrokken worden. Gemeente en waterschap zijn geografisch tot elkaar veroordeeld. Dit betekent zowel een beperking van opportunistisch gedrag—daar dit in de toekomst bestraft zou kunnen worden—als een mogelijkheid tot “geven en nemen” tussen verschillende projecten. Zowel gemeente als waterschap zijn zich hiervan terdege bewust, waardoor beide partijen veel gelegen is aan het opbouwen en behouden van een goede onderlinge relatie. De relatie binnen het netwerk concentreert zich dan ook duidelijk op samenwerking in plaats van conflict.

Uit de bestudering van de cases blijkt verder, dat er eigenlijk geen sprake is van één enkel netwerk: het netwerk kent verschillende—deels overlappende—subnetwerken en niveaus. In het project ‘Bornsche Maten’ werd bijvoorbeeld gewerkt met verschillende thematische werkgroepen. Gevolg was een werkgroep hydrologie, die over het algemeen geïsoleerd was van de werkgroep ruimtelijke ordening en financiën. Verder is er in elk project een hoger niveau mogelijk: het bestuurlijke niveau. Dit niveau wordt doorgaans pas betrokken wanneer zich problemen voordoen, knopen doorgemaakt moeten worden of er financiële toezegging gedaan moeten worden. Wel valt op dat elk subnetwerk haar eigen ‘taal’ spreekt, waardoor deze niet altijd aansluit bij de taal van het waterschap.

Centrale actor binnen het netwerk is doorgaans het projectbureau of de particuliere projectontwikkelaar. Dat betekent niet dat het waterschap veroordeeld is tot een rol in de marge: er is vaak sprake van gestructureerd overleg met het waterschap, vaak in de vorm van een werkgroep. De frequentie waarmee overleg wordt gevoerd met het waterschap is verschillende per case. Wel valt op te merken dat deze frequentie na besluitvorming drastisch gereduceerd wordt en werkgroepen ontmanteld worden. Daardoor neemt het netwerk in de uitvoerende fase een minder gestructureerde vorm aan, met vaak ook andere spelers, zoals uitvoerders, in het netwerk, die niet aan het planvormingsproces hebben deelgenomen.

Deelvraag 2: *“Welke variabelen zijn binnen het beleidsnetwerk bepalend voor de uitkomst van het watertoetsproces en hoe hangen deze variabelen met elkaar samen?”*

De vier variabelen die uit de theoretische analyse volgen zijn gehanteerd om de onderdelen van het watertoetsproces te beschrijven. Zij zijn met nadruk gehanteerd om zicht te krijgen op de onderliggende mechanismen binnen het netwerk. Gezien de aard van de cases en de manier van data-verzameling, is het niet mogelijk om causale relaties tussen de variabelen onderling en naar de uitkomst toe te isoleren. Wel kunnen op basis van de bestudering van de cases enige uitspraken gedaan worden over de vermoedelijke samenhang.

De twee factoren die het meest aantoonbaar aanwezig waren en de grootste invloed op het proces hadden, waren motivatie en vertrouwen. Daarnaast was duidelijk waarneembaar dat deze twee variabelen elkaar onderling beïnvloeden en met name versterkend werken.

Motivatie is van belang, omdat de houding van de gemeente bepalend is voor de mate waarin samenwerking van de grond komt. In de praktijk was een tweetal positieve motivaties van gemeenten aanwezig:

Ten eerste de behoefte om “goedkeuring van het waterschap te verkrijgen”. Gemeenten is er veel aan gelegen om een positief wateradvies te verkrijgen—een negatief wateradvies betekent niet alleen het ri-

sico van het onthouden van goedkeuring door Gedeputeerde Staten⁹, maar werkt daarnaast door in de relatie met het waterschap voor volgende projecten. Het eerste kan vertraging in de ontwikkeling van het gebied betekenen, het tweede mogelijke tegenwerking voor toekomstige ontwikkelingen. Beide beperken zij de gemeente in haar effectiviteit in het uitvoeren van plannen. Voor het behalen van de eigen doelen is het dan ook in het belang van de gemeente om tot overeenstemming met de waterbeheerder te komen.

De tweede motivatie is afkomstig vanuit een gemeentelijk beleidsstreven tot duurzame ontwikkeling. Binnen deze duurzame ontwikkeling speelt duurzaam waterbeheer een aanzienlijke rol. De gemeente Zwolle, bijvoorbeeld, was door historische gebeurtenissen gemotiveerd om toekomstige wateroverlast te voorkomen. De gemeente Westerveld en Borne kiezen bewust voor volledige afkoppeling. Niet alleen om het milieu te ontlasten, maar ook omdat dit op termijn minder afvoer naar de rioolwaterzuivering betekent, waarvoor betaald moet worden. Duurzaam waterbeheer is in het voordeel van gemeenten. Sommige gemeenten voeren hier actiever beleid in dan andere. Het eigenbelang van de gemeente staat doorgaans hierin wel voorop. De taak van het waterschap is het waterbelang actief te koppelen aan het eigenbelang van de gemeentes.

Vertrouwen uitte zich binnen de bestudeerde cases door gegroeide persoonlijke relaties. Frequent en duurzaam contact tussen twee personen verlaagt de drempel om contact op te nemen en verhoogt de gedeelde informatie binnen het netwerk. Vertrouwen werd binnen de bestudeerde cases voornamelijk opgebouwd als vertrouwen in de competenties van de ander. De **expertise** van het waterschap werd door gemeenten geroemd, alsmede de bereidwilligheid om deze expertise te delen. Het waterschap op haar beurt prefereerde professionele projectorganisaties, gezien de daar aanwezige kennis in het succesvol afronden van projecten. Het vertrouwen dat opgebouwd werd door professioneel handelen op basis van expertise was duidelijk waarneembaar.

De gekozen oplossingsrichtingen en de aangedragen aandachtspunten met betrekking tot de waterhuishouding beginnen door te dringen binnen de gemeentelijke organisatie, zodat de gemeente kan anticiperen op de reactie van het waterschap—een duidelijk teken van overname van de kennis en cognities van het waterschap. Het spreken van de juiste **taal** hielp daarnaast met name in het opbouwen van vertrouwen tussen de beide partijen. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de achtergrond van de betreffende gemeenteambtenaar hierbij wel degelijk relevant is. Niet elke gemeente heeft een waterspecialist in dienst, en niet elk project heeft een gemeentelijk waterspecialist nodig. Wanneer het waterschap de taal van de ruimtelijke ordening sprak—of liever gezegd, het verschil in belang tussen water en RO onderkende—leidde dit tot additioneel begrip en medewerking van de kant van de gemeente.

Beheersing is de factor die tussen de cases het meest verschilde: soms werden een veelvoud van beheersingsmogelijkheid gehanteerd, soms slechts beperkte. Uit de analyse van de casestudies blijkt dat de mogelijkheden tot beheersing en bijsturing in alle cases wel degelijk aanwezig zijn, maar dat deze niet altijd concreet toegepast worden. Soms gebeurt dit om de vertrouwensrelatie niet te beschadigen, soms wordt er juist blind vertrouwd op de gemeente. Beide situaties zijn niet bevorderlijk voor de beheersing van het project. Een beheersingsmogelijkheid die in alle cases in meer of mindere mate aanwezig was, was wel de ‘schaduw van de toekomst’: gemeenten zijn zich bewust dat zij voor toekomstige ontwikkelingen afhankelijk zijn van hetzelfde waterschap, en dus meer geneigd om adviezen van het waterschap over te nemen. Hierdoor is het voor het waterschap mogelijk het handelen van de gemeente te beïnvloeden. Beheersing is nauw verweven met kennis van, of liever gezegd informatie over het handelen

⁹ Ten minste, tot aan 2008. Deze goedkeuringsbevoegdheid is met de nieuwe Wro vervallen.

van andere actoren binnen het netwerk. Enkel op basis hiervan is het mogelijk in te schatten of bijsturing nodig is.

Deelvraag 3: *“Heeft het waterschap voldoende zicht op de uitvoering en heeft zij voldoende mogelijkheden om de uitvoering van de wateropgave te sturen?”*

Het waterschap blijkt slechts beperkt zicht te hebben op de uitvoering van ruimtelijke projecten, en is voor het grootste deel afhankelijk van de informatie die zij hiervoor van de gemeente aangeleverd krijgt. Daarbij dient echter aangetekend te worden, dat het zicht op de uitvoering van de kant van de gemeente vaak ook beperkt is—de uitvoering ligt in handen van een private partij. Hier liggen mogelijkheden om samen op te trekken om toe te zien op een correcte uitvoering.

De rol van het waterschap binnen de uitvoerend fase is uitermate beperkt. Wanneer het waterschap zelf geen actie onderneemt, komt zij enkel in beeld wanneer zich significante problemen in de uitvoering voordoen—en zelfs op deze momenten is zij afhankelijk van de gemeente of de uitvoerder om betrokken te worden. De rol die zij in deze gevallen vervult is van adviserende aard—er wordt een beroep gedaan op de expertise van het waterschap om door middel van technische expertise problemen op te lossen.

Het is mogelijk voor het waterschap om een meer directe rol te vervullen tijdens de uitvoerende fase wanneer zij effectief gebruik maakt van de aanwezige mogelijkheden tot beheersing. Een aantal van de mogelijke instrumenten zijn de volgende:

- Financiële bijdragen van het waterschap. Financiële participatie in het project—bijvoorbeeld voor additionele retentie—betekent dat afspraken gemaakt kunnen worden over het moment waarop tot betaling wordt overgegaan. Er kan voor gekozen worden pas tot betaling over te gaan na terugkoppeling door de uitvoerder. Het is dan mogelijk om te controleren of de afgesproken inspanning ook geleverd is.
- Overname van delen van het plangebied in beheer. Wanneer in het watertoetsproces overeengekomen is dat het waterschap het beheer over zal nemen na realisatie, betekent dit dat het waterschap additionele eisen aan het beheer kan stellen. Zoals de ervaringen in Zevenaar-Oost aangeven, is het op deze wijze mogelijk de onderhoud- en beheersafdeling van het waterschap in stelling te brengen. Niet alleen om mee te denken over keuzes die voor het toekomstige beheer gemaakt moeten worden, maar ook door deze afdeling met regelmaat de vordering van de uitvoering van de wateropgave te laten controleren. Hoewel dit uiteraard ook mogelijk is wanneer het gebied na realisatie niet door het waterschap beheerd gaat worden, is de mogelijkheid tot bijsturing bij toekomstig beheer aanzienlijk groter.
- Het maken en vastleggen van afspraken over de betrokkenheid van het waterschap tijdens de uitvoeringsfase. In case 4 is hiervan effectief gebruik gemaakt. In de overige cases ontbreken afspraken over de rol van het waterschap tijdens de uitvoeringsfase.
- Het hanteren van de Keur en de Legger als instrument. Voor werkzaamheden nabij en aanpassingen van watergangen die in beheer van het waterschap zijn, dient een vergunning afgegeven te worden. Dit biedt mogelijkheden voor het waterschap om ontwikkelingen nabij watergangen te beheersen.
- Het dreigen met een negatief wateradvies. Wanneer tijdens het watertoetsproces blijkt, dat er geen overeenstemming bereikt kan worden over de waterparagraaf, kan altijd gedreigd worden met het geven van een negatief wateradvies. In de praktijk blijkt, dat gemeentes dan zeer wel geneigd zijn de plannen aan te passen om een positief wateradvies te verkrijgen. De juridische middelen van zienswijze, bezwaar en beroep volgen hieruit.

Deze lijst met instrumenten is niet volledig. Zij dient slechts om aan te geven, dat er een grote verscheidenheid aan instrumenten aanwezig is om het proces en de uitvoering te beheersen. Uit de bestudering van de cases blijkt echter, dat deze slechts beperkt worden toegepast. Door het actief hanteren van meer instrumenten kan het zicht op en de betrokkenheid bij de uitvoering vergroot worden.

Deelvraag 4: *“Op welke wijze beïnvloedt het watertoetsproces de uitvoerende fase van het ruimtelijke plan?”*

Het bepalen van de wijze waarop het watertoetsproces de uitvoerende fase beïnvloedt is ingewikkeld, met name doordat in alle vijf de cases sprake is van een uitvoering die in overeenstemming is met datgene dat is afgesproken. Hierdoor is het niet mogelijk om aan te geven of onderdelen van het watertoetsproces hier specifiek van op van invloed zijn. Wel wordt vermoed dat het watertoetsproces in bepaalde gevallen enkel van invloed is door het resultaat—de waterparagraaf en het waterhuishoudingsplan—omdat deze als input voor de uitvoering dient.

Dit wordt voornamelijk veroorzaakt, doordat de betrokken partijen na besluitvorming wisselen. Waar eerst de gemeente de partner in het watertoetsproces was, is nu een aannemer als uitvoerder verantwoordelijk voor het project. Deze heeft in de meeste gevallen het watertoetsproces niet meegemaakt, en baseert zich enkel op de uitkomst hiervan. Het is dan ook essentieel dat gemaakte afspraken goed vastgelegd worden voor een effectieve doorwerking. Factoren als opgebouwd vertrouwen en motivatie werken naar de uitvoerder niet door, daar er geen mogelijkheid is geweest deze op te bouwen.

De uitvoerder zal doorgaans het plan uitvoeren zoals hij het gegund heeft gekregen—echte wijzigingen in de plannen zijn afkomstig van de ontwikkelaar van het plan. Dit kan de gemeente zelf zijn, of een particuliere partij. De contacten met particuliere projectontwikkelaars zijn in dit onderzoek niet betrokken. Hier kan dan ook geen uitspraak over worden gedaan. Met betrekking tot de gemeente als ontwikkelaar zijn er geen redenen om aan te nemen dat deze om opportunistische redenen in de uitvoering alsnog significante wijzigingen in de plannen aanbrengt. De gemeente is er veel aan gelegen goodwill bij het waterschap te behouden en kan het zich niet veroorloven zich opportunistisch te gedragen—dit ook met het oog op toekomstige ontwikkelingen waarbij zij het waterschap nogmaals nodig heeft. Wanneer zij in een bepaald project het vertrouwen van het waterschap beschaamt, zal dit consequenties hebben voor toekomstige contacten.

11.3 Beantwoording centrale onderzoeksvraag

Centrale Onderzoeksvraag: *“Worden de resultaten van het watertoetsproces in voldoende wijze in beschouwing genomen bij de uitvoering van ruimtelijke plannen en welke factoren beïnvloeden de doorwerking van het watertoetsproces in de uitvoering van ruimtelijke plannen?”*

In antwoord op de centrale onderzoeksvraag kan gesteld worden dat er binnen dit onderzoek geen reden is om aan te nemen dat de resultaten van het watertoetsproces op onvoldoende wijze meegenomen worden in de uitvoerende fase. In alle vijf de bestudeerde cases is sprake van een op het oog correcte uitvoering. Hieruit mag echter niet geconcludeerd worden dat dit altijd het geval is: gezien het gelimiteerd aantal onderzochte cases en de relatieve uniformiteit kan dit onderzoek enkel uitspraken doen over de onderzochte cases. Het is niet mogelijk op basis hiervan te generaliseren. Wel kunnen er enkele uitspraken gedaan worden over deze cases.

Doordat binnen het watertoetsproces er ruimte voor onderhandelen is en hierin in feite het waterbelang

al tegenover andere belangen geplaatst wordt, valt het niet te verwachten dat in de uitvoering uiteindelijk andere belangen de overhand krijgen. De 'schaduw van de toekomst' (Axelrod, 1984) speelt ook hierin door. Voor een overheidslichaam is financieel voordeel niet te verkopen boven het dienen van het algemeen belang, dat door de waterbeheerder wordt gediend met betrekking tot waterbeheer. De motivatie van de gemeente is daarom met name bepalend voor de doorwerking van het watertoetsproces in de uitvoeringsfase. Het vertrouwen van de gemeente in de betrokkenheid en expertise van het waterschap is bepalend voor het verder betrekken van het waterschap bij het plan. Het nastreven van overeenstemming over de doelen en het opbouwen van vertrouwen zijn dan ook aan te raden als strategieën om van het watertoetsproces—en daaraan gekoppeld de uitvoerings van ruimtelijke projecten—tot een succes te maken. Op deze wijze zal de gemeente meer geneigd kunnen zijn het waterbelang ook in de uitvoeringsfase een significante rol te geven.

De betrokkenheid van het waterschap bij de uitvoering van een project ligt hoofdzakelijk in handen van de gemeente. Wanneer het waterschap niet afhankelijk wenst te zijn van de gemeente in dit opzicht, zal zij tijdens het watertoetsproces afspraken dienen te maken over de momenten wanneer het waterschap in de uitvoering betrokken zal worden. Uit dit onderzoek blijkt dat dit nog te weinig gebeurt. Slechts in één van de vijf cases is er sprake van concrete afspraken over de overlegstructuur na vaststelling van het plan. Hier liggen mogelijkheden voor waterschappen.

Dit onderzoek geeft geen reden tot pessimisme: de doelstellingen van de watertoets zijn duidelijk bij de gemeente, en de samenwerking tijdens het watertoetsproces verloopt doorgaans productief en positief. Hoewel het waterschap slechts een beperkt zicht heeft op de uitvoeringsfase van ruimtelijke plannen, betekent dit niet dat het waterbelang na besluitvorming uit het oog verloren is. Wanneer het waterschap hier echter zekerheid over wenst te hebben, zal zij meer gebruik moeten maken van afspraken over de uitvoeringsfase en bovenal ook mankracht vrij moeten maken om op de naleving van de afspraken toe te zien. In de organisatie zal de realisatie moeten ontstaan dat de watertoets niet ophoudt na vaststelling van het plan.

Het probleem tijdens de uitvoeringsfase is niet de onwil van gemeenten en planmakers om de gemaakte afspraken na te komen. In de vijf bestudeerde cases is geen sprake van een bewuste keuze om van de afgesproken wateropgave af te wijken. Mochten er zich in de praktijk afwijkingen voordoen, dan zal dit te wijten zijn aan onzorgvuldigheid van de uitvoerder. Hoe goed de samenwerking tussen gemeente en waterschap tijdens het watertoetsproces ook verloopt, dit is van geen enkele invloed op de kundigheid van de uitvoerder.

Het gehanteerde netwerkperspectief en de geselecteerde variabelen zijn in de bestudering van de cases zeer behulpzaam gebleken. De karakteriserende eigenschappen van netwerken zijn in het watertoetsproces aanwezig en te onderscheiden. Een goed inzicht in de mechanismen die van invloed zijn binnen netwerken heeft dan ook zeker toegevoegde waarde. Het watertoetsproces zoals dat in dit onderzoek bestudeerd is, lijkt op correcte en effectieve wijze te verlopen. Door de in het netwerk aanwezige processen en verbanden waar te nemen en meer oog te hebben voor de consequenties op de uitvoerende fase, kan hiervan gebruik gemaakt worden om het watertoetsproces nog effectiever te laten verlopen dan nu al het geval is.

12 Aanbevelingen

Op basis van de conclusie kunnen enige aanbevelingen gedaan worden, gericht aan de waterschappen verenigd in het Overijssels Dijkgraven Overleg. Deze aanbevelingen zullen niet voor elk waterschap in dezelfde mate van toepassing zijn: één van de voordelen van het uitvoeren van meerdere casestudies bij verschillende waterschappen is dat er van elkaar geleerd kan worden

Aanbeveling 1: *Neem verantwoordelijkheid door financieel bij te dragen of onderdelen van het plangebied in beheer te nemen.*

Wanneer een onderdeel van een ruimtelijk plan van groot belang is voor het behalen van de doelstellingen van het waterschap, kunnen hierover afspraken met de initiatiefnemer gemaakt worden. Een financiële bijdrage voor bijvoorbeeld retentie of het creëren van natuurlijke oevers verhoogt niet alleen de motivatie van de initiatiefnemer, maar geeft bovendien een aantoonbaar belang in de correcte uitvoering van het plan—wanneer financieel bijgedragen is, kan afgesproken worden slechts tot betaling over te gaan na correcte uitvoering en terugkoppeling. Een andere mogelijkheid is afspreken om na realisatie een deel van het gebied in beheer te nemen. Ook hier is er sprake van een direct aantoonbaar belang bij correcte uitvoering. Vanuit dit voor alle partijen duidelijke belang is het gemakkelijker afspraken maken over de uitvoeringsfase.

Een financiële bijdrage kan er verder voor zorgen dat aanwezige kansen voor het watersysteem ook buiten het plangebied gegrepen kunnen worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het creëren van regionale retentie binnen een plangebied. Heb oog voor de mogelijkheden en schroom niet deze financieel te ondersteunen.

Aanbeveling 2: *Overtuig de initiatiefnemer van het belang van ruimte voor water, maar staar je niet blind op het waterbelang.*

Uit dit onderzoek blijkt dat de positieve motivatie van de gemeente van grote invloed is op het water-toetsproces. Daarom is het van belang de gemeente duidelijk te maken dat een duurzaam watersysteem in het belang van de gemeente zelf is. Maak duidelijk dat het waterbelang meer is dan ‘droge voeten houden’—een goed werkend watersysteem kan voor de gemeente op termijn financieel voordelig zijn, bijvoorbeeld door minder aanlevering van vuil water naar de rioolwaterzuivering. Verder is de belevingswaarde van water significant. Gemeenten zijn zich hiervan bewust, gezien de hoeveelheid plannen die openlijk adverteren met aanwezig water en natuur. Breng de argumenten naar de gemeente toe in kaart en draag deze actief uit in de communicatie.

Het tweede deel van deze aanbeveling betreft de houding van het waterschap ten opzichte van andere belangen die in het proces aanwezig zijn. Benoem deze belangen en laat blijken dat deze door het waterschap gerespecteerd worden. Begrip kweekt vertrouwen en wederzijdse bereidheid om ook het waterbelang op dezelfde manier te behandelen.

Aanbeveling 3: *Gebruik de praktijkkennis van de eigen buitendienst.*

De gebieds- en praktijkkennis van de eigen medewerkers in buitendienst is aanzienlijk. Zij hebben ervaring met de werking van het watersysteem in het plangebied en hebben daarnaast zicht op de mogelijk-

heden en beperkingen voor beheer en onderhoud. Deze kennis is van grote toegevoegde waarde zowel tijdens het planvormingsproces als de uitvoeringsfase. Zorg dat de medewerker buitendienst betrokken wordt in het beleidsnetwerk, zodat al in een vroeg stadium rekening gehouden kan worden met onderhoud en beheer. Betrek deze medewerker bovendien in de uitvoeringsfase om te controleren of maatregelen correct worden uitgevoerd en er ook tijdens de uitvoeringsfase geen nadelige situatie voor het watersysteem ontstaat. Breng de uitvoerder en de medewerker buitendienst met elkaar in contact, zodat onregelmatigheden vroegtijdig gesignaleerd kunnen worden.

Aanbeveling 4: *Trek samen op met de gemeente om de uitvoering te controleren.*

Gemeenten geven toe zelf ook regelmatig gebrekkig zicht te hebben op de correcte uitvoering van projecten. Steeds meer taken worden door de gemeente uitbesteed, de tijden dat de gemeente alles zelf in de hand had zijn definitief voorbij. Haak hierbij aan en trek samen met de gemeente op om de uitvoering van projecten te controleren. Maak hierbij dus ook gebruik van de praktijkkennis die de gemeentelijke handhavers hebben. Maak duidelijk dat een correcte uitvoering niet vanzelfsprekend is, zowel met betrekking tot het waterbelang als ook andere, gemeentelijke, belangen. Toon de bereidheid om samen met de gemeente te komen tot een actieplan om de uitvoering te controleren.

Aanbeveling 5: *Maak gebruik van de medestanders binnen de gemeentelijke organisatie.*

In dit onderzoek is geconstateerd dat er binnen het watertoetsproces verschillende netwerken actief zijn. Waar het ‘waternetwerk’ doorgaans gemakkelijk op één lijn te krijgen is, is dit voor de andere netwerken vaak niet vanzelfsprekend. Maak daarom gebruik van de ‘natuurlijke’ medestanders die binnen de gemeentelijke organisatie aanwezig zijn, zoals de medewerker hydrologie. Deze medestanders spreken de ‘taal’ van het waterbeheer—en zijn dus sneller te overtuigen van het belang van een duurzaam watersysteem—en hebben persoonlijke contacten binnen de gemeentelijke organisatie. Hierdoor is door deze medestander de vertalingslag effectiever te maken dan door het waterschap.

Aanbeveling 6: *Weet wanneer bestuurlijk te schakelen.*

Het kan zijn dat een overleg stroef verloopt, dat veel onduidelijk blijkt en er geen spijkers met koppen geslagen worden. Wees in deze gevallen niet terughoudend om gebruik te maken van bestuurlijk overleg en afstemming. Wanneer dit bestuurlijk overleg ambtelijk goed voorbereid is, creëert dit duidelijkheid voor alle betrokken partijen. Bestuurlijk overleg kan het watertoetsproces vlot trekken als het vastgelopen is. Maak intern afspraken over wanneer over te gaan tot bestuurlijk overleg, en wees hier niet terughoudend in.

Aanbeveling 7: *Maak afspraken en leg deze in een vroeg stadium vast.*

De laatste aanbeveling is niet verrassend te noemen, maar is wel essentieel. Gezien het informele karakter van het proces en het gebrek aan vormvereisten is het van het grootste belang om niet alleen transparant te werken, maar ook om afspraken goed vast te leggen. Leg mondelinge afspraken schriftelijk vast, en schroom niet om officieel een afsprakennotitie vast te stellen. Hiervan wordt nog te weinig gebruik gemaakt, terwijl de mogelijkheid in de Handreiking expliciet benoemd staat. Leg niet alleen de uitgangspunten voor het watersysteem vast, maar ook de overlegstructuur: maak in het begin van het proces al afspraken over de overlegstructuur in de uitvoeringsfase. Wanneer hier over duidelijke afspraken zijn, wordt het waterschap ook nadrukkelijker betrokken in de uitvoeringsfase.

13 Discussie

Dit onderzoek is niet enkel een evaluatie van de toepassing van de watertoets, het is daarnaast de afstudeerscriptie van de onderzoeker. In het kader van de wetenschappelijke verantwoording van het onderzoek, volgt afsluitend een korte discussie over de gehanteerde methode en het onderzoek zelf. Afgesloten wordt met een blik op de mogelijkheden voor toekomstig onderzoek.

De beantwoording van de centrale onderzoeksvraag is behoedzaam geformuleerd: in dit onderzoek zijn geen signalen aan het licht gekomen over incorrecte uitvoering van gemaakte afspraken. Hieruit mag niet geconcludeerd worden dat deze compleet afwezig zijn. Van belang is hierbij, dat de geselecteerde cases niet willekeurig gekozen zijn: zij zijn aangedragen door informanten binnen de organisatie van het waterschap. Hierdoor heeft in de praktijk een selectie plaatsgevonden door personen die zelf bij het te evalueren proces betrokken waren. Hier kan dan ook sprake zijn van zelfselectie: cases waarbij de informant zelf nadelig geportretteerd zou kunnen worden zullen niet aangedragen zijn om te onderzoeken. Het aantal aangedragen cases verschilde ook per informant—de onderzoeker was afhankelijk van de bereidheid tot medewerking van de informant en dus ook van de voorselectie van de informant. In de praktijk waren de informanten bovendien voornamelijk vertrouwd met de projecten die zij zelf begeleid hebben. Dit kan een oorzaak zijn voor de relatieve uniformiteit van de uitkomsten. Het zou voor toekomstig onderzoek de voorkeur verdienen om informanten expliciet te vragen om juist geen cases te selecteren waarin zij zelf een rol hebben gespeeld.

Met betrekking tot de dataverzameling zijn er een drietal opmerkingen te maken. Ten eerste was de verslaglegging van het watertoetsproces zeer wisselend: sommige waterschappen bewaarden dozen vol stukken, sommigen slechts een paar stukken. Deze gebrekkige vastlegging van het proces is in eerdere evaluaties ook al benoemd, en is dan ook opgenomen in de conclusie van dit onderzoek. Omdat de informatie in dossiers met regelmaat beperkt was, is vaak feitelijke informatie ook tijdens de interviews besproken. Hoewel hierbij dezelfde feitelijke vraag aan zowel gemeente als waterschap gesteld is—om de betrouwbaarheid te vergroten—spelen met betrekking tot de interviews een tweetal factoren een rol die de betrouwbaarheid van de informatie verkleind kunnen hebben: het geven van sociaal wenselijke antwoorden, en het geheugen van de betrokkenen.

Wanneer tijdens de interviews gesproken werd over het karakter van de samenwerking, waren alle betrokkenen doorgaans vol lof over de samenwerking. Hoewel dit natuurlijk op zich een positieve waarneming is, kunnen hierbij ook kanttekeningen gezet worden: er kan sprake zijn van sociaal wenselijke antwoorden. Van de medewerker wordt verwacht dat deze zorg draagt voor een constructieve samenwerking—het is zijn werk. Het is dan ook niet verwonderlijk dat wanneer gevraagd wordt naar deze samenwerking een positieve voorspiegeling van het proces meer voor de hand ligt dan een negatieve. Een andere—anonieme—wijze van data-verzameling zou hier wellicht meer resultaat gesorteerd hebben om echte problemen te achterhalen.

Aangezien de onderzochte cases op dit moment in uitvoering zijn, impliceert dit dat het watertoetsproces noodzakelijkerwijs in het verleden heeft plaatsgevonden—doorgaans ongeveer vijf jaar geleden. Vragen met betrekking tot de samenwerking die vijf jaar na de contacten plaats hebben gevonden, zullen met minder betrouwbaarheid beantwoord kunnen worden. Daarnaast is er ook sprake van mogelijk onbetrouwbare informatie: men kijkt met de kennis van nu terug op het verleden. Bij het evalueren van processen zijn deze twee bedreigingen voor de betrouwbaarheid echter onomkoombaar. Een laatste

opmerking betreft de afbakening van het onderzoek. Er is in een vroeg stadium van het onderzoek gekozen om slechts de relatie tussen waterschap en gemeente te onderzoeken. Juist de gemeente, omdat deze formeel de initiatiefnemer is voor het vaststellen van het bestemmingsplan. Echter, de gemeente is vaak niet de initiatiefnemer van de ruimtelijke ontwikkeling ten behoeve waarvan een bestemmingsplan vastgesteld dient te worden. Vaak is dit een projectontwikkelaar die grond verworven heeft en deze wenst te ontwikkelen. Deze heeft dan ook binnen het netwerk dat gevormd is een belangrijke rol. Daarnaast worden door gemeenten vaak adviesbureaus aangesteld om de waterparagraaf in bestemmingsplannen voor hun rekening te nemen—inclusief het komen tot overeenstemming met het waterschap. Hierdoor zijn de contacten tussen waterschap en gemeente niet zo frequent en intensief als in de onderzoekopzet voorzien. Bovendien is de relatie tussen waterschap en gemeente niet allesbepalend voor de uitkomst van het proces—de overige partijen hebben elk ook hun eigen belang en invloed op het proces.

Als aanbeveling voor toekomstig onderzoek, wordt dan ook gedaan om het netwerk in brede zin onder de loep te nemen. De conceptualisering als een beleidsnetwerk, inclusief de gekozen variabelen, is goed hanteerbaar gebleken. Het netwerk is echter niet breed genoeg getrokken, private partijen zoals adviesbureaus, projectontwikkelaars en aannemers spelen ook een significante rol. Bovendien kunnen overheidsinstellingen zoals de provincie ook in het netwerk betrokken worden. Het is interessant om te onderzoeken hoe het watertoetsproces zich voltrokken heeft door een 'volledig netwerk analyse' uit te voeren op een concreet project. Een 'volledig netwerk analyse' (Provan, Fish, & Sydow, 2007; Real & Hasanagas, 2005) kan dan ook behulpzaam zijn om het netwerk in breder perspectief te zien. Een dergelijke onderzoeksopdracht zou voort kunnen komen uit de behoefte om één project of enkele projecten, waarvan vermoed wordt dat er fouten in het proces gemaakt zijn, te onderzoeken, en daarbij alle relevante spelers te betrekken. Om te voorkomen dat er sprake is van zelfselectie, zouden deze cases door het management aangedragen kunnen worden. Waar het huidige onderzoek meer in de breedte de relatie tussen gemeente en waterschap onderzoekt, is het onderzoeken van het complete netwerk aan te bevelen.

14 Gebruikte Literatuur

- Axelrod, R. M. (1984). *The evolution of cooperation*. New York: Basic Books.
- Börzel, T. A. (1998). Organizing Babylon - on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, 76, 253-273.
- Bressers, H. (2004). Implementing sustainable development: how to know what works, where, when and how. In W. M. Lafferty (Ed.), *Governance for sustainable development: The challenge of adapting form to function* (pp. 284-318). Cheltenham, Northampton MA: Edward Elgar.
- Bressers, H. (2007). *Contextual Interaction Theory and the issue of boundary definition: Governance and te motivation, cognitions and resources of actors*. Enschede: CSTM.
- Bressers, H., & Kuks, S. M. M. (1992). *The agricultural policy network and environmental policy*. Paper presented at the European Group of Public Administration Conference 1992, Pisa.
- Commissie Waterbeheer 21e eeuw (2000) *Waterbeleid voor de 21e eeuw: geef water de ruimte en de aandacht die het verdient*.
- Considine, M., & Lewis, J. M. (2003). Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing modes of Governance in Australia, Britain the Netherlands and New Zealand. *Public Administration Review*, 63(2), 131-140.
- Daguerre, A. (2000). Policy Networks in England and France: the case of child care policy 1980-1989. *Journal of European Public Policy*, 7(2), 244-260.
- Edelenbos, J., & Klijn, E.-H. (2005). Managing Stakeholder Involvement in Decision Making: A Comparative Analysis of Six Interactive Processes in the Netherlands. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16.
- Giddens, A. (1984). *The Consitution of Society*. Cambridge, U.K.: Polity Press.
- Giddens, A. (1990). *The consequences of modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *The American Journal of Sociology*, 91(3), 481-510.
- Grontmij (2006). *De Wateropgave: Van Plan naar Uitvoering en Beheer. De conclusies uit 11 cases/56 interviews*.
- Groothuijse, F. A. G., & van Rijswijk, H. F. M. W. (2005). Water en ruimtelijke ordening: meer dan de watertoets! (I). *Bouwrecht*, 51(3), 193-206.
- Jones, C., Hesterly, W. S., & Borgatti, S. P. (1997). A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms. *The Academy of Management Review*, 22(4), 911-945.
- Klijn, E.-H. (1996). *Regels en sturing in netwerken. De invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*. Delft: Eburon.
- Landelijke Werkgroep Evaluatie Watertoets (2006). *Watertoets op weg naar bestemming. Landelijke evaluatie watertoets 2006*. Den Haag/Lelystad
- Ligteringen, J. J. (1999). *The feasibility of Dutch environmental policy instruments*. University of Twente, Enschede.
- Lulofs, K. R. D., & Hoppe, R. (2006). Het pleitcoalitiemodel geëvalueerd: suggesties uit Europese toepassingen. *Beleidswetenschap*, 20(2), 22-40.
- Marsh, D., & Rhodes, R. A. W. (1992). Policy communities and issue networks: Beyond typology. In D. Marsh & R. A. W. Rhodes (Eds.), *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Marsh, D., & Smith, M. (2000). Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach. *Political Studies*, 48, 4-21.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000). *Anders omgaan met water: Waterbeleid voor de 21e eeuw*.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2001). *Bestuurlijke Notitie Watertoets. Waarborg voor water in*

ruimtelijke plannen en besluiten.

Nationaal Bestuursakkoord Water (2003).

Nooteboom, B. (2000). Learning by Interaction: Absorptive Capacity, Cognitive Distance and Governance. *Journal of Management and Governance*, 4, 69-92.

Powell, W. W. (1990). Neither market nor hierarchy: network modes of organization. *Research in organizational behavior*, 12, 295-336.

Provan, K. G., Fish, A., & Sydow, J. (2007). Interorganizational Networks at the Network level: A Review of Empirical Literature on Whole Networks. *Journal of Management*, 33(3), 479-516.

Provan, K. G., & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*.

Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414-425.

Provan, K. G., Veazie, M. A., Staten, L. K., & Teufel-Shone, N. I. (2005). The Use of Network Analysis to Strengthen Community Partnerships. *Public Administration Review*, 65(5), 603-613.

Real, A., & Hasanagas, N. D. (2005). Complete Network Analysis in Research of Organized Interests and Policy Analysis: Indicators, Methodical Aspects and Challenges. *Connections*, 26(2), 89-106.

Rekenkamer Oost-Nederland (2008). *Water(toets) in zicht: helder of troebel? Onderzoek naar de toepassing van de watertoets in de provincie Overijssel. Bestuurlijke nota en nota van bevindingen.*

Rijkswaterstaat RIZA (2003). *De Watertoets leeft! Evaluatie van de bekendheid met en toepassing van de watertoets.* Lelystad.

Sydow, J., & Windeler, A. (1998). Organizing and Evaluating Interfirm Networks: A Structurationist Perspective on Network processes and Effectiveness. *Organization Science*, 9(3), 265-284.

Sydow, J., & Windeler, A. (2004). Knowledge, Trust and Control. Managing Tensions and Contradictions in a Regional Network of Service Firms. *International Studies of Management and Organisation*, 33(2), 69-99.

Tilburg, M. v. (2006). *Literatuurstudie Kennisoverdracht en Kennisgebruik in de Governance Structuur van het Waterbeheer.* Enschede: CSTM.

Werkgroep Evaluatie Watertoets (2006). *Watertoets op weg naar bestemming. Landelijke Evaluatie Watertoets 2006.*

Wiering, M. A., & Immink, I. (2006). When water management meets spatial planning: a policy-arrangements perspective. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 24, 423-438.

Yin, R. K. (2009). *Case study research: design and methods.* Los Angeles [etc.]: Sage.

15 Geraadpleegde documenten

- Adviescommissie Water (2009). *Advies Ontwerp Nationaal Waterplan*.
- Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (2008). *Juridische versterking van de Watertoets*.
- Grontmij (2006). *De Wateropgave: Van Plan naar Uitvoering en Beheer. De conclusies uit 11 cases/56 interviews*.
- Helpdesk Water (2007). *Handreiking Watertoets 2*.
- Helpdesk Water (2008). *De borging van wateraspecten in ruimtelijke plannen. Bestuurlijke, juridische en indirecte instrumenten om waterbelangen te borgen in ruimtelijke plannen*.
- Helpdesk Water (2008). *De Wet ruimtelijke ordening en het Watertoetsproces. Een handreiking om in het Watertoetsproces op een goede manier om te gaan met de Wro*.
- Helpdesk Water (2009). *Handreiking Watertoets 3 (concept)*.
- Nationaal Bestuursakkoord Water (2003).
- Nationaal Bestuursakkoord Water – actueel (2008).
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006). *Watertoets op weg naar bestemming. Landelijke Evaluatie Watertoets 2006*.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000). *Anders omgaan met water: Waterbeleid voor de 21e eeuw*.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2001). *Bestuurlijke Notitie Watertoets. Waarborg voor water in ruimtelijke plannen en besluiten*.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2003). *Werkwijzer Watertoets en de tracé/m.e.r.-procedure*.
- Rekenkamer Oost-Nederland (2007). *Watertoets in de provincies Gelderland en Overijssel. Onderzoeksplan*.
- Rekenkamer Oost-Nederland (2008). *Water(toets) in zicht: helder of troebel? Onderzoek naar de toepassing van de watertoets in de provincie Overijssel*. Bestuurlijke nota en nota van bevindingen.
- Stichting Reinwater (2003). *Reinwater en de Watertoets. Het 'aanslaan' van de Watertoets*.
- Unie van Waterschappen (2008). *Waterbelangen in de Ruimtelijke ordening. Mogelijkheden voor het Waterschap in de ruimtelijke-ordeningsketen*.
- Waterschap Groot Salland. *De watertoetsprocedure bij het Waterschap Groot Salland*.
- Waterschap Regge en Dinkel (2009). *De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening en de Watertoets*.
- Werkgroep ENBW (2006). *Evaluatie Nationaal Bestuursakkoord Water*. Eindrapport verantwoordend spoor. Eindrapport agenderend spoor.

16 Lijst geïnterviewde personen

16.1 Geïnterviewde personen waterschap

- Jan Kwakkel
Waterschap Regge en Dinkel, accountmanager gemeenten
- Els Boerrigter
Waterschap Regge en Dinkel, adviseur water en ruimte
- Henry Legtenberg
Waterschap Velt en Vecht, adviseur ruimtelijke plannen
- Gerrit Vrielink
Waterschap Groot Salland, beleidsmedewerker hydrologie en ruimtelijke ordening
- Marthijn Manenschijn
Waterschap Reest en Wieden, medewerker stedelijk waterbeheer en ruimtelijke ordening
- Ronald Kruizinga
Waterschap Rijn en IJssel, medewerker integraal waterbeheer
- Louis Zweers
Waterschap Rijn en IJssel, medewerker integraal waterbeheer

16.2 Geïnterviewde personen gemeente

- Stef van Wanrooij
Gemeente Borne, medewerker integraal waterbeheer
- Ton ter Ellen
Gemeente Borne, projectleider Bornsche Maten
- Piet Ottens
Gemeente Emmen, projectleider rondweg Nieuw-Amsterdam
- Piet van den Kerkhof
Gemeente Zwolle, projectleider Wipstrikpark en Sekdoorn
- Jacob Zwier
Gemeente Westerveld, medewerker beleid en projecten
- Rob Kleinpenning
Gemeente Zevenaar, civieltechnisch projectleider Zevenaar-Oost

17 English Summary

Introduction

Due to a changing environment, precipitation and water runoff has been increasing over the last decades. This is most noticeable during peak moments, which have been on the increase in both volume and magnitude. The Netherlands being such a low country with a history of fighting water, the Dutch government decided that a new policy instrument had to be created in order to include water in spatial planning procedures. This new instrument was to be the so-called 'water-assessment'. This instrument is but an assessment in name only: it rather more resembles a process. A process in which initiators of spatial developments must contact the relevant water managing authorities to gain their advice on how to include the local water system in their planning procedure, and make sure that the local water system does not deteriorate when the plan has been implemented. The water assessment is defined as: *"the whole process of early informing, advising, deciding upon and weighing the water system aspects in spatial plans and decisions"*.

The advice given by the water management authority—for local plans, the regional water board—has only advisory status. The initiator can deviate from the advice if they at least specify the reasons why they decided to deviate from the advice given. They are obliged to include both the advice and their actions taken on the advice in the appendix of spatial plans. Due to the ambiguous judicial base of the water assessment, it is rather unclear whether project developers actually include the relevant aspects of water management in the actual implementation of spatial plans. During the implementation phase, choices could be made that potentially are damaging to the local water system.

Research goals

This research studies the water assessment process and focuses on the effects the water assessment has on the implementation phase of the planning process. In doing so, it will answer the central research question:

Central research question: *"Are the results of the water assessment process sufficiently taken into account in the implementation of spatial plans, and which factors are of influence in this process?"*

The research goals consist of three aspects:

1. A description of the application of the water systems in various projects being implemented.
2. A limited evaluation of the results of the water assessment process and the role of the water board during implementation.
3. An exploration of the factors and processes influencing the result, and of the usability of network theory in studying the process.

In this study, we have utilized network theory in order to conceptualize the process and come up with relevant variables that are of use in studying the process.

Theoretical framework

A network can be characterized as an organisational structure based on relationships, mutual dependency, shared interests and reputation. In a social process based on repeating patterns of interaction,

multiple outcomes can be achieved. The network as an organisational structure is contrasted by the more traditional hierarchy—which is a more formalized, vertical organisational structure—and the market, in which contacts are single-serving and based on contracts. The primary means of control in the network are based on social mechanisms such as reputation and the ‘shadow of the future’: the prospect of future cooperation and how actions in the present might influence the ability to achieve goals in the future. Building and maintaining a healthy cooperation are of prime importance in order to operate effectively within a network. Networks allow for a vast variety of different outcomes compared to the more traditional means of structuring organisational relations.

The water assessment process closely resembles a network relationship for several reasons. First of all, the water assessment is a very flexible and context-specific instrument with little formal rules attached. Secondly, due to the lack of procedures on decision-making, additional mechanisms must provide for productive cooperation.

In this study the focus will be on the network relationship between municipality and water board. While the different actors—both public and private—within the network are certain to change depending on the project, for every planning procedure within the municipality, the same water board must be contacted. Due to the repeating character of the contacts, the relationship between municipality and water board will be of influence on future contacts: one of the prime characteristics of the network.

However, the relationship between municipality and water board is not a network relationship ‘by the book’: the municipality is required by law to create the water assessment network, even when the municipality is not interested to do so. Due to this hierarchical requirement, the nature of the actors within the network can be radically different: the water board will always be interested in maintaining the water system, the municipality not necessarily. The water board has much to gain from participating, the municipality potentially has a lot to lose—time and resources, at the very least. These different reasons for participation in the network can be assumed to influence the functioning of the network.

Variables

In order to study the network relationship, we have concentrated on four variables: trust, knowledge and exchange of information, control and motivation. The first three of these variables follow from the theory of structuration. The popular theory of structuration, as studied by Anthony Giddens in 1984, maintains that every action takes place within a context of social structures. These structures are the reflection of dominant norms and rules within the social structure—such as a network. Each action taken within the network reinforces the structure of the network. The structure in turn, is replicated in human behaviour and can be influenced by this behaviour.

Within the structure, three main variables influence the quality and effectiveness of the network: trust, knowledge and control.

Trust is widely considered to be the most essential factor in network theory. It can be defined as the perceived reliability of an actor to follow up on agreements. Two main aspects of trust are trust in the intentions of the actor—having the *will* to follow the agreement—and trust in the competences of the other actor—having the *means* to follow the agreement. Trust in fact becomes a means of trying to predict the future actions of an actor, based on past performance.

Exchanging **knowledge** is one of the goals of entering a network relationship by benefitting from increased knowledge distribution throughout the network. Due to the frequency of contacts, it is possible

to learn from each other in order to incorporate part of the expertise of the other actor. Sharing the same background and vocabulary—the same ‘language’, it can be said—prove essential in an effective exchange of knowledge.

Control is the means to make sure that actors do what is agreed. It includes both the means to gather information on the actions of other network actors, as well as the possibility to influence these courses of action. Due to the horizontal and informal nature of networks, control frequently takes the form of threats to reputation and future ability to act. Additionally, actors might willingly open themselves up for control in order to show their good intentions. Social control is one of the most important means of control within the network.

These three variables are mutually related and have the potential to influence each other both positive and negative. Increased trust might increase the willingness to share knowledge and information, while strict procedures of control might signal mistrust. The processes of interaction between the variables are valuable to understand, because in doing so these processes can be managed. This might lead to a more effective network practice.

We mentioned earlier that this network is not a typical ideal network: reasons for participation differ. For this reason, we have decided to include another variable: **motivation**. In contrast to the three variables of structuration, motivation is not a network characteristic but an actor characteristic. Motivation primarily concerns the cognitions, the external pressure on the actor and the evaluation of self-effectiveness. The cognitions are the base norms, values and perceived causal relationships in reality. These influence the goals of the actor. External pressure focuses mainly on external actors—often superior in a hierarchy—expecting a course of action from the actor. Finally, the evaluation of self-effectiveness concerns the foresight to include other interests that might interfere with the primary interests of the actor. All of these three together constitute the motivation of the actor—in this case, the motivation to include water system aspects in a positive way in the planning procedure.

Whereas two different kind of variables are present—both network and actor—we can conceptualise the actor variable motivation to affect the network as a whole by being the input of a single actor. The intention to include the main goals of the network influences trust and knowledge, as well as control. In turn, the outcomes of the network might influence the motivation of the actor in future applications of the water assessment. As such, a double-sided relationship has been created between motivation and the three network variables as well as network outcomes.

Method

In this study, we have focussed on five case studies, each within the jurisdiction of a different water board operating in the Dutch province of Overijssel. Each case study concerns a local zoning plan procedure. Data has been collected through document study in the relevant water board archives, as well as by holding interviews with relevant public servants from both municipalities and water boards. In doing so, the values of all four variables have been reconstructed as much as possible. By relating the values of the variables with the outcome of the process and implementation, the central research question can be answered.

Cases studied

Case 1: Bornsche Maten, Borne

The first case studied concerns a large-scale housing location in the municipality of Borne. In an intensive water assessment process in cooperation with the water board Regge en Dinkel, a significant amount of

trust, knowledge exchange and motivation from the municipality were able to significantly include water aspects in the final zoning plan. However, after the zonal plan was decided upon, the water board was no longer included as intensive during the implementation stage. The means of control utilized during this phase were limited, as well as the ability to acquire information from the municipality. Whereas the water aspects are being implemented according to the agreement, the water board admits that its involvement during the implementation phase could have been more intensive. Especially the fact that different sub-plans are still being developed—without water board involvement but with a significant effect on the water system—we can conclude that more intensive involvement of the water board could be warranted.

Case 2: Oostelijke rondweg Nieuw-Amsterdam

This case studies the process of making a road around a small village. This road had to cross several waterways and pipelines. This process was of a mainly professional and technical nature, with the water board suggesting technical solutions for the pre-determined route. Technical choices were made on an operational level both during the water assessment process and during the implementation stage. Trust in each other's competences and effective exchange of knowledge were the central factors that led to a successful implementation of the project. The contractor adjusted to new information by making a beneficial change to the water system in order to prevent polluting the habitat of an endangered species, without consulting the water board. This process was dominated by private actors and makes clear that the water assessment procedure concerns more actors than only municipality and water board.

Case 3: Wipstrikkamp, Zwolle

Transforming an abandoned industrial zone into an attractive residential area was the primary goal of the Wipstrikkamp project. Due to the industrial area lying outside of the diked area, compensation for loss of water retention had to be found. The municipality, having recently experienced floodings due to high-water in the same waterways, was very motivated to make sure no future floodings would occur, and actively cooperated in creating an optimal solution. This solution was found by creating a large-scale new retention area with a much larger capacity than strictly necessary for the compensation of only this project. This illustrates that the water assessment process can do more than just mitigate damage to the water system—opportunities arise to improve the full water system. By combining different interests, possibilities can be created and network trust can be increased.

Case 4: Zevenaar-Oost en 7Poort

To the east of the municipality of Zevenaar a large-scale residential and industrial area has been planned. The changes in land use and the increase of hardened surface area meant significant changes to the water system had to be made. Contacts between municipality and water board had been strained in previous processes, yet through the increasingly active involvement of the municipal project organisation, trust was rebuilt based on the respect for each other's competences and intentions. In doing so, both parties negotiated a water contract that included the principles of water management as well as the structure of contacts and responsibilities. Through using this contract as well as financial participation in several sub-projects, the water board assured that it would be actively involved during the implementation stage, effectively creating and utilizing instruments to exert control during implementation. In addition, the practical knowledge of the field workers of the water board was used during the implementation phase to come up with practical solutions for future maintenance of the water system.

Case 5: Kalterbroeken, Diever

To the west of the village of Diever, a new residential area was to arise, as well as an ecological zone. With the ground being the property of a developer, both municipality and water board placed con-

straints on the developing possibilities, actively sharing goals concerning the water system. By utilizing the system-knowledge of the water board in an effective manner, the ecological zone would create retention as a compensation for the increase in hardened surface in the residential area. Although both municipality and water board admit that their information about the implementation is limited, the water board has the means to secure that the retention will be created in having to give out a permit before one of the waterways central to the plan is filled up. The municipality, aware of future contacts with the water board, has explicitly stated that realisation of the ecological zone is mandatory in whichever plans are developed for the area.

Results

All five of these plans are currently being implemented in line with the acknowledged plans. No conscious deviations that might damage the water system can be observed. The various mechanisms that influence the water assessment process appear to be working, but which of these are dominant cannot be determined due to the uniformity of the case outcomes.

Of the four studied variables, most dominant and relevant in the process are motivation and trust. The motivation of the municipality to include water management aspects in the project plan is of prime importance, as it influences the means of cooperation between municipality and water board. Municipalities can be seen to have two different kinds of motivation: motivation by looking at the opportunities presented by an active water management, and motivation inspired by seeking permission for the plans, in order to not frustrate developments now and in future contacts.

Shared motivation leads to trust in each other's intentions. Other factors influencing the trust between network actors are the frequency of contacts as well as the personalities concerned. Additionally, a strong mechanism connects knowledge with trust in that trust can be built on respect for each other's competences and expertise. The professional expertise and knowledge of the water board is a secondary reason for involving the water board in the planning process.

The final factor concerns control. We have observed that a large variety of means for control are potentially available in the cases studied. However, active usage of these instruments has been found to be limited. Many instruments can be used by water boards to ascertain their involvement during the implementation stage, but these methods are used only sparingly. A more active use of the instruments at the disposal of the water board can increase their control of the implementation process. Current information of the water boards on implementation is limited.

Conclusion

Due to the limited diversity in cases studied, no causal inferences can be made. However, there is no reason to suspect that the water assessment is failing during the implementation phase. No other interests appear to dominate the water aspects during the implementation process. In all five cases, the implementation is proceeding according to plan. Although water board involvement is limited, municipalities are aware that their future relationship with the water board builds on the outcomes of previous processes, including the correct implementation of agreed-upon plans. Breaking the bonds of trust could have serious future consequences for the cooperation between water board and municipality, which have to be avoided.

Information about the implementation of spatial plans is provided to water boards mainly by the municipality. If water boards intend to actively monitor the implementation process, they should make sure to more effectively utilize the instruments at their disposal as well as accept that the water assessment

does not end after decision-making.

By utilizing a network-perspective in analyzing the water assessment-process, we have focussed on several variables concerning processes in the water assessment network. By acknowledging these processes, water board managers will be able to more actively steer the water assessment procedure, in order to provide for an even more effective inclusion of the water system aspects in future developments.