

Title: **Waterschappen tussen technische en sociale rationaliteit**
Authors: Thomas de Graaff, Lasse Gerrits, Jurian Edelenbos
This version: pre-press
Originally published in: Bestuurswetenschappen, 63(3), 44-61
Date: 2009

Waterschappen tussen technische en sociale rationaliteit

Ir. Thomas de Graaff M.Sc.
Dr. Lasse Gerrits M.Sc. BA
Dr. Jurian Edelenbos

1 Inleiding

Hoogheemraadschappen en waterschappen in Nederland zijn continu bezig met de plaats van water in de samenleving. Lange tijd was dit een vanzelfsprekende bezigheid. De veiligheid van de dijken en bescherming tegen hoog water had de hoogste prioriteit en daarover was weinig maatschappelijke discussie. Het denken over de plaats van water in de samenleving is echter aan verandering onderhevig. Zeker na de overstromingen in 1993 en 1995 werd de gevolgde strategie opnieuw tegen het licht gehouden en ontstond het besef dat het tegenhouden van water door middel van dijken alleen niet tot in het oneindige haalbaar zou zijn.

Ruimtelijke investeringsprogramma's als Ruimte voor de Rivier, onderzoekprogramma's zoals Leven met Water en talloze andere initiatieven laten zien dat een verschuiving in opvattingen over de verhouding tussen water en samenleving plaatsvindt. Er wordt steeds meer getracht water en samenleving te verknopen en dat leidt tot allerlei vernieuwende projecten zoals de Overdiepse Polder, de terpen van bagger of de aanleg van voorzieningen voor de infiltratie van regenwater (wadi's) in stedelijke gebieden zoals in Enschede.

In deze paradigmaverschuiving van 'strijd tegen het water' naar 'leven met water' hebben de waterschappen ook hun bestuurlijke rol, hoewel vaak de 'chronische vraag' wordt gesteld of waterschappen nog steeds bestaansrecht hebben (Dicke & Meijerink, 2006). Waterschappen zouden te behoudend zijn om adequaat met nieuwe uitdagingen, zoals klimaatverandering en de stijging van de zeespiegel, te kunnen omgaan. Ook wordt vaak betwijfeld of ze wel voldoende samenwerkend vermogen hebben om complexe maatschappelijke problemen het hoofd te kunnen bieden. Waterschappen zouden watermanagement teveel als een technisch vraagstuk benaderen en daarbij de sociale complexiteit van ruimtelijke vraagstukken waarin water een rol speelt, veronachtzamen (Dicke & Meijerink, 2006).

De karakteristieken van de netwerksamenleving vragen om bestuur dat kan schakelen, verbinden, dansen door de (bestuurlijke) schalen en projecten interactief kan vormgeven (Soeterbroek, 2002; Teisman, 2005; De Jong & Meijerink, 2006). Waterschappen worden vaak verweten niet goed te kunnen voldoen aan deze veranderende eisen aan bestuur. In

het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW, 2003) wordt de veranderende rol van waterschappen ten aanzien van watervraagstukken duidelijker gemaakt. De rol van waterschappen wordt geherdefinieerd van technisch uitvoerder naar medeontwikkelaar van water(beheer)plannen, adviseur en toetsers. Ook hierbij wordt duidelijk dat de rol van waterschappen de laatste jaren aan het kantelen is, waarbij de sociale rationaliteit aan belang wint naast de aloude technische rationaliteit ten aanzien van watervraagstukken. Deze veranderingen betekenen dat de wateropgave expliciet wordt gekoppeld aan maatschappelijke vraagstukken en deze koppeling leidt er toe dat de aard van projecten en werkzaamheden van de waterschappen naast een technische nu ook een sociale component kennen. Zoals gesteld door Biermann en Arpad (2008) is het waarschijnlijk dat deze koppeling in de toekomst sterker zal worden. Dat vereist een omslag in het handelen van waterschappen. Het doel van het onderzoek in dit artikel is om te analyseren hoe waterschappen omgaan met de verknoping van technische en sociale aspecten bij controversiële besluiten en welke invloed hun aanpak heeft op het verloop van de besluitvorming.

2 Tussen technische en sociale rationaliteit

Er lijkt een fundamenteel onderscheid te zijn tussen vraagstukken die exclusief fysiek zijn, vraagstukken die exclusief sociaal zijn en vraagstukken waarbij beide dimensies verknoot raken (Gerrits, 2008). Theoretisch is dit onderscheid op verschillende manieren te benaderen. Klijn & Koppenjan (2004) onderscheiden vier typen van problemen. Deze typering is functioneel in het duiden van de problemen waarmee de waterschappen en hoogheemraadschappen te maken hebben. Het eerste type is het technische probleem, waarbij kennis en techniek aanwezig zijn en er geen sprake is van maatschappelijke conflicten. Bij het politieke probleem is de technische kennis er wel maar levert de toepassing maatschappelijke weerstand. Het derde type probleem is het ongetemde technische probleem, waarbij er sociale overeenstemming bestaat over de definitie van het probleem, maar dit niet technisch opgelost kan worden of kennis ontbreekt. Het laatste type probleem is het zogenoemde 'wicked problem'. Een gebrek aan maatschappelijke overeenstemming van het probleem en een tekort aan kennis en techniek kenmerken dit probleemtype.

De Bruijn e.a. (2002: 22) noemen in dit verband ongestructureerde problemen, problemen waarvoor geen gezaghebbende oplossing voorhanden is door een gebrek aan objectiveerbare informatie en een gebrek aan consensus over de normen die gehanteerd zouden moeten worden om het probleem op te lossen. De problemen waar de waterschappen en hoogheemraadschappen mee te maken hebben worden gekenmerkt door deze spanningen. Door de koppeling tussen fysieke en sociale problemen wordt expliciet gemaakt dat de normatieve uitgangspunten van de waterschappen met betrekking tot water niet noodzakelijkerwijs overeenkomen met die van de sociale omgeving.

Verschillende auteurs wijzen er op dat in dat geval het noodzakelijk is om te komen tot een vorm van consensus, oftewel, in de woorden van Cameron & Whetten (1983: 262): 'political arenas where different interest groups fight for the control of the resources: effectiveness is measured in the satisfaction with the involvement of the different actors'.

Hanf & Scharf (1978: 346) hebben het ook over twee verschillende perspectieven. De eerste is gebaseerd op de resultaten en doelstellingen. De tweede gaat om de 'causes and conditions' van een proces met interactie met diverse actoren met hun eigen belangen, doelen en strategieën. Zij noemen verder het omgaan met omstandigheden en omgeving. Een goede omgang zou een 'shared perspective on the sources of problems and the appropriate policies for dealing with them' (1978: 53) vereisen.

De technische rationaliteit komt voort uit een specifiek wereldbeeld. De Bruijn e.a. (2002) benoemen dit als een statische wereld met duidelijke doelstellingen, een strak tijdpad, randvoorwaarden en een vooraf gesteld eindproduct. Vanuit dit wereldbeeld is besluitvorming een lineair en gestructureerd proces (De Bruijn e.a. 2002: 28). Dat wil niet zeggen dat de wereld niet verandert maar wel dat deze verandering gekend kan worden en georganiseerd kan worden door de gezaghebbende partij. Dit creëert ogenschijnlijke stabiliteit. Maier schetst een tegenovergesteld beeld: 'De maatschappelijke ontwikkeling van onze tijd (zowel lokaal als internationaal) brengt problemen met zich die niet door één gevestigde discipline beantwoord zou kunnen worden, laat staan dat één enkele discipline goed doordachte en passende oplossingen voor deze problemen kan aandragen' (Maier 1994: 116). Maier (1994) en De Bruijn e.a. (2002: 28) beschrijven dan ook een dynamische wereld, met wisselende partijen, probleemdefinities en perspectieven. Deze is onbegrensd en vervlochten en processen kennen een grillig, soms slecht te voorspellen verloop (Teisman, 2001). Dit is een duidelijk contrast met het technisch-rationele wereldbeeld.

Vanuit de verschillende wereldbeelden wordt dan ook verschillend gekeken naar publieke besluitvorming. Er is een onderscheid tussen technocratische en democratische besluitvorming. De eerste is vooral geënt op de technische rationaliteit zoals hierboven beschreven en de tweede richt zich vooral op de sociale rationaliteit. Technocratische besluitvorming geeft aan dat besluitvorming grotendeels in geslotenheid plaatsvindt (Fischer, 1990; Hisschemöller, 1993). Afwegingen en beslissingen in dit type besluitvorming zijn onafhankelijk van de omgeving waarbinnen ze plaatsvinden. Bovendien vloeien beslissingen voort uit informatie en inzichten die door technisch-wetenschappelijke experts worden aangeleverd. Er is een eenzijdige oriëntatie van experts op de technische complexiteit van zowel problemen als oplossingen. Deze benadering zorgt ervoor dat (Hisschemöller, 1993: 48):

- men gelooft dat het probleem nauwkeurig kan worden omschreven binnen één of enkele (technische) disciplines;
- middels gestandaardiseerde methoden en procedures de wenselijkheid van de activiteit kan worden aangetoond;
- het gebruik van de beschikbare expertises voldoende is voor een efficiënte uitvoering van de oplossing;
- participatie van andere belanghebbenden overbodig is, omdat ze niet over de technische expertise beschikken, die nodig is om het probleem en de voorgestelde oplossingen te kunnen begrijpen.

Deze kenmerken van een technocratische benadering leiden tot beleidsvorming die van de omgeving afgesloten is, en daarmee dus voor niet-technici (ook wel 'leken' genoemd) een geringe mate van openheid kent.

De democratische benadering is het spiegelbeeld van deze technocratische benadering (Ten Heuvelhof & Van Eeten, 1998). In diverse onderzoeken is aangegeven dat kennis het product is van sociale constructieprocessen; kennis wordt in onderhandeling, samenspraak en gezamenlijke interactie vormgegeven (Van Buuren, 2006). Het recht op participatie berust in deze benadering op de assumptie dat alle mensen in beginsel in staat zijn om tot een beargumenteerd oordeel te kunnen komen over een bepaald probleem. Dit zou mogelijk zijn omdat mensen, die zich betrokken voelen bij dat probleem bereid zijn zich er in te verdiepen. De reden voor openheid in beleidsvorming is dat zowel specialisten als leken hun informatie niet alleen baseren op feitenkennis, maar ook op normen en waarden (Hisschemöller, 1993: 61).

Twee ideaaltypen met betrekking tot besluitvorming over wateropgaven worden in dit artikel onderscheiden. De technisch-rationele benadering is geleid door planningen, stabiele doelstellingen en probleemdefinities en is genesteld in een verondersteld statische wereld. De perceptie van gestructureerde besluitvorming leidt tot een projectmatige benadering. Een rationele aanpak omvat het opstellen van randvoorwaarden, het verzamelen van informatie, het maken van alternatieven, het kiezen van een alternatief en deze implementeren.

De tweede benadering gaat uit van een sociale rationaliteit en legt meer nadruk op de procesmatige kant van besluitvorming. Vanuit deze benadering bestaat aandacht voor het bestaan van verschillende perspectieven, arena's, wisselende actoren en veranderende probleemdefinities die inherent zijn aan een dynamische wereld (De Bruijn e.a., 2008). Deze laatste benadering gaat uit van de verschillende afhankelijkheden en besluitvorming kent verschillende ronden en verloopt meer cyclisch waarbij goal-displacement optreedt (Koppenjan & Klijn, 2004). In onderstaande tabel worden beide rationaliteiten, sociaal en technisch, met hun kenmerken samengevat:

[tabel 1]

Voor het onderzoek in dit artikel selecteerden we drie case studies bij drie organisaties die we gedurende een aantal jaren nauwgezet volgden. Als criterium hanteerden we dat een organisatie betrokken moet zijn bij gebiedsontwikkeling waar water een grote rol speelt en waarbij sprake is van een bepaalde maatschappelijke controverse. We selecteerden de volgende cases:

- Hoogheemraadschap van Rijnland (2005 tot en met 2006): maatschappelijke weerstand bij realiseren van een baggerdepot
- Waterschap Zeeuwse Eilanden (2006 tot en met 2008): maatschappelijke weerstand bij terugbrengen van water in de polders bij Arnhem
- Waterschap Zeeuws-Vlaanderen (2005 tot en met 2007): maatschappelijke weerstand bij besluitvorming over compensatie verdieping Westerschelde

Voor het onderzoek hielden we interviews met betrokken actoren. In twee van de drie cases konden we ook uitgebreid het proces van besluitvorming observeren omdat we vrij toegang kregen tot alle bijeenkomsten (m.u.v. casus Waterschap Zeeuws-Vlaanderen). Naast interviews en observaties bestudeerden we ook de relevante beleidsdocumenten om

de formele overwegingen van de waterschappen te vergelijken met de feitelijke opvattingen en de handelingen van de individuele betrokkenen.

3 Hoogheemraadschap van Rijnland: een baggerprobleem

Aanleiding en achtergrond van het project

In 1999 wordt duidelijk dat het door het Hoogheemraadschap van Rijnland bedachte en geplande baggerdepot in de Oostvlietpolder in Zuidwest Rijnland er niet zal komen. Bewoners zijn bang voor aantasting van hun leefomgeving en starten een publieke lobby tegen het depot. Ze vrezen voor vervuilde bagger, de kwaliteit van de omgeving en overlast in de vorm van stank en visuele hinder. Dit protest zorgt er mede voor dat de politiek zich uiteindelijk ook tegen de plannen keert. Rijnland heeft nu een aantal problemen. Niet alleen moet het op zoek naar een nieuwe locatie voor de verwerking van bagger, er is ook een achterstand in de baggerwerkzaamheden van meer dan zes miljoen kubieke meter ontstaan die bovendien ook nog in het gebied zelf moet worden verwerkt. Het probleem dat eerst een technisch vraagstuk was, namelijk het uitbaggeren van sloten en vaarten, heeft nu door de maatschappelijke weerstand een grote sociale component gekregen. Medewerkers van Rijnland merken dat hun gebruikelijke aanpak niet zorgt voor het opheffen van de publieke weerstand en dat hun project daardoor niet kan worden uitgevoerd.

Een nieuwe procesaanpak

Uiteindelijk wordt besloten om door middel van een interactieve benadering met belanghebbenden uit het betreffende gebied de ontstane baggerproblematiek aan te pakken. In het kader van het subsidieprogramma 'Leven met Water' betreft het hoogheemraadschap TNO om samen een interactief proces vorm te geven. TNO maakt een procesontwerp en begeleidt het proces en Rijnland zorgt voor de verdere ondersteuning met faciliteiten en expertise.

TNO ontwikkelt een proces waarin een aantal workshops plaatsvindt. Tijdens die workshops moeten de verschillende perspectieven op de baggerproblematiek met elkaar vergeleken en uitgewisseld worden. De belanghebbenden worden opgedeeld in drie groepen. Die groepen vertegenwoordigen allemaal een perspectief op de baggerproblematiek, namelijk: benutten, beheersen of beschermen. Het proces volgt een aantal stappen. De eerste stap is gericht op het analyseren van het probleem rond de baggerverwerking, wat moet resulteren in verschillende probleembeschrijvingen. Deze vormen dan de basis voor de volgende stap waarin de afzet of het gebruik van bagger in de ideale toekomstige situatie wordt voorgesteld, met als resultaat een aantal wensbeelden. Hierbij kan het zijn dat benodigde kennis ontbreekt en in de derde stap moet deze ontbrekende kennis dan ook zo goed mogelijk worden aangeleverd door een aantal experts. De vierde stap is het formuleren van concrete oplossingen. Deze moeten dan worden gepresenteerd aan het bestuur van Rijnland. Het besluit van het proces zijn afspraken met de bestuurders over de oplossingen: 'Het resultaat is een lijst van afspraken over het verder onderzoeken, het uitwerken en het implementeren van de oplossingen en voor zover mogelijk, het voorbereiden van een besluit' (Hoogheemraadschap van Rijnland & TNO, 2006).

Rijnland verzorgt de communicatie met de buitenwereld. Via verslagen, artikelen en een nieuwsbrief wordt de buitenwereld op de hoogte gehouden van de vorderingen. Na een aantal workshops begint de uitvoering van het proces echter af te wijken van de opzet ervan. Rijnland heeft eigenlijk al een oplossing voor het probleem klaar, namelijk het herinrichten van door zandwinning ontstane plassen. Door bijvoorbeeld de verbetering van de oevers kan veel bagger verwerkt worden. Tijdens de workshops trachten medewerkers duidelijk te maken dat dit volgens hen de beste oplossing is. Er is onduidelijkheid over de voorkeur voor deze oplossing en hoe dit in het proces past. Daarmee wordt het voor de overige deelnemers niet duidelijk wat Rijnlands bedoeling met het proces eigenlijk is.

Na de tweede workshop besluit de verantwoordelijke hoogheemraad van Rijnland dat het proces niet snel genoeg verloopt en hij geeft de deelnemers de opdracht neemt om alvast oplossingen te presenteren. De deelnemers komen hiertegen in opstand, aangezien het proces volgens hen niet verliep zoals het hun aanvankelijk was voorgesteld. Een kleine delegatie van de deelnemersgroep besluit uiteindelijk om het proces anders aan te pakken en Rijnland een leidende rol te geven. Na een aantal bijeenkomsten in het gebied zelf mag Rijnland conceptoplossingen presenteren.

Uiteindelijk is het resultaat van het proces een aantal gebiedskaarten met daarbij opties voor baggerverwerking in dat gebied. Een, gezien de ambities en doelstelling in de procesopzet, beperkt resultaat.

Conclusie rol Rijnland

TNO en Rijnland zetten samen het proces op en hebben daarmee een initiërende rol. TNO heeft een sociale, integrale procesaanpak ontwikkeld, die een oplossing voor een ontembaar probleem moet leveren. Het proces zelf verloopt echter heel anders en Rijnlands rol verandert van adviserend naar leidend.

Het proces is vrij algemeen en abstract aangezien het niet ingaat op de problemen die ontstaan bij de keuze van een specifiek locatie. Het interactieve proces wordt dus gescheiden van de uitvoering en daarmee komt het maatschappelijke, sociale probleem van Rijnland, namelijk de maatschappelijke weerstand bij het vinden van een locatie voor hun bagger, niet aan bod.

Ten slotte benadrukt Rijnland, bij monde van de Hoogheemraad, regelmatig de wet- en regelgeving. De Hoogheemraad stelt geen nieuwe ideeën in het proces terug te zien, legt eenzijdig oplossingen op die uit de organisatie zelf komen en benadrukt de eigen expertise en kennis. De taal die daarbij wordt gehanteerd, is: het moet duidelijker, concreter, meer naar finale conclusies, doelstellingen moeten gehaald worden en randvoorwaarden vormen een kader voor oplossingen.

Ondanks een poging om de sociale aspecten in de besluitvorming te betrekken valt het Hoogheemraadschap van Rijnland terug op zijn oude, technisch rationele manier van werken door het gebrek aan echt geloof in en medewerking aan de nieuwe aanpak op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau.

4 Waterschap Zeeuwse Eilanden: maatschappelijke roering bij gebiedsontwikkeling

Aanleiding en achtergrond van het project

Iedereen kent de frase: ‘Als de klok van Arnemuiden welkom thuis voor ons zal luiden...’. De tijden waarin de klok van Arnemuiden troost bracht voor de vissers die van zee terugkwamen, zijn echter verdwenen. De Arnemonding verdween door verzanding en inpoldering en de vissersvloot vertrok naar Vlissingen.

Het gebied ten noordoosten van Arnemuiden, tegenwoordig onderdeel van de gemeente Middelburg, werd in 1998 opgenomen in de Kwaliteitsatlas Middelburg 2030, geschetst door het bureau van Riek Bakker. Het voorgestelde plan om de polders ten noorden van Arnemuiden onder water te zetten werd echter niet onderschreven door de direct betrokkenen zoals bewoners, ondernemers en agrariërs, die zich hevig verzetten. Sommige delen van de visie werden (en worden) uitgevoerd, maar met andere delen – zoals met het plan voor het gebied ten noordoosten van Arnemuiden – gebeurt niets. Dat vormde de aanleiding om een plan te maken dat niet alleen aansluit bij de bestaande visies, maar ook gedragen wordt door de bevolking.

Een nieuwe procesaanpak

Er wordt daarom in 2006 besloten om een interactief proces op te zetten dat gesubsidieerd wordt door de stichting ‘Leven met Water’. Erasmus Universiteit Rotterdam (afdeling Bestuurskunde), TNO en Tauw zetten het interactieve proces op en voeren het in samenspraak met de betrokken bestuurders uit. Een adviesgroep wordt gevormd waarin bewoners, ondernemers en boeren uit het gebied worden uitgenodigd actief mee te denken over de gewenste toekomst voor het gebied. Er worden verschillende scenario’s ontwikkeld, waarvan er na een keuzeronde twee overblijven. Bewoners geven zelf aan dat zij ook wel graag wat water in de polders zouden zien in de vorm van het heropenen van de oude Arne. De scenario’s worden in een bestuurlijk advies aangeboden.

Naast de adviesgroep wordt ook een expertgroep in het leven geroepen. Deze groep bestaat uit experts van organisaties met een professioneel belang in het gebied zoals Rijkswaterstaat, het Waterschap Zeeuwse Eilanden, Dienst Landelijk Gebied en Provincie Zeeland. De experts in deze groep hebben elk vanuit een eigen invalshoek specialistische kennis van het gebied. In de procesopzet is hun rol gedefinieerd als het ondersteunen van de adviesgroep bij het ontwikkelen van de scenario’s, het beoordelen van de haalbaarheid van alternatieve inrichtingen van het studiegebied en het, waar nodig, versterken van de voorstellen van de adviesgroep.

In de praktijk blijkt dat verscheidende experts zich kunnen inleven in de rol van toetser van plannen maar minder makkelijk in de rol van medeontwikkelaar of meedenker met de leden van de adviesgroep. Deze experts vinden het moeilijk om de suggesties van de adviesgroep serieus te nemen en beoordelen verreweg de meeste voorstellen als onrealistisch, zonder zelf met alternatieven te komen. Het Waterschap Zeeuwse Eilanden, echter, vormt een uitzondering hierop. De betrokken mensen uit deze organisatie ontpoppen zich gaandeweg het proces als bereidwillige partners die wel degelijk willen meewerken aan de scenario’s van de adviesgroep, maar daarbij voorzichtig te werk moeten gaan wegens de sentimenten die spelen rondom het veranderen van dijken en het

toelaten van water in de polder. Ze treden buiten hun traditionele rol door actief mee te denken met de plannen uit de adviesgroep en proberen deze sterker te maken. Dat resulteert in een beleidsdocument waarin de concrete uitvoerbaarheid van de scenario's wordt bepaald. Dit beleidsdocument wordt in de herfst van 2007 door het bestuur van het waterschap besproken.

Ook in de begeleidingsgroep, waar bestuurders van de betrokken overheden vertegenwoordigd waren, was duidelijk dat het waterschap van begin af aan bereidwillig was mee te denken door zelfstandig verschillende opties uit te werken en voor te leggen. De dijkgraaf was vaak aanwezig en spoorde zijn mensen aan om actief deel te nemen in de expertgroep. Ook de centraal betrokken ambtenaren van het waterschap toonden veel gevoel en bereidwilligheid voor de veranderende rol die het waterschap speelde in dit interactieve traject. Ze bleven kritisch over de veranderingen aan de waterkeringen in het gebied, maar tegelijkertijd gaven zij aan dat er wel degelijk veranderingen mogelijk zijn, waarbij voldoende veiligheid kan worden gegarandeerd.

Conclusie rol Waterschap Zeeuwse Eilanden

De voorgestelde procesbenadering wekt gemengde gevoelens bij de deelnemende partijen. Een aantal experts betwijfelt namelijk openlijk het vermogen van de adviesgroep om met goede ideeën te komen. Het Waterschap Zeeuwse Eilanden vindt echter dat dit proces een kans moet krijgen en ondersteunt de adviesgroep bij het ontwikkelen van de scenario's, waar veel andere experts moeite blijken te hebben met voorstellen die niet door de eigen organisatie zijn bedacht. De rol van (kritische) toetser blijft het waterschap zeker hanteren, maar deze wordt sterk verbonden met een meedenkende rol. Daarbij trachten de medewerkers van het waterschap de haalbaarheid van de scenario's uit het interactieve proces te verbeteren. Het waterschap weet daarmee de technische rationaliteit van de waterbeheertaak te verknopen met de sociale dimensie uit het interactieve proces.

Het proces kent een stabiel verloop, in die zin dat er geen grote wijzigingen in de procesaanpak plaatsvinden. Echter, wanneer het einde van het proces in zicht komt en de scenario's steeds concreter worden, begint een aantal partijen terugtrekkende bewegingen te maken. Vooral de gemeente Middelburg is ervan overtuigd dat het plan dat de adviesgroep opstelt nooit realiseerbaar zal zijn. Er is veel twijfel over het vermogen van burgers om goede plannen te maken. Er zijn dan ook veel pleidooien om de open aanpak te verruilen voor een gesloten aanpak om het project 'realistischer' te maken, al kan de gemeente Middelburg nauwelijks verhullen eigenlijk helemaal geen zin te hebben iets met het plan te doen. De scenario's blijven voorlopig dan ook onuitgevoerd.

5 Waterschap Zeeuws-Vlaanderen: het 'O'- woord

Aanleiding en achtergrond van het project

Het Havenbedrijf van Antwerpen verzoekt met enige regelmaat de Nederlandse staat om de Westerschelde te verdiepen om zo grotere schepen in staat te stellen de haven te bereiken. De Europese Commissie eist echter dat verdiepingsoperaties gecompenseerd worden omdat ze een inbreuk vormen op de natuurlijke staat van het fysieke systeem. Een aanvullende eis is daarbij dat de compensatie fysiek verbonden moet zijn met, in dit geval, de Westerschelde.

Door verregaande inpoldering en de constructie van dijken is de ruimte aan de oevers voor natuurcompensatie gering. Op zoek naar het realiseren van natuurcompensatie van enige omvang kijkt Rijkswaterstaat naar de mogelijkheden om dijken terug te zetten en de vrijkomende gebieden te gebruiken als overloop- en natuurgebieden waar het getij van de Westerschelde vrij spel kan krijgen. Niet alleen kan op deze manier aan de eis van natuurcompensatie worden voldaan maar tegelijkertijd kan ook worden gewerkt aan klimaatadaptatie omdat de overloopgebieden ruimte bieden voor het verwerken van pieken in de waterstand.

Het is echter niet eenvoudig deze plannen te realiseren. Ontpoldering, want daar gaat het hier over, leidt tot veel maatschappelijk verzet in Zeeland. Het blijkt schier onmogelijk om op vrijwillige basis de noodzakelijke gronden te verkrijgen en onteigening is niet toegestaan vanwege een motie van de Tweede Kamer, hoewel de Commissie Nijpels eind 2008 voorstelt om het instrument van onteigening toch te hanteren. Maar soms doen zich mogelijkheden voor. Eén van die mogelijkheden is het vrijkomen van de veerhaven bij Perkpolder door de opening van de Westerscheldetunnel. De Provincie Zeeland, Rijkswaterstaat en de gemeente Hulst spreken af om buitendijkse natuurcompensatie te ontwikkelen in de veerhaven, het veerplein en in de aangrenzende Perkpolder. Er wordt gestreefd naar gebiedsontwikkeling waarbij de ontwikkeling van natuur samengaat met de ontwikkeling van een jachthaven, woningbouw en een golfterrein. De intentieovereenkomst wordt in 2004 getekend. Het Waterschap Zeeuws-Vlaanderen raakt betrokken bij deze plannen omdat het de dijken en polders in zijn beheer heeft.

Een nieuwe procesaanpak

De discussie over natuurcompensatie in verband met de verdieping van de Westerschelde wordt aanvankelijk gevoerd binnen het raamwerk van de Ontwikkelingschets 2010 voor de Westerschelde. Het Waterschap Zeeuws-Vlaanderen is al vanaf het begin van de onderhandelingen over de verdieping van de Westerschelde betrokken bij deze discussie en kijkt in eerste instantie exclusief naar de technische gevolgen van de verdieping.

Alle deelnemende partijen weten dat natuurcompensatie op veel verzet van de Zeeuwse bevolking zal stuiten en zijn dan ook uiterst terughoudend in communicatie hierover. Zeker de gemeenten, de provincie en de waterschappen, die allen een gekozen volksvertegenwoordiging kennen, voelen druk om de verdiepingsplannen tegen te houden. Zo raakt voor het Waterschap Zeeuws-Vlaanderen de taak van watertoetser gekoppeld aan het economische vraagstuk van Antwerpen en het maatschappelijk verzet tegen ontpoldering.

De plannen voor Perkpolder worden ontwikkeld in een breed consortium dat, naast het waterschap, bestaat uit onder andere Rijkswaterstaat, de Provincie Zeeland, de gemeente Hulst en verschillende private partijen die met het ontwikkelen van de jachthaven en huizen een deel van de financiering verzorgen.

Het optimisme in het consortium voor het plan wordt niet geheel gedeeld door de bevolking. Er bestaan veel twijfels over de gevolgen van de jachthaven, golfterrein en woningen voor de lokale sociale structuur en er is de vrees dat de nieuwe inrichting een vermindering van de veiligheid tegen hoge waterstanden betekent. Een belangrijk onderdeel van het plan Perkpolder is namelijk de zogeheten waterkering in de breedte, waarbij de traditionele enkelvoudige dijk wordt vervangen door lagere dijken met aan de waterzijde extra ruimte voor veranderingen in het waterniveau. Landschappelijk gezien is

een dergelijke dijk interessanter en er ontstaat ruimte voor natuurontwikkeling. Maar het betekent ook een verandering in het huidige regime van het waterschap dat ondanks deze, door Rijkswaterstaat voorgestelde, ideeën de traditionele veiligheidsnorm moet handhaven.

In het begin van het proces is het consortium sterk zoekende naar de geschikte werkvorm, de bestuursovereenkomst laat lang op zich wachten en het proces is dus erg naar binnen gericht. Er wordt een externe procesmanager aangesteld om het proces vorm te geven en te begeleiden en het waterschap ziet zichzelf in eerste instantie als toetsers. Gaandeweg denken ze ook actief mee met de plannen die worden ontwikkeld en deze exploratieve houding wordt gewaardeerd door de andere partijen.

Het waterschap is nog steeds huiverig zich al te openlijk uit te spreken voor ontpoldering maar kan tegelijkertijd meewerken aan het plan omdat het relatief eenvoudig is de benodigde grond bij elkaar te krijgen. Er hoeft geen grondonteigening plaats te vinden omdat het aantal grondbezitters beperkt is. Daarmee verdwijnt de noodzaak om burgers verder te betrekken bij het proces.

Conclusie rol Waterschap Zeeuws-Vlaanderen

Het Waterschap Zeeuws-Vlaanderen raakt via het verdiepingsproject van de Westerschelde betrokken bij de discussie over natuurcompensatie. Door een samenloop van omstandigheden biedt zich in Perkpolder een kans aan om natuurcompensatie te realiseren. Vanuit verschillende belangen en verantwoordelijkheden vormt zich een publiek-privaat consortium, waarin het waterschap ook participeert. Veel tijd wordt gespendeerd aan het zoeken naar de juiste werkvorm. Voor het waterschap houdt dit in dat het zijn toetsende rol moet uitbreiden met een meedenkende rol. Dit resulteert in een open, exploratieve houding jegens elkaar.

Jegens burgers is die openheid minder zichtbaar. Er is maatschappelijke weerstand tegen ontpoldering maar aangezien de gebieden die binnen het project vallen in handen zijn van een klein aantal grondbezitters, is er weinig reden voor een speciale aanpak. Het innovatieve karakter van het proces is dus vooral intern, tussen verschillende beleidsactoren en de private partijen, in plaats van extern richting burgers.

6 Analyse: de drie processen naast elkaar gezet

In de voorgaande paragrafen hebben we geschetst hoe drie waterschappen worstelden met problemen waarbij de technische dimensie verknoopt raakte met de maatschappelijke of sociale dimensie. In de cases werd duidelijk dat de aanpak van het probleem een speciale procesvorm vereistte en dat er onzekerheid bestond of en hoe het probleem zou kunnen worden opgelost. In deze paragraaf vergelijken we de drie cases om te analyseren op welke wijze de waterschappen zich in hun nieuwe rol schikten en welke invloed dit had op de besluitvorming.

[tabel 2]

De problematiek in de drie cases is min of meer gelijk. In alle gevallen is er sprake van maatschappelijke weerstand bij het oplossen van het gegeven probleem. In de casus

Rijnland lijkt de technische oplossing helder (de opslag van bagger in oude zandputten) maar is bij nader inzien toch onzekerheid over de haalbaarheid van deze oplossing. Bovendien is de maatschappelijke weerstand tegen deze oplossing en tegen de hele baggeroperatie groot. In de cases Zeeuwse Eilanden en Zeeuws-Vlaanderen is er zowel onduidelijkheid over de technische dimensie (type oplossing, haalbaarheid) als gebrek aan maatschappelijk draagvlak voor veranderingen. In alle drie de cases is de doelstelling voor de waterschappen ook helder. Zoals vastgelegd in het Nationaal Bestuursakkoord Water (2003) zullen waterschappen moeten proberen hun rol te verleggen van puur technisch uitvoerder en toetser naar medeontwikkelaar van waterprojecten en adviseur.

Hoewel de problemen en de doelstellingen dus gelijk zijn, laten de cases zien dat elk waterschap op een eigen manier omgaat met de verknoping van de technische met de sociale dimensie van de problemen. In de casus Rijnland wordt door de externe projectbegeleider een interactief proces ontworpen, maar is het al snel duidelijk dat bestuurder en ambtenaren van Rijnland voor zichzelf een aparte rol zien weggelegd. Zij blijven nadrukkelijk boven de partijen staan en het proces naar eigen inzicht bijsturen. In de casus Zeeuwse Eilanden wordt ook gewerkt met een externe procesbegeleider. Echter, het waterschap is hier onderdeel van een groep partijen en kan daardoor niet dominant worden. Daarbij moet worden vermeld dat daar ook nooit naar hebben is. In de casus Zeeuws-Vlaanderen is er geen sprake van een ontworpen proces maar eerder van een toevallige samenkomst van partijen die gaandeweg op exploratieve wijze vorm geven aan hun samenwerking. Het waterschap is onderdeel van het ontstane consortium.

Gedurende het proces zijn de rollen van de waterschappen aan verandering onderhevig. Zowel Zeeuwse Eilanden als Zeeuws-Vlaanderen groeien in hun rol als adviseur en medeontwikkelaar van plannen. Rijnland lijkt toch vooral de oude rol te koesteren door zelf een oplossing te ontwikkelen en die min of meer aan anderen op te leggen en drukt in vergelijking met de andere waterschappen een zwaar stempel op de uitkomsten. Contact met burgers in de betreffende gebieden varieert sterk. Rijnland neemt de meest klassieke houding aan door vooral intensief te communiceren over eigen ideeën. Het interactieve proces wordt voornamelijk ingezet om draagvlak te genereren voor de technische oplossing die Rijnland voorstaat. Zeeuwse Eilanden is daarentegen vooral bezig met het meedenken met en adviseren van de burgers die in de adviesgroep de scenario's ontwikkelen. Voor Zeeuws-Vlaanderen geldt dat er, gezien het grondbezit, geen directe noodzaak bestaat om brede maatschappelijke steun te verwerven.

Er is een verband tussen de procesbenadering en de rollen die de waterschappen aannemen. Zeeuwse Eilanden is aanvankelijk vanuit professionele aanpak, die vooral gericht is op waterveiligheid, erg terughoudend. Gaandeweg het proces benadert het waterschap het vraagstuk ook vanuit andere waarden zoals recreatie, wonen en natuur. Het neemt een meedenkende en meeontwikkende rol aan. Ook Zeeuws-Vlaanderen kent een soortgelijke rol, hoewel de plannen hier niet primair worden vormgegeven door burgers. Rijnland houdt meer vast aan de klassieke bovengeschilderde rol. Vanuit technische professionaliteit denkt het te weten wat de beste (technische) oplossing is. Het voelt geen prikkel om mee te bewegen met maatschappelijke belangen en waarden, en blijft doorgaan op de ingeslagen weg. Het interactieve karakter van het proces heeft dan ook voor het hoogheemraadschap weinig waarde.

Het vasthouden aan de klassieke rol van Rijnland is deels te verklaren uit het feit dat Rijnland, anders dan bij de andere cases, initiator is van het project en geen betrokkene is

bij een 'extern' probleem. Rijnland voelt meer enkelvoudige verantwoordelijkheid voor het oplossen van het baggerprobleem. De waterschappen Zeeuwse Eilanden en Zeeuws-Vlaanderen, betrokken bij gebiedsontwikkeling, maken deel uit van een breder consortium, kennen geen directe verantwoordelijkheid of voelen meer een gezamenlijke verantwoordelijkheid, samen met andere betrokken overheden. Zeeuwse Eilanden en Zeeuws-Vlaanderen hebben dus minder mogelijkheden en ruimte om hun eigen gang te gaan en worden zo welhaast gedwongen in een meer coproductieve rol van adviseur en medeontwikkelaar te evolueren.

De drie cases laten zien dat de waterschappen met wisselend succes de technische rationaliteit aan de sociale rationaliteit weten te koppelen. Als we dan kijken naar de invloed op de besluitvorming en uitvoering, wordt een gevarieerd beeld zichtbaar. De drie projecten zijn niet zonder meer tot uitvoering gekomen. In de casus Rijnland was er een duidelijke ontkoppeling tussen het proces en de uitvoer, in de casus Zeeuwse Eilanden werd de uitvoering constant opgeschoven door de gemeente Middelburg en in de casus Zeeuws-Vlaanderen begint de uitvoering op gang te komen. Er lijkt zich geen duidelijk patroon af te tekenen tussen de aangenomen rationaliteit en de uitvoering van het project. Wel is het zo dat het vasthouden aan de technische rationaliteit duidelijk niet leidt tot hogere maatschappelijk acceptatie. De diversiteit in aanpakken, respons en uitvoering toont hoe de praktijk van waterschappen onderhevig is aan grote veranderingen.

7 Conclusie

Er vindt een verandering plaats in de relatie tussen overheid en samenleving en daarmee in de omgang met watervraagstukken (De Jong & Meijerink, 2006). De wateropgave raakt gekoppeld aan maatschappelijke vraagstukken en daarmee verschijnt voor de waterschappen naast de technische component van waterbeheer nu ook een sociale component. In dit artikel hebben we gekeken hoe drie waterschappen hiermee omgaan en welke rol en houding zij hierin aannemen. De drie vergeleken cases, laten zien dat zij de neiging hebben om problemen louter technisch-rationeel te begrijpen en te benaderen. Aan de andere kant merken ze dat de sociale component niet meer kan worden genegeerd, aangezien veel ingrepen, die vanuit technisch oogpunt noodzakelijk zijn, op veel maatschappelijke weerstand kunnen stuiten.

De rollen die zij vervolgens vervullen lopen sterk uiteen, zo bleek uit onze casusvergelijking. Desondanks, vertellen de respondenten van alle onderzochte gevallen dat er bij hen wel een toenemend besef is dat er iets moet veranderen. Zoals verondersteld door Biermann & Arpad (2008) zal in de toekomst het handelen van de waterschappen in projecten met een technische en sociale component waarschijnlijk alleen maar toenemen. De grenzen van de functionele taakomschrijving worden poreus. Daarom ontkomen waterschappen er niet aan dat ze hun taak moeten herzien en er tegelijkertijd nog steeds aan moeten voldoen. Daar is geen institutionele of juridische herziening voor nodig, wel bestuurlijke welwillendheid. De verschillende scenario's van Biermann & Arpad laten dat ook zien.

Dit contextualiseren van de watertaak vraagt echter een grote inspanning van de waterschappen. Hun traditionele taak ten aanzien van het waterbelang verdwijnt zeker

niet maar tegelijkertijd geldt dat het waterbelang steeds meer alleen gediend is wanneer het in de context van brede gebiedsontwikkeling wordt beschouwd. Wanneer deze context niet wordt begrepen bestaat het gevaar dat ook de traditionele aspecten van waterbeheer onder druk komen te staan en de waterschappen wellicht hun bestaansrecht verliezen.

Referenties

- Biermann, G.M. & D.D. Arpad, Waarheen met het waterschap? Enkele scenario's verkend, in: *Bestuurswetenschappen*, 2008, nr. 6, p. 108 - 113
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof & R.J. in 't Veld, *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*, Den Haag, 2002.
- Bruijn, H. de & E. ten Heuvelhof, *Management in Networks. On multi-actor decision making*, New York, 2008.
- Buuren, A. van, *Competente besluitvorming*, Den Haag, 2006.
- Cameron, K.S. & D.A. Whetten, *Organizational effectiveness, a comparison of multiple models*, Londen, 1983.
- Dicke W. & S. Meijerink, Waarom waterschappen (niet) moeten worden opgeheven, in: *Bestuurskunde*, 2006, nr. 1, p. 2-8.
- Fisscher, F., *Technocracy and the politics of expertise*, New York, 1990.
- Gerrits, L., *The gentle art of coevolution. A complexity theory perspective on decision making over estuaries in Germany, Belgium and the Netherlands*, Rotterdam, 2008.
- Hagendoorn, L., A. Komter & R. Maier, *Samenhang der sociale wetenschappen. Beloften en problemen van een interdisciplinaire benadering*, Houten, 1994.
- Hanf, K. & F.W. Scharpf, *Interorganizational policy making, limits to coordination and central control*, Londen, 1978.
- Hisschemöller, M., *De democratie van problemen. De relatie tussen de inhoud van beleidsproblemen en methoden van politieke besluitvorming*, Amsterdam, 1993.
- Heuvelhof, E.F. ten & M.J.G. van Eeten, Serviceable truth, de procescontingente inzet van wetenschappelijke expertise, in: *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*, 1998, p. 161-174.
- Hoogheemraadschap van Rijnland & TNO, *Procesregels baggeren in zuidwest Rijnland. Werkafspraken tussen het Hoogheemraadschap van Rijnland en deelnemers aan het planvormingsproces*, 2006.
- Jong, P. de & S. Meijerink, Democratische legitimiteit, de achilleshiel van het waterschap?, in: *Bestuurskunde*, 2006, nr. 1, p. 32-40.
- Koppenjan, J.F.M. & E.H. Klijn, *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*, Londen, 2004.
- Nationaal Bestuursakkoord Water, Den Haag, 2003.
- Soeterbroek, F., Interactieve politiek als zoekproces, in: *Bestuurskunde*, 2002, nr. 7, p. 288-297.
- Teisman, G.R., *Ruimte mobiliseren voor coöperatief besturen. Over management in netwerksamenlevingen*, Rotterdam, 2001.
- Teisman, G.R., *Publiek management op de grens van chaos en orde*, Den Haag, 2005.