



Water & Veiligheid

Samenwerken aan het toekomstige waterveiligheidsbeleid

*Een onderzoek bij de waterschappen naar de invloed van de invoering van de
meerlaagsveiligheids-benadering op de samenwerking*

Universiteit
Utrecht

Faculteit: Recht, Economie en Bestuurs- en Organiseringswetenschap (REBO)

Departement: Bestuurs- en Organiseringswetenschap
Opleiding: Leerkring Publiek Management

Docent: Karin Geuijen
Student: Martijn van Verseveld
Studentnummer: 3380653
Datum: 22 april 2011





Voorwoord

De afgelopen drie maanden heb ik met veel enthousiasme en interesse onderzoek gedaan naar de gevolgen voor de netwerksamenwerking door de eventuele invoering van meerlaagsveiligheid in de waterwereld en dan in het bijzonder bij de waterschappen. Ik ben trots dat ik u het eindresultaat van mijn onderzoek mag presenteren. Met deze scriptie rond ik mij 3^{de} jaar van de bachelor bestuurs- en organisatiewetenschap af.

In het voorwoord wil ik mijn dank uiten richting de mensen die mij hebben geholpen bij het schrijven van deze scriptie. Een scriptie die zonder deze hulp niet geschreven had kunnen worden. Allereerst wil ik alle respondenten, die zowel in de interviews als de enquête hebben deelgenomen aan dit onderzoek, bedanken voor hun mee de werking. Zonder de input van de respondenten had ik deze scriptie niet kunnen voorzien van een degelijke empirische inhoud. In het bijzonder wil ik Wim van Leussen en Ludolp Wentholt bedanken voor het delen van hun persoonlijke visie.

Ik wil daarnaast mijn dank en waardering uitspreken aan Karin Geuijen mijn begeleider vanuit de Universiteit Utrecht. Ik wil haar bedanken voor haar tijd en inzet gedurende de begeleiding tijdens en buiten de tutor bijeenkomsten. Haar feedback op mijn conceptteksten heb ik als zeer bruikbaar ervaren. Ook Marvin, mede deelnemer van de tutorgroep, wil ik bedanken voor het iedere keer doorlezen van mijn teksten en het van commentaar te voorzien.

Tot slot wil ik een woord van dank richten aan mijn begeleiders bij Oranjewoud. Geert bedankt dat je ondanks je drukke schema tijd voor mij vrij kon maken om mij op weg te helpen. Ook wil ik Max bedanken dat ik een dag met hem van gedachte kon wisselen en voor het meelezen met mijn scriptie. Tot slot wil ik een speciaal dank woord uitspreken naar Jasper mijn stagebegeleider bij Oranjewoud. Hij heeft mij, alweer een jaar geleden, de kans gegeven om bij Oranjewoud een onderzoek uit te voeren. Hij heeft mij gedurende de scriptie scherp gehouden, inhoudelijke aanwijzingen gegeven en mij geïntroduceerd in de waterwereld.

Afsluitend wil ik terugblikken op drie erg leerzame maanden waarin ik een gezonde balans moest zien te vinden tussen werk, privé en studie. Dankzij dit onderzoek ben ik klaar om aan mijn afstudeerscriptie in mijn master te beginnen. Door de openheid van de respondenten ben ik in staat geweest om een goed beeld te krijgen van het nieuwe waterveiligheidsbeleid. Ik ben er van overtuigd geraakt dat de waterschappen, gemeenten, provincies, veiligheidsregio's en landelijke overheid in de toekomst succesvol in gelijkwaardigheid kunnen samenwerken aan een ingevoerd meerlaagsveiligheid-benadering.

Veel leesplezier,

Martijn van Verseveld
Utrecht, 22 april 2011





Samenvatting

In november 2009 heeft de Taskforce Management Overstromingen (TMO) de bevindingen van de landelijke oefening Waterproef 2008 aan het toenmalige kabinet Balkende IV gepresenteerd. Op grond van deze bevindingen heeft het kabinet Balkende IV gekozen voor een duurzame aanpak, door te kiezen voor meerlaagsveiligheid. Het beleid wordt gericht tegen de bescherming van het water en de ontwrichting van de maatschappij in het geval van een eventuele overstroming. Meerlaagsveiligheid is opgebouwd uit drie lagen, namelijk; preventie, duurzame ruimtelijke planning en inrichting en rampenbeheersing op orde krijgen en houden. De eerste laag preventie wordt ook in het nieuwe waterveiligheidsbeleid benoemt als de primaire laag. Omdat meerlaagsveiligheid vraagt om een gebiedsgerichte aanpak heeft het toenmalige kabinet besloten om samen met de provincies, gemeenten, waterschappen en veiligheidsregio's invulling te geven aan zes gebiedspilots. De bevindingen van de TMO, de conclusies van de Deltacommissie 2008 en de orkaan Katrina (New-Orleans – Verenigde Staten), hebben bij verschillende partijen ertoe geleid dat zij aanleiding zagen in het vernieuwen van het waterveiligheidsbeleid. De overstromingen in Frankrijk en de tsunami in Japan hebben andermaal geleid tot het benadrukken van het belang van een nieuw waterveiligheidsbeleid.

De hiervoor beschreven ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat er, waar deze nog niet bestonden, samenwerkingsvormen werden gevormd tussen regionale partijen met als doel een integrale afweging voor het verbeteren van waterveiligheid. Het voorkomen van een overstroming blijft altijd de prioriteit, maar het besef dat er altijd een restrisico aanwezig is doet sommige partijen inzien dat meerlaagsveiligheid een nieuwe methode kan zijn om met behulp van laag 1 overstromingen te voorkomen en het restrisico door middel van laag 2 en laag 3 te verkleinen. Echter binnen de waterwereld zijn er zowel voor- als tegenstanders van meerlaagsveiligheid. Beide groepen gebruiken dezelfde aanleiding en urgentie om hun zaak te bepleiten, maar aan de ene kant wordt er voor een volledige inzet op laag 1 gepleit en aan de andere kant wordt er gepleit voor een meerlaagsveiligheidsbenadering. Toch worden er in de gebiedspilots door beide groepen verkennende studies gedaan naar de voor- en of nadelen van meerlaagsveiligheid. Ook binnen de waterschappen zijn er voor – en tegenstanders te vinden van een meer integrale waterveiligheid. De waterschappen moeten door de eventuele invoering van de nieuwe benadering behalve op laag 1 samenwerken met respectievelijk de gemeenten, provincies en de veiligheidsregio's op de 2^{de} en de 3^{de} laag. Deze partijen hebben allemaal belang bij een verbeterde waterveiligheid, maar zij zien het niet als hun core business. Daarnaast dient ook de overheid overtuigt te worden van het nut van de invoering van meerlaagsveiligheid. Het is namelijk aan de overheid om wettelijke kaders, regels en richtlijnen te stellen waaraan het nieuwe waterveiligheidsbeleid moet voldoen en op welke wijze dit moet worden uitgevoerd. Meerlaagsveiligheid vraagt om een samenwerking tussen partijen op de drie lagen. Doordat de verschillende partijen veel kennis en expertise in huis hebben over hun eigen laag is een samenwerking binnen een netwerk van belang.

De vraag kan echter gesteld worden of deze netwerksamenwerking het gevolg is van de invoering van meerlaagsveiligheid. De vraagstelling wat de invloed is van meerlaagsveiligheid op de netwerksamenwerkingsverbanden bij de waterschappen, staat dan ook centraal binnen dit onderzoek.

Geconcludeerd kan worden dat de waterschappen worden geconfronteerd met een waterwereld waarin twee visies met elkaar concurreren en een landelijke overheid die op dit moment geen bestuurlijke besluiten wil nemen. De aanleiding voor nieuwe waterveiligheid wordt door iedere partij gedeeld, maar wordt ook door iedere partij anders uitgelegd. Hierdoor is er geen sprake van een gedeelde en gezamenlijke aanpak. Het is voor de waterschappen en voor het succes van meerlaagsveiligheid van groot belang dat zowel de regionale als de landelijke bestuurders worden overtuigd van het nut van meerlaagsveiligheid. Dit lijkt op dit moment een zware opgave te worden omdat de discussie over meerlaagsveiligheid vooral achter de schermen plaats vindt. Door de kosten en baten van meerlaagsveiligheid meetbaar te maken en niet alleen uit te drukken in slachtoffers en economische schade kan er een maatschappelijke discussie op gang komen waardoor de discussie naar de voorgrond verhuist. Ook moeten partijen overtuigd worden van de kansen. Kennis, creativiteit, draagvlak en vertrouwen kunnen als tussenproducten van een succesvolle samenwerking hierbij helpen. Dit betekent overigens wel dat de waterschappen samen met andere partijen binnen de netwerksamenwerkingsverbanden moeten zorg dragen voor een geslaagd samenwerkingsproces waarbij er continu gewaarborgd moet worden dat het proces inhoudelijk van aard is door het uitwisselen van informatie en het met elkaar verrijken van kennis door het werken aan een gezamenlijke doelstelling. Partijen moeten met elkaar in veiligheid kunnen samenwerken en overleggen zonder dat ze het gevoel krijgen dat hun “core values” worden aangetast of dat er bevoegdheden of machtsposities verdwijnen zonder dat ze daar invloed op kunnen uitoefenen. Om dit te kunnen bereiken moeten de partijen in openheid met elkaar kunnen communiceren. In de praktijk betekent dit dat zowel voor- als tegenstanders gezamenlijk op verkenning moeten gaan om de voor- en nadelen van meerlaagsveiligheid te onderzoeken en deze met elkaar te delen. Binnen het samenwerkingsproces moet aan bepaalde doelstellingen gewerkt kunnen worden die binnen een bepaald tijds kader gerealiseerd moeten worden. Door te voldoen aan de eis van voortgang blijven partijen geïnteresseerd en geprikkeld om deel te blijven nemen aan de samenwerking. De gebiedspilots waarin meerlaagsveiligheid door verschillende partijen wordt verkend is een goed voorbeeld van een project met een duidelijke begin en einddatum en inhoudelijke doelen. Afsluitend kan gesteld worden dat uit dit onderzoek naar voren is gekomen dat er bij de waterschappen sprake is van een tweetal samenwerkingsvormen die gevormd kunnen worden uit de bovenstaande kenmerken van het samenwerkingsproces. Deze twee vormen zijn de verkennende en de ondernemende samenwerkingsvorm. Beide vormen kunnen niet afzonderlijk van elkaar gezien worden en vullen elkaar dan ook aan. De verkennende grondvorm beschrijft dat de samenwerking gaat over partijen die met elkaar aan een gezamenlijke doelstelling werken en daarbij elkaar ondersteunen met het verrijken en aanvullen van elkaars kennisniveau. Echter de invoering van meerlaagsveiligheid vraagt ook om strategische aanpassingen binnen een organisatie en tussen organisaties. De ondernemende samenwerking beschrijft dat partijen van elkaar afhankelijk zijn om te komen tot strategische veranderingen.



Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Van preventie naar duurzame veiligheid	10
1.1 Aanleiding tot het onderzoek	11
1.2 Doel van het onderzoek	12
1.3 De onderzoeksvraag	12
1.3.1 Theoretische deelvragen	13
1.3.2 Empirische deelvragen	13
1.4 De onderzoeksaanpak	14
1.5 De relevantie	15
1.5.1 De maatschappelijke relevantie	15
1.5.2 De wetenschappelijke relevantie	15
1.5.3 De relevantie voor Oranjewoud	16
1.6 Leeswijzer	17
2. De waterschappen en de context van de meerlaagsveiligheid	19
2.1.1 Van 2480 naar 26 waterschappen	19
2.2 Waterveiligheid 21 ^{ste} eeuw	20
2.2.1 De gebiedspilots waterveiligheid	21
2.3 Meerlaagsveiligheid	22
2.3.1 Laag 1	22
2.3.1 Laag 2	23
2.3.3 Laag 3	23
2.4 Het bestuurlijke kader	23
2.4.1 Het Rijk	24
2.4.2 Veiligheidsregio	24
2.4.3 Provincie	24
2.4.4 Gemeente	24
2.4.5 Waterbeheerders	24
2.4.6 Private partijen en kennisinstellingen	25
3. Samenwerken binnen een netwerk	27
3.1 Netwerkfactoren	27
3.1.1 Organisatie en de omgeving	28
3.1.2 De organisatie in een netwerk	29

3.1.3 Actoren in een netwerk.....	30
3.1.4 Wat zijn de factoren die een netwerk beïnvloeden	31
3.2.1 Samenwerkingsproces.....	32
3.2.2 Samenwerkingsvormen	32
3.2.3 Wat is nodig voor een samenwerking?	34
3.4 Hoe kan de netwerksamenwerking bijdragen aan het onderzoeksvraagstuk?	34
4. Methoden en technieken.....	37
4.1 De rol van de onderzoeker	37
4.2 Betrouwbaarheid en validiteit	37
4.3 Methoden van onderzoek	38
4.4 Operationalisering van het onderzoek	39
5. Naar een nieuwe wereld van waterveiligheid?.....	44
5.1 De aanleiding tot de verandering	44
5.1.1 Het waterveiligheidsbeleid toegepast.....	45
5.1.2 Twee partijen	46
5.1.3 Het faciliteren van middelen	46
5.2 Aanleiding, voorwaarden, producten & proces.....	47
5.2.1 Aanleiding.....	47
5.2.2 De voorwaarden voor een samenwerking	49
5.2.3 De voorwaarden voor een resultaat	51
5.2.4 Tussenproducten.....	56
5.2.5 Het samenwerkingsproces	58
5.3 Samenwerkingspartijen en samenwerkingsvormen.....	59
5.3.1 Deelnemende samenwerkingspartijen binnen het netwerk.....	60
5.3.2 De waterschappen en de omgeving	62
5.3.3 samenwerkingsvormen	67
6. Conclusies: meerlaagsveiligheid niet van vandaag op morgen.....	71
7. Aanbevelingen.....	76
8. Discussie.....	80
Literatuurlijst.....	83
Bijlage 1: respondenten	85
Bijlage 2: topiclijst	86
Bijlage 3: Enquête resultaten	88
Bijlage 4: debat waterveiligheid.....	108





1. Van preventie naar duurzame veiligheid

De zeespiegel stijgt, de zoetwatervoorziening neemt af, de vraag naar water neemt tegelijkertijd toe en er is een grotere waterafvoer van rivieren. Het water om ons heen verandert, maar de basis van het waterveiligheidsbeleid is niet mee veranderd en stamt uit 1950. Door de ramp in New Orleans in 2005, de overstromingen in Frankrijk in 2010 en de recente tsunami in Japan is duidelijk geworden dat een dergelijke overstroming een enorme maatschappelijke en economische impact heeft op de samenleving. De economie en het aantal inwoners in Nederland is sterk gestegen en een overstroming zou met het huidige beleid aanzienlijke schade en slachtoffers veroorzaken. De vraag is daarom ook gerezen of het huidige beleid wel adequaat is. Het kabinet Balkende IV is op advies van de Deltacommissie 2008 begonnen aan een nieuw beleid betreffende waterveiligheid. Op 22 december 2009 is met de invoering van de waterwet het nationaal waterplan 2009-2015 geïntroduceerd. In dit waterplan is een lange termijn visie opgenomen en een streefbeeld tot 2040. In dit plan zijn ook de thema's nieuwe veiligheidsnormen en een verbreding van het beleid tot een meerlaagsveiligheid opgenomen. Verderop in dit stuk wordt er dieper ingegaan op aanleiding voor Waterveiligheid 21^{ste} eeuw als gevolg van de hierboven beschreven voorbeelden.



V&W 2008a

gebieden achter de dijken en buitendijkse gebieden. Uiteindelijk zou dit tot andere locatiekeuzes kunnen leiden. Het gaat ook om de gebieden achter de dijken *overstromingsproof* (STOWA, 2010) te maken.

- Laag 3: Rampenbeheersing. Het doel van deze laag is om goed voorbereid te zijn als er een overstroming plaatsvindt. Denk aan evacuatieplannen, waarschuwingssystemen en rampoefeningen (Waterstaat). In het context hoofdstuk wordt er uitgebreider ingegaan op de drie lagen.

Wat is meerlaagsveiligheid?

Het kabinet kiest voor een duurzaam waterveiligheidsbeleid door in te zetten op nieuwe veiligheidsnormen en verbreding van het beleid tot een "meerlaagsveiligheid." Meerlaagsveiligheid is ontstaan door een combinatie van drie lagen. Het beleid was vooral gericht op preventie. Dan gaat het bijvoorbeeld over stevigere waterkeringen en het programma ruimte voor de rivier. Maar met dat huidige beleid kan geen algehele veiligheid worden gegarandeerd. Er kan altijd iets misgaan en daar speelt het nieuwe beleid op in door het begrip 'meerlaagsveiligheid' te introduceren. Dit bevat drie lagen:

- Laag 1: het huidige beleid, is gericht op preventie maatregelen om overstromingen te voorkomen.
- Laag 2: een duurzame ruimtelijke inrichting. Daarbij wordt bijvoorbeeld gekeken naar de veiligheid van

De overheid is met regionale overheden zoals de gemeenten, provincies, waterschappen en veiligheidsregio's begonnen aan het verkennen van meerlaagsveiligheid in gebiedsgerichte pilots. In deze pilots wordt onderzocht wat de voor- en nadelen zijn van een eventuele invoering van meerlaagsveiligheid. Ook adviesbureau Oranjewoud is betrokken bij één van de gebiedspilots. Oranjewoud is naast de waterschappen een betrokken partij in dit onderzoek.

In de volgende kaders wordt kort een beeld geschetst van het nut van een netwerksamenwerking, waarover later in het theoretisch kader meer te lezen valt.

Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier is in 2008 gestart met de voorbereidingen voor de versterking van de Wieringermeerdijk tussen Medemblik en Den Oever. Er zijn drie alternatieven voor de dijkversterking in de Startnotitie Milieueffectrapportage (m.e.r.) beschreven. Uiteindelijk wordt voor het dijkversterkingsplan per dijk één van deze alternatieven gekozen door het dagelijks bestuur van het hoogheemraadschap. (...)

Het hoogheemraadschap betreft omwonenden, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en collega-overheden nauw bij het opstellen van het dijkversterkingsplan. (...) Gedurende het gehele proces organiseert het hoogheemraadschap informatiebijeenkomsten en, als dat nodig is, persoonlijke gesprekken met belanghebbenden. Via onder andere de website van het hoogheemraadschap (www.hhnk.nl/dijkversterking), advertenties en gemeentepagina's in de lokale media, maken we de voortgang en procedures voor iedereen tijdig openbaar.

Bron: (Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier)

Het bovenstaande artikel geeft alvast een eerste indruk over hoe een netwerksamenwerking eruit kan zien, hoe samenwerkingsverbanden kunnen verlopen en met welke partijen een waterschap in een situatie zoals een dijkversterking samenwerkt. Dit artikel geeft een specifiek beeld over de activiteiten in laag 2. Er wordt hier verondersteld dat er een bepaalde mate van burgerparticipatie aanwezig is, maar zoals zal blijken uit het empirische gedeelte van het onderzoek is deze burgerparticipatie helemaal niet zo vanzelfsprekend. In het artikel hieronder is te lezen dat ook de maatschappij en in dit geval de burgers een belangrijke rol spelen, al is het in dit geval niet in kader van burgerparticipatie de burger is wel betrokken.

Afrasteringen, hekwerken en onverhard gemaakte paden maken recreatie op de dijk en de strandjes nagenoeg onmogelijk, luidt het bezwaar van bewoners uit de omgeving en vaste gasten van de twee campings in de buurt van Ossensisse (...)"De plannen voor de dijkversterking worden getoetst aan de Natuurbeschermingswet. In die wet staan voorschriften waar we niet om heen kunnen", aldus Perquin. (Joris Perquin omgevingsmanager van het projectbureau Zeeweringen, een samenwerkingsverband van Rijkswaterstaat en de beide waterschappen in de provincie - red.)

Bron: (De Provinciale Zeeuwse Courant, 2009)

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

Partijen in de "waterwereld" hebben behoeften om zicht te krijgen op de gevolgen van de invoering van de meerlaagsveiligheid. De waterschappen moeten door de invoering van de meerlaagsveiligheid gaan samenwerken in nieuwe samenwerkingsverbanden terwijl ze voor de invoering alleen intern, binnen het waterschap, samenwerken. Nu moet er een externe samenwerking ontstaan waarbij er een samenwerking moet komen met gemeenten, veiligheidsregio's en andere partijen om tot de uitvoering te komen van de drie lagen van de meerlaagsveiligheid. Oranjewoud wil graag een analyse

op het principe meerlaagsveiligheid en de (mogelijke) consequentie hiervan op de samenwerkingsverbanden.

1.2 Doel van het onderzoek

Waterschappen kunnen door de (eventuele) invoering van de meerlaagsveiligheid mogelijk anders gaan werken, maar niet ieder waterschap zal op dezelfde wijze invulling geven aan de mogelijke opmaat naar een nieuwe waterveiligheid. De meerlaagsveiligheid behelst een denkwijze die vraagt om een samenwerking met anderen partijen. Samenwerking kost tijd en er gaat een wereld van theorie schuil achter een succesvolle samenwerking. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te geven in de netwerksamenwerking die ontstaat door de eventuele invoering van meerlaagsveiligheid. Om dit de kunnen doen zijn er vanuit de theorie en empirie analyses uitgevoerd van de literatuur en interviews. Er zijn conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan met betrekking tot de invoering van de meerlaagsveiligheid bij de waterschappen en de gevolgen hiervan op de samenwerking met andere partijen en wat dit betekent voor de organisatie van de waterschappen. Dit onderzoek moet ook bijdragen aan een verrijkend inzicht voor de waterschappen en Oranjewoud over hoe er om kan worden gegaan met de nieuwe samenwerking, welke samenwerkingsvormen er aanwezig zijn en hoe deze in praktijk vorm krijgen. Dit kan de partijen helpen om na afloop van de gebiedspilots vorm te blijven geven aan de verkenning en uiteindelijk de invoering van meerlaagsveiligheid.

1.3 De onderzoeksvraag

Om te onderzoeken wat de mogelijke gevolgen zijn voor de waterschappen na de introductie van meerlaagsveiligheid-benadering is er tot de volgende onderzoeksvraag gekomen:

Wat voor een invloed heeft meerlaagsveiligheid op de netwerksamenwerkingsverbanden van de waterschappen?

Deze vraag kan misschien de implicatie wekken dat waterschappen niet of nauwelijks samenwerken, maar dat is niet het geval. Waterschappen werkten voor de komst van meerlaagsveiligheid ook samen met verschillende partijen. In veel gevallen zijn er ook nieuwe samenwerkingsverbanden ontstaan door de verschillende fusies en schaalvergrotingen waarover in het context hoofdstuk meer valt te lezen. Echter door de komst van meerlaagsveiligheid staan waterschappen voor een nieuwe uitdaging. Het nieuwe waterveiligheidsbeleid stelt namelijk hogere eisen aan de veiligheidsnormeringen. Om antwoord te geven op de onderzoeksvraag wordt er daarom gekeken vanuit de waterschappen. Gekeken wordt hoe zij met partijen buiten de waterschappen samenwerken. Bij deze partijen valt te denken aan de veiligheidsregio's, gemeenten of provincies waar de waterschappen dus al bestaande samenwerkingsverbanden mee hebben. Het uitvoeren van deze nieuwe normen geschiet door meerlaagsveiligheid. Hierdoor worden de waterschappen uitgedaagd om in nieuwe, grotere en omvangrijkere samenwerkingsverbanden te opereren. In deze samenwerkingsverbanden zijn zowel de huidige partijen als nieuwe publieke en private partijen vertegenwoordigd.

De drie lagen van de meerlaagsveiligheid dienen als onderwerpen voor de samenwerking. In het context hoofdstuk (hoofdstuk 2) zal meer worden verteld over wat de waterschappen precies voor een orgaan zijn, wat het begrip meerlaagsveiligheid inhoudt en met welke publieke en private partijen de waterschappen in contact staan waar het gaat om de uitvoering van hun werkzaamheden en verantwoordelijkheden.

1.3.1 Theoretische deelvragen

De theoretische deelvragen vormen de basis van het empirische onderzoek en komen voort uit de verschillende onderdelen van de onderzoeksvraag. De onderdelen zijn *samenwerking* en *verbanden* oftewel *netwerken*. Waar het kan zal bij de beantwoording van de theoretische deelvragen de waterschappen worden gebruikt als casus om de koppeling te maken tussen de theorie en de onderzochte casus.

1. *Wat zijn de factoren die een netwerk beïnvloeden?*

Voor de invoering van het nieuwe waterveiligheidsbeleid richtte de waterschappen zich alleen op preventie. Er was sprake van een samenwerking waarbij de waterschappen vooral informatie over gebieden met een overstromingsrisico aan betrokken partijen verspreidde als daarom gevraagd werd. Nu, met de komst van meerlaagsveiligheid, wordt er om een proactieve samenwerking gevraagd. De waterschappen moeten samen met andere partijen zoals regionale overheden en veiligheidsregio's werken aan preventie, duurzame ruimtelijke planning en rampenbestrijding. Deze eerste theoretische deelvraag gaat in op de factoren die van invloed zijn op de invulling en de rol die een organisatie aan het netwerk geeft.

2. *Wat zijn de voorwaarden die nodig zijn voor een succesvolle samenwerking?*

De tweede theoretische deelvraag komt voort uit de voorgaande vraag. Allereerst is er beschreven hoe een netwerk eruit ziet en welke factoren een netwerk beïnvloeden, maar aan een netwerk alleen heb je niet veel er moet worden samengewerkt. De tweede deelvraag gaat in op de onderdelen die nodig zijn om binnen het netwerk tot een samenwerking te komen met de verschillende actoren.

3. *Hoe kan de netwerksamenwerking bijdragen aan het onderzoeksvraagstuk?*

Er is beschreven wat een netwerk is, welke factoren het netwerk beïnvloeden en welke elementen er nodig zijn voor een succesvolle samenwerking. De derde en laatste theoretische deelvraag geeft een begrip van netwerksamenwerking door de theorie van de voorgaande twee deelvragen te combineren. Door de beantwoording van deze deelvraag wordt uiteengezet hoe de theorie zich verhoudt tot de te onderzoeken praktijk.

1.3.2 Empirische deelvragen

In het empirische gedeelte van het onderzoek worden de theorievragen gekoppeld aan de te onderzoeken praktijk. Met de empirische deelvragen worden de begrippen netwerk, samenwerking en netwerksamenwerking getoetst aan de praktijk, de empirie. De onderstaande deelvragen moeten hierbij helpen:

1. *Hoe krijgen de voorwaarden binnen het samenwerkingsproces vorm bij de waterschappen?*

Deze empirische deelvraag is een analyse van het netwerk waarbinnen een selectie van waterschappen opereert. In deze deelvraag wordt ingegaan op het samenwerkingsproces. Het samenwerkingsproces bestaat uit een aanleiding, voorwaarden voor samenwerking, tussenproducten en voorwaarden voor een resultaat. De eerste empirische deelvraag wordt gekoppeld aan de tweede theoretische deelvraag.

2. *Hoe zien de huidige samenwerkingsvormen door de invloed van de netwerkfactoren er bij de waterschappen uit en in welke mate komt dit door de invoering van de meerlaagsveiligheid?*

In de eerste empirische deelvraag is uiteengezet hoe het netwerk waarin het waterschap actief is eruit ziet. In deze tweede vraag wordt er weer een laag dieper gegaan door te kijken hoe de samenwerking binnen het netwerk eruit ziet aan de hand van de theorie van Kaats, Klaveren, en Opheij en Verbout en Travaille. Deze vraag is dan ook een empirische uitwerking van de eerste en de derde theoretische deelvraag. Daarna wordt er gekeken naar de omgeving van het waterschap. Staat het waterschap in wisselwerking met zijn omgeving alvorens deel te nemen aan het netwerk? Of staat het waterschap alleen maar in relatie tot de anderen actoren binnen het netwerk? Daarna wordt er gekeken met welke actoren het waterschap binnen het netwerk allemaal in verbinding staan.

1.4 De onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden zal gebruikt worden gemaakt van een casestudie, een enquête en documentanalyses. Met behulp van de casestudie kan een huidige sociaal complex probleem onderzocht worden. Te denken valt aan een managementvraagstuk organisatievraagstuk of groepsgedrag. (Yin, 2009, p. 4). De casestudie binnen dit onderzoek zal gaan over de ontstane samenwerking binnen een netwerk door de invoering van meerlaagsveiligheid. Deze casestudie is een vergelijkend onderzoek tussen het waterschap Rivierenland, Aa en Maas en Hollandse Delta. Deze vergelijking zal gebruikt worden om samen met de gegevens uit de enquête een uitspraak te kunnen doen over de netwerksamenwerking binnen de waterschappen door de komst van meerlaagsveiligheid. In dit onderzoek zullen dus niet drie waterschappen naast elkaar worden gepresenteerd om de verschillen aan te duiden. Binnen een casestudie zal vaak gebruikt worden van kwalitatieve gegevens verzameling (Thiel, 2007, p. 97). Interviews zijn een veelgebruikte methode om deze gegevens te verzamelen. Binnen dit onderzoek moeten interviews een belangrijk deel van informatie verzorgen, maar de meeste problemen ten aanzien van de betrouwbaarheid en de validiteit komt door het geringe aantal onderzoekseenheden (Thiel, 2007, p. 104).

Vanuit iedere laag zal per waterschap een betrokken respondent in het netwerk worden geïnterviewd. Dit kan overigens ook betekenen dat er in sommige waterschappen maar één respondent wordt geïnterviewd afhankelijk voor hoeveel lagen de respondent verantwoordelijk is. Daarnaast zullen er een nog niet bekend aantal respondenten geïnterviewd worden die betrokken zijn bij andere organisaties zoals het Rijk en de gemeenten. Verder zullen er twee respondenten vanuit Oranjewoud worden geïnterviewd. Één van de pilots die gaat over hoe de waterschappen om kunnen gaan met de (eventuele) invoering van de meerlaagsveiligheid wordt gehouden in dijkkring 36 bij het waterschap Aa en Maas. Oranjewoud heeft binnen deze dijkkring een begeleidende rol. Over de gebiedspilots zal in het context hoofdstuk meer worden verteld. Ook dit onderzoek heeft dus te maken met een gering aantal onderzoekseenheden.

Om de betrouwbaarheid en validiteit te waarborgen zal er gebruik worden gemaakt van *triangulatie*. Triangulatie wil zeggen dat je als onderzoeker informatie op meer dan één manier verzameld en/of verwerkt (Thiel, 2007, p. 105). Binnen dit onderzoek worden er daarom ook veel documenten geanalyseerd die de informatie van de ondervraagde onderzoekseenheden ondersteunen. Om de validiteit te verhogen en om een beter zicht te krijgen op het netwerk bij de 22 andere waterschappen zal naar aanleiding van de antwoorden uit de interviews een enquête worden opgesteld.

Samengevat

Het onderzoek gaat dus over netwerksamenwerking. De theorie hierover zal gebruikt worden om te achterhalen wat voor een soort samenwerking er binnen de waterschappen aanwezig is en of deze samenwerking tot stand is gekomen door de invoering van de meerlaagsveiligheid. De vragen die aan de respondenten worden gesteld komen voort uit de literatuur over samenwerking en waterveiligheid. De antwoorden van de respondenten worden vervolgens weer gebruikt om de meerkeuze antwoorden in de enquête te voorzien van antwoordmogelijkheden. Op deze manier kan getoetst worden of de antwoorden gegeven door de respondenten van de drie waterschappen veel voorkomen of dat ze op zichzelf staan. Het houden van interviews, het afnemen van een enquête onder 22 waterschappen en het onderzoeken van literatuur leiden tot een antwoord op de vraag hoe de waterschappen omgaan met de invoering van de meerlaagsveiligheid.

1.5 De relevantie

Het belang van dit onderzoek bestaat uit een maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie die in deze paragraaf worden behandeld. Daarnaast wordt in deze paragraaf ook nog de relevantie voor Oranjewoud uiteengezet.

1.5.1 De maatschappelijke relevantie

Vanaf 1953 ligt de nadruk van het beleid vooral op de preventie; het voorkomen van een mogelijke overstroming. Bij de preventie worden er risicoanalyses gemaakt van een gebied, maar hoe zit het met het gebruik van die analyses bij de inrichting en ontwerp van een gebied? Houden we met het oog op de analyses wel op de juiste plekken in Nederland ontruimingsoefeningen en zijn de rampenplannen nog wel actueel genoeg als de ruimtelijke ordening continu aan verandering onderhevig is?

“Het huidige nationale en regionale beleid voor waterveiligheid is vooral gericht op preventie. Hierbij wordt ingezet op robuuste primaire en secundaire waterkeringen en het zo klein mogelijk houden van de kans op overstroming van dijkeringen. Door recente gebeurtenissen (o.a. storm Katrina in USA) is besef gegroeid dat er geen garanties voor veiligheid gegeven kunnen worden, Er blijft altijd wel 'rest-risico' bestaan. In het Nationaal Waterplan is het begrip 'meerlaagsveiligheid' geïntroduceerd.”

Bron: (Waterkader Haaglanden, 2010)

In het kader hierboven is te lezen dat ook gebeurtenissen in de rest van de wereld hebben bijgedragen aan de introductie van het begrip meerlaagsveiligheid.

Door de drie lagen te laten samenwerken, kan een gebied efficiënter en effectiever worden beschermd tegen het water door de risicoanalyse vooraf te betrekken bij het ontwerp en de inrichting van een gebied. Tot slot kan er met behulp van het ontwerp en de inrichting een rampenplan geschreven worden en waar nodig kan het ontwerp van een gebied ten behoeve van de rampenbestrijding aangepast worden door het aanleggen van bijvoorbeeld vluchtwegen.

1.5.2 De wetenschappelijke relevantie

In de wetenschap is een veelvoud aan artikelen, boeken en onderzoeken verschenen over het begrip “samenwerken.” Samenwerken is een brede term daarom wordt in dit onderzoek gekeken naar “netwerksamenwerking.” Onder andere Kaats, Klaveren, & Opheij (2009), Koppenjan, Bruin, & Kickert (1993), Oerlemans & Kenis (2007) en Verbout & Travaille (2008) worden hier aangehaald. De auteurs worden gebruikt om een beeld te geven over de geschreven literatuur over “netwerksamenwerking.” Binnen het meerlaagsveiligheid vraagstuk is het niet gebruikelijk om het te bekijken vanuit de

netwerksamenwerking theorieën. Wel is er onderzoek verricht naar de gevolgen van de invoering van de nieuwe waterveiligheid voor de maatschappij. Hierbij werd specifiek gekeken naar de handelingsbereid van burgers en bedrijven als het gaat om het omgaan met overstromingsrisico's. In dat onderzoek lag de focus vooral op de communicatie en de informatievoorzieningen rondom het waterveiligheidsbeleid (Most, Wit, Broekhans, & Wietske, 2010). Dit onderzoek kijkt met behulp van de netwerktheorieën naar de gevolgen van het waterveiligheidsbeleid. De meerlaagsveiligheid zorgt voor samenhang en samenwerking tussen de drie lagen, maar hoe met die samenwerking in de praktijk? In het kader hieronder wordt de actualiteit van het thema samenwerken vanuit een institutionele benadering nog eens benadrukt. Zoals er in het kader al wordt aangegeven gaat het om *“nieuwe verbanden en relaties die nog vorm moeten krijgen.”*

Het onderzoek kan daarom ook gezien worden als een voorloper waar het gaat om de combinatie van netwerksamenwerking en de invoering van meerlaagsveiligheid.

“Met de introductie van meerlaagsveiligheid wordt het waterveiligheidsbeleid veel complexer! Was het ‘oude’ waterveiligheidsbeleid gebaseerd op één arrangement met een centrale sturende rol voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat, het nieuwe meerlaagse waterveiligheidsbeleid zet in op drie arrangementen: preventie, duurzame ruimtelijke inrichting en rampenbeheersing. V&W staat ook in het nieuwe waterveiligheidsbeleid centraal, maar heeft in de drie verschillende lagen minstens zoveel rollen. Ook voor de andere partijen geldt dat ze in de verschillende lagen verschillende verantwoordelijkheden en rollen hebben. Veelal zijn dit nieuwe verbanden en relaties die nog vorm moeten krijgen en geïnstitutionaliseerd moeten worden. De introductie van meerlaagsveiligheid-beleid stelt de wetgever en beleidsmaker voor de uitdaging om de toegenomen complexiteit te organiseren, coördineren en institutionaliseren. De bestuurlijke institutionele omgeving waarin waterveiligheidsbeleid geïmplementeerd moet worden lijkt nu nog gefragmenteerd.”

Bron: (STOWA, 2010)

1.5.3 De relevantie voor Oranjewoud

Er lopen in 2010 en 2011 een aantal gebiedspilots. Oranjewoud neemt enkel deel in de gebiedspilot in dijkkring 36. Het onderzoek zal binnen deze pilot plaatsvinden en richt zich op de waterschappen. In deze pilots wordt bekeken op welke manier het begrip meerlaagsveiligheid vormgegeven kan worden. Verder onderzoekt men op welke wijze er omgegaan moet worden met de drie lagen die in wisselwerking tot elkaar staan (STOWA, 2010). Het toenmalige ministerie van Verkeer & Waterstaat heeft de 6 pilots opgestart om *“meerlaagsveiligheid”* in het huidige bestel te integreren. Oranjewoud, een internationaal advies en ingenieursbureau, heeft mij gevraagd om een onderzoek te verrichten naar het effect van de invoering van de meerlaagsveiligheid op de waterschappen. In het onderstaande kader wordt nog een keer kort uiteengezet wat de verbinding is tussen Oranjewoud, de pilots en de meerlaagsveiligheid.

“Meerlaagsveiligheid

De toenemende overstromingsdreiging vraagt oplossingen op verschillende niveaus. Het Rijk ontwikkelt daarom een Deltaprogramma met nieuwe waterveiligheidsnormen en zet in op ‘meerlaagsveiligheid’. Oranjewoud is nauw betrokken bij enkele gebiedspilots. Hierin verkennen we met betrokken overheden, waterschappen en veiligheidsregio's de mogelijkheden van preventie, duurzame ruimtelijke planning en rampenbeheersing.”

Bron: (Informatie over waterveiligheid, 2010) <http://www.oranjewoud.nl/Thema's/Water/Waterveiligheid>

1.6 Leeswijzer

In de inleiding zijn verschillende partijen en begrippen langsgekomen. Wie zijn deze partijen, wat zijn de betekenissen van de begrippen en in welke relatie staat dit alles tot de waterschappen en de netwerksamenwerking in het kader van dit onderzoek. Begrippen zoals netwerkfactoren, samenwerkingsvormen en samenwerkingsvoorwaarden komen in het theoretisch kader aanbod. In deze paragraaf zal een korte vooruitblik worden gegeven over de verschillende hoofdstukken van deze scriptie en het nut van deze hoofdstukken.

Hoofdstuk 2

In dit hoofdstuk wordt er ingegaan op het kern begrip meerlaagsveiligheid en waterveiligheid. Daarnaast wordt er uitgelegd wat een waterschap eigenlijk is en hoe het bestuurlijke kader waarin de waterschappen opereren eruit zien. Het is, om de rest van het onderzoek in perspectief te plaatsen van belangrijk om de context te kennen.

Hoofdstuk 3

In hoofdstuk 3 zal de gebruikte theorie worden uiteengezet. Dit theoretische kader vormt de basis voor het empirische gedeelte van het onderzoek. Er zal een antwoord worden gegeven op de drie theoretische deelvragen die in de inleiding zijn geïntroduceerd. Dit hoofdstuk zal ingaan op de begrippen samenwerkingsproces en samenwerkingsvormen. Om tot deze begrippen te komen zal worden ingegaan op de concepten over de organisatie en zijn omgeving, netwerk actoren, voorwaarden voor een samenwerking, voorwaarden voor een resultaat en tussenproducten. Deze concepten en begrippen spelen in de praktijk een belangrijke rol en worden daarom in dit hoofdstuk verder uiteengezet.

Hoofdstuk 4

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke methoden er in dit onderzoek gebruikt gaan worden en op welke wijze de methoden gebruikt gaan worden. Er zal worden ingegaan op de rol van de onderzoeker in het onderzoek, de betrouwbaarheid en validiteit en de gebruikte onderzoeksmethoden; interviews, enquête en documentanalyses. Een belangrijk onderdeel van dit hoofdstuk wordt gevormd door de operationalisering van het theoretisch kader en de theoretische concepten. Deze zullen worden verwerkt tot topics die dienen als uitgangspunt voor de interviews, enquête en de documentanalyses.

Hoofdstuk 5

Hier wordt een analyse gemaakt van de verzamelde data uit interviews, documenten en de enquête. Met behulp van de belangrijkste uitkomsten wordt een antwoord gegeven op de twee empirische deelvragen.

Hoofdstuk 6

In de twee voorgaande hoofdstukken is een antwoord gegeven op de theoretische en empirische deelvragen. In dit hoofdstuk zullen er conclusies worden getrokken aan de hand van de antwoorden op deze vragen. De theorie en de praktijk worden met elkaar vergeleken en de verschillen en overeenkomsten worden besproken. In dit hoofdstuk zal er ook een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek.

Hoofdstuk 7 & 8

In het zevende hoofdstuk zijn er concrete aanbevelingen beschreven ook wordt er gepleit voor een vervolg onderzoek. In het laatste en achtste hoofdstuk, de discussie, zal er een kritische reflectie plaatsvinden op het verloop van dit onderzoek.





2. De waterschappen en de context van de meerlaagsveiligheid

Dit hoofdstuk gaat in op de ontwikkelingen die de waterschappen over de jaren heen hebben gekenmerkt. term meerlaagsveiligheid en de verschillende onderdelen die daarbij horen. Er wordt ingegaan op waterveiligheid 21^{ste} eeuw en de rol van de gebiedspilots. Tot slot wordt de term meerlaagsveiligheid uiteengezet en wordt het bestuurlijke kader van de waterschappen uiteengezet.

2.1 Waterschappen

“Amersfoort zou aan zee liggen als er geen duinen, dijken en dammen zouden zijn. Het lage land achter de waterkeringen zou onbewoonbaar en onbewerkbaar zijn wanneer het waterpeil niet goed beheerst zou worden. Hooggelegen gronden zouden juist uitdrogen

Bron: (Breeman, Noort, & Rutgers, 2008).”

De schrik van iedere Nederlander en voorspeld door de club van Rome, Nederland zou onderwater komen te liggen, maar iedere keer blijft een ramp zoals in New Orleans uit. Nederland kent sinds de vroege middeleeuwen al een orgaan genaamd het waterschap dat zich bezig houdt met *“het tegen houden van water, en het beheersen van het waterpeil,”* en na de Tweede Wereldoorlog ook *“het bestrijden van waterverontreiniging.”* (Breeman, Noort, & Rutgers, 2008, pp. 131-131). De eerste twee taken behoren tot de traditionele taken. Laag 1 van de meerlaagsveiligheid kan hier ook toe berekend worden. Laag 2 en 3 van de meerlaagsveiligheid behoren samen met het bestrijden van de waterverontreiniging tot de meest recente taken van de waterschappen. De waterschappen zijn niet zoals de provincies en de gemeenten gebonden aan dezelfde grenzen. De waterschappen zijn gebonden aan zogenoemde *“waterkundige grenzen”* zie ook figuur 1.

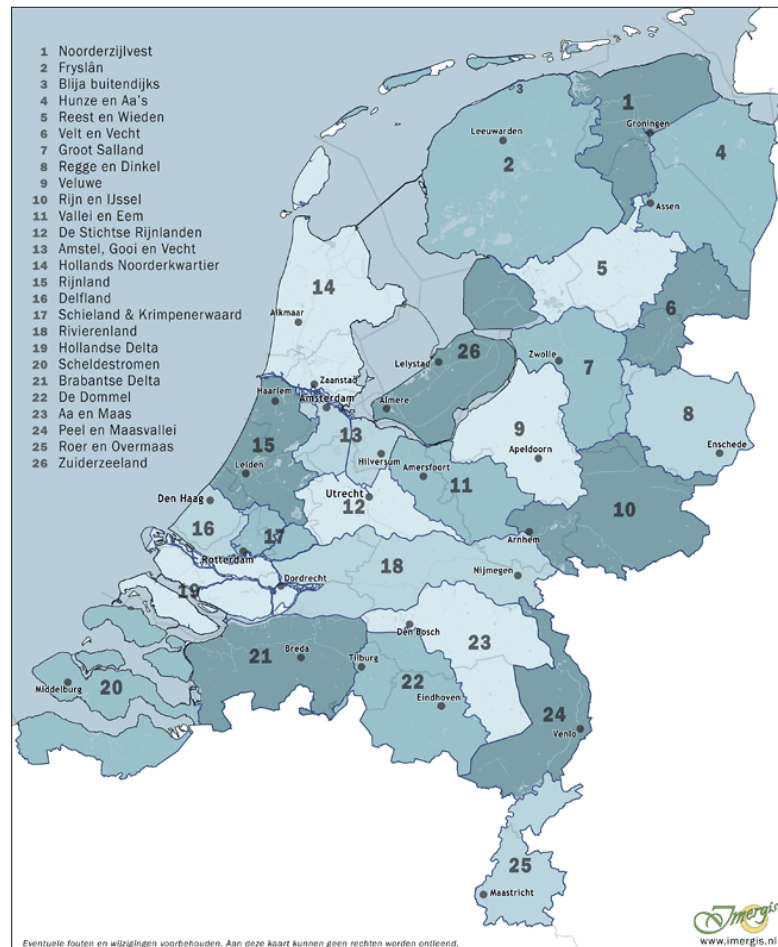
2.1.1 Van 2480 naar 26 waterschappen

Er zijn op dit moment 26 waterschappen. Voor de Tweede Wereldoorlog waren er ongeveer 2500 waterschappen. Deze waterschappen hielden zich niet allemaal bezig met het beheren van een regio of lokaal gebied er waren namelijk ook *“polderschappen”* (Breeman, Noort, & Rutgers, 2008, p. 134). De polderschappen hielden zich bezig met het beheer van een polder, dijk, vaarwater of beek. Je kunt je voorstellen dat dit een onoverzichtelijk geheel was en dat er van enige uniformiteit geen sprake was. De watersnoodramp van 1953 en de daarna gebouwde Deltawerken hebben een golf van reorganisaties en schaalvergrotingen te weeg gebracht (Breeman, Noort, & Rutgers, 2008, p. 135).

In 1968 werd een commissie in ingesteld die in opdracht van het Rijk moest onderzoeken hoe de waterschappen geherstructureerd konden worden zodat ze met de tijd mee konden. Na aanleiding van het rapport van de commissie “Diepdelvers” heeft het toenmalige kabinet van Agt I besloten om de waterschappen te reorganiseren. Het aantal waterschappen werd teruggebracht tot achthonderd in 1974, maar dat was nog niet voldoende.

“Een beter financieel draagvlak; de mogelijkheid deskundigen in te huren en op te bouwen; een sterkere positie ten opzichte van andere overheden en maatschappelijke groeperingen; een doelmatiger en effectiever beheer.”

Bron: (Breeman, Noort, & Rutgers,



Figuur 1 de waterschappen in Nederland Bron: (Rijkswaterstaat – www.helpdeskwater.nl)

De in het bovenstaande kader geschetste voordelen leidde er toe dat de waterschappen in de jaren 90 met nog striktere reorganisaties en schaalvergrotingen. Dit alles zorgde ervoor dat er in 1997 “nog maar” 66 waterschappen waren. Sinds het jaar 2008 zijn er 26 waterschappen die zowel de traditionele als de overige taken uitvoeren.

2.1.2 De structuur van een waterschap

In de waterschapswet van 2007 is vastgelegd dat het bestuur van een waterschap bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Door deze wettelijke indeling en benaming zijn de waterschappen zelf in de gelegenheid om in hun eigen reglement te kiezen voor eigen benamingen waardoor de waterschappen uiteenlopende benamingen in de organogrammen hebben. Het algemeen bestuur vormt het beleid binnen het waterschap en het dagelijks bestuur wordt gekozen uit de leden van het algemeen bestuur. De voorzitter van het algemeen bestuur heet een dijkgraaf en wordt benoemd bij Koninklijk besluit op voordracht van het algemeen bestuur. Sinds 1997 hebben de Nederlandse burgers meer zeggenschap gekregen over de waterschappen door het invoeren van verkiezingen waarmee het algemeen bestuur wordt gekozen (Breeman, Noort, & Rutgers, 2008, p. 136).

2.2 Waterveiligheid 21^{ste} eeuw

In de jaren '50 van de vorige eeuw is er een basis gelegd voor het Nederlandse beleid tegen overstromingen. In die tijd heeft de eerste Deltacommissie uitgangspunten en normen voor waterveiligheid ontwikkeld. Sindsdien is Nederland ingrijpend veranderd.

In 2006 heeft het toenmalige kabinet aan de Tweede Kamer gemeld dat het waterveiligheidsbeleid toe is aan vervanging. Het kabinet gaf hier een viertal aanleidingen voor. Allereerst heeft Nederland meer inwoners gekregen en is de economische waarde aanzienlijk gestegen. De dijken zijn niet meer toereikend de toegenomen waarden te beschermen. In de overstroombare gebieden van Nederland leven nu miljoenen mensen en meer dan 65% van het Bruto Nationaal Product (BNP) wordt in dit gebied verdient. Ten tweede zijn de voorspelde klimaatveranderingen aanleiding geweest om de beschermende taken van de waterkeringen te herzien. Ten derde heeft de Deltacommissie 2008 in opdracht van het kabinet Balkende IV onderzoek gedaan naar de huidige bescherming van Nederland tegen de klimaatveranderingen. Gekeken is hoe Nederland in de toekomst veilig kan zijn tegen overstromingen, maar dat het daarbij wel een aantrekkelijke plaats blijft om te leven, wonen, recreëren en investeren. In reactie op het rapport is het toenmalige kabinet gekomen met de beleidsnota waterveiligheid 2009-2015 (Deltacommissie, 2008). Ten derde zijn er in recente studies nieuwe inzichten opgedaan over hoe Nederland beter te beveiligen tegen water. Tot slot hebben de recente overstromingsrampen in New Orleans, Oost-Europa en nu ook Japan *“ons met de neus op de feiten gedrukt”* (Beleidsnota Waterveiligheid 2009-2015, p. 8). Al deze overstromingen hebben laten zien dat als er een overstroming plaatsvindt de samenleving en economie meer dan ooit worden ontwricht door de krachten van de natuur, hoe goed de preventieve bescherming ook is geweest. Het nieuwe waterveiligheidsbeleid heeft dan ook tot doel om te komen tot *“een duurzame beheersing van overstromingsrisico’s op een aanvaardbaar maatschappelijk niveau”* (Beleidsnota Waterveiligheid 2009-2015, p. 8). Dit beleid richt zich op de periode tot 2040 en zet dan ook in op een langere termijn aanpak.

2.2.1 De gebiedspilots waterveiligheid

In het Nationaal Waterplan heeft het rijk aangegeven dat er een aantal gebiedspilots worden uitgevoerd. De gebiedspilots zijn erop gericht om in alle lagen de waterveiligheid te verbeteren. Het doel van de gebiedspilots is om samen met alle betrokken regionale partijen te onderzoeken hoe de *“kans- en gevolgbeperkende maatregelen”* in de drie lagen in samenhang kunnen bijdragen aan waterveiligheid. Er zijn 6 pilots:

1. Dijkkring 14 (Centraal Holland)
2. Dijkkring 36 (Land van Heusden/De Maaskant)
3. Dijkkring 43 (Betuwe/Tieler- en Culemborgerwaarden)
4. Dijkkring 22 (Eiland van Dordrecht)
5. De waterbestendige stad (regio Amsterdam)
6. Maaskaden

De gebiedspilots zijn zoals de naam al aangeeft gericht op de waterveiligheid in gebiedsgerichte ontwikkelingen. Binnen iedere gebiedspilot wordt meerlaagsveiligheid meegenomen. Binnen de gebiedspilots worden een aantal veel voorkomende onderwerpen behandeld.

- De consequenties van een nieuw normenstelsel en normverhoging rondom waterveiligheid
- De doorbraakvrije dijk (laag 1)
- Overstromingsrisicozonering
- Compartimentering (geheel of lokaal). Een compartimenteringdijk is een dijk die midden in het land wordt gelegd om een gebied in tweeën op te delen. Hierdoor loopt één deel onderwater en het andere deel waar zich bijvoorbeeld een stad bevindt blijft gespaard. (laag 1)
- Effectieve rampenbeheersing (laag 3)

- Implementatie ROR (Richtlijn Overstroming Risico's)
- Relatie met ruimtelijke ordening; afstemming op regionale plannen (laag 2)

De gebiedspilots dienen als een verkennend onderzoek waarbij er geen bestuurlijke besluiten worden genomen. Wel zullen enkele gebiedspilots dienen als adviesstudie aan de bewindspersoon. Het rijk heeft een stimulerende en een faciliterende rol, maar de regie ligt bij de regionale overheden. Op 1 juli 2011 is de eindrapportage van de gebiedspilots (overgenomen uit: (Deltaprogramma - veiligheid - samenvatting - plan van aanpak, 2010)).

Dijkring 36

Om de invoering van het Nationaal Waterplan en de daarbij behorende meerlaagse veiligheidsbenadering goed te laten verlopen zijn er een zestal gebiedspilots gestart. Deze pilots moeten een concrete input leveren voor het nieuwe waterbeleidsprogramma ook wel het deltaprogramma genoemd. Één van de gebiedspilots is de zogenoemde dijkring 36. Dijkring 36 bestaat uit het Brabantse land van Heusden en De Maaskant, waar de stadsregio 's-Hertogenbosch toe behoort. In het gebied komen de rivieren Maas, Dommel en Aa samen waardoor er een serieuze kans bestaat op een overstroming. In deze pilot is Oranjewoud betrokken bij een verkenning naar de invoering van de meerlaagsveiligheid. Aa en Maas is één van de drie waterschappen die aan de casus zullen deelnemen. Het doel van dijkring 36 is net zoals hierboven beschreven verkennend van aard. Als er wordt besloten om meerlaagsveiligheid in te voeren is er een samenwerking tussen verschillende partijen op landelijk en regionaal niveau nodig. Binnen dijkring 36 werkt het waterschap samen met ministerie van Infrastructuur en Milieu (het huidige ministerie van Verkeer & Waterstaat), de waterdienst van Rijkswaterstaat, de Provincie Noord-Brabant, Rijkswaterstaat afdeling Noord-Brabant, Rijkswaterstaat afdeling Limburg, de veiligheidsregio Noordoost Brabant en een aantal gemeenten. Er zijn dus veel partijen gemoeid bij het verkennen van de mogelijkheden van meerlaagsveiligheid.

2.3 Meerlaagsveiligheid

Meerlaagsveiligheid is voortgekomen uit het nieuwe waterveiligheidsbeleid. In hoofdstuk 5 zal dieper in worden gegaan op waterveiligheid als landelijke aanleiding voor het eventueel op te zetten van de meerlaagsveiligheid-benadering. Meerlaagsveiligheid is ontstaan door een combinatie van drie lagen. Het beleid was vooral gericht op preventie. Dan gaat het bijvoorbeeld over stevigere waterkeringen en het programma Ruimte voor de rivier. Maar dat geeft geen oneindige veiligheid. Er kan altijd iets misgaan en daar speelt het nieuwe beleid op in door het begrip 'meerlaagsveiligheid' te introduceren.

2.3.1 Laag 1

Het huidige beleid van de rijksoverheid richt zich op preventie. In het nieuwe beleid wordt deze laag volledig overgenomen en aangevuld met laag 2 en 3. Laag 1 richt zich dus op de bescherming van Nederland tegen het water. Dit gebeurt door sterke dijken, duinen, dammen en stormvloedkeringen. Het ministerie van verkeer en waterstaat en de waterbeheerders (o.a. de waterschappen) zijn primair verantwoordelijk voor deze taak (Beleidsnota Waterveiligheid 2009-2015, p. 19). Binnen laag 1 zijn er juridische instrumenten zoals de Waterwet die ervoor zorgen dat partijen gaan samenwerken. Echter binnen laag 2 en 3 ontbreken deze juridische instrumenten. In laag 2 is er wel de nieuwe wet ruimtelijke inrichting die regelt dat er bij de inrichting van Nederland rekening moet worden gehouden met waterveiligheid, maar deze wet is minder verstrekkend dan de Waterwet.

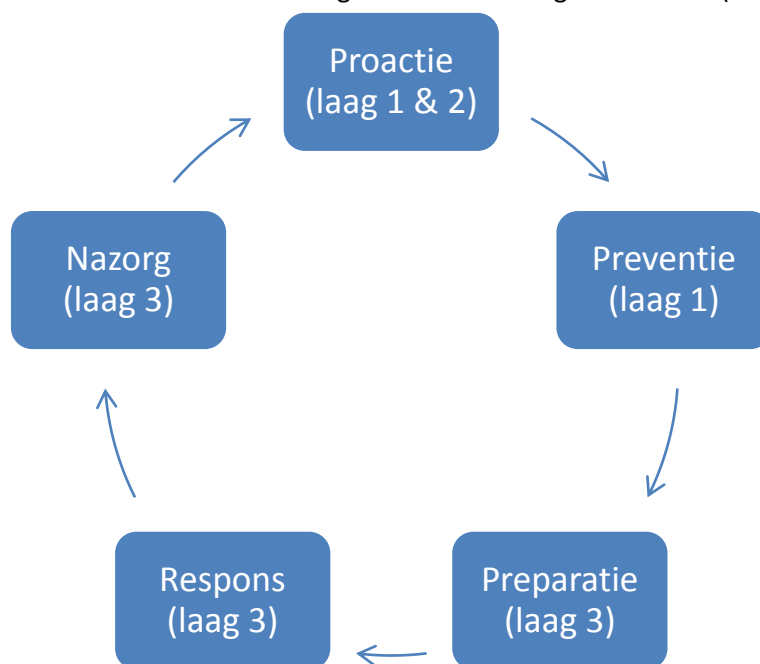
2.3.1 Laag 2

De tweede laag is heel anders dan de eerste laag en de derde laag wat betreft doelstellingen en ambities. Ondanks Nederland zijn rijke historie met water is er relatief weinig ervaring waar het gaat om de koppeling tussen waterveiligheid en ruimtelijke ordening. Door het veranderende klimaat moet nu meer dan ooit voorzichtig worden omgesprongen met de waterhuishouding. Het kabinet zet zich in om gemeenten en provincies zorgvuldig te laten overwegen of het nodig is om de overstromingsrisico's (slachtoffers, economische schade en ecologische schade) op te laten wegen tegen de ruimtelijke inrichting. Te denken valt dan aan het treffen van inrichtingsmaatregelen of het kiezen van een andere locatie (Beleidsnota Waterveiligheid 2009-2015, p. 29).

2.3.3 Laag 3

Ondanks de hoge mate van preventie zal er altijd een kans op een overstroming blijven bestaan. Overheden hebben de plicht om te zorgen voor draaiboeken en evacuatieplannen en moeten deze ook actueel houden. De veiligheidsregio's in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben de taak te zorgen voor het op peil houden van het niveau van de rampenbestrijding en de daadwerkelijke uitvoering ervan. De waterschappen ondersteunen de betrokken actoren met het aanleveren van belangrijke informatie zoals risico analyses van de te overstroomde gebieden.

Meerlaagsveiligheid is gestoeld op de veiligheidsketen een gangbare keten in de veiligheidswereld. De veiligheidsketen bestaat uit vijf schakels: proactie, preventie, preparatie, respons en nazorg. Door het gebruik van deze keten wordt de samenhang tussen de drie lagen zichtbaar (zie figuur 2).



Figuur 2 - veiligheidsketen Bron: Beleidsnota Waterveiligheid 2009-2015, p. 17

2.4 Het bestuurlijke kader

Waterveiligheid is één van de belangrijkste kerntaken van de gezamenlijke overheden in Nederland. De waterschappen zijn in de uitvoering van hun werkzaamheden afhankelijk van de samenwerking met verschillende overheden. Ieder overheidsonderdeel van het rijk tot de gemeente hebben rol binnen de waterveiligheid en daarmee ook een andere relatie met het waterschap. In deze paragraaf zal worden ingegaan op de taken en verantwoordelijkheden van het rijk, veiligheidsregio, provincie, gemeente en

private partijen in relatie tot het waterschap. In Nederland staan de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende overheden opgetekend in de Waterwet. Rijkswaterstaat, waterschappen of hoogheemraadschappen zijn waterbeheerders. Provincies en gemeenten zijn geen waterbeheerders, maar zijn wel betrokken bij het waterbeheer (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011).

2.4.1 Het Rijk

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu is verantwoordelijk voor het nationale beleid en de strategische doelen voor het waterbeheer in Nederland. Op laag 1 is het ministerie samen met de waterbeheerders primair verantwoordelijk voor deze laag. In laag 2 liggen de taken voor een duurzame ruimtelijke inrichting bij provincies, gemeenten en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waar wonen, wijken en integratie van het voormalige ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu is ondergebracht. De waterbeheerders geven advies en worden actief betrokken, of moeten zorgen voor een actieve betrokkenheid gedurende de planvorming. De veiligheidsregio's en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor laag 3 (Beleidsnota Waterveiligheid 2009-2015, pp. 15-16).

2.4.2 Veiligheidsregio

Een goede samenwerking tussen hulpdiensten, gemeenten en andere partners in de regio waaronder de waterschappen is van groot belang om te voorkomen dat een incident zich uitbreid. Omdat het vaak gaat om incidenten die de gemeenten grenzen overstijgen en gemeenten de organisatorische middelen niet hebben om zo'n ramp het hoofd te bieden heeft het kabinet besloten tot de oprichting van de veiligheidsregio's. Het gaat hier om rampen zoals grote overstromingen, branden en terroristische aanslagen (<http://www.rijksoverheid.nl>). De veiligheidsregio's zijn zoals eerder als is vermeld actief in laag 3 waar zij verantwoordelijk zijn voor de coördinatie van de rampenbeheersing en om deze op orde te krijgen en houden (Beleidsnota Waterveiligheid 2009-2015, p. 16).

2.4.3 Provincie

De provincie zet alle landelijke maatregelen en doelen om naar regionaal beleid. Ook is de provincie actief in de uitvoering van een aantal taken op het gebied van grondwaterbeheer. De provincie heeft daarnaast vanuit de Waterwet de opdracht gekregen om toezicht te houden op de waterschappen (<http://www.rijksoverheid.nl>). Daarnaast is de provincie met haar streekplannen dus ook verantwoordelijk voor de uitvoering binnen laag 2.

2.4.4 Gemeente

De gemeenten hebben een beperkt aantal taken waar het gaat om het waterbeheer. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het grondwater (in de steden) en voor de verwerking van neerslag via de riolering (<http://www.rijksoverheid.nl>). De gemeenten hebben als taak om in hun bestemmingsplannen af te stemmen op de streekplannen van de provincie. In deze hoedanigheid zijn de gemeente met de bestemmingsplannen betrokken in laag 2.

2.4.5 Waterbeheerders

De waterschappen of hoogheemraadschappen zijn verantwoordelijk voor de regionale watersystemen. Het gaat hier dan vaak om poldervaarten en kanalen. Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de nationale watersystemen. Hier worden ondermeer de grote rivieren en de zee mee bedoeld. Rijkswaterstaat heeft daarnaast ook de taak om de verantwoordelijke overheden op tijd te waarschuwen voor hoogwater of storm op zee (<http://www.rijksoverheid.nl>). Dit betekent dat in het

geval van hoogwater of storm op zee onder andere de waterschappen worden gewaarschuwd zodat zij de juiste maatregelen kunnen nemen rondom de waterkeringen.

2.4.6 Private partijen en kennisinstellingen

Deze scriptie gaat niet over publiek private samenwerking (PPS), maar waterschappen en private partijen zijn in bepaalde werkzaamheden wel wederzijds afhankelijk van elkaar. Ook hebben de partijen verschillende hulpbronnen die partijen kunnen inzetten voor het verwezenlijken van gezamenlijke en eigen doelstellingen en ambities. Bij een dergelijke samenwerking worden er duidelijke afspraken gemaakt over wie er verantwoordelijk is voor het budget en bevoegdheden en er worden contacteisen opgesteld over de randvoorwaarden waaraan het eindproduct moet voldoen. Binnen de water sector kan er een indeling gemaakt worden van water als conditie, water als dienst en water als product. Bij de eerste vorm heeft water een duidelijke functie om het land zodanig bruikbaar te houden dat het maximaal gebruikt kan worden. *“De actoren rond het discours ‘water als conditie’ zijn de landbouw, stedenbouwkundigen, natuurbeheerders en wateroverheden.”* Bij water als dienst heeft water een maatschappelijke functie waarbij *“...de term ‘waterdiensten’ leeft in twee verschillende kringen, met ieder een eigen discours: opinieleiders van LTO, het Ministerie van LNV en groene investeerders en de Europese Unie (KRW) en het Ministerie van V&W.”* Tot slot is er water als product. Hierbij is de grootste betrokkenheid van private partijen. *In het discours ‘water als product’ wordt vooral vanuit het private belang gekeken. “Deze manier om naar water te kijken past van oudsher bij drinkwatermaatschappijen en industrie, maar wordt de laatste tijd ook gehoord in kringen van landbouw en natuurbeherende organisaties, en in kringen van projectontwikkelaars, recreatieondernemers en groene investeerders.”* Tot slot maken waterschappen ook gebruik van kennisinstellingen zoals universiteiten, het STOWA, Unesco en het International Energy Agency (EAI) in de zoektocht naar een duurzaam watergebruik.





3. Samenwerken binnen een netwerk

In dit hoofdstuk wordt het theoretische kader uiteengezet, dit vormt de basis voor het empirische onderzoek. Met behulp van de deelvragen wordt de literatuur besproken. Tot slot zal er een definitie worden gegeven van het begrip netwerksamenwerking. Verder zal er worden ingegaan op de in de inleiding geïntroduceerde begrippen en concepten. Dit gebeurt aan de hand van de eerder genoemde theoretische deelvragen;

1. *Wat zijn de factoren die een netwerk beïnvloeden?*
2. *Wat zijn de voorwaarden die nodig zijn voor een samenwerking?*
3. *Hoe kan de netwerksamenwerking bijdragen aan het onderzoeksvraagstuk?*

Voordat er een begin wordt gemaakt met de beantwoording van de theoretische deelvragen zal er eerst een verantwoording plaats vinden van de gebruikte literatuur. Voor dit theoretisch kader zijn er veel literaire bronnen geraadpleegd over netwerkfactoren, samenwerkingsprocessen en netwerksamenwerking. Om de veelvoud aan literatuur overzichtelijk te houden is er gekozen om te kiezen voor een selectie van auteurs die getracht hebben een overzicht te geven van de geschreven literatuur over de hiervoor genoemde onderwerpen. De selectie bestaat uit, Bovens, 't Hart, & Twist (systeembenadering), Bruin, Heuvelhof, & Veld (de voorwaarden voor resultaat), Kaats, Klaveren, & Opheij (samenwerkingsvormen), Koppenjan, Bruin, & Kickert (systeembenadering en actoren in een netwerk), Verbout & Travaille (samenwerkingsproces) en Oerlemans & Kenis (netwerkfactoren). Deze selectie is gemaakt door eerst een literair onderzoek te doen naar de bronnen die gebruikt zijn door de geselecteerde auteurs. Benson & Brown (systeembenadering), Dyher & Nobeoka (samenwerkingsproces), Brass, Galaskiewicz, Greve & Wenpin (netwerkfactoren), Borgatti & Foster (actoren in een netwerk), Bruno Latour (actoren in een netwerk) en Klijn, Koppenjan & Bueren (de organisatie in een netwerk) zijn aangehaald om het theoretisch kader te kunnen onderbouwen en de uitspraak te kunnen staven dat het inderdaad gaat om een representatieve selectie.

3.1 Netwerfactoren

Het begrip netwerken is in het verleden nogal eens misbruikt door het begrip te gebruiken voor nieuwe organisatievormen, hierdoor verloor het begrip volgens Oerlemans en Kenis aan inhoudelijke precisie. In de loop van de tijd is het begrip netwerken in de literatuur neergezet als een conceptueel en analytisch kader waardoor netwerken gebruikt kunnen worden als een verklarende theorie. De meest brede omschrijving van een netwerk is die van Brass en andere:

“We define a network as a set of nodes and the set of ties representing some relationship, or lack of relationship, between the nodes.... The particular content of the relationships represented by the ties is limited only by a researcher’s imagination” (Brass, Galaskiewicz, Greve, & Wenpin, 2004)

In het onderstaande citaat hebben Oerlemans en Kenis de brede omschrijving van een netwerk van Brass en andere gebruikt om tot een eigen definitie te komen. De definities zijn nagenoeg hetzelfde. Echter Brass en andere benoemen in tegenstelling tot Oerlemans en Kenis wel dat het interpreteren van inhoud van de relaties gebonden is aan de begripvaardigheid van de onderzoeker. Deze opmerking onderstreept het interpretatieve karakter van dit onderzoek waarover in het methoden hoofdstuk wordt uitgeweid.

“Een bepaalde set actoren (ook wel nodes of knopen genoemd) die al dan niet verbonden wordt door bepaalde ties of relaties. De knopen kunnen individuen, groepen individuen (zoals teams of afdelingen), organisaties, regio's of landen zijn” (Oerlemans & Kenis, 2007, p. 39).

Met de knooppunten worden actoren, individuen of organisaties bedoeld. Borgatti en Foster gaan in hun artikel *The Network Paradigm in Organizational Research: A Review and Typology* in op de relaties of ties. Zij beschrijven dat er een waarde kan worden gegeven aan deze relaties. Te denken valt bijvoorbeeld aan een de relatie tussen twee actoren die als waarde familie kan meekrijgen. Of een relatie tussen twee organisaties die rivalen van elkaar zijn waarbij de waarde van de relatie als vijandig kan worden bestempeld (Borgatti & Foster, 2003).

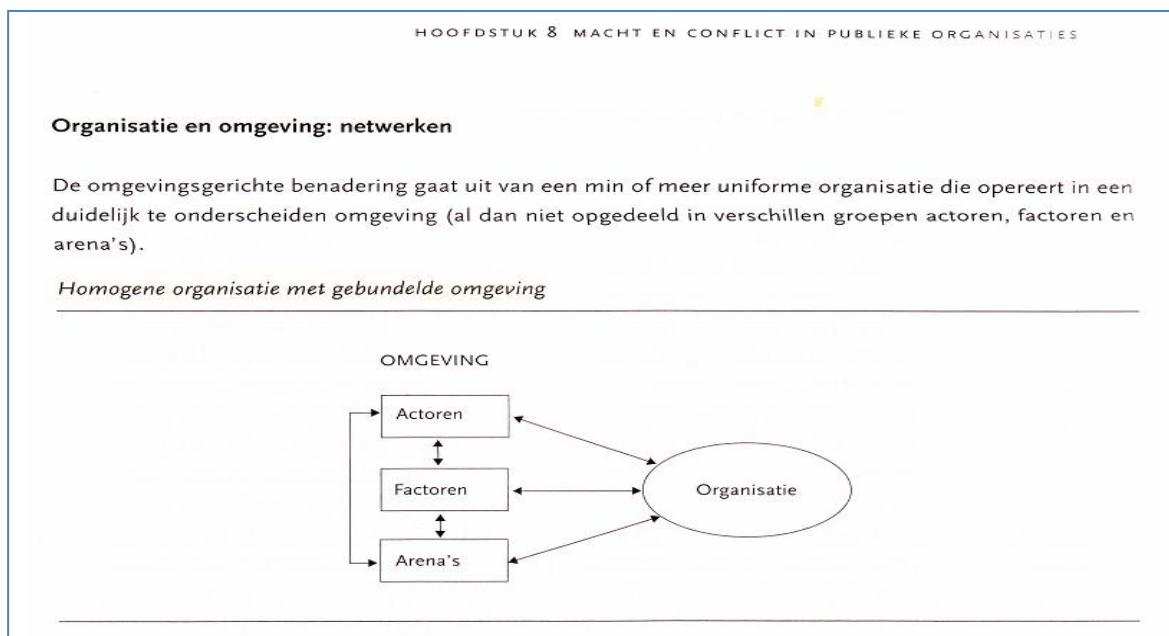
Bovens, 't Hart en Twist introduceren een andere benadering waarin organisaties in een netwerkverband centraal staan. In plaats van de aandacht te richten op de relatie tussen de organisatie en de omgeving wordt er gebruik gemaakt van een veel gedetailleerdere netwerkbenadering waarbij de vele verschillende relaties die tussen de organisaties bestaan zichtbaar worden. Het gaat hier om een netwerk als een verzameling knooppunten met relaties daartussen aldus Bovens, 't Hart en Twist (Bovens, 't Hart, & Twist, 2007). Bij de netwerkbenadering zien zij een netwerk als een verzameling van organisaties, maar organisaties kunnen ook gezien worden als een verzameling van netwerken (zie figuur 4). Zij spreken bij deze benadering van *de bureaupolitieke benadering* (Bovens, 't Hart, & Twist, 2007, p. 272).

3.1.1 Organisatie en de omgeving

In de inleiding is aan de hand van een casus een beeld geschetst op welke wijze een waterschap in relatie staat tot partijen die opereren in het werkveld van de waterschappen. In deze casus werd nog geen vermelding gemaakt van de gemeente als betrokken partij, maar een dijk is onderdeel van het bestemmingsplan en dijkversterkingwerkzaamheden leiden bijna altijd tot het aanpassen van het bestemmingsplan omdat er voor een verbreding van een dijk meer grond nodig is. Echter gemeenten staan niet altijd te trappelen om het bestemmingsplan te wijzigen door de kosten die er mee gemoeid zijn of omdat ze de noodzaak er niet van in zien (werkgroep relatie waterschap - gemeente, 1990). Maar ook tijdens en na de dijkversterkingen blijft een waterschap in relatie tot zijn omgeving. In het artikel *Protest maatregelen dijkversterking* valt te lezen hoe het waterschap tijdens het proces van de daadwerkelijke dijkversterking naast de bestuurlijke omgeving ook te maken krijgt met de directe omgeving, de gebruikers van het gebied waarin de dijk ligt. Ook in dit artikel valt te lezen dat als een dijk in meerdere waterschappen en gemeenten ligt dat dan ook deze partijen op voorhand zullen worden geïnformeerd over de ophanden zijnde werkzaamheden en waar nodig zal met deze partijen een samenwerkingsverband worden gezocht.

De waterschappen staan dan ook voortdurend in wisselwerking met hun omgeving bij de uitvoering van hun taken. Onder invloed van de omgeving ontwikkelen ze zich en als de omgeving verandert wordt er telkens weer de afweging gemaakt hoe hiermee wordt omgegaan (Bovens, 't Hart, & Twist, 2007).

Binnen de bestuurskunde zijn er twee benaderingen die ingaan op de relatie of samenwerking tussen de organisatie en de omgeving. Ten eerste is er *de systeembenadering* die benadrukt dat de organisatie voortdurend in wisselwerking staat met hun omgeving. De organisatie haalt onder andere informatie, geld, menskracht en eisen uit de omgeving (input) en geeft ook weer zaken (output) in de vorm van bijvoorbeeld boetes, subsidies en belastingaanslagen. Het proces waarbij de input wordt omgezet in output heet transformatie. Uiteindelijk bepaalt de outcome, de reactie van het publiek op de producten van de organisatie het resultaat van de output (Bovens, 't Hart, & Twist, 2007). Dit komt overeen met de definitie van Benson over een netwerk met kenniswerkers waarbij hij netwerken beschouwt als patronen van interacties tussen organisaties gericht op de uitwisseling van hulpbronnen (Benson & Brown, 2007). Ten tweede is er *de contingentbenadering* als manier om naar de samenwerking te kijken. Deze benadering veronderstelt net als de systeembenadering dat er een wisselwerking is tussen de organisatie en de omgeving, maar de contingentbenadering gaat nog een stap verder en veronderstelt dat de effectiviteit van de organisatie afhankelijk is van de mate waarin er overeenstemming is met de omgeving waar het gaat om het handelen van de organisatie (Bovens, 't Hart, & Twist, 2007). In beide gevallen is er sprake van één organisatie die in verbinding staat met een gebundelde omgeving (zie figuur 3).



Figuur 3 (Openbaar Bestuur, beleid, organisatie en politiek. Bovens, 't Hart, & Twist, 2007, p. 273)

De overheid kan van één van beide benaderingen gebruik maken om de onderlinge samenhang tussen overheden, private partijen en burgers te sturen. Een nadeel van de twee benaderingen is dat er naar de organisatie wordt gekeken als afzonderlijke organisaties in relatie tot hun omgeving (Bovens, 't Hart, & Twist, 2007).

3.1.2 De organisatie in een netwerk

Een andere benadering van een organisatie met zijn omgeving komt van Oerlemans en Kenis en Klijn, Bueren en Koppenjan. Zij komen met het netwerkperspectief als manier om naar een organisatie en zijn omgeving te kijken. *“In het netwerkperspectief bestaat de omgeving uit een set organisaties die direct of indirect met elkaar verbonden zijn en hulpbronnen uitwisselen.* (Oerlemans & Kenis, 2007, p. 37).

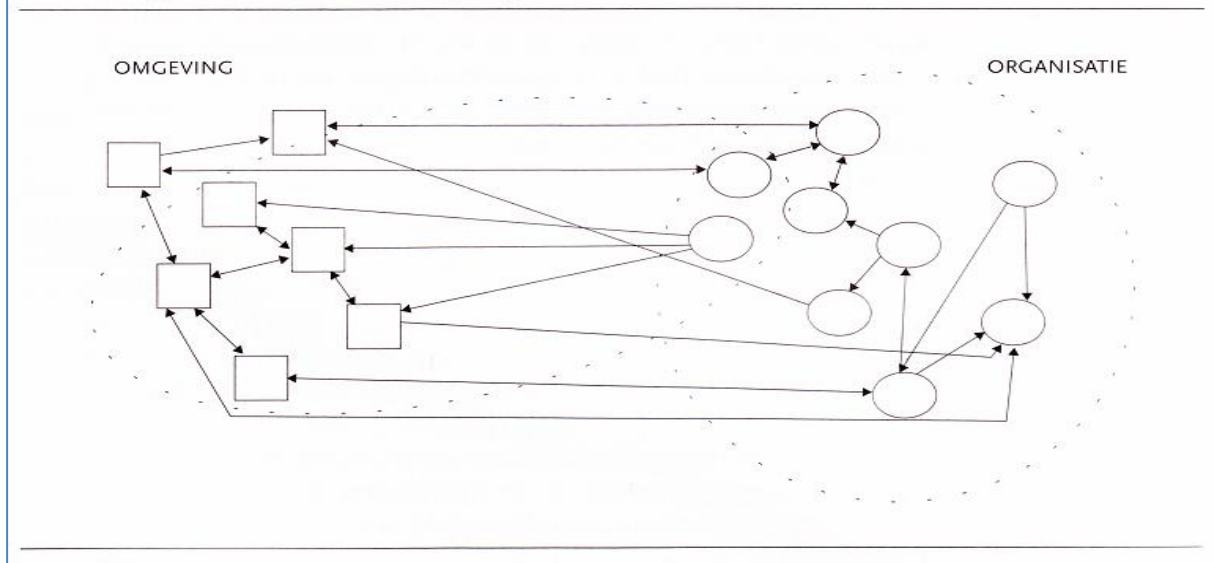
Klijn, Buuren en Koppenjan (2000, p. 14) onderscheiden vijf kenmerken voor een organisatie in een netwerk.

- Organisatie hebben in een netwerk gezamenlijke opvattingen.
- Organisaties spreken dezelfde taal. Hiermee wordt bedoeld dat organisaties een taal gebruiken, zoals bijvoorbeeld vakjargon, die alle deelnemende partijen begrijpen.
- Gedurende de ontwikkeling van een netwerk ontstaan er regels tussen partijen over de omgang met elkaar in een netwerk en wie wel en niet kan deelnemen aan het netwerk.
- Een organisatie kan zijn positie institutioneel verankeren door. Dit geldt met name voor netwerken waar een lidmaatschap kan worden aangegaan.
- Er ontstaan relaties tussen organisaties op verschillende onderwerpen die in het netwerk aan de orde zijn.

Een aantal van deze kenmerken zijn ook belangrijk in het samenwerkingsproces waarover in de volgende paragraaf meer wordt verteld. Door deze kenmerken kan de geslotenheid van een organisatie worden verminderd waardoor de kans op een succesvolle samenwerking met andere organisaties toeneemt.

De netwerkbenadering toont de organisatie als een intern gefragmenteerd conglomeraat van afdelingen en groepen die elk afzonderlijk relatiepatronen met andere partijen binnen en buiten de organisatie onderhouden.

Verdeelde organisatie met verdeelde omgeving



Figuur 4 (Openbaar Bestuur, beleid, organisatie en politiek. Bovens, 't Hart, & Twist, 2007, p. 273)

3.1.3 Actoren in een netwerk

Actoren worden in netwerken volgens Oerlemans & Kenis en Borgatti & Foster beschreven aan de hand van de relaties die ze al dan niet hebben met anderen deelnemers van het netwerk. Daarnaast kunnen de actoren volgens Oerlemans & Kenis ook beschreven worden aan de hand van onder andere de middelen die deze organisaties bezitten, de leeftijd of omvang van de organisatie of de activiteiten die de organisatie uitvoert (Oerlemans & Kenis, 2007). Ook kan volgens Oerlemans & Kenis bijvoorbeeld gekeken worden naar de technologische samenwerking of bijvoorbeeld de uitoefening van macht tussen verschillende actoren in een netwerk.

Volgens Koppenjan, de Bruin en Kickert hebben netwerken en dan in het bijzonder beleidsnetwerken

als doel problemen op te lossen en betrokkenheid van actoren te bevorderen (Koppenjan, Bruin, & Kickert, 1993). Maar wat zijn de redenen om meerdere actoren in je processen door middel van netwerken toe te laten? Ook nu kan er aangesloten worden bij de literatuur van Koppenjan, de Bruin en Kickert. Zij gaan in op een tweetal redenen. De eerste reden is principieel van aard dit wil zeggen dat er gekeken wordt naar de gezamenlijke rechten van actoren. De tweede reden is van een meer pragmatische aard. Beleid kan niet effectief zijn als het niet gelegitimeerd en gedragen wordt door de partijen die nodig zijn bij de implementatie van beleid. Zo kunnen onderhandelingen en participatie binnen een netwerk eerder leiden tot acceptatie van het beleid (Koppenjan, Bruin, & Kickert, 1993). Figuur 3 en figuur 4 zijn te gebruiken om de rol van actoren binnen een netwerk aan te geven. In de literatuur is er veel geschreven over actoren in een netwerk binnen de zogenoemde *actor network theory (ANT)* (Latour, 2005). Deze theorie is door onder andere Michel Callon, Bruno Latour en John Law ontwikkeld als een manier om aan te tonen dat de meeste relaties zowel ontstaan door semiologie de studie van handelingen, metaforen, taal, betekenissen etc. en door de aanwezigheid van materialen zoals tafels, stoelen computers, gebouwen etc. Actoren vormen samen met deze materialen een eenzijdig netwerk (Latour, 2005). De ANT wordt gebruikt om te verklaren op welke wijze deze twee vormen bij elkaar komen om één netwerk te vormen. Dit betekent dat een netwerk hierdoor altijd onzeker is en dat door het toevoegen of weghalen van actoren een netwerk altijd kan veranderen. Anders gezegd kan een netwerk eerst gedefinieerd worden als een homogene organisatie met een homogene omgeving en door de toevoeging van actoren kan het netwerk veranderen in verdeelde organisatie met verdeelde omgeving.

3.1.4 Wat zijn de factoren die een netwerk beïnvloeden

Individueen, teams, organisaties, regio's of landen kunnen onderdeel zijn van een netwerk. Deze zogenoemde knopen staan in wisselwerking met hun omgeving en vervullen tevens een rol binnen het netwerk. De manier hoe een knoop zich gedraagt binnen het netwerk is dus afhankelijk van hoe de omgeving zich beweegt en hoe het invloed uitoefent. In de meeste gevallen zal een knoop zijn rol binnen het netwerk gebruiken om de interactie met zijn omgeving te bevorderen. Maar zoals Bovens, 't Hart en Twist al benadrukken een organisatie is geen afzonderlijk instituut dat in wisselwerking staat met zijn omgeving. Een organisatie maakt deel uit van veel groter gedetailleerder netwerk en de omgeving is onderdeel van dat netwerk. Tot slot is nog ingegaan op de rol van de verschillende actoren in een netwerk. Actoren in een netwerk operen aan de hand van eigen belangen, macht en gezamenlijke belangen. Wil je de actoren binnen een netwerk zover krijgen dat ze gaan samenwerken dat moet je eerst recht doen aan deze drie facetten.

3.2 Wat is nodig voor samenwerking?

Hierboven is beschreven dat organisaties netwerken vormen met hun omgeving en dat de aanwezigheid van meerdere actoren in een netwerk kan leiden tot een toename van legitimiteit van het uit te voeren beleid, maar de actoren in het netwerk moeten daadwerkelijk gaan samenwerken om het netwerk te laten slagen.

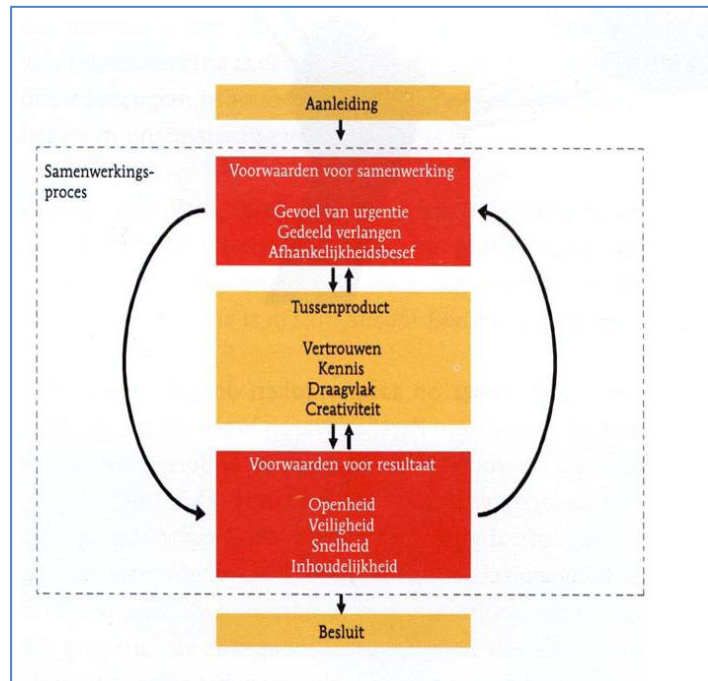
3.2.1 Samenwerkingsproces

In het boek van de Bruin, ten Heuvelhof en in 't Veld worden de voorwaarden voor een succesvol resultaat in samenwerkingsproces uiteengezet. Wil een samenwerkingsproces überhaupt van start gaan dan moet, volgens Verbout en Travaille, er eerst aan een drietal voorwaarden worden voldaan.

Voordat het samenwerkingsproces van start kan gaan moet er een aanleiding zijn zoals in dit onderzoek de nieuwe waterwet. Deze aanleiding brengt de betrokken partijen bij elkaar, laat ze om de tafel zitten, maar zorgt er nog niet voor dat het samenwerkingsproces begint.

Daarvoor moet volgens Verbout en Travaille aan de voorwaarden voor samenwerking worden voldaan. Deze voorwaarden zijn gevoel van urgentie bij de actoren om iets te doen aan de problemen voortkomend uit de aanleiding, een gedeeld verlangen om te problemen op te lossen en een besef bij de actoren dat ze van elkaar afhankelijk zijn. Als aan deze voorwaarden zijn voldaan komen we volgens Verbout en Travaille bij het tussenproduct aan. Dit tussenproduct is de zogenoemde tussenuitkomst van de beginnende samenwerking en uit zich in de vorm van vertrouwen tussen de actoren, kennisdeling, een groter wordend draagvlak

onder de betrokken actoren en het ontstaan van creativiteit onder actoren door een vruchtbare samenwerking (Verbout & Travaille, 2008). Zo kan kennisdeling of het gebruik van kennis binnen een netwerk ertoe leiden dat er ook andere productiviteitsvoordelen behaald kunnen worden (Dyher & Nobeoka, 2000). Ook de creativiteit kan direct worden gezien als een resultaat van de samenwerking (Gemünden, Ritter, & Heydebreck, 1996). Wil de samenwerking succesvol blijven dan moeten de leden van de groep zorg dragen dat aan de voorwaarden van openheid, veiligheid, voortgang en inhoud wordt voldaan (Bruin, Heuvelhof, & Veld, 2008, pp. 43-46). Betrokken actoren moeten zich veilig voelen om in alle vrijheid zonder gevaar voor consequenties hun mening, standpunt of visie te uiten. Waarbij de "core values" van partijen worden beschermd. Partijen verkennen in openheid elkaars standpunten, verschillen en overeenkomsten zonder het eigenbelang hierin mee te nemen. Gezamenlijk geven ze de besluitvorming richting. Als er aan de voorwaarden openheid en bescherming is voldaan wordt aldus de Bruin e.a. overlegd en onderhandeld, maar er worden geen besluiten genomen. Om daadwerkelijk tot besluiten te komen moet het proces *vaart* en *voortgang* kennen (Bruin, Heuvelhof, & Veld, 2008, p. 44). Tot slot moet er nog aan een vierde voorwaarde worden voldaan wil de besluitvorming ook nog voldoen aan "de eis van inhoudelijke kwaliteit." De besluitvorming moet een degelijke inhoud hebben (Bruin, Heuvelhof, & Veld, 2008, p. 44). Als aan de voorwaarden voor samenwerking en resultaat is voldaan dan kan er volgens zowel de Bruin e.a. en Verbout en Travaille tot een besluit gekomen worden.



Figuur 5 - (Verbout & Travaille, 2008)

3.2.2 Samenwerkingsvormen

De voorwaarden voor een succesvolle samenwerking zijn bekend. Figuur 4 is een algemeen beeld van

een samenwerkingsproces, maar het geeft niet weer over wat voor een samenwerkingsproces het dan gaat. Van Klaveren, Kaats en Opheij geven in hun boek *organiseren tussen organisaties vier grondvormen van samenwerken* weer die hier behandeld zullen worden en als kader dienen voor het samenwerkingproces. Allereerst is er *transactioneel samenwerken* dit heeft als doel “het productieproces of keten te verbeteren en de samenwerking is gericht op het effectief en efficiënt uitwisselen van mensen, producten, diensten of informatie” (Kaats, Klaveren, & Opheij, 2009, pp. 78-79). Ten tweede is er het *functioneel samenwerken* binnen deze vorm van samenwerken is er een duidelijke opdrachtgever en een opdrachtnemer. Het samenwerken is gebaseerd op duidelijke afspraken tussen de twee actoren over wie welke taken voor zijn of haar rekening neemt (Kaats, Klaveren, & Opheij, 2009, p. 80). Ten derde is er *verkennend samenwerken* in deze vorm van samenwerken “zoeken organisaties die zich voor een gezamenlijke of vergelijkbare opdracht gesteld zien elkaar op en werken samen om hun eigen kennisniveau te vernieuwen (Kaats, Klaveren, & Opheij, 2009, p. 81). De laatste vorm van samenwerken die Kaats, Klaveren en Opheij in hun boek introduceren is *ondernemend samenwerken*. Deze vorm van samenwerken berust zich op de gedachte dat organisaties voor *strategische vernieuwing* een *complementaire partij* nodig hebben omdat ze het niet alleen kunnen. Er wordt volgens Kaats, Klaveren en Opheij een alliantie gevormd waarin intensief wordt samengewerkt en de actoren in de samenwerking hun vaardigheden en resources met elkaar delen (Kaats, Klaveren, & Opheij, 2009, p. 83). Afhankelijk van de gewenste samenwerking wordt een grondvorm gekozen. Kaats, Klaveren en Opheij geven daarbij een tabel (zie tabel 1) weer met een aantal vragen die, na het beantwoorden ervan door de organisaties leiden tot een bepaalde samenwerkingsgrondvorm (Kaats, Klaveren, & Opheij, 2009, pp. 84-85).

Kernvragen	
‘Welke doelen stellen voor de samenwerking?’	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welke intentie heeft de samenwerking? ▪ Wat is de aard van de samenwerking?
‘Hoe gaan we de samenwerking besturen?’	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe regelen we de onderlinge verhoudingen? ▪ Welke rolverdeling past daarbij? ▪ Hoe regelen we besluitvorming? ▪ Hoe regelen we de planning en control? ▪ Welke besturingselementen passen we toe? ▪ Welke prestatie indicatoren hanteren we? ▪ Hoe geven we één en ander vorm in de contractering?
‘Welke gedragsafspraken maken we?’	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welke type gedrag past bij de samenwerking en propageren we? ▪ Welke rollen beschouwen wij als sleutelrollen in samenwerking? ▪ Welke managementstijl is passend in de samenwerking? ▪ Hoe gaan we om met verschillen in identiteit? ▪ In welke mate delen we informatie uit?
‘Hoe werken we de samenwerking uit in de operationele zin?’	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wat is de essentie van het werkproces in de samenwerking? ▪ Hoe organiseren we de samenwerking in termen van informatie- en communicatietechnologie?

Tabel 1 - (Kaats, Klaveren, & Opheij, 2009, p. 85)

In de bovenstaande tabel staan vragen geformuleerd die gesteld kunnen worden als het gaat om een advisering over samenwerking. In dit onderzoek wordt er geen advies gegeven over een samenwerking, maar wordt de aanwezige samenwerking onderzocht. De vragen uit de tabel zullen voor dit onderzoek gebruikt worden in een andere vorm. Alle vragen die uitgaan van een gegeven

zullen worden veranderd. Zo zal de vraag “Hoe regelen we de onderlinge verhoudingen?” waarbij wordt uitgegaan van het gegeven dat er bepaalde onderlinge verhoudingen zijn worden veranderd in “Hoe zien de onderlinge verhoudingen eruit?” In hoofdstuk 4 *Methoden van onderzoek* zal in het stuk *operationalisering van het onderzoek* verder worden ingegaan op het gebruik van tabel 1 in het empirische gedeelte van het onderzoek.

3.2.3 Wat is nodig voor een samenwerking?

Om een samenwerking van de grond te krijgen moet er dus een aanleiding zijn. Als er een aanleiding is gevonden dan moet er bij de deelnemers een gedeelde sense of urgency aanwezig zijn. De deelnemers moeten allemaal in de aanleiding een noodzaak zien om over te gaan tot samenwerking. De “sense of urgency” voor de samenwerking is het concept meerlaagsveiligheid en de daarbij horende gebiedspilots met het verkennende karakter. De mogelijke consequenties van meerlaagsveiligheid en de uitkomsten van de gebiedspilots zorgen voor een gedeelde “sense of urgency.” Het verouderde beleid zorgde er gelijk voor dat er een gedeeld verlangen bij de actoren aanwezig is om het beleid te moderniseren. Door de meerlaagsveiligheid zijn de waterschappen in de uitvoering van de drie lagen afhankelijk geworden van onder andere de veiligheidsregio’s. Er is dus een onafhankelijkheidsbesef bij de actoren aanwezig. Als de samenwerking op gang is gekomen dan kan dat leiden in tussenproducten zoals het delen van vertrouwen, kennis, het vergroten van het draagvlak en het delen van creativiteit. Om een samenwerking daadwerkelijk te doen slagen zullen de actoren in openheid en veiligheid moeten kunnen opereren in het samenwerkingsverband. Daarnaast moet het proces van samenwerking zoals eerder als was te lezen voldoen aan de voorwaarden van snelheid en inhoudelijkheid.

3.4 Hoe kan de netwerksamenwerking bijdragen aan het onderzoeksvraagstuk?

Nadat we een het netwerk hebben beschreven aan de hand van de omgeving, de actoren, de voorwaarden van samenwerking en de vier *grondvormen* van samenwerking komen we tot een volgende omschrijving van netwerksamenwerking en daarmee tot een antwoord op de derde theoretische deelvraag. In deze paragraaf vind ook een beschouwing plaats van de belangrijkste begrippen en factoren van het samenwerkingsproces en de samenwerkingsvormen.

Een netwerk wordt gekenmerkt door de actoren die wederzijds van elkaars hulpbronnen en kwaliteiten afhankelijk zijn. Als er is voldaan aan de voorwaarden voor samenwerking en resultaat kan er door middel van samenwerking geprobeerd worden in te spelen op de door de omgeving ingegeven veranderingen. Dit wordt gedaan door een passende vorm van samenwerking te kiezen waarin het netwerk opereert.

De bovenstaande omschrijving van een netwerksamenwerking geeft de verbanden weer tussen het samenwerkingsproces bestaande uit de voorwaarden voor een samenwerking en de voorwaarden voor resultaat. Het nieuwe waterveiligheidsbeleid heeft er toe geleid dat er tussen de betrokken partijen samenwerkingsverbanden ontstaan of dat bestaande samenwerkingsverbanden opnieuw worden ingericht. Er is een aanleiding, maar dat is niet voldoende voor een succesvolle samenwerking. De voorwaarden urgentie, afhankelijkheid en gedeeld verlangen zijn hierbij van belang. Het gebruik van en de inzichten in deze voorwaarden kunnen bijdragen aan een stabiele basis voor een succesvolle samenwerking. De voorwaarden hebben direct resultaat op de voorwaarden voor een resultaat; veiligheid, openheid, inhoudelijke en snelheid. Als er wordt voldaan aan een veilig en open proces leidt dat de resultaten van onderhandelingen en overleg. Als hieraan is voldaan kan er gewerkt worden aan de eis van inhoudelijkheid en snelheid zodat de samenwerkende partijen uiteindelijk ook tot een

besluit kunnen komen. Het is van belang dat partijen rekening houden met deze voorwaarden en weten op welke wijze ze deze voorwaarden kunnen bereiken. De tussenproducten kennis, vertrouwen, creativiteit en draagvlak helpen de partijen hierbij. Door middel van een goed samenwerkingsproces kan er een belangrijke stap worden gezet om in de drie lagen van meerlaagsveiligheid te participeren. Vanuit het theoretische kader kan ook geconcludeerd worden dat er een belangrijke invloed op de samenwerking komt vanuit de omgeving en de deelnemende actoren. Aan de hand van de *actor-netwerk theorie* wordt duidelijk dat het toevoegen of weghalen van actoren een aanzienlijke uitwerking heeft op de samenstelling en het doel van een netwerk. Er zal daarnaast onderzocht hoe de organisatie zich verhoudt tot de omgeving. Is er sprake van een systeembenadering waarin een homogene organisatie een homogene omgeving benaderd of dat er sprake is van een verdeelde organisatie met een verdeelde omgeving door een bureaucratische benadering hangt af van de wijze waarop de organisatie zich (extern) verhoudt tot de buitenwereld. Als de overheid kennis heeft van het soort relatie tussen de organisatie en de omgeving, dan kan zij deze theorie gebruiken om de omgeving te sturen. Hoe dit op een accurate, valide en betrouwbare manier onderzocht zal worden, zal in het volgende hoofdstuk worden besproken.





4. Methoden en technieken

In de inleiding, de context van de waterschappen en het theoretisch kader is de basis gelegd voor dit onderzoek. In het theoretisch kader zijn de belangrijkste theorieën voor dit onderzoek geïntroduceerd en in verband gebracht met de te onderzoeken praktijk. Er kan echter niet zomaar begonnen worden met het onderzoeken van de empirie. De theorie dient te worden geoperationaliseerd zodat de interviews en de enquête inhoud krijgen. Daarnaast wordt er nog ingegaan op de rol van de onderzoeker en hoe de validiteit en de betrouwbaarheid kunnen worden gewaarborgd binnen dit onderzoek.

4.1 De rol van de onderzoeker

Het onderzoek is enerzijds uitgevoerd als junior onderzoeker aan de universiteit Utrecht, als bachelor student voor mijn afstudeerscriptie voor de leerkring Publiek Management. Anderzijds is dit onderzoek opgezet in het kader van mijn onderzoeksopdracht voor Oranjewoud. Het onderzoek dient dus twee doelen. Aan de ene kant komt er een onderzoeksrapport voor de Universiteit Utrecht en aan de andere kant komt er een publicatie voor Oranjewoud. Voor hen moet het rapport dienen als informatie instrument voor als ze waterschappen adviseren rondom waterveiligheid. Tijdens het onderzoek wordt mijn tweeledige rol richting de respondenten kenbaar gemaakt. Beide rollen kunnen de respondent beïnvloeden. Zo kan mijn rol bij Oranjewoud er toe leiden dat respondenten zich terughoudend opstellen omdat het om een adviesbureau gaat. Echter mijn rol als junior onderzoeker voor de universiteit kan er ook toe leiden dat respondenten bepaalde informatie niet willen delen. Het is belangrijk dat de onderzoeker zich van de positie bewust is en er tijdens het onderzoek rekening mee houdt. Het onderzoek dient in de eerste plaats als onderzoeksrapport en niet als adviesrapport. In de praktijk is er geen weerstand ervaren bij het benaderen van potentiële respondenten en alle respondenten hebben openlijke willen meewerken aan de scriptie en de publicatie. Gedurende de interviews werd er door sommige respondenten wel gezocht naar de verbanden tussen Oranjewoud als adviesbureau en dit onderzoek, waarbij respondenten tijdens de voorstelronde misschien wat terughoudender waren in het geven van antwoorden, maar gedurende het gesprek met deze respondenten was er van deze weerstand niets meer te merken. Dit is bereikt doordat tijdens de gesprekken benadrukt is dat het een afstudeerscriptie betrof voor mijn bachelor. De resultaten van deze weerstand zijn te beperkt om invloed te hebben op het onderzoek. Het was interessant om als junior onderzoeker met meerdere organisaties te maken te hebben tijdens het onderzoek. De Universiteit als 1^{ste} opdrachtgever, begeleider en beoordelaar van dit wetenschappelijke onderzoek. Oranjewoud als stageorganisatie, 2^{de} opdrachtgever van dit onderzoek en beoordelaar van dit onderzoek op de advieskant en de waterschappen als onderzoeksorganisatie. Het was iedere keer zoeken naar de juiste verhouding tussen junior onderzoeker en stagiair bij Oranjewoud.

4.2 Betrouwbaarheid en validiteit

De validiteit van een onderzoek zegt veel over de geldigheid van een onderzoek. Binnen de waterwereld zijn de meningen verdeeld over het nut van een volledige inzet op meerlaagsveiligheid ten opzichte van het inzetten van alle euro's op laag 1. Daarom is gekozen om naast de diepte interviews, een enquête en een documentanalyse te gebruiken. Hierdoor wordt het mogelijk om

resultaten uit de interviews te toetsen aan de beschikbare documenten en een uitspraak te doen over de validiteit van de interviews.

Bronnen en respondenten

De voornaamste bronnen voor de documentanalyse zijn een rapport over de toepasbaarheid van meerlaagsveiligheid in dijkkring 43, het plan van aanpak dijkkring 36, documenten uit de kern- en projectgroep van dijkkring 36 en het rapport deltacommissie 2008. Verder is er ook gebruik gemaakt van brieven, presentaties en noties van waterschappen, rijksoverheid, STOWA en Oranjewoud over meerlaagsveiligheid. Het STOWA staat voor Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer en is een kennis en onderzoekscentrum voor de regionale waterbeheerders. Het STOWA heeft als één van de thema's waterveiligheid en zoetwater waaronder ook meerlaagsveiligheid een plek krijgt. De interviews zijn met een tiental mensen gehouden. Het doel van de interviews was een beter beeld te krijgen van het waterschap Hollandse Delta, Aa en Maas en Rivierenland. Deze doelstelling is geslaagd. Gedurende het onderzoek is er ook gesproken met het waterschap Rivierenland, de veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid, de gemeente Dordrecht, het Directoraat-generaal (DG)Water van de rijksoverheid in samenhang met de Universiteit van Twente en het STOWA. De interviews met het STOWA en DG-water zijn bedoeld om het onderzoek in een bredere landelijke context te plaatsen. Gedurende de interviews zijn alle onderwerpen behandeld waarbij ook opzoek is gegaan naar de knelpunten binnen een organisatie waar het gaat om de uitvoering van meerlaagsveiligheid. De respondenten zijn gekozen op hun betrokkenheid bij de implementatie van meerlaagsveiligheid of hun deelname aan het onderzoek naar meerlaagsveiligheid binnen een gebiedspilot. Om het onderzoek goed uit te voeren is er voor gekozen om met twee topiclijsten te werken. Er is een topiclijst opgesteld met vragen specifiek voor Oranjewoud over hun rol als begeleider van de gebiedspilots. De andere topiclijst is gebruikt voor de interviews met de overige respondenten. Deze topiclijst is specifiek gericht op het thema samenwerking. Omdat er bij iedere organisatie maar één betrokkene is gesproken is het belangrijk om te realiseren dat de antwoorden van de respondent niet zomaar zijn te generaliseren naar de gehele organisatie.

Een interpretatieve blik

Bij een individuele visie is er ook sprake van een gekleurde visie. Zoals al eerder is aangegeven is gebleken dat er een duidelijke tweedeling is te zien tussen respondenten die voor een evenredige meerlaagsveiligheid zijn en respondenten die hun pijlen het liefste op laag 1 richten. Daarnaast vertellen respondenten vaker positieve dan negatieve ervaringen. Zij vertellen deze ervaringen op basis van een selectief geheugen. Wat de respondent zich wil herinneren wordt herinnerd. Het is belangrijk om hier bewust van te zijn. Als interpretatief onderzoeker ben ik opzoek gegaan naar de betekenissen en de achterliggende gedachte achter de antwoorden om zo een beeld te krijgen van hoe de waterschappen aankijken tegen de mogelijk nieuwe samenwerkingsverbanden die zijn ontstaan. Met behulp van een enquête is het aantal respondenten vergroot om de betrouwbaarheid van de resultaten te vergroten. Doordat bij veel organisaties de doelstellingen en visies voor de komende jaren al zijn vastgelegd in documenten is er een reële verwachting dat er in sommige gevallen sociaal wenselijke antwoorden gegeven kunnen worden. De sociaal wenselijke antwoorden kunnen deels worden ondervangen door de vragen in de topiclijst te richten op het thema samenwerking door meerlaagsveiligheid en het gesprek niet af te laten wijken richting het huidige beleid.

4.3 Methoden van onderzoek

Zoals al eerder is vermeld wordt er gebruik gemaakt van documentanalyse, interviews en een enquête

als methoden van onderzoek. Meerlaagsveiligheid is een nieuwe manier van werken, denken en aansturen. Lag de aanpak voorheen primair op laag 1 nu moet er in samenhang tussen de drie lagen gewerkt worden aan de waterveiligheid in Nederland. Omdat de meningen nogal uiteen lopen hoe om te gaan met meerlaagsveiligheid en het erg afhankelijk is in welk gebied het wordt toegepast is er voor gekozen om de antwoorden uit de interviews naast de resultaten uit de enquête en de documentanalyse te leggen. Hierdoor is geprobeerd om een zo evenredig mogelijk beeld weer te geven over samenwerkingsverbanden die zijn ontstaan door meerlaagsveiligheid. Aan de hand van een tweetal topiclijsten hebben de interviews plaatsgevonden.

De interviews en de documentanalyse

In het hierop volgende operationalisatie van het onderzoek zijn de topiclijsten vastgesteld. De topiclijsten dienen als kaders waarbinnen het onderzoek plaats vindt, daarmee is er sprake van een zogenoemd half gestructureerd onderzoek. In de topiclijst staan de vragen die gesteld gaan worden over de samenwerking en de waterveiligheid. In dit onderzoek is er sprake van een *deductief onderzoek*, dit wil zeggen dat de interviewvragen worden afgeleid uit het theoretisch kader (Thiel, 2007, p. 107). Deze interviews zullen gebruikt worden om relaties, meningen en percepties van de respondenten te achterhalen. Om de informatie uit de interviews te controleren en in een feitelijk kader te plaatsen zal er daarom dus ook een documentanalyse plaatsvinden. Voor deze vorm van onderzoek is gekozen omdat het onderzoek zich toespits op één specifiek thema. Aan de hand van deze topics zullen zowel de interviews als de documenten worden geanalyseerd waardoor de consistentie van het onderzoek wordt bevorderd. Eerder is al vermeld dat er sprake is van een interpretatief onderzoek, de interviews zijn hiervoor de meest geschikte methode omdat het onderzoek als doel heeft te achterhalen of er een (nieuwe) netwerksamenwerking is ontstaan door de invoering van meerlaagsveiligheid en wat hiervan de succesfactoren zijn voor de betrokkenen.

De enquête

De enquête is opgesteld aan de hand van de antwoorden van de geïnterviewde respondenten en aan de hand van de topiclijst. Er zijn in Nederland zoals te lezen valt in het context hoofdstuk 26 waterschappen. Van de 26 waterschappen zijn er drie waterschappen, De Dommel, Regge en Dinkel en Velt en Vecht, die niet meedoen als het gaat om het onderzoek naar meerlaagsveiligheid. De reden hiervoor is dat deze waterschappen sinds november 2010 ten tijde van de eerste gebiedspilots zijn begonnen met een verkennend onderzoek naar een fusie tussen de drie waterschappen. enquête heeft als doel gehad te achterhalen met welk doel een waterschap samenwerkt, op welke laag of lagen er wordt samengewerkt en wat de frequentie is waarop de partijen samenkomen om te werken aan meerlaagsveiligheid. In de bijlage is de enquête in zijn totaliteit opgenomen. In de operationalisatie hierna zal verder worden uitgelegd hoe de enquête tot stand is gekomen.

4.4 Operationalisering van het onderzoek

In het methoden en technieken hoofdstuk is al een begin gemaakt met de operationalisatie. In de drie paragrafen is al nagedacht op welke manier de theorie in de voorafgaande hoofdstukken onderzocht kan worden. Om als onderzoeker te zorgen dat het onderzoek voldoet aan een hoge mate van betrouwbaarheid en validiteit is het erg belangrijk dat de operationalisatie, wat ga je onderzoeken en wie ga je onderzoeken, zorgvuldig worden gekozen. Dit is in de vorige paragrafen gebeurd. Het proces van theorie naar het daadwerkelijke empirische onderzoek heet operationaliseren. In deze paragraaf worden de theoretische begrippen meetbaar gemaakt. In het kader hieronder is dan ook te zien *wat er* onderzocht gaat worden.

Topic/Begrip	Elementen	Relatie met de theorie
Ontwikkelingen	<ul style="list-style-type: none"> – Landelijke ontwikkelingen; wet veiligheidsregio's 2005, vermindering van het aantal waterschappen 	<ul style="list-style-type: none"> – Context hoofdstuk
Waterschappen	<ul style="list-style-type: none"> – Samenwerking voordat meerlaagsveiligheid werd ingevoerd – Welke partijen waren daarbij betrokken – Wat was de reden van die samenwerking – Lokale ontwikkelingen bij de waterschappen; fusies met andere waterschappen 	<ul style="list-style-type: none"> – Context hoofdstuk en samenwerkingsproces – Samenwerkingsvormen – Samenwerkingsproces – Context hoofdstuk
Samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> – Huidige samenwerkingspartners – Doelen voor samenwerking – Wat is de intentie van de samenwerking – Rol veiligheidsregio – Rol waterschap – Rol gemeente – Rol provincie – Rol Rijk 	<ul style="list-style-type: none"> – Samenwerkingsvormen – Samenwerkingsproces – Context hoofdstuk en samenwerkingsvormen – Context hoofdstuk en samenwerkingsvormen – Context hoofdstuk en samenwerkingsvormen – Context hoofdstuk en samenwerkingsvormen – Context hoofdstuk en samenwerkingsvormen – Context hoofdstuk en samenwerkingsvormen
Toekomstvisie/aanbeveling	<ul style="list-style-type: none"> – Kansen en bedreigingen 	

Om dit ook daadwerkelijk te onderzoeken zijn er dus 2 topiclijsten gemaakt. Het onderstaande kader is een uitwerking van de besproken literatuur en laat zien *hoe* de literatuur meetbaar is gemaakt. Aan de hand van de verwerking van het kader van Kaats, Klaveren en Opheij met de besproken literatuur zullen de vragen in het schema als leidraad dienen om de invloed van de meerlaagsveiligheid op de netwerksamenwerking te onderzoeken.

Onderwerp/Thema	Centrale vragen
<p>'Welke doelen worden er gesteld voor de samenwerking?'</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aanleiding ▪ Gevoel voor urgentie ▪ Gedeeld verlangen ▪ Afhankelijkheidsbesef 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welke intentie heeft de samenwerking tussen de waterschappen en de externe samenwerkingspartners? ▪ Wat is de aard van de netwerksamenwerking? <ul style="list-style-type: none"> ○ Transactionele samenwerking ○ Functionele samenwerking ○ Verkennende samenwerking ○ Ondernemende samenwerking
<p>'Hoe wordt de huidige samenwerking bestuurd?'</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe worden de onderlinge verhoudingen tussen de verschillende actoren geregeld? ▪ Welke rolverdeling tussen de actoren is er aanwezig? ▪ Hoe wordt de besluitvorming geregeld?

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe wordt de planning en control geregeld? ▪ Worden er besturingselementen binnen de samenwerkingsvorm toegepast? ▪ Zijn de indicatoren vertrouwen, creativiteit, kennis en draagvlak voor een succesvolle samenwerking aanwezig? ▪ Zijn er afspraken binnen de samenwerkingsgroep vastgelegd?
<p>'Welke gedragsafspraken worden er tussen de actoren in het netwerk gemaakt?' M.b.t.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Openheid ▪ Veiligheid ▪ Snelheid ▪ Inhoudelijkheid 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welke type gedrag past bij de samenwerking en welke type gedrag zien we in het netwerk terug komen? ▪ Welke rollen worden binnen het netwerk als sleutelrollen in de samenwerking gezien? ▪ Welke managementstijl is passend in de samenwerking? ▪ Hoe gaan we om met verschillen in identiteit? ▪ In welke mate delen we informatie uit?
<p>'Hoe wordt de samenwerking uitgewerkt in de operationele zin?' (samenvattende vraag over de netwerksamenwerking)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wat is de essentie van het werkproces in de samenwerking? ▪ Hoe wordt de samenwerking georganiseerd in termen van het samenwerkingsproces van Verbout & Travaille.

De interviews zijn allemaal letterlijk opgenomen en getranscribeerd. Vervolgens zijn de interviews aan de hand van de onderwerpen/thema's uit de topiclijst gelabeld. Hierdoor zijn de antwoorden op de gestelde vragen gesorteerd en bij elkaar geplaatst. Vraag en antwoord zijn dus bij elkaar gebracht.

De enquête bestaat uit een dertiental meerkeuze vragen. Een aantal vragen hebben een toelichtingkolom gekregen zodat er wat meer inhoud aan het antwoord gegeven kan worden. De enquête is gemaakt met behulp het programma Formdesk. Met behulp van dit programma worden ook de antwoorden geanalyseerd en verwerkt tot statistische gegevens. Hieronder is Formdesk weergegeven. In de bijlage is het volledige enquête formulier en zijn de statistische uitwerkingen terug te vinden.

Resultaten							
Formulier onderzoek_naar_meerlaagse_veiligheid Een onderzoek naar het ontstaan van netwerksamenwerking als een gevolg van meerlaagsveiligheid							
Filter <input checked="" type="radio"/> Geen filter <input type="radio"/> Filter op trefwoord <input type="text"/> <input type="radio"/> Uitgebreid filter <input type="text"/> <input type="radio"/> Voorkeurfilter <input type="text"/>							
Kenmerk	Ingevoerd per	1) Bij welk waterschap werk	2) Wat is uw functie binnen	3) Aan welke gebiedspilot n	4) Bent u betrokken bij mee	5) Als u bij vraag 4 nee he	6) Vanuit
14762352	24-03-2011 14:47	Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard	beleidsadviseur	Dijkring 14 (Centraal Holland)	Ja (Ga door naar vraag 6)		Laag 1 (Prev
14757262	24-03-2011 09:27	Amstel, Gooi en Vecht	senior beleidsadviseur	De waterbestendige stad (regio Amsterdam)	Ja (Ga door naar vraag 6)		Laag 1 (Prev Laag 2 (Duu Inrichting) Laag 3 (Ran
14753592	23-03-2011 18:44	Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden	Beleidsmedewerker waterkeringen	Dijkring 14 (Centraal Holland)	Ja (Ga door naar vraag 6)		Laag 1 (Prev Laag 2 (Duu Inrichting) Laag 3 (Ran
14744422	23-03-2011 08:27	Peel en Maasvallei	Beleidsadviseur waterveiligheid	Maaskaden	Ja (Ga door naar vraag 6)		Laag 1 (Prev Laag 2 (Duu Inrichting) Laag 3 (Ran
Totaal: 4							
<input type="button" value="Nieuw"/> <input type="button" value="Alles wissen"/> <input type="button" value="Herladen"/> <input type="button" value="Download"/> <input type="button" value="Import"/> <input type="button" value="PDF"/> <input type="button" value="Allen g-mailen"/> <input type="button" value="Groeps e-mail"/> <input type="button" value="Groeps sms"/> <input type="button" value="Statistieken"/>							
<input type="button" value="Naar overzicht formulieren"/>							<input type="button" value="Hulp vragen"/>

In de het volgende hoofdstuk vindt de daadwerkelijke analyse van de verzamelde data plaats. In de inleiding zijn een tweetal empirische deelvragen geformuleerd die zijn afgeleid van de theoretische deelvragen. Bij het beantwoorden van de vragen zal gebruik worden gemaakt, van citaten, parafrazen en statische gegevens uit de interviews en de enquête.





5. Naar een nieuwe wereld van waterveiligheid?

In het begin van de scriptie is te lezen hoe de waterschappen zijn ontwikkeld door de jaren heen. Het hoofdstuk daarna is ingegaan op de bestuurlijke omgeving waarin het waterschap opereert. Er is ingegaan op relaties die deze bestuurlijke partijen met de waterschappen hebben en hoe de waterschappen participeren met deze partijen. Door het kader waarbinnen het onderzoek wordt gehouden neer te zetten kon worden begonnen met het afbakenen en het introduceren van de theorie waarop dit onderzoek berust. Het theoretische hoofdstuk vormt de basis van het empirische onderzoek. De analyse van het empirische deel van het onderzoek zal in dit hoofdstuk plaats vinden. Dit gebeurt aan de hand van interviews, relevante documenten en de analyse van de enquête. Aan de hand van deze bronnen zal een antwoord worden gegeven op de twee onderstaande empirische deelvragen.

1. *Hoe krijgt het samenwerkingsproces vorm bij de waterschappen?*
2. *Hoe zien de huidige samenwerkingsvormen er bij de waterschappen uit?*

De eerste deelvraag zal worden behandeld aan de hand van het schema van Verbout & Travaille. Dit betekent dat allereerst de aanleiding voor de samenwerking wordt besproken alvorens in te gaan op de voorwaarden voor samenwerking, de voorwaarden voor een resultaat en de tussenproducten. De tweede empirische deelvraag zal beginnen met een beschrijving van de betrokken actoren in de samenwerking. Daarna zal er per laag worden beschreven hoe de samenwerking eruit ziet. Tot slot worden de vier samenwerkingsvormen behandeld met als doel aan te geven welke samenwerkingsvormen aanwezig zijn bij de waterschappen.

5.1 De aanleiding tot de verandering

In deze paragraaf wordt ingegaan op *waarom* de waterschappen te maken krijgen met (nieuwe) samenwerkingsverbanden. De invoering van een nieuw waterveiligheidsbeleid als landelijke aanleiding en de gevolgen hiervan zullen worden besproken. Dit is nodig om zo de antwoorden op de empirische deelvragen in een juist perspectief te kunnen plaatsen. Allereerst zal worden ingegaan op het nieuwe waterveiligheidsbeleid. Ten tweede zal er alvast een blik worden geworpen op de eventuele samenwerkingsverbanden en tot slot zal worden ingegaan op het financiële tekort waar de rijksoverheid mee kampt.

5.1.1 Het waterveiligheidsbeleid toegepast

Het nieuwe waterveiligheidsbeleid is zoals eerder al valt te lezen aan te merken als de aanleiding voor het samenwerkingsproces. In het onderstaande kader wordt nogmaals kort weer gegeven wat deze landelijke aanleiding precies inhoudt.

“Het Nederlands beleid voor bescherming tegen overstromingen vindt zijn basis in de jaren vijftig van de vorige eeuw. In die tijd heeft de eerste Deltacommissie uitgangspunten en normen voor waterveiligheid ontwikkeld. Sindsdien zijn de omstandigheden in Nederland sterk veranderd. Het kabinet geeft het waterveiligheidsbeleid een actuele invulling, passend bij de huidige en toekomstige omstandigheden en gebaseerd op nieuwe inzichten, hierbij rekening houdend met het advies van de tweede Deltacommissie.”

Bron: (Nationaal Waterplan 2009-2015)

Het beleid moet inspelen op de periode tot 2040 en richt zich dus op eventuele ontwikkelingen op de langere termijn. Binnen het nieuwe beleid zijn de volgende principes leidend (Most, Wit, Broekmans, & Wietske, 2010, pp. 8-9);

- Streven naar adequate bescherming
- Vergroten van de veerkracht ten tijde van een overstroming
- Vergroten van het aanpassingsvermogen van watersystemen met het oog op de toekomst

Het nieuwe waterveiligheidsbeleid heeft als doel te komen tot *“een duurzame beheersing van overstromingsrisico’s op een maatschappelijk aanvaardbaar niveau.* (Beleidsnota Waterveiligheid 2009-2015, p. 12).” Op basis van een risicobenadering heeft het kabinet gekozen voor een duurzame aanpak, door in te zetten op *“meerlaagsveiligheid.”* *“Beoogd wordt het beleid te richten op bescherming tegen het water en beperking van maatschappelijke ontwrichting bij een onverhoopte calamiteit* (Nationaal Waterplan 2009-2015, p. 12).” Het waterveiligheidsbeleid is dan ook opgezet rondom het voorkomen van overstromingen. Door klimaatverandering en economische en demografische ontwikkelingen neemt de kans op een maatschappelijke ontwrichting door een overstroming steeds meer toe. Het doel is dan ook om in te zetten op een waterveiligheidsbeleid in drie lagen. Naast de inzet van de overheid wil het Rijk ook het bewustzijn en de zelfredzaamheid van burgers en bedrijven vergroten in het geval van een eventuele overstroming. *“Dat is dus ook met deze zorgplicht als je ziet hoe onze overheid richting zijn burgers functioneert en ook hoe we het eigenlijk al eeuwen doen, het is ook een stukje culturele perceptie”* (Ludolph Wentholt onderzoekscoördinator waterveiligheid STOWA)

Het rijk heeft met een aantal beleidsvoornemens te kennen gegeven dat de waterbeheerder er niet alleen voorstaat. Meerlaagsveiligheid krijgt vorm door een intensieve samenwerking tussen publieke en private instellingen, nationale en internationale partners, burgers en bedrijven en kennisinstellingen. Het rijk stelt wel dat deze voornemens effectief moeten worden uitgevoerd. Waterbeheerders, provincies en gemeenten worden door het kabinet opgeroepen *“op grond van hun verantwoordelijkheidsgevoel”* rekening te houden met de niet te voorspellen toekomstige ontwikkelingen en verstandig om te gaan met de onzekerheden en besluiten te nemen in alle drie de lagen om de overstromingsrisico’s te blijven beheersen. De aanpak van het reageren op toekomstige ontwikkelingen sluit aan bij de eisen van de Europese Richtlijn Overstromingen (Beleidsnota Waterveiligheid 2009-2015).

5.1.2 Twee partijen

In Nederland is tot de dag van vandaag alles gericht het voorkomen van overstromingen (laag 1 preventie). Door succes van deze aanpak is de welvaart en het welzijn in ons land aanzienlijk gegroeid en daarom wordt het huidige beleid ook voortgezet. Echter een overstromingsrisico is nooit volledig uit te sluiten en als er een overstroming in Nederland plaats vindt zijn de gevolgen niet te overzien, daarom moet er ook aandacht komen voor het beperken van de gevolgen van een mogelijke overstroming (laag 2 en laag 3) zonder afbreuk te doen aan de preventielaag. In de praktijk blijkt echter dat er een tweedeling is ontstaan tussen partijen. *“Hij is gewoon van de sommetjes en de angst van Han Vrijling (Prof. Drs. ir. Han Vrijling Hoogleraar Constructieve Waterbouw & Probabilistisch Ontwerpen, Technische Universiteit Delft – red.) is dat je in meerlaagse veiligheid gaat denken, en je gaat geld en preventie in emergency planning stoppen, dan ga je het niet in hoge dijken stoppen. Als je tien euro hebt en je gaat het verdelen, zal het niet en-en zijn. Dus die angst snap ik heel erg goed, maar tegelijkertijd kom je daarop in een spagaat. Want je kan het nog zo veilig maken en veilig bouwen, maar neem nu de tsunami en de kernramp in Japan, tegen beiden moesten ze heel veilig zijn en beiden waren toch niet veilig genoeg”*(Ludolph Wentholt onderzoekscoördinator waterveiligheid STOWA). De samenwerking tussen de drie lagen is volgens de rijksoverheid niet vanzelfsprekend en vraagt meer aandacht. Volgens de overheid zijn educatie en cultuur de belangrijkste middelen om deze samenwerking te bewerkstelligen.

5.1.3 Het faciliteren van middelen

De overheid heeft een streefplan opgezet tot 2040. Tot 2020 is het plan begroot op ongeveer 8 miljard euro, aldus de Algemene Rekenkamer. De Rekenkamer heeft verder berekend dat door een verkeerde kostenbeheersing de kosten oplopen met 1 miljard euro. Dit betekent dat het rijk vanaf 2010 tot 2020 ieder jaar een extra miljoen euro opzij moet zetten. De rijksoverheid draagt het merendeel van de verantwoordelijkheid als het gaat om de waterveiligheid en de financiering van dit programma, maar *“...wij lopen aan tegen de grenzen van ons systeem”* (Drs. Robert Smaak Programmaleider Water en Veiligheid van het Directoraat-generaal Water, Ministerie van Infrastructuur en Milieu). Hoewel de overheid zich voorschrijft om sterk in te zetten op de bewustwording van overstromingsrisico's blijkt het rijk moeite te hebben met het faciliteren van de middelen hiervoor. Echter de crisis en de grootschalige bezuinigingen bij de overheid zijn *“...misschien wel bevorderend ook nu er een financiële crisis is, omdat je bij een beperking van middelen wel genoodzaakt bent om samenhang op die drie lagen te bezien”* (Niels Robbemont beleidsadviseur calamiteitenzorg waterschap Hollande Delta).

Afsluiting en deelconclusie

Uit de voorafgaande kan geconcludeerd dat de waterschappen zijn geconfronteerd met een landelijke maatregel die heeft geleid tot (nieuwe) samenwerkingsverbanden. De overheid heeft aangegeven dat dergelijke samenwerkingsverbanden niet vanzelfsprekend ontstaan of aanwezig zijn en dus veel aandacht vergen. Dit komt doordat partijen niet allemaal op dezelfde manier omgaan met toekomstige veranderingen en onzekerheden. In de waterwereld is er een tweedeling over hoe om te gaan met de invoering van meerlaagsveiligheid. Enerzijds zijn er partijen die gaan voor een volledige inzet op laag 1 en anderzijds zijn er partijen die gaan voor een meerlaagsveiligheid-benadering. Het effect, zeker ook onder invloed van de bezuinigingen, op de factoren die leiden tot een samenwerking en op de netwerksamenwerking rondom meerlaagsveiligheid zal in de volgende paragrafen worden besproken.







5.2 Aanleiding, voorwaarden, producten & proces


De paragraaf begint met een verdieping van de landelijke aanleiding die is omgezet in een regionale aanleiding om te gaan samenwerken. Daarna wordt er ingegaan op welke wijze de voorwaarden voor een samenwerking vorm krijgen en op welke manier aan de voorwaarden voor resultaat moet worden voldaan. Voordat er een antwoord kan worden gegeven op de onderstaande deelvraag zal er eerst worden ingegaan op de tussenproducten die bijdragen aan een succesvolle samenwerking. In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op de volgende deelvraag:

Hoe krijgt het samenwerkingsproces vorm bij de waterschappen?

5.2.1 Aanleiding

In de vorige paragraaf is al ingegaan op de landelijke aanleiding die heeft geleid tot de veranderingen bij de waterschappen. In deze paragraaf zal duidelijk worden hoe de landelijke aanleiding een lokale invulling heeft gekregen. Deze aanleiding(en) vloeien over in de voorwaarden waaraan moet worden voldaan wil een samenwerking succesvol zijn. Meerlaagsveiligheid vraagt om gebiedsgericht maatwerk op drie lagen. *“Wat betreft de meerlaagse veiligheid hebben we ons de afgelopen vijftig jaar, sinds 1953 denk ik sinds de deltawet, alleen maar gericht op het preventiespoor. Pas met de nota WV21 of met de RIVM nota risico’s in bedijkte termen wordt toegegeven dat er ook nog een restrisico blijft en dat betekend dus dat de overheid is gaan nadenken en wat moet ik daar dan mee. En dat betekend dus dat we nog eigenlijk in de kinderschoenen staan van hoe doen we dat eigenlijk dan”* (Hans Waals beleidsmedewerker Hollandse Delta). Het kabinet heeft daarom besloten samen met regionale partners invulling te geven aan de gebiedspilots. De uitwerkingen van de pilots vinden plaats onder leiding van de provincies en de waterschappen. Hoewel de rijksoverheid Water Veiligheid 21^{ste} eeuw ziet als de aanleiding voor een integrale aanpak van waterveiligheid op drie lagen blijkt de vertaling van deze aanleiding op lokaal niveau niet eenduidig tot hetzelfde antwoord. In de onderstaande tabel (zie tabel 2) is af te lezen dat 8 van de 22 de respondenten hebben ingevuld Water Veiligheid 21^{ste} eeuw als de aanleiding te zien voor de samenwerking. Opmerkelijk daarbij is dat alle 8 respondenten naar WV21 één of meer aanleidingen hebben gegeven. *“Algemeen ontstaand besef, dat de 3 lagen niet apart van elkaar zijn te beschouwen zijn was de aanleiding; WV21 was daarvoor een aanjager, naast andere”* (Paul Neijenhuis, beleidsmedewerker waterkeringen Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden). 19 van de 22 respondenten geven te kennen dat de invoering van het Deltaprogramma en de daarbij behorende deelprogramma’s als aanleiding diende. Vanuit de theorie wordt de aanleiding ook gezien als een middel om de partijen om de tafel te krijgen voorafgaand aan een eventuele samenwerking. Een lokaal programma kan als middel goed voor dit doel dienen.

Antwoord	Aantal	Percentage	
Water Veiligheid 21ste eeuw	5	36.36 %	
Deelname aan een gebiedspilot	2	18.18 %	
De invoering van het Deltaprogramma	4	36.36 %	
Deelname aan een Nieuwbouw en Herstructurering (Delta deelprogramma)	0	0 %	
Deelname aan Rijnmond-Drechtsteden (Delta deelprogramma)	1	9.09 %	
Deelname aan Zuidwestelijke Delta (Delta deelprogramma)	1	9.09 %	
Deelname aan IJsselmeergebied en Rivieren (Delta deelprogramma)	1	9.09 %	

Anders namelijk;	5	45.45 %	
Aantal respondenten	12		

Tabel 2 statische uitkomsten van de enquête; *wat was de aanleiding voor deze samenwerking?*

De uitgewerkte uitkomsten van de enquête zijn hieronder voor 11 respondenten terug te vinden;

	Wat was de aanleiding voor deze samenwerking?	Antwoorden
1	Water Veiligheid 21ste eeuw De invoering van het Deltaprogramma Deelname aan IJsselmeergebied en Rivieren (Delta deelprogramma)	<i>Geen toelichting gegeven</i>
2	De invoering van het Deltaprogramma	<i>Geen toelichting gegeven</i>
3	Anders namelijk;	invoering veiligheidsregio's
4	Water Veiligheid 21ste eeuw Deelname aan Zuidwestelijke Delta (Delta deelprogramma)	<i>Geen toelichting gegeven</i>
5	Deelname aan een gebiedspilot De invoering van het Deltaprogramma	<i>Geen toelichting gegeven</i>
6	Deelname aan een gebiedspilot	<i>Geen toelichting gegeven</i>
7	Anders namelijk;	Deelname Deltaprogramma Rivieren
8	Water Veiligheid 21ste eeuw De invoering van het Deltaprogramma Deelname aan Rijnmond-Drechtsteden (Delta deelprogramma)	<i>Geen toelichting gegeven</i>
9	Anders namelijk;	Het advies van de commissie Veerman was aanleiding voor de regio Amsterdam goed in kaart te brengen wat mogelijke effecten zijn van klimaatverandering. Deze zijn o.a. middels de pilot geagendeerd in het Deltaprogramma, witte vlekken worden zo ingevuld.
10	Water Veiligheid 21ste eeuw Anders namelijk;	algemeen ontstaand besef, dat de 3 lagen niet apart van elkaar zijn te beschouwen; WV21 was daarvoor een aanjager, naast andere.
11	Anders namelijk;	Binnen Limburg zijn na de overstromingen in 93 en 95 vele waterkeringen aangelegd. Inmiddels worden deze vrijwel allemaal verbeterd. Gemeenten/Veiligheidsregio's kennen hier beter dan elders de problematiek en onderkennen nut en noodzaak voor de samenwerking.

Tabel 3 - uitkomsten enquête op de vraag *wat was de aanleiding voor deze samenwerking*

Zoals hierboven (tabel 3) valt te lezen zijn er een aantal aanleidingen aan te wijzen waardoor de waterschappen zijn gaan samenwerken met andere partijen. Hoewel er dus voor de waterschappen een aantal duidelijk aanwijsbare aanleidingen zijn is dit niet voor iedere partij het geval. De veiligheidsregio's zijn vanuit hun core business betrokken bij crisisbeheersing. Omdat deze crisistaak nadrukkelijk in de wet is vermeld zoeken de veiligheidsregio's aansluiting bij de gemeente en waterschappen. De medewerkers op crisisbeheersing en rampenbeheersing binnen de waterschappen ondersteunen dit. Het volgende citaat geeft dit goed weer. *“Door de oprichting van de veiligheidsregio's in 2005 je steeds meer ziet dat in het netwerk gemeenten, veiligheidsregio's en waterbeheerders op die derde laag meer aan het samenwerken zijn”* (Niels Robbemont beleidsadviseur calamiteitenzorg waterschap Hollandse Delta).

Zoals net al werd aangegeven hebben 8 respondenten een delta deelprogramma als aanleiding voor de samenwerking aangegeven. Deze delta deelprogramma's zijn een lokale vertaling van het landelijke Deltaprogramma. Dit wordt ook onderstreept door plan van aanpak gebiedspilot waterveiligheid. De regionale en provinciale agenda's, visies en plannen vormen namelijk de bouwstenen voor de gebiedspilots en dienen dan ook prima als aanleiding voor deelname omdat de ze aantonen dat regionaal maatwerk bij meerlaagsveiligheid mogelijk is (Plan van aanpak - Gebiedspilots Waterveiligheid - Gebiedsgerichte uitwerkingen van het waterveiligheidsbeleid, 2010)

Afsluiting en deelconclusie

In de bovenstaande paragraaf is ingegaan op verschillende aanleidingen die hebben geleid tot een beginnende samenwerking. Hieruit is gebleken dat de waterschappen de landelijke aanleiding, waterveiligheid 21^{ste} eeuw, wel beschouwen als aanleiding, maar dat de regionale Delta deelprogramma's te gelijktijd worden opgevoerd als aanleiding. Ook de veiligheidsregio zijn onderdeel van de samenwerkingsverbanden, maar hebben daarvoor wel een eigen aanleiding, de invoering van de wet veiligheidsregio's 2005. Tot slot is opmerkelijk dat een aantal waterschappen heeft aangegeven al voor de komst van het landelijke beleid te zijn gestart met een meerlaagsveiligheid uitvoering omdat de nut en noodzaak om in het gebied samen te werken is onderkend (Arjan van Hal, beleidsadviseur waterveiligheid waterschap Peel en Maasvallei).

5.2.2 De voorwaarden voor een samenwerking

In de vorige deelparagraaf zijn de aanleidingen besproken waardoor de waterschappen samen met andere partijen om de tafel zijn gaan zitten om een samenwerkingsverband voor te gaan geven. In deze paragraaf gaan we in op de voorwaarden die nodig zijn om tot een (succesvolle) samenwerking te komen. Met behulp van de interviews met de waterschappen Hollandse Delta, Aa en Maas en Rivierenland, de enquête en het document plan van aanpak gebiedspilots waterveiligheid zal in worden gegaan op de onderstaande voorwaarden voor samenwerking, voorwaarden voor resultaat en de tussenproducten. In deze paragraaf worden de volgende drie voorwaarden tot samenwerking behandeld:

- Urgentie
- Gedeeld verlangen
- Afhankelijkheidsbesef

Urgentie

De urgentie voor de samenwerking tussen verschillende partijen komt voort uit gebeurtenissen wereldwijd. Hieronder is een veelvoorkomend citaat aangehaald waarin de overstromingen in New Orleans en Oost-Europa worden aangehaald als *"sense of urgency"* om tot meerlaagsveiligheid te komen. *"Waterveiligheid lijkt zo vanzelfsprekend in Nederland. Al eeuwen strijden we tegen het water. We staan bekend als de best beschermde delta ter wereld. Toch bestaat er geen 100% garantie op veiligheid. Als het mis gaat zijn de gevolgen enorm. Zoals in 1953 in ons land, of meer recent in New Orleans, het Verenigd Koninkrijk en in Midden-Europa. Daarom moeten we continu alert blijven. De ontwikkelingen in het klimaat onderstrepen dat. Het is om die reden dat het kabinet het waterveiligheidsbeleid onder de loep genomen heeft en nu werkt aan een actualisering. Het centrale concept hiervoor heet 'meerlaagsveiligheid'"* (Werken aan het toekomstige waterveiligheidsbeleid – flyer waterveiligheid). Echter zoals eerder al is aangegeven pleit de bovenstaande redenering niet voor iedereen voor een meerlaagsveiligheid. Een grote groep ingenieurs pleit juist voor het verder versterken van de dijken als de oplossing voor het veranderende klimaat. In het kader van het

onderzoek is een waterveiligheidsdebat georganiseerd door Kivi Niria¹ bijgewoond (zie de bijlage voor het programma). Gedurende dit debat pleitten voor- en tegenstanders over de nut en noodzaak van meerlaagsveiligheid. In het onderstaande artikel is een kort feitenrelaas van dit debat weergegeven.

Ingenieurs kiezen sterke dijken boven meerlaagsveiligheid

7 februari 2011

Verdere versterking van de dijken is en blijft de belangrijkste manier voor Nederland om zich tegen overstromingen te beschermen. Maatregelen die de schade moeten beperken, komen pas op de tweede plaats.

Op het Waterveiligheidsdebat van Kivi Niria op 28 januari stonden de de 'Delftse' en 'Amsterdamse' benadering tegenover elkaar. De ingenieurs van de TU Delft zoeken vooral het antwoord in de waterkeringen, waar de wetenschappers van de Vrije Universiteit pleiten voor 'meerlaagse veiligheid' waarin behalve goede dijken ook goede verzekering, risicozones en evacuatie de gevolgen van overstromingen in de perken moeten houden. In de zaal vol waterbouwers leek de Delftse aanpak toch de overhand te hebben.

Lees het hele artikel op de website van WaterForum. Bron: www.waterforum.net

sterker geworden. Dat is misschien wel verhonderdvoudigd. Het belang van de infrastructuur en de totale ontvruchting, het is gewoon niet acceptabel om nog een keer een dijkdoorbraak te hebben. Het hele maatschappelijke gebeuren ligt dan absoluut stil, voor jaren. Als je kijkt naar New Orléans, dan is mijn mening van het mag absoluut nooit meer gebeuren. En vandaar dat wij in onze meerlaagse veiligheid ook de strategieën doorbraak vrije dijk hebben, (...). Dan zeggen we van een dijkdoorbraak mag niet meer, maar als het water te hoog komt dan mag het er wel overheen stromen maar de dijk moet wel blijven staan. En dat betekent een heel ander risico en een heel ander perspectief met ook een ander belang voor laag twee en drie. Want op dat moment kun je met laag twee redelijk vrij bewegen. En met laag drie zou je zelfs kunnen zeggen van nou stel dat het ooit nog ergens helemaal fout gaat dan moeten we wel wat plannen achter de hand houden maar de nadruk ligt dan vooral op de realisering van de doorbraak vrije dijk en ik denk dat we meer en meer die richting op moeten."

Gedeeld verlangen

De hierboven beschreven urgentie geeft de aanzet voor het gedeelde verlangen van de partijen. Zoals hierboven ook al valt te lezen is het veranderende klimaat voor velen de reden om Nederland nog veiliger te maken tegen het water. Uit beleidsnota's, flyers, bijgewoonde presentaties, internet artikelen, het deltarapport 2008 en het nationaal waterplan 2009-2015 blijkt dat het onderstaande citaat door alle (10) respondenten in ongeveer dezelfde bewoordingen wordt aangeduid als het gedeelde verlangen om met elkaar aan de slag te gaan.



"...omdat we ook volgende generaties van Nederland als veilig en welvarend waterland willen laten genieten, moeten we nu antwoorden formuleren op ontwikkelingen op het gebied van klimaat, demografie economie en investeren in een duurzaam waterbeheer. (...) Het doel is klip en klaar: Nederland, een veilige en leefbare delta, nu en in de toekomst" (Nationaal Waterplan 2009-2015, p. 4).

Afhankelijkheidsbesef

Het besef dat partijen afhankelijk van elkaar moeten zijn om tot een goede samenwerking te komen kan heel ruim worden uitgelegd. Echter in de context van meerlaagsveiligheid gaat het om de

¹ Het Koninklijk Instituut Van Ingenieurs KIVI NIRIA is de beroepsvereniging van ingenieurs en techniekstudenten. Het netwerk behartigt de belangen van ingenieurs en ondersteunt haar leden in hun beroepsuitoefening. KIVI NIRIA telt momenteel 24.000 leden.

afhankelijkheid die wordt gecreëerd door de samenhang die er ontstaat tussen de drie lagen. Op iedere laag zijn één of meerdere partijen actief die met elkaar samenwerken op de desbetreffende laag en er is dan ook geen sprake van een afhankelijkheidsbesef met partijen uit een andere laag. Echter met de komst van meerlaagsveiligheid *“...is er een gedeelde verantwoordelijkheid tussen rijk, provincie, gemeenten en waterschappen gekomen en daarmee is er ook een afhankelijkheid ontstaan”* (Ysbrand Graafsma beleidsadviseur waterkeringen waterschap Rijn en IJssel). In de onderstaande tabel (tabel 4) wordt de vraag behandeld *Is er bij u een gevoel van wederzijdse afhankelijkheid tussen partijen?* In de tabel is af te lezen dat het overgrote merendeel van de respondenten aangeeft dat er sprake is van een wederzijds afhankelijkheid tussen de partijen. Het merendeel van de respondenten geeft in een toelichting op de vraag in de enquête te kennen dat doordat partijen eigen verantwoordelijkheden met daarbij samenhangende kennis en informatie je elkaar nodig hebt om te opereren op de drie lagen. Een aantal respondenten geeft in de enquête te kennen dat er geen directie afhankelijkheid opgemerkt wordt *“...we werken gezamenlijk aan de beste oplossing. Dat kan alleen door dingen samen op te pakken. Echt een gevoel van afhankelijkheid heb ik daarbij niet, we zouden immers ook onze eigen weg kunnen gaan en daarmee tot goede (maar niet optimale) oplossingen komen”* (Paul Neijenhuis beleidsmedewerker waterkeringen Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden). Uit de interviews met alle (5) respondenten is eenzelfde gevoel naar voren gekomen.

Antwoord	Aantal	Percentage	
Ja	9	81.82 %	
Nee	3	18.18 %	
Aantal respondenten	12		

Tabel 4 – Uitwerking enquête vraag: *Is er bij u een gevoel van wederzijdse afhankelijkheid tussen partijen?*

Afsluiting en deelconclusie

In deze tweede deelparagraaf is ingegaan op de voorwaarden tot samenwerking. Allereerst is er ingegaan op de urgentie, de noodzaak waarom er moeten worden samengewerkt. De wereldwijde overstromingen en het veranderende klimaat worden door iedereen erkend als de urgentie die nodig is om het huidige waterveiligheidsbeleid aan te passen. Echter als het gaat om welke stappen er gezet moeten worden om het beleid te moderniseren dan ontstaat er een tweestrijd waarbij de urgentie door de twee kampen anders wordt uitgelegd ten gunste van enerzijds de alles of niets aanpak op laag 1 en anderzijds de meerlaagsveiligheid benadering. Ten tweede is er ingegaan op het aanwezige verlangen bij de betrokkenen om te gaan samenwerken. Het verouderde beleid en de eerder genoemde aanleiding leiden ertoe dat er een gedeeld verlangen is ontstaan om te handelen. Tot slot is er ingegaan op de laatste voorwaarde die kan leiden tot een samenwerking; het afhankelijkheidsbesef. Zowel uit de enquête als de interviews is gebleken dat een meerderheid van de respondenten (80%) aangeeft dat er sprake is van een gevoel van afhankelijkheid. Als voornaamste reden voor dit gevoel van afhankelijkheid wordt aangegeven dat, om in samenhang met de drie lagen te werken je alle partijen nodig hebt, omdat ieder beschikt over specialistische kennis van de laag waarin een partij actief is.

5.2.3 De voorwaarden voor een resultaat

Vanuit de theorie worden een viertal voorwaarden genoemd om te komen tot een resultaat in de samenwerking. Het resultaat kan bestaan uit overleg, onderhandelingen en besluiten. Echter *“...over de resultaten van de gebiedspilots vindt geen bestuurlijke besluitvorming plaats”* Dit komt omdat de gebiedspilots *“... als doel hebben om met de betrokken partijen te bezien hoe in een brede, integrale*

afweging van verschillende kans- en gevolgbeperkende veiligheidsmaatregelen bijgedragen kan worden aan de verbetering van de veiligheid en andere mogelijke (gebiedsspecifieke) doelen” (Plan van aanpak - Gebiedspilots Waterveiligheid - Gebiedsgerichte uitwerkingen van het waterveiligheidsbeleid, 2010, p.9). Er zal in deze paragraaf wel worden ingegaan op de voorwaarden openheid en veiligheid omdat aan deze voorwaarden wel is voldaan echter er volgt alleen geen resultaat uit. De voorwaarden voor resultaat zijn:

- Openheid
- Veiligheid
- Inhoudelijkheid
- Voortgang

Openheid of transparantie en Veiligheid

De openheid van het proces wordt gegarandeerd door de proceseisen die zijn gesteld in de plan van aanpak gebiedspilots waterveiligheid. Het doel is om te zorgen voor een “maximale transparantie” bij het proces, de besluitvorming en de voortgang. Dit wordt bereikt door een plan van aanpak voor iedere gebiedspilot, te werken met een “buitenring van meedenkers,” en een groep van “meeweters” die aan het begin en het einde van het proces worden geïnformeerd over het doel, de aanpak en de resultaten van de gebiedspilot en tot slot worden de gebiedspilots afgestemd met de Delta deelprogramma’s waarmee de pilots een relatie hebben. Met behulp van deze transparante proceseisen kan de openheid tussen partijen binnen de samenwerking vanuit het proces worden gegarandeerd. De proceseisen kunnen echter niet voorkomen dat partijen binnen de samenwerking een gesloten houding of rol aannemen. Doordat er voor iedere pilot samen met de regionale betrokken een plan van aanpak wordt geschreven en omdat het gaat om een verkenning van de mogelijkheden zonder dat daar een bestuurlijk besluit aan wordt gehangen kan worden gewaarborgd dat de deelnemende partijen zonder gevaar voor consequenties hun mening, standpunt of visie kunnen uiten. Dit gevoel van veiligheid kan er ook toe leiden dan partijen hun gesloten houding verliezen en zich open zullen opstellen. Het is daarom ook van belang dat er wordt gewerkt aan een gevoel van veiligheid binnen de samenwerkingsgroep. Een manier om dit te bereiken is vooraf duidelijk te maken welke partijen deelnemen en welke rol en verantwoordelijke ze hebben binnen de samenwerking. In de onderstaande tabel (5) is een voorbeeld opgenomen van instanties en organisaties binnen dijkkring 43 ingedeeld naar meewerkers, meedenkers en meeweters. Zo kan er gezorgd worden dat partijen vooraf weten met wie ze gaan samenwerken en welke bevoegdheden deze partijen binnen de samenwerking hebben gekregen. In de volgende paragraaf zal verder worden ingegaan op deze groepen. (Plan van aanpak - Gebiedspilots Waterveiligheid - Gebiedsgerichte uitwerkingen van het waterveiligheidsbeleid, 2010).

“Meewerkers”(projectgroep)	“Meedenkers”	“Meeweters”
<ul style="list-style-type: none"> • Provincie Gelderland • DG Water • Veiligheidsregio Gelderland Midden • Veiligheidsregio Gelderland Zuid • Rijkswaterstaat Oost – Nederland • De Vereniging Nederlandse Riviergemeenten 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenten dijkkring 43 • LTO Gelderland • Kamer van Koophandel • Gelderse Miliefederatie • Provincies Utrecht en Zuid-Holland • Materieelkundigen (o.a. Deltares, universiteit Utrecht, Wageningen en Nijmegen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenten in omgeving van dijkkring 43 • Aangrenzende waterschappen • Lokale natuurorganisaties/landgoedeigenaren

Tabel 5 voorbeeld uitvoering gebiedspilots - overgenomen uit plan van aanpak gebiedspilots waterveiligheid

Inhoudelijkheid en snelheid

Het samenwerkingsproces kan zich pas verder ontwikkelen als er aan de laatste twee voorwaarden voor resultaat wordt voldaan. Allereerst gaat het om de voorwaarde voor een inhoudelijk proces. In de praktijk krijgt dit op twee manieren vorm door het verkennende karakter van de gebiedspilots. Ten eerste gaan de deelnemende partijen met elkaar opzoek, door het delen van informatie en het vergaren van kennis, naar manieren om meerlaagsveiligheid toe te passen in de huidige werkzaamheden. In de onderstaande tabel (tabel 5) is te zien dat het merendeel van de respondenten heeft aangegeven met elkaar informatie uit te wisselen (6) en samen te werken op basis van het verrijken van kennis (6). Tabel 5 geeft antwoord op de in de enquête gestelde vraag : *welke resultaten schrijft u toe aan de invoering van meerlaagsveiligheid?*

Antwoord	Aantal	Percentage	
Ontkokering (U heeft vanuit uw functie zicht gekregen op de 3 lagen).	5	41.67 %	
Samenwerking met andere partijen op de 3 lagen op basis van het uitwisselen van informatie.	6	50 %	
Samenwerking met andere partijen op de 3 lagen op basis van het elkaar verrijken van kennis door met elkaar aan een gemeenschappelijke doelstelling te werken.	6	50 %	
Samenwerking met andere partijen omdat er een opdracht is gegeven tot deze samenwerking (denk bijvoorbeeld aan de opdracht tot deelname aan de pilot).	1	8.33 %	
Anders namelijk;	2	16.67 %	
Aantal respondenten	12		

Tabel 6 uitwerking van de enquête vraag: welke resultaten schrijft u toe aan de invoering van meerlaagsveiligheid?

In de onderstaande tabel (6) zijn de uitwerkingen van de bovenstaande statistische gegevens terug te vinden per respondent.

	Welke resultaten schrijft u toe aan de invoering van meerlaagse veiligheid?	Uitwerking.
1.	Samenwerking met andere partijen op de 3 lagen op basis van het uitwisselen van informatie.	
2.	Samenwerking met andere partijen op de 3 lagen op basis van het uitwisselen van informatie. Anders namelijk;	meer bewustwording bij ruimtelijke inrichting van risico's overstromingen; onderschrijft het belang van preventie omdat resultaat in andere lagen weerbaarstig is
3.	Anders namelijk;	Zoeken naar de mogelijkheden en voorwaarden van het invoeren van de meerlaagse veiligheid
4.	Ontkokering (U heeft vanuit uw functie zicht gekregen op de 3 lagen). Samenwerking met andere partijen op de 3 lagen op basis van het elkaar verrijken van kennis door met elkaar aan een gemeenschappelijke doelstelling te werken.	
5.	Ontkokering (U heeft vanuit uw functie zicht gekregen op de 3 lagen). Samenwerking met andere partijen op de 3 lagen op basis van het uitwisselen van informatie.	
6.	Ontkokering (U heeft vanuit uw functie zicht gekregen op de 3 lagen). Samenwerking met andere partijen op de 3 lagen op basis van het uitwisselen van informatie. Samenwerking met andere partijen op de 3 lagen op basis van het elkaar verrijken van kennis door met	

	elkaar aan een gemeenschappelijke doelstelling te werken.
7.	Samenwerking met andere partijen omdat er een opdracht is gegeven tot deze samenwerking (denk bijvoorbeeld aan de opdracht tot deelname aan de pilot).
8.	Ontkokering (U heeft vanuit uw functie zicht gekregen op de 3 lagen). Samenwerking met andere partijen op de 3 lagen op basis van het elkaar verrijken van kennis door met elkaar aan een gemeenschappelijke doelstelling te werken.
9.	Samenwerking met andere partijen op de 3 lagen op basis van het uitwisselen van informatie. Samenwerking met andere partijen op de 3 lagen op basis van het elkaar verrijken van kennis door met elkaar aan een gemeenschappelijke doelstelling te werken.
10.	Samenwerking met andere partijen op de 3 lagen op basis van het elkaar verrijken van kennis door met elkaar aan een gemeenschappelijke doelstelling te werken.
11.	Ontkokering (U heeft vanuit uw functie zicht gekregen op de 3 lagen). Samenwerking met andere partijen op de 3 lagen op basis van het uitwisselen van informatie.
12.	Samenwerking met andere partijen op de 3 lagen op basis van het elkaar verrijken van kennis door met elkaar aan een gemeenschappelijke doelstelling te werken.

Tabel 7 uitwerking van de statistische gegevens van de enquête vraag welke resultaten schrijft u toe aan de invoering van meerlaagsveiligheid.

Verderop in dit hoofdstuk zal deze vraag nogmaals gebruikt worden om het tussenproduct *kennis* toe te lichten.

Ten tweede is er het landelijke plan van aanpak. Iedere gebiedspilot heeft een eigen plan van aanpak, maar de resultaten en de producten van de gebiedspilots zijn in het landelijke plan van aanpak vastgelegd. Het resultaat van de gebiedspilots is in drie delen opgedeeld. Het eerste deelresultaat is een (bestuurlijks) regionaal advies over het beheren van overstromingsrisico's afgestemd met provincie, waterschappen en gemeenten. Het tweede deelresultaat is gericht op de *"...outcome; de gebiedspilots zullen zorg dragen voor een versterking van de samenwerking tussen instanties betrokken bij de vormgeving van waterveiligheid regionale/lokale schaal"* (Plan van aanpak - Gebiedspilots Waterveiligheid - Gebiedsgerichte uitwerkingen van het waterveiligheidsbeleid, 2010, p. 11). Als derde deelresultaat worden de gebiedspilots bestempeld als *"...voorbeelden voor de samenwerking die landelijk vorm zal moeten krijgen in het kader van de implementatie van de EU richtlijn Overstromingsrisico's in de komende 5 jaar"* (Plan van aanpak p. 11). De producten bestaan uit een eindrapport en een aantal concept tussen rapporten. Om tot een optimaal resultaat te komen worden er een zestal *"inhoudelijke hoofdstappen"* (Plan van aanpak p. 11) doorlopen. Hieronder zullen de zestal stappen worden genoemd:

1. Karakterisering/beschrijving van de huidige waterveiligheids situatie in het betreffende gebied plus een analyse van autonome ontwikkelinge als gevolg van klimaatverandering en ruimtelijke/ economische en demografische ontwikkeling.
2. Het maken van een aantal basisproducten zoals een gevarenozoneringskaart.
3. Inventarisatie van maatregelen in de 3 lagen van waterveiligheid. Bestaande uit een beschrijving van het bestaande beleid voor het gebied in de drie lagen van waterveiligheid. Een inventarisatie van mogelijke maatregelen die op korte termijn kunnen bijdragen aan het beheer van overstromingsrisico's (schade en slachtoffers) en de vaststelling van een eventueel beoordelingskader kan plaats vinden.
4. Het bepalen van effecten, kosten en andere beoordelingsaspecten van maatregelen².

² Door de resultaten die zijn opgedaan in gebiedspilot dijkkring 43 en zijn vastgelegd in het rapport *verkenning waterveiligheid Betuwe, Tieler- en Culemborgerwaarden (dijkkring 43)* zijn inzichten opgedaan om de effecten van die maatregelen meetbaar te maken.

om tot een bestuurlijk besluit te komen, maar ook de eis van inhoudelijkheid en snelheid zijn van belang om te zorgen dat de partijen wel tot regionale bestuurlijke adviezen komen. De voorwaarden openheid en veiligheid leiden volgens de theorie tot overlegstructuren en onderhandelingen. In de praktijk is dit terug te zien doordat er binnen de gebiedspilots overlegstructuren zijn gecreëerd in de vorm van “meewerkers,” “meedenkers,” en “meeweters.” In iedere gebiedspilot is er een kerngroep, projectgroep en een bestuurlijk overleg die worden gevormd door de “meewerkers.” De onderhandelingen vinden in het bestuurlijk overleg plaats waaraan de plannen en de uitkomsten worden voorgelegd. Door de voorwaarden inhoudelijkheid en snelheid kunnen de uitkomsten en de resultaten uit de verkennende gebiedspilots worden omgevormd tot adviezen. De eis voor inhoudelijkheid wordt vormgegeven door de resultaten die voortkomen uit de samenwerking rond meerlaagsveiligheid. Hieruit blijkt dat het merendeel van de respondenten de samenwerking als inhoudelijk bestempeld doordat zij met elkaar informatie delen en kennis vergaren door samen aan een doelstelling te werken. Doordat de gebiedspilots in een project vorm zijn gegoten is er een plan van aanpak met een tijdslijn waardoor ook aan de voorwaarde van snelheid wordt voldaan.

5.2.4 Tussenproducten

De tussenproducten zijn zoals ook in de theorie is te lezen een meetbare factor waar het succes van een samenwerking kan worden gemeten. Als aan de voorwaarden van samenwerking en resultaat wordt voldaan leidt dat tot de zogenoemde *tussenproducten*. De theorie kent een aantal samenwerkingsvormen die in de praktijk zijn gekoppeld aan de tussenproducten. In de enquête (zie tabel 5) zijn deze samenwerkingsvormen opgenomen als mogelijk resultaat van meerlaagsveiligheid. Echter meerlaagsveiligheid is zoals Piebe Berg van het waterschap Rijnland terecht opmerkt nog geen definitief besluit. *“Deze enquête lijkt de insteek te hebben dat de meerlaagsveiligheid een ingevoerd stelsel is. Niets is minder waar. De gereedschappen om preventie en ruimtelijke ordening en rampenbeheersing samen te smeden ontbreken nog. Uitwisselbaarheid van de bijdrage van de verschillende lagen aan de totale veiligheid tegen overstromen gaat daarom niet lukken. Daarenboven staat de regelgeving deze uitwisseling niet toe. Wat er gedaan wordt zijn verkenningen, bijvoorbeeld in de vorm van de gebiedspilots, om een gevoel te krijgen van de mogelijkheden”* (Piebe Berg beleidsadviseur waterveiligheid). De resultaten zijn daarom gekoppeld aan de volgende tussenproducten;

- Kennis
- Creativiteit
- Vertrouwen
- Draagvlak

Kennis

In de enquête is de vraag gesteld of *samenwerking met andere partijen op de 3 lagen op basis van het uitwisselen van informatie* een resultaat is van de samenwerking rondom meerlaagsveiligheid (zie tabel 7). Omdat er hier specifiek wordt gevraagd naar kennisoverdracht is de vraag gekoppeld aan dit tussenproduct. 10 van de 22 waterschappen hebben aangegeven dit als een resultaat te zien van de samenwerking.



Kennis en Vertrouwen

Een andere uitkomst van de samenwerking van meerlaagsveiligheid is; *samenwerking met andere partijen op de 3 lagen op basis van het elkaar verrijken van kennis door met elkaar aan een gemeenschappelijke doelstelling te werken* (zie tabel 9). Hierbij gaat het weer om het uitwisselen van

kennis, maar het gaat hier specifiek om elkaar te helpen bij het verrijken van die kennis door te werken aan een gezamenlijk gekozen doelstelling. Tussen de partijen moet een zeker vertrouwen ontstaan alvorens ze middelen (kennis) gaan uitwisselen om aan de doelstelling te werken. *“Binnen de gebiedspilots hebben we gewoon gezegd van we trekken helemaal samen op. En iedereen brengt vanuit zijn eigen achtergrond dingen in en het wordt verdeeld en dan wordt er gezamenlijk verder mee gedaan”* (Hans Waals beleidsmedewerker waterschap Hollandse Delta). Iets meer dan de helft van de respondenten (12) heeft in de enquête aangegeven kennis en vertrouwen als resultaat van de samenwerking te zien.

Draagvlak en Creativiteit



Uit de interviews blijkt dat het product draagvlak op twee manieren kan worden uitgelegd. In het onderstaande citaat wordt aangegeven dat er wel een bestuurlijk draagvlak op landelijk niveau (externe draagvlak) kan zijn, maar dat het draagvlak (intern) onder de uitvoerende medewerkers minstens zo belangrijk is. Uit tabel 8 blijkt dat waar het gaat om de bestuurlijke draagkracht 50% van de respondenten op de vraag *noem 4 belangrijke middelen om te participeren in de drie lagen* bestuurlijke draagkracht aanduidt als middel hiervoor, maar dat de andere 50% bestuurlijke draagkracht niet ziet als middel om te participeren in de drie lagen




Antwoord	Aantal	Percentage	
Ja	6	50 %	
Nee	6	50 %	
Aantal respondenten	12		

Tabel 8 - uitwerking van de enquête vraag: *Wat zijn volgens u de 4 belangrijkste middelen om in alle 3 de lagen te participeren?*

De creativiteit in de samenwerking komt tot uiting in de *“lol”* die je samen hebt in de zoektocht naar oplossingen. *“...(...) samenwerking helpt alleen maar als mensen elkaar echt vinden en vanuit echte oprechte wil om zaken te verbeteren voor de gemeenschap elkaar opzoeken. (...) Het heeft ook te maken met hoe groot en klein schaal je zaken op en hebben mensen in die werkverbanden nog het idee dat ze voor dezelfde gemeenschap werken en er lol in hebben om het voor de burger beter te maken. Want als je samen er lol in hebt om voor je gemeenschappelijke burger leuker te maken dan ga je ook echt om de tafel zitten om met oprechte wil naar goede oplossingen te zoeken. Op het moment dat je veel meer een vertegenwoordiger van een bedrijfstak voelt, Rijkswaterstaat, 't waterschap of de veiligheidsregio en het veel meer gaat om jou belang om iets gerealiseerd te krijgen en dat er doorheen te drukken dan lukt het je dus ook, maar dan wordt het dus nooit beter. Dit soort dingen moeten echt tussen mensen gebeuren en niet tussen organisaties”* (Nico van Os projectcoördinator MisRaR). Het voorgaande citaat laat duidelijk zien dat de menselijke invloed op een samenwerking van belang is. Ook uit de theorie blijkt dat de aan of afwezigheid van actoren en de reden van een actor om aan een samenwerking deel te nemen veel meer invloed heeft op het succes van de samenwerking dan de wil van een organisatie.

Uitwerking van de enquête vraag: *welke resultaten schrijft u toe aan meerlaagsveiligheid?*

Antwoord	Aantal	Percentage	
Ontkokering (U heeft vanuit uw functie zicht gekregen op de 3 lagen).	5	41.67 %	
Samenwerking met andere partijen op de 3 lagen op basis van het uitwisselen van informatie.	6	50 %	

Samenwerking met andere partijen op de 3 lagen op basis van het elkaar verrijken van kennis door met elkaar aan een gemeenschappelijke doelstelling te werken.	6	50 %	
Samenwerking met andere partijen omdat er een opdracht is gegeven tot deze samenwerking (denk bijvoorbeeld aan de opdracht tot deelname aan de pilot).	1	8.33 %	
Anders namelijk;	2	16.67 %	
Aantal respondenten	12		

Tabel 9 uitwerking van de enquête vraag welke resultaten schrijft u toe aan meerlaagsveiligheid.

Afsluiting en deelconclusie

In deze paragraaf zijn de door de respondenten opgegeven resultaten van meerlaagsveiligheid gekoppeld aan de tussenproducten kennis, vertrouwen, draagvlak en creativiteit. Het is ontzettend belangrijk dat de samenwerking voldoende tussenproducten biedt aan de partijen. Zoals al eerder is vermeld hebben de gebiedspilots een verkennend karakter naar het hoe om te gaan met meerlaagsveiligheid. Zoals een aantal respondenten al hebben aangegeven zijn het nut en de noodzaak een belangrijke voorwaarde om deel te nemen. Uit ondermeer de enquête blijkt dat alle (12) respondenten wel één of meerdere resultaten van meerlaagsveiligheid kunnen aangeven. Aan de nut en noodzaak lijkt voldaan. Om dit te bereiken is het overigens wel belangrijk om “de samenwerking te laten gebeuren tussen mensen en niet tussen organisaties” (Nico van Os projectcoördinator MisRaR veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid).

5.2.5 Het samenwerkingsproces

Deze deelparagraaf gaat in op het proces van een samenwerking. Het proces bestaat uit de voorwaarden voor een samenwerking, het tussenproduct en de voorwaarden voor resultaat. Op deze aspecten, die impliciet zijn af te leiden uit de vraagstelling, zal dan ook bij de beantwoording van de deelvraag worden ingegaan. In deze deelparagraaf zal ook worden ingegaan op opmerkingen van respondenten die niet direct van invloed zijn op de voorwaarden van een samenwerking, maar het samenwerkingsproces wel kunnen beïnvloeden. Afsluitend zal er een antwoord worden geformuleerd op de eerste empirische deelvraag;

Hoe krijgt het samenwerkingsproces vorm bij de waterschappen?

De waterschappen zijn beschreven als een organisatie in verandering. Bestuurlijke vernieuwing en het verouderde waterveiligheidsbeleid zijn de oorzaak hiervan. Binnen de waterwereld heersen twee opvattingen over de juiste weg die ingeslagen moet worden om Nederland ook voor de komende 150 jaar te beschermen. De groep respondenten weerspiegelt deze tweedeling. Dit wil zeggen dat de respondenten met een ingenieursachtergrond met meer overtuiging inzetten op de eerste laag terwijl de respondenten met een meer zogenoemd bestuurskundige achtergrond meer inzetten op meerlaagsveiligheid waarbij laag 2 en laag 3 een belangrijke positie krijgt naast laag 1. Deze tweedeling is echter niet van een aanzienlijke invloed gebleken op de samenwerkingsprocessen binnen de gebiedspilot. Ondanks dat respondenten het niet letterlijk gemeld hebben is tussen de regels door af te leiden dat de gebiedspilots met een verkennende functie waar, na beëindiging van de pilot, geen bestuurlijke besluiten worden genomen als oorzaak voor de afwezigheid de tweedeling binnen het samenwerkingsproces kan worden aangewezen.

Het samenwerkingsproces van de waterschappen krijgt met name vorm door de mate van afhankelijkheid die partijen ervaren. Dit afhankelijkheidsbesef wordt verder gevoed doordat “...partijen ieder een eigen verantwoordelijkheid hebben en daarmee samenhangende kennis/informatie” (Coen Verhoeve teamleider waterkeringen waterschap Scheldestromen). De urgentie die onder andere heeft geleid tot de urgentie bij invoering van een nieuw waterveiligheidsbeleid, de recente overstromingen in de wereld, is ook aan te wijzen als “sense of urgency” voor de samenwerking tussen de partijen op de drie lagen. Deze urgentie wordt door alle waterschappen onderschreven. De voorwaarden tot resultaat bestaan binnen het samenwerkingsproces uit openheid of transparantie, veiligheid, snelheid of voortgang en inhoudelijkheid. De verkennende functie van de gebiedspilots heeft ervoor gezorgd dat de partijen binnen het samenwerkingsproces in alle openheid en veiligheid met elkaar om de tafel zitten voor een overleg of een onderhandeling aan de bestuurstafel. Met behulp van de gestelde doelen en de tijdstabel in het plan van aanpak worden partijen gestimuleerd om invulling te geven aan de inhoudelijkheid en de voortgang van de gebiedspilots. Doordat er wordt voldaan aan de voorwaarden van samenwerking en resultaat ontstaan er tussenproducten die ertoe leiden dan een samenwerking wel of niet succesvol genoemd mag worden. Het samenwerkingsproces van de waterschappen zet erg in op het delen van informatie en het gezamenlijk verrijken van kennis door het werken aan een gemeenschappelijk doelstelling. Juist dit zorgt er bij heel respondenten (10) voor dat zij vanuit hun functie meer zicht hebben gekregen op de andere lagen van meerlaagsveiligheid. Opmerkelijk is dat maar de helft van de respondenten (6) aangeeft dat het bestuurlijke draagvlak van belang is om in alle drie de lagen te participeren. Interessant is de visie van Nico van Os projectleider MisRaR bij de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid waarin hij aangeeft dat het draagvlak en de creativiteit voor de werkzaamheden binnen meerlaagsveiligheid juist tussen mensen moet worden geregeld en niet tussen organisaties. De medewerkers moeten er “lol” in hebben om zich in te zetten voor een veilige samenleving en niet alleen maar redeneren vanuit de “nut en de noodzaak.”

In de voorgaande paragrafen is het samenwerkingsproces besproken. In het volgende hoofdstuk volgt er een beschrijving van de huidige samenwerkingsverbanden binnen de waterschappen op de verschillende de lagen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een behandeling van de samenwerkingsvormen.

5.3 Samenwerkingspartijen en samenwerkingsvormen.

In het volgende hoofdstuk wordt een antwoord geformuleerd op de tweede empirische deelvraag.

Hoe zien de huidige samenwerkingsvormen er bij de waterschappen uit?

In de vorige paragraaf is er ingegaan op het samenwerkingsproces an sich, maar door de invloed van omgevingsfactoren en verschillende actoren kan het proces worden beïnvloed. In deze paragraaf zal aan de hand van de documentanalyse van de beleidsnota Waterveiligheid en aan de hand van de representatieve auteurs; Bovens, ‘t Hart en Twist, Oerlemans en Kenis en Kaats, Klaveren en Opheij worden weergegeven hoe de samenwerking in relatie tot de omgeving per laag in de praktijk wordt vormgegeven. Met behulp van de interviews en de enquête wordt nagegaan of de theorie overeen komt met de in de praktijk waargenomen samenwerkingsvormen.

In het theoretisch kader zijn er aan de hand van Kaats, Klaveren en Opheij een viertal vormen van samenwerking uiteengezet namelijk *transactioneel samenwerken*, *functioneel samenwerken*, *verkennend samenwerken* en *ondernemend samenwerken*. In de voorgaande paragrafen is ingegaan op het samenwerkingsproces door het behandelen van de voorwaarden voor samenwerking, het

behandelen van de voorwaarden van resultaat en de tussenproducten. In deelparagraaf 5.3.3 zal er met behulp van de empirie de theoretische kenmerken van deze samenwerkingsvormen worden vergeleken met de praktijk om zodoende een uitspraak te doen over de aanwezige vormen van samenwerking binnen de waterschappen. Echter voordat er zulke uitspraken kunnen worden gedaan zal er eerst worden gekeken naar de organisatie in een netwerk en de actoren binnen het netwerk. Voordat er echter op de verschillende lagen wordt ingezoomd zal er eerst aan de hand van de gegevens uit de enquête een beeld worden gevormd van de partijen die betrokken zijn bij de verkenning van meerlaagsveiligheid.

5.3.1 Deelnemende samenwerkingspartijen binnen het netwerk


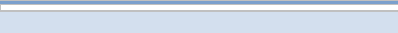
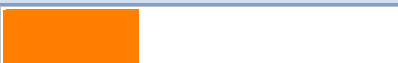
In de enquête hebben de respondenten op de vraag: *met welke partijen werkt u samen als het gaat om de uitwerking meerlaagsveiligheid?* kunnen aangeven met welke partijen zij samenwerken waar het gaat om meerlaagsveiligheid. In totaal hebben 10 respondenten deze vraag ingevuld. Dit betekent dat waar er minder dan 10 respondenten een antwoord hebben ingevuld zij met deze partij geen samenwerking hebben. In deze vraag zijn de burgers, bedrijven en andere private bedrijven, uitgezonderd adviesbureaus, niet meegenomen.

Samenwerkingspartij	Aantal respondenten	Laag 1	Laag 2	Laag 3	Laag 1&2	Laag 1&3	Laag 2&3	Laag 1, 2&3
Gemeenten	10	2	2	0	2	2	1	1
Provincies	10	2	2	0	2	1	1	3
Veiligheidsregio's	6	0	0	4	0	1	1	0
Rijkswaterstaat Waterdienst	8	5	0	1	0	1	0	1
Rijkswaterstaat regio's	8	6	0	0	0	1	0	1
DG-Water	8	6	0	0	0	1	0	1
Adviesbureaus	6	3	0	1	0	1	0	1

Tabel 10 uitwerking van de enquête vraag: *met welke partijen werkt u samen als het gaat om de uitwerking van meerlaagsveiligheid?*

In de bovenstaande tabel (10) is af te lezen dat er zeven partijen zijn waarmee er wordt samengewerkt. De optie *anders namelijk* is door vier respondenten ingevuld. Allereerst is op te merken dat er weinig waterschappen zijn die samenwerkingsverbanden hebben op alle drie de lagen. In vijf van de zes gebiedspilots is de provincie trekker. Opmerkelijk dat er maar drie waterschappen op alle drie de lagen contact hebben met de trekker van de gebiedspilots. Als we dieper ingaan op de leidende rol van de provincies dan blijkt uit het antwoord op de vraag *welke partij heeft binnen de samenwerking de leidende rol?* Dat er maar drie waterschappen zijn die de provincies aanwijzen als leidende partij (zie tabel 11).

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak uw keuze>	2	16.67 %	
Gemeente	0	0 %	
Provincie	3	25 %	
Veiligheidsregio	1	8.33 %	
Rijkswaterstaat Waterdienst	0	0 %	
Rijkswaterstaat-regio('s)	0	0 %	

DG-Water (het Rijk)	2	16.67 %	
Adviesbureau	0	0 %	
Anders namelijk	4	33.33 %	
Aantal respondenten	12		

Tabel 11 - uitwerking van de enquête vraag: welke partij heeft binnen de samenwerking de leidende rol?

Hieronder volgen de toelichtingen die zijn gegeven op de antwoorden van de hierboven behandelde vraag.

Antwoord op de vraag: Welke partij heeft binnen de samenwerking de leidende rol?	Toelichting
DG-Water (het Rijk)	Ik doel dan op het project nieuwe normering (laag 1).
Provincie	Provincie Utrecht heeft meerlaagsveiligheid in waterplan/structuurplan opgenomen en is actief.
Provincie	Vloeiende voort uit de voorafgaande studie in het kader van het urgentie programma Randstad .
Veiligheidsregio	bij bestrijding van calamiteiten is het de veiligheidsregio. bij duurzaam ruimtelijke inrichting is het niet duidelijk, soms de provincie, soms grote gemeenten en soms het waterschap
Anders namelijk	Er wordt door RWS, provincie waterschap en kustgemeenten samengewerkt binnen Zeeuws Overleg Waterkeringen (bestuurlijk) en AZW (ambtelijk overleg Zeeweringen). Er is voor meerlaagse veiligheid geen leidende partij aan te wijzen. Binnen de regio zou dat wellicht de provincie moeten zijn
<Maak uw keuze>	Het gaat om drie verschillende partijen, afhankelijk van de laag: Preventie: Rijk, waterschappen Ruimtelijke inrichting: gemeenten, provincie Rampenbeheersing: veiligheidsregio's. Er is dus niemand 'de baas'.
Provincie	Provincie is volgens mij formeel opdrachtgever
Anders namelijk	Dat kan van geval tot geval verschillen. Het is afhankelijk van het vertrekpunt van de samenwerking en de verantwoordelijkheden in het betreffende geval.
DG-Water (het Rijk)	Het gaat om meerlaagsWATERveiligheid, en het rijk is eindverantwoordelijk voor de waterveiligheid.
Anders namelijk	Waternet en de Dienst Ruimtelijke Ordening van de Gemeente Amsterdam
<Maak uw keuze>	Ik heb niet het gevoel dat één partij de leidende rol heeft. Meerlaagsveiligheid is een onderwerp waar we het gezamenlijk over hebben.
Anders namelijk	Een ieder initieert contacten op zijn primaire taakvelden en ondersteund de anderen binnen hun taakvelden

Tabel 12 uitwerkingen op de antwoorden in tabel 7

Afsluiting en deelconclusie

In de bovenstaande deelparagraaf is ingegaan op de betrokken partijen die deelnemen aan de samenwerkingsverbanden die gezamenlijk als doel hebben binnen de verkennende pilots en daarbuiten om inzicht te krijgen hoe, al dan niet ingevoerd, om te gaan met meerlaagsveiligheid. Opmerkelijk hierbij is dat ondanks dat negen respondenten deelnemen aan de gebiedspilots er maar drie respondenten de provincie aanwezen als de actor met de leidende rol. Dit is opmerkelijk omdat

volgens Wim van Leussen oud-medewerker bij DG-water *“...er is maar 1 gebiedspilot waar waterschappen een dominante rol speelt en dat is hun gebiedspilot (red. dijkkring 36). Verder bij geen van de anderen. Het is altijd, op een uitzondering na, de provincie die trekt”* (Pr. Dr. Ir. Wim van Leussen voormalig werzaam bij DG-Water als senior beleidsadviseur DG-Water). Er kan voorzichtig geconcludeerd worden dat het merendeel van de partijen wel samenwerken met partijen uit andere lagen, maar dat de partijen de samenwerking benaderen vanuit hun eigen laag.

5.3.2 De waterschappen en de omgeving

De organisatie en de omgeving kunnen op een aantal manieren worden benaderd. In de volgende onderdelen zal er per laag gekeken worden naar de rol van het waterschap en de andere betrokken partijen, die in de vorige deelparagraaf zijn geïntroduceerd. Deze paragraaf is beschrijvend van aard. Aan de hand van Bovens, 't Hart, & Twist zal aan het einde van de paragraaf worden aangegeven over er sprake is van een homogene of een verdeelde organisatie waar het gaat om de uit te voeren taken in relatie tot de omgeving. De beschrijvingen in deze deelparagraaf zullen worden gebruikt om in de daaropvolgende deelparagraaf de koppeling te maken met de samenwerkingsvormen van Kaats, Klaveren en Opheij.

Laag 1

In laag 1 houden het ministerie van Infrastructuur en Milieu samen met de provincies en de waterschappen zich bezig met de cyclus van normeren, toetsen en ontwerpen van waterkeringen. *“Het preventiebeleid bestaat daarom uit de aanleg en het onderhoud van hoge en sterke waterkeringen, in combinatie met het beheer en inrichting van het rivierbed en het kustfundament. (...) Waterkeringen moeten voldoen aan de normen uit de wet. Rijkswaterstaat en de waterschappen communiceren met bedrijven en burgers over de preventie maatregelen die het beste past bij een bepaalde locatie. Zij stimuleren dat deze partijen een actieve inbreng leveren en creatieve oplossingen aandragen”* (Beleidsnota Waterveiligheid 2009-2015). In het voorgaande citaat wordt door het rijk aangegeven dat de waterbeheerders samen met het ministerie verantwoordelijk zijn voor laag 1. Daarbij moeten de partijen burgers en bedrijven stimuleren om met ideeën te komen. Uit de praktijk is niet expliciet gebleken dat er al volledig wordt samengewerkt met deze omgeving. Wel heerst de visie dat het ook belangrijk is *(...) dat je de bevolking, de bewoners en de gebruikers van een gebied, daarin ook meeneemt. Dat je niet denkt van wij zijn overheid, wij regelen het wel even burgers gaat u maar rustig slapen. Nee, ook zijn we bezig om dat waterbewustzijn bij de burger helder te krijgen. Dat het niet meer zo is dat de overheid alles regelt en elk risico afdekt. Ook de burger heeft daar een zekere mate van eigen verantwoordelijkheid in. (...) Daar hebben we wel wat ervaring mee opgedaan, burgers zijn heel goed in staat om daar over mee te praten”* (Hans Waals beleidsadviseur Hollandse Delta). Het waterschap staat dus in contact met de burgers en bedrijven oftewel *“de gebruikers van het gebied.”* Het betrekken van de burgers en bedrijven bij de werkzaamheden van de waterbeheerder heeft te onder andere te maken met het vergoten van de zelfredzaamheid van de burgers. Echter *“(…) de overheid heeft altijd heel erg gestuurd, zij heeft volledig ingezet op laag één preventie, en je kan wel als overheid willen dat zelfredzaamheid van de burger wordt vergoot, maar als je ze niet hebt opgevoed is het gewoon een kansloze actie. En elke keer als het misgaat is het weer verkiezingstijd dus dan stopt de overheid er weer een hoop geld in dus dan heeft de burger het idee van waarom zelfredzaamheid? De overheid redt me toch wel uit de problemen. Dat zit een beetje in onze cultuur”* (Ludolph Wentholt onderzoekscoördinator waterveiligheid STOWA). Met de voorgaande citaten is weergegeven dat de waterschappen proberen in contact te komen met hun omgeving en zo een actieve rol te laten vervullen, maar dat door het actief langdurig inzetten op laag 1 de zelfredzaamheid bij de gebruikers van een gebied nauwelijks tot niet ontwikkeld is.

Laag 2

Nederland heeft nog weinig ervaring met het verbinden van de duurzame ruimtelijke inrichting en de waterveiligheid. Hierdoor is de tweede laag anders ingericht dan de eerste of de tweede laag. Om te voorkomen dat er in de toekomst meer slachtoffer vallen door nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen is het *“... noodzakelijk nu al doordachte ruimtelijke keuzes te maken. Daarom is het nodig om bij ruimtelijke inrichting rekening te gaan houden met overstromingsrisico’s”* (Beleidsnota Waterveiligheid 2009-2015 p.28). Binnen laag 2 zijn de provincies, gemeenten en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie waar het vroegere ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) is ondergebracht actief betrokken bij de uitvoering. De waterschappen en rijkswaterstaat hebben een adviserende rol. Het is belangrijk dat waar het gaat om ruimtelijke ordening de burger weet waar hij aan toe is waar het gaat om een bepaald gebied. Daarom wil de rijksoverheid dat de gemeenten, in het kader van een transparante overheid, samen met de waterbeheerders in goed overleg de ruimte die nodig is voor de waterkeringen vastlegt in de bestemmingsplannen. Daarnaast moeten de overstromingsrisico’s een grote zichtbare invloed krijgen op de structuurvisies van het Rijk en de provincies en de bestemmingsplannen van de gemeenten. Ook waar het gaat om grootschalige gebiedsontwikkelingen moeten overstromingsrisico’s een rol spelen. Zoals al eerder is aangehaald is er op laag 1 sprake van een juridisch middel betreffende de normen van de waterkeringen. Op laag 2 is er ook sprake van een juridische middel. De nieuwe wet ruimtelijke ordening dient als wettelijk kader voor provincies en gemeenten zodat zij met de ruimtelijke inrichting rekening houden met de waterveiligheid. Door de aanwezigheid van juridische middelen op laag 1 en laag 2 zal er in nauwe samenwerking door de waterbeheerders en andere betrokken bekeken moeten worden op welke wijze de ruimtelijke inrichting van Nederland dient te veranderen (Beleidsnota Waterveiligheid 2009-2015, p. 28). Echter ondanks de aanwezigheid van juridische maatregelen in laag 2 blijkt in de praktijk dat de juridische middelen en het belang van een sterke 1^{ste} laag nog steeds de boventoon voert, aldus Ellen Kelder strategisch beleidsmedewerker bij de gemeente Dordrecht. *“...als je constant maar aan die dijken blijft werken, dan wordt die alleen maar hoger en steviger en als je het niet combineert ja uiteindelijk wil je niet achter een muur wonen. Ik bedoel het is een beetje gechargeerd, maar dat is een beetje het idee. Ik bedoel al die investeringen zitten alleen maar in de dijk en worden niet in ruimtelijke kwaliteit gestoken, terwijl volgens mij daar dus winst te halen is. En plus dat je de bewustwording, wat eigenlijk voor een deel laag drie is de mensen ook zelf een beetje verantwoordelijk kunnen nemen en weten waar het over gaat, dat laat je ook gewoon achterwege. Terwijl dat je daar ongelofelijk veel kan bereiken intern van veilig maken. (...) Dus ik denk dat die samenwerking heel goed is.”*

Het waterschap heeft zoals eerder al is vermeld een adviserende rol in laag 2, maar de waterschappen hebben zowel in laag 1 als in laag 2 ook een uitvoerende taak. De waterschappen zijn namelijk samen met de andere waterbeheerders verantwoordelijk voor het onderhoud en het beheer van de waterkeringen. Dit is nodig omdat de waterkeringen moeten voldoen aan een bepaalde veiligheidsnorm die door de overheid wordt opgelegd. De waterbeheerders geven advies op het moment dat de ruimtelijke ordening rondom de waterkeringen verandert zodat de veiligheidsnorm gehandhaafd blijft (Beleidsnota Waterveiligheid 2009-2015, 2009). *“(...) de norm wordt gesteld en het waterschap regelt dat er aan de norm van die waterveiligheid voldaan wordt. De ruimtelijke ordening wordt door de gemeenten geregeld en de calamiteitenplannen door de veiligheidsregio. Het Rijk bepaald het landelijk rijksniveau, de norm, en wij moeten zorgen dat die waterveiligheid aan die norm voldoet qua preventie. Dus in die zin zitten we veel meer in de waterkolom dan in de algemeen maatschappelijk bestuurskolom”* (Joop de Bijl beleidsmedewerker waterschap Aa en Maas).

De bestuurlijke inrichting van laag 1 en 2 en de maatschappij

De overheid wil dat waterveiligheid een van de aspecten wordt bij de keuze en inrichting van een locatie. Als lokale overheden er toch voor kiezen om kwetsbare gebieden te ontwikkelen dan moeten publieke en private ontwikkelaars en toekomstige gebruikers en bewoners misschien zelf de kosten betalen die worden gemaakt door het inzetten van nieuwe inrichtingsmaatregelen (Beleidsnota Waterveiligheid 2009-2015, p. 29). In laag 1 is gesproken over de inzet van burgers en bedrijven bij het bedenken van creatieve maatregelen voor laag 1, maar volgens Ludolph Wentholt moet de overheid niet zomaar inrichtingsmaatregelen aanbieden. Hij pleit ervoor om ook hier de maatschappij meer zelf te laten doen. *“Landen waar de overheid dat nooit gedaan heeft, of dat geld er niet voor over gehad, daar zijn de mensen ook veel meer gedwongen om er zelf dingen te doen. En die hebben dus daardoor zelf al veel meer een gevoel van zelfredzaamheid. Laag twee misschien is daarom misschien wel iets wat de overheid eigenlijk helemaal niet moet doen, maar dat de mensen of de bedrijven of de bouwers zelf moeten doen.”* Hoewel er in dit onderzoek niet wordt ingegaan op de publieke private samenwerking blijkt ook hieruit dat het wel een belangrijke rol speelt bij de eventuele invoering van meerlaagsveiligheid. In de aanbevelingen en de discussie zal er daarom wel aan gerefereerd worden.

Laag 3

“Ondanks de hoge prioriteit voor waterkeren zal de kans op een overstroming altijd blijven bestaan. (...) Overheden en hulporganisaties hebben de plicht hun rampenplannen en draaiboeken op orde te brengen en te houden. (...) Het is een realistische constatering dat de hulpverlening bij een grootschalige overstromingsramp ontoereikend is om iedereen van adequate hulp te voorzien. Daarom is het vergroten van handelingsperspectief van burgers en bedrijven van groot belang” (Beleidsnota Waterveiligheid 2009-2015, pp. 34).

Het bovenstaande citaat omvat samengevat waar laag 3 overgaat. Maar deze definitie is niet in één keer ontstaan. Het toenmalige kabinet Balkende III en IV hebben in de periode 2006 tot 2008 sterk ingezet op het verbeteren van de rampenbeheersing bij overstromingen. In november 2008 is daarom de landelijke oefening *Waterproof* gehouden. In het daaropvolgende jaar zijn de bevindingen van de oefening gepresenteerd aan het toenmalige kabinet. De bevindingen worden tot op de dag van vandaag gebruikt om de organisatie rondom te rampenbeheersing te verbeteren. De waterschappen spelen in deze laag geen prominente rol. Waterbeheerders leveren ten tijde van crisis te benodigde *“middelen, expertise en informatie”* (Beleidsnota Waterveiligheid 2009-2015, pp. 34) zodat er adequaat op een crisis gereageerd kan worden. Hiertoe moeten de waterschappen wel inzetten op een sterke relatie en ten tijde van een crisis intensieve samenwerking met de veiligheidsregio's en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De veiligheidsregio's zijn zoals in het bestuurlijke kader als is vermeld opgericht met de komst wet op de veiligheidsregio's 2005. Het vorige kabinet Balkende IV heeft als doel gesteld dat er *“bovendien samenhang nodig is tussen de rampenbestrijding en maatregelen in de twee andere lagen van het waterveiligheidsbeleid”* (Beleidsnota Waterveiligheid 2009-2015, pp. 34). Echter *“ik weet niet (...) of door de invoering van de wet veiligheidsregio laag 1, laag 2 en laag 3 dichter bij elkaar zijn gekomen, maar dat zou wel moeten. (...) Wat wel gebeurt is dat laag 3 veiligheidsregio en laag 3 waterschap dichter bij elkaar zijn gekomen door de wet veiligheidsregio.”* (Nico van Os projectleider MisRaR veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid). Zowel in laag 3 als in de andere lagen wordt en naar gestreefd om tot een samenwerking met de partijen uit de andere lagen te komen. Gedurende een crisis meent de Taskforce Management Overstromingen (TMO) zal een overstroming al snel ontwikkelen tot een nationale ramp waarbij de rijksoverheid de regie moet nemen. Het toenmalige kabinet heeft aangegeven dat de versterking van de maatschappelijke aandacht voor crisisbeheersing, de regievoering, de coördinatie en het maken van

operationele plannen als taak zijn van de veiligheidsregio's, de provincies en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Daarnaast heeft het kabinet aangegeven dat er in de "waterkolom" gewerkt moet worden aan een betere organisatie. Dit betekent dat de organisatie rondom een crisis in het waterbeheer door de waterbeheerders en het ministerie van Infrastructuur en Milieu, het voormalige Verkeer en Waterstaat, moet worden verbeterd. Waar in laag 1 en 2 en juridische middelen zijn die kunnen worden ingezet voor de samenwerking in meerlaagsveiligheid verband ontbreken deze middelen in laag 3. De wet op de veiligheidsregio's 2005 dwingt namelijk alleen de veiligheidsregio's en de deelnemende partijen, politie, brandweer, geneeskundige diensten en de gemeenten, tot bepaalde handelingen. Daarom heeft de stuurgroep TMO aangegeven dat het de organisatie van de crisisbeheersing zal bevorderen als de veiligheidsregio's en de waterbeheerders in samenwerkingsovereenkomsten vastleggen welke rol de waterbeheerder heeft tijdens een crisis. Vanaf 2015 zal in het kader van de Europese Richtlijn Overstromingsrisico's door de partijen duidelijk gemaakt moeten worden hoe deze samenwerking eruit ziet. Op deze manier krijgt de samenwerking een structureel karakter (Beleidsnota Waterveiligheid 2009-2015, pp. 34-36).

De waterbeheerder heeft naast de crisistaken ook nog taken die niet direct met een crisis te maken hebben. Als de waterbeheerder aangeeft dat de ruimtelijke inrichting van een gebied niet toereikend is voor de rampenbeheersing dan zullen de provincies en gemeenten hier aandacht aan gaan besteden in de nieuwe structuurvisies en bestemmingsplannen, maar er wordt uiteraard getracht te voorkomen dat de visies en plannen gewijzigd moeten worden. Daarom zijn de veiligheidsregio's en de waterbeheerders in een adviserende rol al in een vroeg stadium betrokken bij het planproces. Hieruit blijkt de meerlaagsveiligheids-benadering. Ludolp Wentholt van het STOWA (Stichting Toegepast Onderzoek Water) onderstreept deze manier van werken, maar plaats ook een kanttekening over de context en de wijze waarop deze samenwerking plaats vindt. *"Nou ik denk wel dat men in die pilots heel erg bezig is om die uitwisselbaarheid tussen de lagen te realiseren. Wat ik net probeerde aan te geven is dat men echt op laag 2 iets gaat proberen te bouwen en in laag 3 zorgen we dat de mensen weg kunnen en misschien een iets bredere toegangsweg en uitgangsweg en dat je ook misschien met veiligheidsregio's een soort circulatieplan maakt daar is men mee bezig. Dus echt technologisch knutselen waar Nederlanders echt heel goed in zijn een beetje ouderwets grond, weg en waterbouw benadering we gaan het gewoon technisch regelen, maar dat is misschien een wat meer filosofische benadering als je nou echt meerlaagsveiligheid als beleidsinstrument in wil zetten, goed mijn stelling is dat DG-water het wel inzet, maar meer al een doekje voor het bloeden dan als beleidsinstrument. Je zou op een hele andere manier je samenleving kunnen faciliteren"* (Ludolp Wentholt onderzoekscoördinator STOWA). Als verklaring geeft hij hiervoor dat het waterveiligheidsdenken nog helemaal niet "volwassen." De focus is in zijn optiek nog te veel op laag 1 gericht waardoor meerlaagsveiligheid nog niet volledig is ontwikkeld. *"Aan de ene kant denken wij heel volwassen over meerlaagsveiligheid. Laag 1 preventie, laag 2 ruimtelijke ordening en laag 3 emergency en misschien nog wat nazorg. Maar defacto doordat wij van oudsher ons systeem alleen op preventie hebben gericht en dat hebben we helemaal gereguleerd en de rest dat gebeurt toch niet anders zit het wel in je normale bedrijfsprocessen om er wat aan te doen. Is dat hele meerlaagsveiligheid denken in Nederland helemaal niet zo volwassen ontwikkeld. We noemen het wel het staat in allerlei documenten, het nationaal waterplan, iedereen heeft er mooie syntheses over, maar eigenlijk is er niks vastgelegd"* (Ludolp Wentholt onderzoekscoördinator STOWA). Deze opmerkingen komen overeen met de eerdere opmerking van Nico van Os dat de Wet op de Veiligheidsregio 2005 wel heeft gezorgd voor een toenadering tussen de waterschappen en de veiligheidsregio's op laag 3, maar dat het in zijn mening niet heeft geleid tot een toenadering tot de andere lagen.

Van de theorie naar de praktijk

In het theoretisch kader zijn Bovens, 't Hart & Twist aangehaald om twee typeringen van een organisatie in relatie tot de omgeving te geven. Waar de eerste typering uitgaat van een homogene organisatie met homogeen ingerichte omgeving daar gaat de tweede typering uit van een verdeelde organisatie binnen een verdeelde omgeving. De omgeving bestaat bij beide typeringen uit actoren, factoren en arena's. Het verschil tussen de twee typeringen is dat de organisatie bij typering 1 als één organisatie de drie onderdelen van de omgeving benaderd. De omgeving heeft wel onderling contact en beïnvloed elkaar. De tweede typering heeft ook contact met die omgeving, maar daar zijn de drie onderdelen uit elkaar gevallen in individuele actoren, factoren en arena's die in contact staan met verschillende afdelingen van de organisatie. In de voorgaande beschrijvingen uit de praktijk blijkt dat er duidelijke afspraken zijn gemaakt welke partij voor welke laag verantwoordelijk is. Uit deelparagraaf 5.3.1 blijkt dat de waterschappen met bijna alle partijen alleen contact hebben in de laag die bij deze partij hoort. Uit de praktijk blijkt dat binnen de meeste waterschappen er verschillende afdelingen verantwoordelijk zijn voor de drie lagen. Zoals al eerder duidelijk is geworden is meerlaagsveiligheid nog niet ingevoerd, maar worden de mogelijkheden verkend. Dit betekent in de praktijk dat niet ieder waterschap op de hiervoor beschreven manier zijn organisatie heeft ingericht. In de praktijk is gebleken dat door de onderlinge contacten van de afdelingen binnen de waterschappen, het waterschap als een homogene organisatie naar buiten kan treden, maar dat er wel gewerkt wordt met verschillende contactpersonen voor verschillende partijen uit verschillende lagen. Om met Bovens, 't Hart en Twist te eindigen als er op de waterschappen wordt ingezoomd dan verschijnt er een *"gefragmenteerd conglomeraat van afdelingen die elk afzonderlijk..."*, maar dus ook met elkaar *"...relatiepatronen met andere partijen onderhouden."*

Afsluiting en deelconclusie

In de voorgaande deelparagraaf is een beschrijving gegeven van de rol van de waterschappen als waterbeheerder en de rol van de andere partijen in de preventie, duurzame ruimtelijke inrichting en de rampenbeheersing. Uit de eerste laag is duidelijk geworden dat de waterschappen hier hun grootste rol te vervullen hebben namelijk het beheren en op orde houden van de waterkeringen. Deze taak wordt samen met Rijkswaterstaat uitgevoerd. Echter naast het beheer en behoud heeft het waterschap van de rijksoverheid ook de opdracht meegekregen om burgers en bedrijven meer te betrekken in het preventief voorkomen van overstromingen door deze groep uit te dagen met creatieve oplossingen te komen. In de praktijk blijkt alleen dat door de langdurige inzet op laag 1 de burger niet echt het idee heeft zelf iets te moeten ondernemen. De gedachte heerst dat de overheid de burger toch wel red als het misgaat. Het idee dat het toch een keer mis kan gaan heeft er bij de overheid wel toe geleid om meer te investeren in de tweede en de derde laag. Het is namelijk van belang dat er bij een eventuele overstromingen niet meer slachtoffers vallen door bepaalde ruimtelijke inrichtingen. Hoewel de waterschappen geen uitvoerende rol hebben geven ze samen met Rijkswaterstaat wel advies aan het ministerie, provincie en de gemeente over de invulling van de structuurvisies en de bestemmingsplannen. De waterschappen kunnen de gemeenten en de provincies wel aanspreken op hun verantwoordelijkheden rondom waterveiligheid en ruimtelijke inrichting door de invoering van de nieuwe wet ruimtelijke ordening. Ook in deze laag geldt dat de burger en bedrijven betrokken moeten worden bij de inrichting van Nederland in combinatie met waterveiligheid, maar ook hier loopt men aan tegen een beperkt gevoel van zelfredzaamheid door de langdurige investeringen op laag 1. Hierdoor ontstaat er een kloof tussen wat de rijksoverheid wil en wat er in de praktijk mogelijk is in laag 1 en laag 2. Tot slot zijn de bevindingen over de derde laag besproken. De waterschappen hebben ook een adviserende rol richting de provincies en

gemeenten in laag 3. Als de ruimtelijke ordening niet voldoende rekening houdt met de derde laag dan kan het waterschap hierop advies uitbrengen. Hier verbind het waterschap dus de 2^{de} en de 3^{de} laag met elkaar. De gemeenten en provincies kunnen dan de plannen wijzigen, maar om dit te voorkomen zijn de waterbeheerders al in de planfase betrokken met het geven van advies. De waterschappen hebben wel een actieve rol te vervullen voorafgaand aan en ten tijde van een crisis waar het gaat om de samenwerking met de veiligheidsregio. Er moet gezorgd worden voor een sterke relatie, een goede samenwerking en duidelijke afspraken over de taken van waterschappen en veiligheidsregio's tijdens een crisis.

5.3.3 samenwerkingsvormen

In deze laatste deelparagraaf zal met behulp van de vorige deel paragrafen een antwoord worden gegeven op de vraag:

Hoe zien de huidige samenwerkingsvormen er bij de waterschappen uit?

De samenwerkingsvormen zijn in het theoretisch kader aan de hand van de theorie van Kaats, Klaveren en Opheij. Zij hebben de volgende vier samenwerkingsvormen geïntroduceerd:

- Transactionele samenwerking.
- Functionele samenwerking.
- Verkennende samenwerking.
- Ondernemend samenwerken.

Binnen het verkennende karakter van de gebiedspilots zijn er twee samenwerkingsvormen die aangemerkt kunnen worden als de gekozen *grondvorm*. Het gaat hier om het verkennend en ondernemend samenwerken. Zoals ook al in het theoretisch kader is te lezen wordt afhankelijk van het doel van de samenwerking een vorm gekozen. Met behulp van de vorige deelparagrafen en de daarbij behorende theorie zal nu per *grondvorm* worden uiteengezet waarom er wel of niet sprake is van een dergelijke samenwerkingsvorm.

Transactionele samenwerking

Een samenwerking die als doel heeft het productieproces of keten te verbeteren door middel van het efficiënt en effectief uitwisselen van mensen, producten, diensten of informatie wordt transactionele samenwerking genoemd. De samenwerking rondom meerlaagsveiligheid heeft een verkennend karakter, dat wil zeggen dat er nog geen sprake is van een ingevoerd stelsel van meerlaagsveiligheid. Deze samenwerking heeft dan ook niet als doel een *productieproces of keten* te verbeteren. Het begrip productie geeft daarnaast ook aan dat er sprake is van het maken (produceren) van een product. Ook dit kenmerk gaat niet op omdat het hier gaat om het uitwisselen van informatie en delen van kennis over de opgedane inzichten in waterveiligheid. Kennis kan wel degelijk een product zijn van een samenwerking (productieproces). Echter in dit geval gaat het om het creëren van kennis en niet het verbeteren van een bestaand product. Het tweede kenmerk gaat over het efficiënt en effectief uitwisselen van middelen om dit te bereiken. Aangezien dit samenhangt met het verbeteren van het productieproces of keten is de uitwisseling van middelen erop gericht een bestaand proces te verbeteren en is dus niet gericht op het ondersteunen van het verkennende karakter van de huidige samenwerking. Van deze grondvorm is dan ook geen sprake en is dan ook niet gekozen door de betrokken partijen.

Functionele samenwerking

Binnen dit samenwerkingsverband is er een duidelijk zichtbare relatie tussen de opdrachtnemer en een opdrachtgever. Er zijn duidelijke afspraken gemaakt over de taken van beide partijen. Hoewel het misschien lijkt dat er bij de gebiedspilots sprake is van een duidelijke opdrachtgever en opdrachtnemers is dit niet het geval. De gebiedspilots zijn samen met de rijksoverheid en de regionale overheden (waterschappen en provincies) opgezet. Het rijk zorgt voor de stimulering van de gebiedspilots, maar laat de uitwerkingen van deze gebiedspilots over aan de waterschappen en de provincies. Het rijk participeert hierin als deelnemer en niet als opdrachtgever. Daarnaast mogen partijen ook zelf aanvullende voorstellen doen voor de zes gebiedspilots om in samenwerking op zoek te gaan naar maatregelen die kunnen leiden tot het verbeteren van de waterveiligheid in een bepaald gebied. Binnen de pilots zijn zoals eerder als is vermeld ongeveer zeven partijen actief. De provincie leidt in vijf van de zes gebiedspilots de regionale aansturing, maar ook nu is er geen sprake van een duidelijke opdrachtnemer en opdrachtgever. Van deze relatie is wel te spreken waar adviesbureaus zijn ingehuurd om partijen in de gebiedspilots te ondersteunen, maar dit is niet de algemeen geldende samenwerkingsvorm voor alle partijen. Het gaat hier dan om één of twee partijen die een adviesbureau hebben ingehuurd. Geconcludeerd kan worden dat ook deze grondvorm niet is gekozen als samenwerkingsvorm.

Verkennde samenwerking

Een verkennende samenwerking is een samenwerking tussen organisaties/partijen die een gezamenlijke of vergelijkbare opdracht hebben en samen werken om hun eigen kennisniveau te verbeteren en te vernieuwen. Dit is de eerste grondvorm die aangemerkt kan worden als samenwerkingsvorm kenmerkend voor de samenwerking binnen de gebiedspilots. De gebiedspilots zijn namelijk ingericht aan de hand van twee doelen. De pilots moeten kennis en ervaring opleveren voor het landelijke beleid en er wordt een visie gevormd op de waterveiligheid binnen de betreffende dijkkring. Verder worden de doelen omgevormd in *opdrachten* doordat er een aantal scenario's met de regionale partijen wordt vastgelegd zodat zichtbaar wordt waaraan gewerkt wordt. Deze samenwerkingsvorm is echter niet de enige grondvorm en omvat ook niet de gehele samenwerking. Daarom wordt de samenwerking aangevuld door het *ondernemend samenwerken*.

Ondernemend samenwerken

Een samenwerking gebaseerd op afhankelijkheid wordt aangeduid met de term *ondernemend samenwerken*. Deze samenwerking gaat ervan uit dat een organisatie pas strategisch kan vernieuwen met de hulp van een aanvullende (complementaire) partij. Deze samenwerking komt op twee manieren naar voren. Ten eerste dragen de twee doelen uit de gebiedspilots bij aan een *regionale/nationale solidariteit* tussen het landelijke beleid en de regionale uitwerking ervan. Provincies, waterschappen, veiligheidsregio's en andere betrokken partijen worden als regionale uitvoerders gezien als versterkers van de regionale solidariteit. Om deze solidariteit te bereiken moet er dus afstemming plaatsvinden tussen het provinciaal hoogwaterbeschermingsplan, regioverkenningen, gebiedsagenda's, structuurvisies, waterbeheerplannen van de waterschappen en de waterplannen van de gemeenten (Plan van aanpak - Gebiedspilots Waterveiligheid - Gebiedsgerichte uitwerkingen van het waterveiligheidsbeleid, 2010 p. 7). Partijen zijn dus van elkaar afhankelijk om deze afstemming te bereiken. Ten tweede hebben partijen, door de inrichting van meerlaagsveiligheid, elkaar nodig om er uitvoering aan te geven. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu, provincies en waterschappen zijn verantwoordelijk voor laag 1. In laag 2 zijn de provincies, gemeenten en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) verantwoordelijk voor de uitvoering en in laag 3 zijn de veiligheidsregio's en hetzelfde ministerie verantwoordelijk voor

de invulling. De partijen die op dat moment niet in de uitvoering betrokken zijn hebben een adviserende rol en zijn dus afhankelijk van de uitvoerende partijen om de voor hun belangrijke wijzigingen en aanvullingen in het beleid gerealiseerd te krijgen. Als een waterschap constateert dat de waterveiligheid niet goed gewaarborgd is in de ruimtelijke inrichting dan kan zij deze niet eigenhandig aanpassen. Het waterschap zal een advies uitbrengen aan de gemeente en provincie en deze partijen moeten dan de bestemmingsplannen en de structuurvisies wijzigen. Andersom is het zo dat de uitvoerende partijen afhankelijk zijn van de adviserende partijen voor informatie over onderdelen die betrekking op het werkterrein van de adviserende partijen. Zo zal de provincie en de gemeente als uitvoerende partij in laag 2 advies vragen aan de waterschappen over bijvoorbeeld een wijziging in de ruimtelijke inrichting in een gebied dat is toegewezen aan de waterkeringen.

Afsluiting en Deelconclusie

Er zijn hierboven vier samenwerkingsvormen besproken. Van de *transactionele*, *functionele*, *verkennende* en *ondernemende samenwerking* zijn er twee *grondvormen* die niet geschikt zijn als samenwerkingsvorm en twee samenwerkingsvormen die wel geschikt zijn. De transactionele samenwerking is gestoeld op het verbeteren van een productieproces of keten. De samenwerking rondom meerlaagsveiligheid is pas in een verkennende fase waardoor deze vorm niet geschikt is om te kiezen of te gebruiken als samenwerkingsvorm. De tweede samenwerkingsvorm, de functionele samenwerking, richt zich op een samenwerking tussen een duidelijke opdrachtgever en een opdrachtnemer. Echter de huidige samenwerkingsvormen zijn gebaseerd op een relatie van gelijkwaardige tussen partijen zonder een duidelijke opdrachtgever en opdrachtnemer. De verkennende en de ondernemende samenwerking zijn wel geschikt als vorm en vullen elkaar ook aan. De verkennende vorm heeft als doel met elkaar aan een doel te werken en het kennisniveau te verbeteren en te verrijken en de ondernemende vorm heeft als kenmerk dat partijen elkaar nodig hebben om strategisch te ontwikkelen. Meerlaagsveiligheid vraagt om een samenwerking tussen partijen die vroeger in meer of mindere mate afzonderlijk van elkaar opereerde op verschillende lagen. Partijen hebben dus inhoudelijke kennis ontwikkeld die andere partijen nodig hebben om op de andere lagen de kunnen opereren vandaar dat de partijen als complementair gezien kunnen worden. Met de bovenstaande deelparagraaf is er een einde gekomen aan het empirische hoofdstuk. In de hierop volgende hoofdstukken worden de centrale conclusies besproken en worden er in het discussie hoofdstuk kanttekeningen geplaatst bij het onderzoek.





6. Conclusies: meerlaagsveiligheid niet van vandaag op morgen

In de vorige paragraaf is antwoord gegeven op de tweede empirische deelvraag. In dit hoofdstuk zullen de belangrijkste conclusies van het onderzoek gekoppeld worden aan de theorie. Vragen die hierbij centraal staan zijn: welke verbanden bestaan er? Waar zijn de grootste verschillen tussen de theorie en de praktijk? Met behulp van deze vragen wordt er een antwoord gegeven op de hoofdvraag:

Wat voor een invloed heeft meerlaagsveiligheid op de netwerksamenwerkingsverbanden van de waterschappen?

Door de belangrijkste theoretische concepten naast de empirische resultaten te leggen zal er een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag. Deze concepten zijn netwerkfactoren, samenwerkingsfactoren en netwerksamenwerking.

Netwerkfactoren

In het theoretisch kader zijn de netwerkfactoren uiteengezet in de organisatie in relatie tot de omgeving, de organisatie in een netwerk en actoren in een netwerk. De waterschappen staan met relatief veel partijen in contact waar het gaat om de uitvoering van meerlaagsveiligheid. De waterschappen zijn daarbij in grote mate afhankelijk van zowel publieke als private partijen. In het onderzoek is de *publiek private samenwerking (PPS)* niet meegenomen, in het discussiehoofdstuk zal hier verder op worden ingegaan.

Hoewel er theoretisch niet op in is gegaan moet er wel worden vermeld dat in het netwerk van de waterschappen wel degelijke private partijen opereren. Zo zijn adviesbureaus betrokken bij de uitvoering en de begeleiding van de gebiedspilots, maar ook aannemers, natuurorganisaties, en projectontwikkelaars behoren tot de private partijen in het netwerk van de waterschappen. Naast deze private partijen bestaat de omgeving van de waterschappen uit het rijk, de provincies, de gemeenten en de maatschappelijke omgeving bestaande uit burgers en bedrijven. In de theorie is ingegaan op twee manieren van hoe een organisatie in contact kan staan met zijn omgeving. Het gaat hier dan om een homogene of een verdeelde organisatie met een soortgelijke omgeving. De theorie heeft drie manieren geïntroduceerd om te kijken naar de relatie van een organisatie met de omgeving. Het gaat hier om de systeembenadering, de contingentbenadering of de bureaupolitieke benadering. De waterschappen zijn in te delen bij twee van de drie benaderingen. Doordat het werk van de waterschappen sterk gebiedsafhankelijk is lopen hierdoor de gekozen benaderingen uiteen. Bij de waterschappen waar medewerkers *accounthouders* zijn bij andere partijen, zoals een veiligheidsregio, is er sprake van een bureaupolitieke benadering of van een verdeelde organisatie in relatie tot een verdeelde omgeving. Er ontstaan afzonderlijke relatiepatronen tussen enerzijds de organisatie verdeeld in een samenhang van afdelingen en groepen en anderzijds de partijen zoals een veiligheidsregio of een gemeenten.

Waar de waterschappen in contact staan met de maatschappelijke omgeving en private organisaties is het waterschap te onderscheiden als een homogene organisatie in wisselwerking met een gebundelde

omgeving. Zo kan er gedacht worden aan de contacten tussen burgers op het moment van een dijkverzwaring (laag 1) of in het kader van de waterschapsbelastingen waarbij burgers afdrachten doen aan het waterschap (input) en het waterschap daarvoor in de plaats het rioolwater zuivert en haar kernactiviteiten, Nederland beschermen tegen water, financiert (output). Uiteindelijk bepaalt dan de reactie van de omgeving het succes van de output (outcome). Zoals ook terug te lezen is in de casus *dijkversterking Wieringermeerdijk en Omgelegde Stonteldijk*.

In de praktijk is gebleken dat de actoren in het netwerk van meerlaagsveiligheid bij bijna alle waterschappen hetzelfde zijn. Er is wel een verschil te zien in de laag of lagen waarin een waterschap contact heeft met een bepaalde actor. Hoewel de waterschappen dezelfde actoren in hun netwerk hebben is niet iedere actor even actief of in dezelfde mate betrokken bij de gebiedspilots. Zo blijken de provincies niet in iedere gebiedspilot een trekkersrol te hebben ondank dat dit vooraf wel in vijf van de zes gebiedspilots de bedoeling was. Zoals de theorie al vermeldde zijn meerdere actoren in een netwerk geen probleem voor een succesvolle samenwerking rondom meerlaagsveiligheid. In de praktijk bleek inderdaad dat de meerdere actoren in het netwerk gezamenlijke rechten hebben waar het gaat om waterveiligheid. Daarnaast hebben de partijen elkaar nodig als het gaat om de implementatie en uitvoering van het beleid rondom waterveiligheid.

Samenwerkingsfactoren

In de theorie zijn de samenwerkingsfactoren opgesplitst in het samenwerkingsproces en de samenwerkingsvormen die daaruit voortvloeien.

Het samenwerkingsproces bestaat uit een aanleiding, de voorwaarden voor een samenwerking, het tussenproduct, de voorwaarden voor resultaat en het besluit. De voorwaarden voor een samenwerking en de voorwaarden voor een resultaat oefenen invloed op elkaar uit. In de praktijk blijkt dat de aanleiding voor de samenwerking op meerlaagsveiligheid ter herleiden is tot een tweetal oorzaken. Allereerst is het project Waterveiligheid 21^{ste} eeuw aan te dragen als oorzaak. Echter de tweede aanwijsbare oorzaak is van een ander kaliber. Is de eerste oorzaak nog omringd met juridische richtlijnen en wetgeving waaraan de partijen zich moeten houden. De tweede oorzaak is van een menselijke aard. De ondervraagde respondenten bij de waterschappen, veiligheidsregio en gemeente dragen namelijk allemaal aan dat er een algemeen besef is ontstaan onder de deelnemende partijen in de gebiedspilots wat heeft geleid tot de samenwerking. Het besef dat er samengewerkt moet worden kan dan ook als een gevoel van urgentie worden omschreven om te gaan samenwerken. Het ontbreken van een echt afhankelijkheidsbesef kan als opmerkelijk worden beschouwd. Het afhankelijkheidsbesef is volgens de waterschappen niet per definitie nodig omdat dezelfde werkzaamheden ook zonder elkaar kunnen worden uitgevoerd. Hierbij wordt wel de kanttekening geplaatst dat het dan niet gaat om de optimale oplossingen. In de theorie wordt het afhankelijkheidsbesef genoemd als één van voorwaarden voor de samenwerking. Het ontbreken van dit besef kan er toe leiden dat de samenwerkingsverbanden te vrijblijvend worden ingericht. In de praktijk komen de voorwaarden tot samenwerking wel voor, maar doordat meerlaagsveiligheid nog in de kinderschoenen staat, staat de praktijk van het samenwerkingsproces ook nog in de kinderschoenen.

Om het samenwerkingsproces te laten slagen moet er zoals eerder al is vermeld aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Door de gebiedspilots wordt aan de voorwaarden van openheid, veiligheid, snelheid en inhoudelijkheid voldaan. De gebiedspilots zijn besloten projecten en daarom ideaal om te voldoen aan deze voorwaarden. Doordat de pilots als doel hebben te verkennen hoe om te gaan met meerlaagsveiligheid kunnen partijen in alle openheid en veiligheid de belangen op tafel

leggen zonder dat ze hoeven te vrezen dat ze bevoegdheden kwijtraken. Doordat partijen gezamenlijk aan een doelstelling werken en daarbij elkaars kennisniveau verrijken wordt er voldaan aan de eis van inhoudelijkheid. De voortgang van het samenwerkingsproces wordt gewaarborgd doordat er per gebiedspilot een plan van aanpak is geschreven waarin de doelen en het tijdsplan waarin de doelen bereikt moeten worden is beschreven. Het zal na de afloop van de gebiedspilots een stuk moeilijker worden om te voldoen aan deze voorwaarde. Omdat dit kenmerken zijn die in het merendeel van de onderzochte gevallen wordt terug gevonden in een projectorganisatie. De voorwaarden voor resultaat leiden ertoe dat er binnen de samenwerking overleggen en onderhandelingen plaatsvinden. Tot slot moet er wel opgemerkt worden dat er bij een succesvol samenwerkingsproces ook besluiten worden genomen als onderdeel van het resultaat. Echter in de onderzochte praktijk worden er geen definitieve besluiten genomen aangezien de gebiedspilots verkennend van aard zijn. Wel worden er bestuurlijke adviezen geschreven waarover een besluit wordt genomen.

Zowel uit de theorie als de praktijk is naar voren gekomen dat het voor de waterschappen en andere partijen van belang is dat er zichtbare kansen zijn te behalen, het zogenoemde *tussenproduct*. Doordat de partijen capaciteit in de vorm van uren en financiële middelen moeten afdragen willen alle partijen daar meetbare kansen voor terug zien. De tussenproducten kennis, creativiteit, vertrouwen en draagvlak komen op verschillende manier terug in het samenwerkingsproces. Het merendeel van de respondenten onderstreept dat er binnen de gebiedspilots wordt gewerkt aan het verspreiden van informatie en het verrijken van elkaars kennisniveau. Doordat er sprake is een project zijn er duidelijke afspraken gemaakt over de doelen, het tijdsplan, de in te zetten middelen en de te nemen verantwoordelijkheden. Hierdoor kunnen partijen in vertrouwen werken en wordt het draagvlak voor de samenwerking vergroot. Tot slot leiden deze laatste twee tussenproducten ertoe dat de respondenten zich extra gaan inzetten voor de samenwerking en daardoor komen met creatieve producten die de doelen van de samenwerking helpen te bereiken.

Netwerksamenwerking en de samenwerkingsvormen

In de theorie wordt er apart ingegaan op de samenwerkingsvormen en netwerksamenwerking. Echter in de praktijk is gebleken dat het merendeel van de waterschappen werkt in een netwerksamenwerking en de daarbij behorende samenwerkingsvorm. De bestuurskundige insteek over de relatie tussen de omgeving en de organisatie biedt handvatten voor het structureren van de samenwerkingsverbanden. Uit de benadering van de beide netwerkvormen is naar vorgekomen dat de samenwerkingsverbanden hebben geleid tot drie aanwijsbare resultaten. Ten eerste een manier om met elkaar informatie uit te wisselen, ten tweede een manier om vanuit de eigen functie zicht te krijgen op de drie lagen en ten derde een manier om op basis van het elkaar verrijken van kennis door met elkaar te werken aan een gemeenschappelijke doelstelling. In de praktijk blijkt dat er twee grondvormen zijn te herleiden. Deze grondvormen zijn te herleiden uit de resultaten van de samenwerkingsverbanden. De eerste grondvorm is het verkennend samenwerken. Deze vorm is te koppelen aan het derde resultaat namelijk het verrijken van elkaars kennisniveau door te werken aan een gezamenlijke doelstelling. Ook sprake van een ondernemende samenwerking. Deze samenwerkingsvorm ontstaat wanneer partijen gezamenlijk een strategische verandering met de organisatie willen doormaken. Om deze verandering mogelijk te maken zijn de partijen namelijk afhankelijk van elkaar om dit te realiseren. Echter hier schuilt ook een valkuil in. De samenwerkingsvormen die ontstaan binnen het netwerk zijn in het merendeel gebaseerd op de uit te voeren doelstellingen in de gebiedspilots. Het merendeel van de respondenten verwacht dan ook dat na het aflopen van de gebiedspilots de structurele netwerken en contacten wel blijven, maar dat deze

niet per definitie aan meerlaagsveiligheid toe te schrijven zijn. Dit komt omdat het op dit moment ontbreekt aan landelijk bestuurlijke invulling van sturingsmechanismen voor de waterschappen en andere partijen. In de praktijk bleek dat dit komt door grote verschillen in belangen die spelen en door het ontbreken van daadkracht bij de overheid om meerlaagsveiligheid structureel in te voeren. Daar staat tegenover dat, mits er voldoende kansen te creëren zijn en als de kostenbaten analyse positief is, partijen zelf willen werken aan de implementatie van meerlaagsveiligheid.

Tussen theorie en praktijk

In de bovenstaande theoretische deelonderwerpen is geconcludeerd wat de invloed is van meerlaagse veiligheid op de netwerksamenwerking. De huidige ontwikkelingen lijken aan te sluiten bij de theorie over netwerksamenwerking. Er moet nog wel geïnvesteerd worden in een duidelijke landelijke aansturing na de beëindiging van de gebiedspilots. Dit is noodzakelijk wil er nog steeds sprake zijn van een invloed van meerlaagsveiligheid op de netwerksamenwerking. Om de samenwerkingsverbanden te behouden waarin gezamenlijk aan kennis verrijking wordt gedaan in het werken naar een doelstelling is dit ook belangrijk. Daarnaast zal de samenwerking tussen de landelijke overheid, gemeenten, provincies en veiligheidsregio's vergemakkelijkt worden als er een duidelijke structuur komt. Er zijn voldoende mogelijkheden herkend om een goede invulling te kunnen geven aan netwerksamenwerking. In de praktijk staan de partijen positief tegenover het meewerken aan meerlaagsveiligheid en zijn de waterschappen veelal in actieve rol te vinden waar het gaat om de netwerksamenwerking rondom meerlaagsveiligheid. Toch is het niet overbodig om in dit verband op te merken dat de waterschappen, maar ook andere partijen hebben aangegeven dat als zij de doelen uit de gebiedspilots los van de pilots zouden moeten gaan uitvoeren er een tekort aan uren en middelen kan optreden als er geen verandering komt in de allocatie van deze middelen. Uiteindelijk zal het een combinatie worden van een landelijke aangestuurde aanleiding en de beschikking over voldoende middelen. In dit laatste punt zit dan ook het grootste verschil tussen theorie en praktijk. In zowel de theorie als de praktijk blijkt dat een aanleiding van groot belang is om een samenwerking vorm te geven en het tot een succes te maken. Echter door het merendeel van de respondenten wordt aangegeven dat de aanleiding wel door iedereen wordt erkend, maar dat er niet door iedereen een even hoge mate van urgentie wordt ervaren om de huidige werkwijze te veranderen door meerlaagsveiligheid in te voeren. De landelijke aanleiding volgt uit een landelijk bestuurlijk draagvlak. Het gaat hier om een extern draagvlak, maar uit het onderzoek is gebleken dat de invulling van het bestuurlijke draagvlak op regionaal niveau niet overal terug te vinden is. Formeel wordt de landelijke aanleiding door iedereen erkent, maar het interne draagvlak blijkt dit niet te ondersteunen. Dit komt door de aanwezigheid van twee partijen met twee verschillende visies over de invoering en het gebruik van meerlaagsveiligheid. Meerlaagsveiligheid zal hierdoor, als er tot de implementatie wordt gekozen, een moeizaam proces worden. Meerlaagsveiligheid is formeel een "ja", maar intern is er een "misschien."

In het volgende hoofdstuk volgen de aanbevelingen. De aanbevelingen zijn gericht op punten waarover geen uitspraken kan worden gedaan die zowel ondersteund worden door de theorie en de praktijk. Dit zijn de aansturing vanuit de bestuurlijke context van de waterschappen en de maatregelen die nodig zijn om meerlaagsveiligheid na het aflopen van de gebiedspilots niet te laten mislukken.





7. Aanbevelingen

In dit hoofdstuk volgen de aanbevelingen die kunnen worden afgeleid uit de theorie, de praktijk en uit de conclusies. Deze aanbevelingen richten zich op het bestuurlijk kader en meerlaagsveiligheid.

Bestuurlijke context

1. Meerlaagsveiligheid als instrument voor bestuurlijke vernieuwing. In hoofdstuk twee van het context hoofdstuk is een complexe bestuurlijke context uiteengezet waar zowel publieke als private partijen opereren. Binnen bestuurlijk Nederland zijn al langere tijd discussies gaande over het herinrichten van het bestuurlijke en politieke bestel. Één van de opdrachten van de bestuurlijke vernieuwing is de verdere decentralisaties van taken en bevoegdheden naar provincies en gemeenten. Ook de waterschappen ontkomen niet aan bestuurlijke vernieuwingen en staan bloot aan reorganisaties en schaalvergrotingen, maar juist in dit licht bezien zal de invoering van meerlaagsveiligheid nu meer dan ooit kans van slagen hebben. Meerlaagsveiligheid vraagt namelijk om een kleine slagvaardige overheid die op regionaal niveau opereert en samenwerkt met publieke en private partijen. Waarbij in het laatste geval gedacht wordt aan het verhogen van de burgerparticipatie. De decentralisaties en schaalvergrotingen dragen hieraan bij. Echter, meerlaagsveiligheid dient mijn inziens meer ingezet te worden als instrument van bestuurlijke vernieuwing zodat alle partijen ook buiten de waterwereld gewend raken aan een nieuwe manier van het veiligheid, denken en samenwerken.

Meerlaagsveiligheid

1. Invoeren van meerlaagsveiligheid. In dit onderzoek kon niet vaak genoeg aangegeven worden dat meerlaagsveiligheid nog niet is ingevoerd en dat in de deelnemende partijen en de gebiedspilots de voor- en nadelen van meerlaagsveiligheid aan het verkennen zijn. Meerlaagsveiligheid kan als alternatief voor de dijkversterking een goede optie zijn. Het mag in Nederland nooit meer gebeuren dat de dijken doorbreken, maar het kan niet worden uitgesloten. Er worden in laag 1 maatregelen genomen om de kans op een overstroming zo klein mogelijk te maken. Ook zijn maatregelen denkbaar die, in bepaalde mate, de gevolgen van een overstroming verkleinen. Geconcludeerd kan worden dat er in de huidige praktijk al gewerkt wordt met het principe van meerlaagsveiligheid, maar met vrijblijvendheid op laag 2 en laag 3. Alleen in de eerste laag zijn er wettelijke eisen gesteld waaraan de keringen moeten blijven voldoen. Door dit dwingende karakter is het soms problematisch om bepaalde maatregelen in laag 2 en laag 3 te nemen, ook al zijn deze soms efficiënter. Het is aan te bevelen om een (maatschappelijke) kosten en baten analyse uit te voeren gebaseerd op een risicobenadering met als doel inzichtelijk te krijgen welke maatregelen in welke laag het efficiëntst en het effectiefst kunnen worden uitgevoerd. Hoewel er gepleit wordt dat meerlaagsveiligheid alleen effect heeft in lokale gebieden wegens een zeer hoge landelijke veiligheidsdekking, is er in de inleiding van dit onderzoek juist gepleit voor de invoering van meerlaagsveiligheid door het veranderende klimaat. De recente overstroming in Japan laten zien dat een welvarend land zich niet kon beschermen tegen de gevolgen van een ramp van dergelijk formaat. Een meerlaagsveiligheid-benadering kan altijd worden ingezet, aangezien Japan laat zien dat nooit zeker is wat de toekomst brengt.

De volgende twee aanbevelingen volgen uit de eerste aanbeveling om meerlaagsveiligheid in te voeren en gaan in op de middelen die nodig zijn om de uitvoering van de eerste aanbeveling te ondersteunen.

2. Aanwijzen van een partij met een “trekkersrol.” Uit het onderzoek is duidelijk naar voren gekomen dat zowel op regionaal als landelijk niveau een partij met een duidelijke “trekkersrol” ontbrak. Ondanks dat de gebiedspilots volgens de landelijke plan van aanpak in vijf van de zes gebiedspilots de provincie als trekker hadden blijkt uit de analyse van de empirische gegevens dat er in geen enkele pilot sprake was van één partij die als trekker fungeerde. Hierdoor zijn veel partijen betrokken geweest bij de verkenning van meerlaagsveiligheid. In een verkennende fase kan er gewerkt worden met “meewerkers”(projectgroep), “meedenkers” en “meeweters,” echter het verdient de aanbeveling om na de invoering van meerlaagsveiligheid alleen nog te werken met de deelnemers uit de projectgroep. Echter, deze groep moet dan wel aangestuurd worden door een regionale partij. Wegens de staatkundige indelingen van waterschappen, gemeenten en veiligheidsregio’s zijn de provincies een geschikte partij om de trekkerrol om zicht te nemen. Daarnaast zal een overstroming in de meeste gevallen de gemeentegrenzen te buiten gaan waardoor een opschaling naar de provincie plaats vindt. Ook hierdoor is de provincie een geschikte kandidaat. Uit het onderzoek is verder gebleken dat de gebiedspilots door de projectvorm duidelijke voordelen hebben opgeleverd voor de voorwaarden voor een succesvolle samenwerking, de tussenproducten en de voorwaarden voor resultaat in het samenwerkingsproces. Door het aanwijzen van een trekker kan de projectvorm ook na de beëindiging doorgang vinden.

3. Formeel en informeel draagvlak in overeenstemming brengen. Gedurende het empirische onderzoek is uit de praktijk gebleken dat er twee visies bestaan over meerlaagsveiligheid. De eerste visie pleit voor meerlaagsveiligheid en voorstanders gebruiken als argument “*een overstroming is nooit uit te sluiten.*” Door deze groep wordt beargumenteerd dat het huidige waterveiligheidsbeleid grote gaten kent en dat een overstroming zoals die in New Orleans laat zien dat de gevolgen enorm zijn. Echter, tegenstanders pleitten ervoor het huidige beleid te laten zoals het is en niet te veranderen in een meerlaagsveiligheid beleid, maar juist meer in te zetten op de eerste laag “*voorkomen is beter dan genezen*” is hier het devies. Ook hier wordt de ramp in New Orleans aangehaald als aanleiding om iets aan het huidige beleid te doen, maar de manier waarop verschilt. Het standpunt van het kabinet is niet aan de kant van meerlaagsveiligheid. Het kabinet beargumenteerd dat de kosten van grote investeringen in materieel voor massa-evacuatie bij overstromingen niet in verhouding te vinden zijn tot de kans van optreden. Echter, het kabinet zet in op meerlaagsveiligheid omdat dit aansluit bij de toekomstige Europese regelgeving over overstromingsrisico’s. De aanbeveling richt zich dan ook op deze scheefgroei. Doordat er formeel erkend wordt dat het huidige beleid moet veranderen en eventueel door meerlaagsveiligheid zijn de gebiedspilots ingezet om de voorstanders en ook de tegenstanders tegemoet te komen door het verkennende karakter van de pilots en het afhouden van bestuurlijke besluiten. Doordat het kabinet niet kiest voor een rechtlijnige koers en niet volledig wil inzetten op meerlaagsveiligheid blijven de voor- en tegenstanders bestaan. Informeel is er dus geen draagvlak over de invoering van meerlaagsveiligheid. Er is een reële kans dat na afloop van de gebiedspilots de invoering van meerlaagsveiligheid een vertraging oploopt. Het verdient de aanbeveling dat, wil meerlaagsveiligheid succesvol worden ingevoerd, het formele en informele draagvlak en overeenstemming zijn en dat alle betrokken partijen eenduidig kiezen voor dezelfde richting.

De beperkingen van de aanbevelingen en suggesties voor een vervolg onderzoek

De aanbevelingen worden beperkt door een aantal zaken. Allereerst is er maar bij 3 van de 26 waterschappen een diepte interview gehouden. Tussen deze 3 waterschappen bestaan al grote organisatorische verschillen die zijn ontstaan door onder andere de grote van het waterschap en de gebiedskenmerken van de regio. Het waterschap Hollandse Delta dient misschien als voorbeeldfunctie van hoe meerlaagsveiligheid ingevoerd zou moeten worden. Zij hebben bijvoorbeeld in de inrichting van de organisatie al stappen gemaakt door op iedere laag medewerkers aan te stellen terwijl andere waterschappen hier wellicht nog niet aan toe zijn gekomen. Daarnaast richten de aanbevelingen zich met name tot de waterschappen terwijl meerlaagsveiligheid een product is van alle partijen. Het verdient dan ook een verder onderzoek naar de mate waarin de andere waterschappen en partijen tegen meerlaagsveiligheid aankijken en op welke wijze zij bezig zijn met de implementatie van meerlaagsveiligheid in een netwerksamenwerking.





8. Discussie

In dit hoofdstuk zal worden teruggeblikt op het empirische onderzoek dat is uitgevoerd. Er zal worden ingegaan op onderwerpen die vragen oproepen of ruimte laten voor discussie. Er zal ten eerste worden ingegaan op de methoden van onderzoek en de uitvoering van het empirische onderzoek.

De hoofd- en deelvragen voor dit onderzoek hebben als doel gehad om inzicht te geven in de gevolgen van en het zicht krijgen op de samenwerkingsvormen binnen de waterschappen als gevolg van meerlaagsveiligheid-benadering. De vragen waren gericht op het strategisch en operationeel niveau van de waterschappen. Echter in veel gevallen is juist de uitvoerende kant van de organisatie besproken. Beleidsmedewerkers zijn meer gesproken dan beleidsmakers waardoor de strategische beleidskant enigszins onderbelicht is gebleven. Hierdoor is niet echt duidelijk geworden of de samenwerkingsvormen en de daarbij behorende uitvoeringen van meerlaagsveiligheid strookt met de daadwerkelijke bedoeling van de benadering. Of dit wel mogelijk was geweest bij een ander onderzoek is onduidelijk. Dit komt omdat de meerlaagsveiligheid-benadering nog in een verkennend stadium is waardoor harde uitspraken nog niet gemaakt kunnen worden.

De keuze om het onderzoek beschrijvend in te steken en daarbij gebruik te maken van de theorie over samenwerkingsvormen, processen, netwerken en de daarbij behorende omgeving en de actoren te operationaliseren lijkt positief te zijn geweest. Een discussiepunt hierbij is dat de mate van vrijblijvendheid van sommige samenwerkingsprocessen onderschat is. Echter door deze onderschatting is het onderzoek wel ingestoken met een actieve zoektocht naar de netwerken vanuit meerlaagsveiligheid waarbij af en toe meerlaagsveiligheid wel werd ingezet als in ingevoerd stelsel terwijl dat nog niet het geval is. Hierdoor zijn er wel interessante aanbevelingen naar voren gekomen over hoe het na afloop van de gebiedspilots verder moet gaan.

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van 10 semigestructureerde interviews aangevuld met een enquête onder de overige 23 waterschappen en een documentanalyse. Een kritisch punt is wel dat er van de 20 waterschappen die een enquête hebben ontvangen er maar 12 zijn terug gekomen. Door de documentanalyse en de diepte interviews kon er alsnog voldoende worden gezegd over de bevinden. In een eventueel vervolg onderzoek kunnen deze waterschap bevrage worden naar de reden waarom de enquêtes niet zijn ingevuld. Alle respondenten hebben vrijwillig meegewerkt aan het onderzoek en er werd door alle respondenten enthousiast uitgekeken naar de uitkomsten van het onderzoek. Aan de hand van het theoretisch kader zijn de topics vastgesteld. Na afloop van het onderzoek kunnen de gekozen topics worden beschouwd als een juiste afspiegeling van de theorie en de praktijk. Achteraf kan wel geconcludeerd worden dat een sterkere focus had moeten plaatsvinden rondom het bestuurlijk kader. Er is veel toegespitst op de lokale situatie waardoor er achteraf bij de verwerking van de resultaten nog veel aangevuld moest worden vanuit documenten. Voor de uitkomsten van het onderzoek maakt dit geen verschil, maar als onderzoeker had dit toch graag gehad. Daarnaast blijkt achteraf dat het veld van meerlaagsveiligheid veel complexer is dan alleen de waterschappen, gemeenten en veiligheidsregio's. Voor een bredere kijk hadden in het onderzoek ook Rijkswaterstaat, provincies en meerdere adviesbureaus kunnen worden betrokken. De provincies zijn overigens wel betrokken aan de hand van de documentanalyse van het eindrapport van dijkkring 43. In dit geval had

een mindere focus misschien wenselijk geweest. Het onderzoek biedt echter voldoende handvatten voor verder onderzoek en de ontwikkeling van succesvolle samenwerkingsprocessen rondom meerlaagsveiligheid gezien de aanbevelingen die kunnen worden gedaan.

Omdat de gebiedspilots een verkennende functie hebben en de resultaten van de pilots pas in juni worden gepubliceerd wordt een groot deel van de onderzochte factoren pas in de toekomst echt zichtbaar, zoals de voorwaarden tot resultaat die pas in de toekomst zullen leiden tot bestuurlijke besluitvorming. Hierdoor was het lastig om het gehele samenwerkingsproces concreet te verwoorden. Doordat er binnen de waterwereld en ook tussen de respondenten verschillende visies bestaan over het wel of niet implementeren van meerlaagsveiligheid en de huidige onduidelijkheid over een compleet samenwerkingsproces heeft het, in sommige gevallen, ontbroken aan eenduidigheid in resultaten. Er waren daarom veel citaten nodig om bepaalde stellingen te onderbouwen of juist te ontkrachten. In veel gevallen waren er namelijk maar enkele respondenten die een gedeelde visie hadden en ook die visie week op sommige punten af. Dit heeft in sommige gevallen geleid tot onoverzichtelijkheid en onduidelijkheid bij het formuleren van de bevindingen. Echter dit betekent ook dat er nog een lange weg te gaan is voordat alle partijen die samen aan meerlaagsveiligheid werken kunnen spreken van een uniforme samenwerking.

Tot slot eindig ik met een terugblik op de rol van onderzoeker. Enerzijds kreeg deze vorm als junior onderzoeker vanuit de universiteit en anderzijds als stagiair bij Oranjewoud. In veel gevallen is er een afweging gemaakt hoe respondenten te benaderen waarbij er altijd in goed overleg met Oranjewoud een keuze is gemaakt. Zo is er bijvoorbeeld voor gekozen om de enquête geheel vanuit mijn rol als onderzoeker te doen omdat sommige waterschappen toch wat sceptisch zijn tegenover adviesbureaus. Deze rolverdeling maakte het echter vooral aan het begin erg lastig. Dit omdat het management van Oranjewoud met name wilde sturen op resultaat, oplossinggerichtheid en de universiteit stuurde aan op de wetenschappelijkheid van het onderzoek. *“Het moet geen adviesrapport worden”* zo merkte mijn begeleider van de universiteit op. De invloed van de dubbele rol heeft een beperkte invloed gehad op het resultaat. Al is de opmerking *“van welke club ben je ook alweer? Owh ja, Oranjewoud dat adviesbureau”* regelmatig gepasseerd.





Literatuurlijst

Benson, J., & Brown, M. (2007). Knowledge workers: what keeps them committed; what turns them away. *Work Employment & Society* vol. 21 , 121-141.

Borgatti, S. P., & Foster, P. C. (2003). The Network Paradigm in Organizational Research: A Review and Typology. *Journal of Management* vol. 29 nr. 6 , 991-1013.

Bovens, M., 't Hart, P., & Twist, v. M. (2007). *Openbaar bestuur - beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Brass, D. J., Galaskiewicz, J., Greve, H. R., & Wenpin, T. (2004). Stock of networks and organizations a multilevel perspective. *Academy of Management Journal* vol. 4 , 507-519.

Breeman, G., Noort, v. W., & Rutgers, M. (2008). *De bestuurlijke kaart van Nederland*. Bussum : Uitgeverij Coutinho.

Bruin, d. J., Heuvelhof, t. E., & Veld, i. ' . (2008). *Procesmanagement - Over procesontwerp en besluitvorming*. Den Haag: Academic Service - Sdu Uitgevers bv.

Deltacommissie. (2008). *Samen werken met water - Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst*. Hollandia Printing.

Drs. Saeijs, G., Dr. Otten, M., Dr. Duin, v. M., & Prof. Dr. Rosenthal, U. (2004). *de perceptie van veiligheid tegen overstromingen door politici en bestuurders*. COT Instituut voor crisis- en veiligheidsmanagement.

Dyher, J. H., & Nobeoka, K. (2000). Creating and managing a high-performance knowledge-sharing network: the Toyota case. *Strategic Management Journal* Vol. 21 - 3de opgave , 345-367.

Gemünden, H. G., Ritter, T., & Heydebreck, P. (1996). Network configuration and innovation success: An empirical analysis in German high-tech industries. . *International Journal of Research in Marketing* vol. 13 opgave 5 , 449-462.

Kaats, E., Klaveren, v. P., & Opheij, W. (2009). *Organiseren tussen organisaties - inrichting en besturing van samenwerkingsrelaties*. Schiedam: Scriptum.

Klijn, E., Bueren, v. E., & Koppenjan, J. (2000). *Spelen met onzekerheid - Over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management*. Delft: Eburon.

Koppenjan, J., Bruin, d. J., & Kickert, W. (1993). *netwerkmanagement in het openbaar bestuur*. 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij.

Latour, B. (2005). *Reassembling the Social An Introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford: Oxford University Press.

Leussen, W. v. (2010). *Plan van aanpak - Gebiedspilots Waterveiligheid - Gebiedsgerichte uitwerkingen van het waterveiligheidsbeleid*.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu . (2011). *Overheid en Waterbeheer*. Opgeroepen op maart 29, 2011, van Rijksoverheid: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/water-en-veiligheid/overheid-en-waterbeheer#anker-rijksoverheid>

Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2011). *Veiligheid regionaal*. Opgeroepen op maart 29, 2011, van rijksoverheid: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veiligheid-regionaal>

Most, v. d., Wit, d. S., Broekhans, B., & Wietske, R. (2010). *Kijk op waterveiligheid*. Delft: Uitgeverij Eburon.

N.V., O. (2010). *Informatie over waterveiligheid*. Opgeroepen op januari 16, 2011, van Website van Oranjewoud N.V.: <http://www.oranjewoud.nl/Thema's/Water/Waterveiligheid>

Oerlemans, L., & Kenis, P. (2007). Netwerken en innovatie prestaties - overzicht van theorie. *Tijdschrift voor Management & Organisatie* , 36-54.

Stoter, A. (2009). *De communicerende organisatie - communicatie in relatie tot organisatieverandering*. Boom Onderwijs.

STOWA. (2010, 09). *publicatie folder Deltaproof*. Opgeroepen op 12 31, 2010, van STOWA - Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer: <http://www.stowa-kaderrichtlijnwater.nl/Uploads/publicaties/folder%20Deltaproof.pdf>

Thiel, v. S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

toemalig ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (2010). *Deltaprogramma - veiligheid - samenvatting - plan van aanpak*. Den Haag: toemalig ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

V&W, G. w., VROM, & LNV, e. (2009). *Nationaal Waterplan 2009-2015*. Deventer: Thieme.

V&W, Gezamenlijke uitgave van Ministeries van; VROM; LNV., en. (2009). *Beleidsnota Waterveiligheid 2009-2015*. Deventer: Thieme.

Verbout, A., & Travaille, A. (2008). Succesvolle samenwerking is geen toeval. *Overheidsmanagement* , 11-13.

Waterkader Haaglanden. (2010, maart 22). *Veiligheid boezemkades en omgaan met maatschappelijke investeringen*. Opgeroepen op januari 6, 2011, van Website van Waterkader Haaglanden: <http://www.waterkaderhaaglanden.nl/#pagina=1196>

Waterstaat, M. v. (sd). Opgehaald van Helpdesk water: <http://www.helpdeskwater.nl>

werkgroep relatie waterschap - gemeente . (1990). *De samenwerking tussen de waterschappen en gemeenten*. 's-Gravenhage: VNG-Uitgeverij.

Yin, R. K. (2009). *Case Study Research - Design and Methods*. Californië : SAGE Publications, Inc.



Bijlage 1: Respondenten interviews en enquête

Respondenten interviews

Respondent 1: Geert Roovers adviseur ruimtelijke ordening, waterbeheer en infrastructuur Oranjewoud, 14-02-2011

Respondent 2 : Hans Waals, hoofd afdeling beleid waterschap Hollandse Delta, 23-02-2011

Respondent 3: Niels Robbemont, calamiteitencoördinator waterschap Hollandse Delta, 23-02-2011

Respondent 4: Joop de Bijl, senior beleidsadviseur en coördinator dijkkring 36 waterschap Aa en Maas, 01-03-2011

Respondent 5: Nico van Os, projectleider Misrar veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 04-03-2011

Respondent 6: Johan van der Meulen, toetser watertoets en adviseur project Ruimte voor de Rivier, 08-03-2011

Respondent 7: Max Eijer waterconsultant o.a. waterveiligheid Oranjewoud 11-03-2011

Respondent 8: Wim van Leussen professor in River Basin Management en oud medewerker DG-water coördinator stroomgebieden Nederland, 15-03-2011

Respondent 9: Ellen Kelder, strategisch beleidsmedewerker water en projectleider Dordrecht nationaal en transnationale coördinatie MARE-project Dordrecht 17-03-2011

Respondent 10: Ludolp Wentholt onderzoekscoördinator waterwerken STOWA, 17-03-2011

Respondenten enquête

Respondent 1: Sandra Komen beleidsontwikkelaar hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

Respondent 2: Eddy Steenberghe beleidsadviseur waterveiligheid waterschap Vallei en Eem

Respondent 3: Piebe Berg beleidsadviseur waterveiligheid waterschap Rijnland

Respondent 4: Ate Wijnstra manager B calamiteitszorg waterschap Noorderzijlvest

Respondent 5: Coen Verhoeve teamleider waterkering waterschap Scheldestromen

Respondent 6: Victor Witter beleidsmedewerker waterschap Brabantse Delta

Respondent 7 : Rinus Potter medewerker waterschap Roer en Overmaas

Respondent 8 : Ysbrand Graafsma beleidsadviseur waterschap Rijn en IJssel

Respondent 9 : Leontien Barends beleidsadviseur Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard

Respondent 10 : Rob Koeze senior beleidsadviseur waterschap Amstel, Gooi en Vecht

Respondent 11 : Paul Neijenhuis beleidsmedewerker waterkeringen Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden

Respondent 12 : Arjan van Hal beleidsadviseur waterveiligheid waterschap Peel en Maasvallei



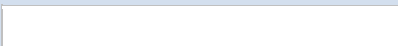



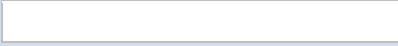





Bijlage 2: Topiclijsten

Specifieke vragen voor de waterschappen.	
Onderwerp	Vragen
Waterschappen	<p>Aa en maas en Hollandse Delta:</p> <ul style="list-style-type: none"> Hoe zag de samenwerking erbij Aa en Maas of Hollandse Delta of Rivierenland uit voor de invoering van de meerlaagse veiligheid? <p>Meerlaagse veiligheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> Welke opvatting heeft Aa en Maas of Hollandse Delta of Rivierenland over de invoering van meerlaagse veiligheid? Wat verstaat Aa en Maas of Hollandse Delta of Rivierenland onder meerlaagse veiligheid?
Meerlaagse veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> Wat is er veranderd of gaat er veranderen door de invoering van de meerlaagse veiligheid? Wat merkt Aa en Maas (of) Hollandse Delta (of) Rivierenland hiervan? Welke middelen zijn er om de meerlaagse veiligheid succesvol in te voeren op alle lagen? (denk aan juridische instrumenten)
Pilots	<ul style="list-style-type: none"> Wat is het doel van de pilots en hoe verhouden de verschillende de partijen binnen de pilots zicht tot elkaar? Is de pilot vergelijkbaar met hoe het er in de praktijk uit moet gaan zien?
Specifieke vragen voor Oranjewoud	
Rol van Oranjewoud	<ul style="list-style-type: none"> Welke rol heeft Oranjewoud binnen de pilots? Hoe kijken jullie aan tegen de huidige samenwerkingsvormen en de nieuwe samenwerkingsvormen die er moet komen door de invoering van de meerlaagse veiligheid? Zijn er in jullie ogen struikel blokken aangaande de nieuw op te zetten samenwerking? Hoe kijken jullie aan tegen samenwerking als middel om de samenwerking te laten slagen?

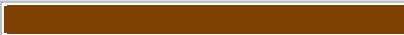



Topiclijst gericht op samenwerking; deze vragen helpen om een beeld te vormen van het samenwerkingsproces en de samenwerkingsvormen.	
	Deelvragen
Hoe zag de samenwerking eruit voor de invoering van de meerlaagse veiligheid?	<ul style="list-style-type: none"> • Welke actoren zijn daarbij betrokken? • En wat was de reden van die samenwerking?
'Welke doelen worden er gesteld voor de samenwerking?'	<ul style="list-style-type: none"> • Aanleiding → Wat was de aanleiding voor de huidige samenwerking? • Gevoel voor urgentie → Was er een bij de betrokken actoren een gevoel van noodzaak om samen te werken? • Gedeeld verlangen → Hebben de partners in het samenwerkingsverband een gedeeld verlangen om samen te werken? • Afhankelijkheidsbesef → Hebben jullie binnen de samenwerking het idee dat jullie van elkaar afhankelijk zijn om de meerlaagse veiligheid te doen slagen?
Welke intentie heeft de samenwerking tussen de waterschappen en de externe samenwerkingspartners?	<ul style="list-style-type: none"> • Transactionele samenwerking → samenwerking die gericht is op efficiënt en effectief uitwisselen van mensen, producten of diensten • Functionele samenwerking → Er is een samenwerkingsrelatie op de basis van opdrachtgever en opdrachtnemer • Verkennde samenwerking → een samenwerking tussen partijen op basis van een gedeelde of gezamenlijke opdracht. Samenwerking om eigen kennisniveau te vernieuwen
'Hoe wordt de huidige samenwerking bestuurd?'	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe worden de onderlinge verhoudingen tussen de verschillende actoren geregeld? • Welke rolverdeling tussen de actoren is er aanwezig? • Zijn de indicatoren vertrouwen, creativiteit, kennis en draagvlak voor een succesvolle samenwerking aanwezig? • Zijn er afspraken binnen de samenwerkingsgroep vastgelegd?
'Welke gedragsafspraken worden er tussen de actoren in het netwerk gemaakt?'	<ul style="list-style-type: none"> • M.b.t. de volgende proces en gedragskenmerken • Openheid • Veiligheid • Snelheid • Inhoudelijkheid • Welke type gedrag past bij de samenwerking en welke type gedrag zien we in het netwerk terug komen? • Welke rollen worden binnen het netwerk als sleutelrollen in de samenwerking gezien? • Hoe gaan we om • met verschillen in identiteit? • In welke mate wordt er informatie gedeeld?
'Hoe wordt de samenwerking uitgewerkt in de operationele zin?' (samenvattende vraag over de netwerksamenwerking)	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is de essentie van het werkproces in de samenwerking? • Hoe wordt de samenwerking georganiseerd in termen van het samenwerkingsproces van



Bijlage 3: Enquête resultaten


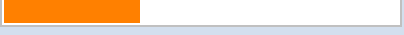
Statistieken			
Naam formulier	onderzoek_naar_meerlaagse_veiligheid		
Titel formulier	Een onderzoek naar het ontstaan van netwerksamenwerking als een gevolg van meerlaagsveiligheid		
Aantal vragen	63		
Totaal aantal ingevuld	12		
1. 3) Aan welke gebiedspilot neemt uw waterschap deel?			
<input type="checkbox"/> (Type vraag: Keuzelijst)			
	Antwoord	Aantal	Percentage
	<maak uw keuze>	0	0 % 
	Dijkkring 14 (Centraal Holland)	3	25 % 
	Dijkkring 36 (Land van Heusden/De Maaskant)	1	8.33 % 
	Dijkkring 43 (Betuwe/Tieler- en Culemborgerwaard)	0	0 % 
	Dijkkring 22 (Eiland van Dordrecht)	0	0 % 
	De waterbestendige stad (regio Amsterdam)	2	16.67 % 
	Maaskaden	2	16.67 % 
	Geen	4	33.33 % 
	Aantal respondenten	12	
2. 4) Bent u betrokken bij meerlaagsveiligheid?			
<input type="checkbox"/> (Type vraag: Meerkeuze, één antwoord)			
	Antwoord	Aantal	Percentage
	Ja (Ga door naar vraag 6)	11	91.67 % 
	Nee (Ga door naar vraag 5)	1	8.33 % 
	Aantal respondenten	12	
3. 6) Vanuit mijn functie ben ik betrokken bij: (meerdere antwoorden mogelijk)			

(Type vraag: Meerkeuze, meer antwoorden)

Antwoord	Aantal	Percentage	
Laag 1 (Preventie)	12	100 %	
Laag 2 (Duurzame Ruimtelijke Inrichting)	7	58.33 %	
Laag 3 (Rampenbeheersing)	7	58.33 %	
Anders namelijk;	0	0 %	
Aantal respondenten	12		

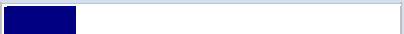



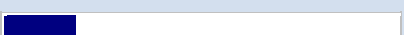


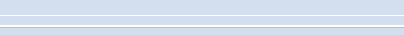
4. Gemeente(n)

(Type vraag: Ja/nee keuze)

Antwoord	Aantal	Percentage	
Ja	8	66.67 %	
Nee	4	33.33 %	
Aantal respondenten	12		



5. ggl_result

(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	2	16.67 %	
Laag 1	2	16.67 %	
Laag 2	2	16.67 %	
Laag 3	0	0 %	
Laag 1 en 2	2	16.67 %	
Laag 1 en 3	2	16.67 %	
Laag 2 en 3	1	8.33 %	
Laag 1, 2 en 3	1	8.33 %	
Aantal respondenten	12		

6. ggl_organ

(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	6	50 %	
Ja	4	33.33 %	

Nee	2	16.67 %	
Aantal respondenten	12		

7. ggl_ftrs

(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	4	33.33 %	
Maandelijks	2	16.67 %	
Wekelijk	1	8.33 %	
Dagelijks	0	0 %	
Iedere dag	0	0 %	
Anders namelijk	5	41.67 %	
Aantal respondenten	12		

8. ggl_objct

(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	7	58.33 %	
Maandelijks	2	16.67 %	
Wekelijk	1	8.33 %	
Dagelijks	0	0 %	
Iedere dag	0	0 %	
Anders namelijk	2	16.67 %	
Aantal respondenten	12		


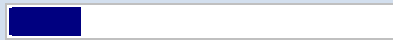





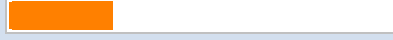
9. Provincie(s)

(Type vraag: Ja/nee keuze)

Antwoord	Aantal	Percentage	
Ja	7	58.33 %	
Nee	5	41.67 %	
Aantal respondenten	12		




10. msn_result

(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	2	16.67 %	
Laag 1	2	16.67 %	
Laag 2	1	8.33 %	
Laag 3	0	0 %	
Laag 1 en 2	2	16.67 %	
Laag 1 en 3	1	8.33 %	
Laag 2 en 3	1	8.33 %	
Laag 1, 2 en 3	3	25 %	
Aantal respondenten	12		




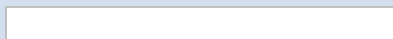
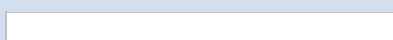
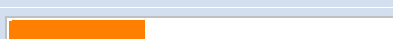
11. msn_organ

(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	6	50 %	
Ja	6	50 %	
Nee	0	0 %	
Aantal respondenten	12		

12. msn_ftrs



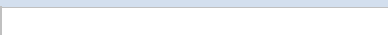
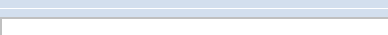


(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	5	41.67 %	
Maandelijks	3	25 %	
Wekelijk	0	0 %	
Dagelijks	0	0 %	
Iedere dag	0	0 %	
Anders namelijk	4	33.33 %	
Aantal respondenten	12		

13. msn_objct


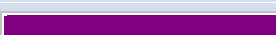
(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage
----------	--------	------------

<Maak keuze>	6	50 %	
Maandelijks	4	33.33 %	
Wekelijk	0	0 %	
Dagelijks	0	0 %	
Iedere dag	0	0 %	
Anders namelijk	2	16.67 %	
Aantal respondenten	12		


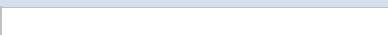
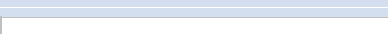
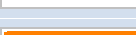



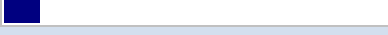
14. Veiligheidsregio('s)

(Type vraag: Ja/nee keuze)

Antwoord	Aantal	Percentage	
Ja	4	33.33 %	
Nee	8	66.67 %	
Aantal respondenten	12		



15. hbot_resul

(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	6	50 %	
Laag 1	0	0 %	
Laag 2	0	0 %	
Laag 3	4	33.33 %	
Laag 1 en 2	0	0 %	
Laag 1 en 3	1	8.33 %	
Laag 2 en 3	1	8.33 %	
Laag 1, 2 en 3	0	0 %	
Aantal respondenten	12		

16. hbot_organ

(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	8	66.67 %	
Ja	2	16.67 %	

Nee	2	16.67 %	
Aantal respondenten	12		

17. hbot_ftrs

(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	8	66.67 %	
Maandelijks	1	8.33 %	
Wekelijk	0	0 %	
Dagelijks	0	0 %	
Iedere dag	0	0 %	
Anders namelijk	3	25 %	
Aantal respondenten	12		

18. hbot_objct

(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	7	58.33 %	
Maandelijks	2	16.67 %	
Wekelijk	0	0 %	
Dagelijks	0	0 %	
Iedere dag	0	0 %	
Anders namelijk	3	25 %	
Aantal respondenten	12		




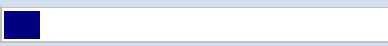

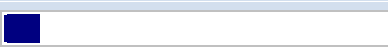
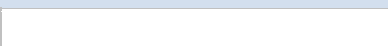

19. Rijkswaterstaat Waterdienst

(Type vraag: Ja/nee keuze)

Antwoord	Aantal	Percentage	
Ja	4	33.33 %	
Nee	8	66.67 %	
Aantal respondenten	12		

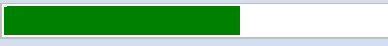
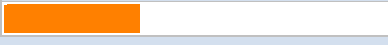

20. yaho_resul

(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	4	33.33 %	
Laag 1	5	41.67 %	
Laag 2	0	0 %	
Laag 3	1	8.33 %	
Laag 1 en 2	0	0 %	
Laag 1 en 3	1	8.33 %	
Laag 2 en 3	0	0 %	
Laag 1, 2 en 3	1	8.33 %	
Aantal respondenten	12		

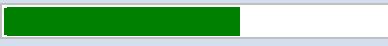
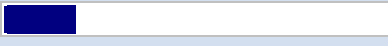
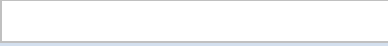
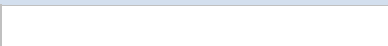
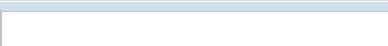
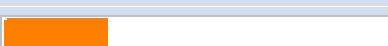
21. yaho_organ

(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	7	58.33 %	
Ja	4	33.33 %	
Nee	1	8.33 %	
Aantal respondenten	12		

22. yaho_ftrs







(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	7	58.33 %	
Maandelijks	2	16.67 %	
Wekelijk	0	0 %	
Dagelijks	0	0 %	
Iedere dag	0	0 %	
Anders namelijk	3	25 %	
Aantal respondenten	12		

23. yaho_objct

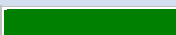
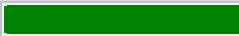
(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage
----------	--------	------------

<Maak keuze>	7	58.33 %	
Maandelijks	1	8.33 %	
Wekelijk	1	8.33 %	
Dagelijks	0	0 %	
Iedere dag	0	0 %	
Anders namelijk	3	25 %	
Aantal respondenten	12		





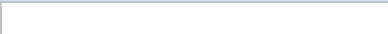



24. Rijkswaterstaat-regio('s)

(Type vraag: Ja/nee keuze)

Antwoord	Aantal	Percentage	
Ja	5	41.67 %	
Nee	7	58.33 %	
Aantal respondenten	12		



25. Veld14

(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	4	33.33 %	
Laag 1	6	50 %	
Laag 2	0	0 %	
Laag 3	0	0 %	
Laag 1 en 2	0	0 %	
Laag 1 en 3	1	8.33 %	
Laag 2 en 3	0	0 %	
Laag 1, 2 en 3	1	8.33 %	
Aantal respondenten	12		

26. Veld15

(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	7	58.33 %	
Ja	4	33.33 %	

Nee	1	8.33 %	
Aantal respondenten	12		

27. Veld16

(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	6	50 %	
Maandelijks	3	25 %	
Wekelijk	0	0 %	
Dagelijks	0	0 %	
Iedere dag	0	0 %	
Anders namelijk	3	25 %	
Aantal respondenten	12		

28. Veld17

(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	8	66.67 %	
Maandelijks	3	25 %	
Wekelijk	0	0 %	
Dagelijks	0	0 %	
Iedere dag	0	0 %	
Anders namelijk	1	8.33 %	
Aantal respondenten	12		



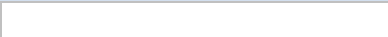
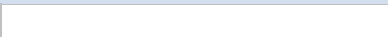
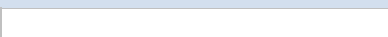

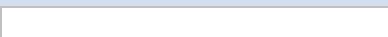

29. DG-Water (het Rijk)

(Type vraag: Ja/nee keuze)

Antwoord	Aantal	Percentage	
Ja	5	41.67 %	
Nee	7	58.33 %	
Aantal respondenten	12		

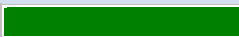


30. ask_result

(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	4	33.33 %	
Laag 1	6	50 %	
Laag 2	0	0 %	
Laag 3	0	0 %	
Laag 1 en 2	0	0 %	
Laag 1 en 3	1	8.33 %	
Laag 2 en 3	0	0 %	
Laag 1, 2 en 3	1	8.33 %	
Aantal respondenten	12		







31. ask_organ

(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	7	58.33 %	
Ja	4	33.33 %	
Nee	1	8.33 %	
Aantal respondenten	12		

32. ask_ftrs







(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	6	50 %	
Maandelijks	2	16.67 %	
Wekelijks	1	8.33 %	
Dagelijks	0	0 %	
Iedere dag	0	0 %	
Anders namelijk	3	25 %	
Aantal respondenten	12		

33. ask_objct



(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage
----------	--------	------------

<Maak keuze>	7	58.33 %	
Maandelijks	1	8.33 %	
Wekelijk	2	16.67 %	
Dagelijks	0	0 %	
Iedere dag	0	0 %	
Anders namelijk	2	16.67 %	
Aantal respondenten	12		









34. Adviesbureau('s)

(Type vraag: Ja/nee keuze)

Antwoord	Aantal	Percentage	
Ja	2	16.67 %	
Nee	10	83.33 %	
Aantal respondenten	12		

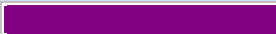

35. Veld1

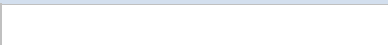
(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	6	50 %	
Laag 1	3	25 %	
Laag 2	0	0 %	
Laag 3	1	8.33 %	
Laag 1 en 2	0	0 %	
Laag 1 en 3	1	8.33 %	
Laag 2 en 3	0	0 %	
Laag 1, 2 en 3	1	8.33 %	
Aantal respondenten	12		

36. Veld4

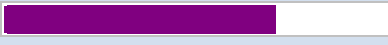
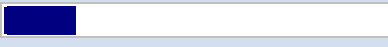

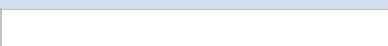
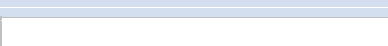

(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	8	66.67 %	
Ja	4	33.33 %	

Nee	0	0 %	
Aantal respondenten	12		




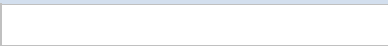
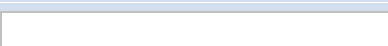
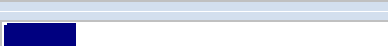
37. Veld6

(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	8	66.67 %	
Maandelijks	2	16.67 %	
Wekelijk	0	0 %	
Dagelijks	0	0 %	
Iedere dag	0	0 %	
Anders namelijk	2	16.67 %	
Aantal respondenten	12		

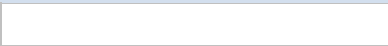

38. Veld8

(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	8	66.67 %	
Maandelijks	1	8.33 %	
Wekelijk	1	8.33 %	
Dagelijks	0	0 %	
Iedere dag	0	0 %	
Anders namelijk	2	16.67 %	
Aantal respondenten	12		


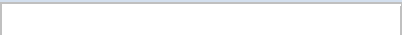

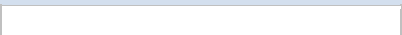
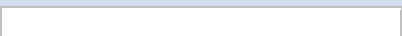
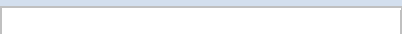
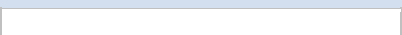
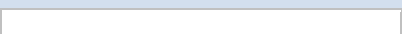
39. Anders namelijk;

(Type vraag: Ja/nee keuze)

Antwoord	Aantal	Percentage	
Ja	0	0 %	
Nee	12	100 %	
Aantal respondenten	12		


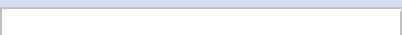
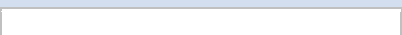
40. Veld3

(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	12	100 %	
Laag 1	0	0 %	
Laag 2	0	0 %	
Laag 3	0	0 %	
Laag 1 en 2	0	0 %	
Laag 1 en 3	0	0 %	
Laag 2 en 3	0	0 %	
Laag 1, 2 en 3	0	0 %	
Aantal respondenten	12		


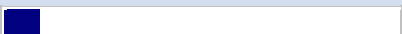


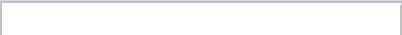
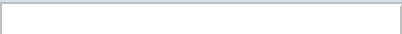
41. Veld5

(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	12	100 %	
Ja	0	0 %	
Nee	0	0 %	
Aantal respondenten	12		




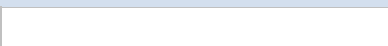
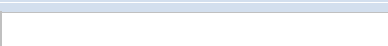
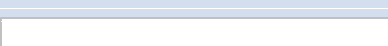
42. Veld7

(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	11	91.67 %	
Maandelijks	1	8.33 %	
Wekelijk	0	0 %	
Dagelijks	0	0 %	
Iedere dag	0	0 %	
Anders namelijk	0	0 %	
Aantal respondenten	12		




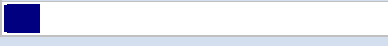
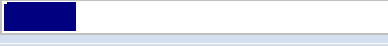
43. Veld9

(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	11	91.67 %	
Maandelijks	1	8.33 %	
Wekelijk	0	0 %	
Dagelijks	0	0 %	
Iedere dag	0	0 %	
Anders namelijk	0	0 %	
Aantal respondenten	12		


44. 8) Welke resultaten schrijft u toe aan de invoering van meerlaagse veiligheid? (meerdere antwoorden mogelijk)

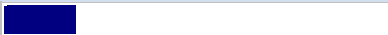

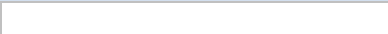

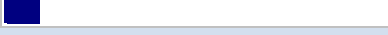
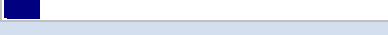

(Type vraag: Meerkeuze, meer antwoorden)

Antwoord	Aantal	Percentage	
Ontkokering (U heeft vanuit uw functie zicht gekregen op de 3 lagen).	5	41.67 %	
Samenwerking met andere partijen op de 3 lagen op basis van het uitwisselen van informatie.	6	50 %	
Samenwerking met andere partijen op de 3 lagen op basis van het elkaar verrijken van kennis door met elkaar aan een gemeenschappelijke doelstelling te werken.	6	50 %	
Samenwerking met andere partijen omdat er een opdracht is gegeven tot deze samenwerking (denk bijvoorbeeld aan de opdracht tot deelname aan de pilot).	1	8.33 %	
Anders namelijk;	2	16.67 %	
Aantal respondenten	12		

45. 9) Wat was de aanleiding van deze samenwerking? (Meerdere antwoorden mogelijk)



(Type vraag: Meerkeuze, meer antwoorden)

Antwoord	Aantal	Percentage	
Water Veiligheid 21ste eeuw	5	41.67 %	

Deelname aan een gebiedspilot	2	16.67 %	
De invoering van het Deltaprogramma	4	33.33 %	
Deelname aan een Nieuwbouw en Herstructurering (Delta deelprogramma)	0	0 %	
Deelname aan Rijnmond-Drechtsteden (Delta deelprogramma)	1	8.33 %	
Deelname aan Zuidwestelijke Delta (Delta deelprogramma)	1	8.33 %	
Deelname aan IJsselmeergebied en Rivieren (Delta deelprogramma)	1	8.33 %	
Anders namelijk;	5	41.67 %	
Aantal respondenten	12		



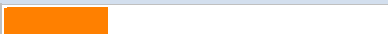
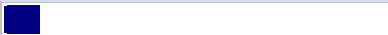


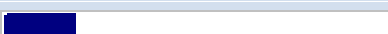
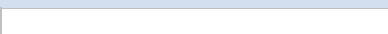
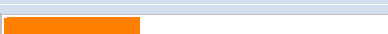
46. 10) Is er bij u een gevoel van wederzijdse afhankelijkheid tussen de partijen?

(Type vraag: Meerkeuze, één antwoord)

Antwoord	Aantal	Percentage	
Ja	9	75 %	
Nee	3	25 %	
Aantal respondenten	12		

47. 11) Welke partij heeft binnen de samenwerking de leidende rol?



(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak uw keuze>	2	16.67 %	
Gemeente	0	0 %	
Provincie	3	25 %	
Veiligheidsregio	1	8.33 %	
Rijkswaterstaat Waterdienst	0	0 %	
Rijkswaterstaat-regio('s)	0	0 %	
DG-Water (het Rijk)	2	16.67 %	
Adviesbureau	0	0 %	
Anders namelijk	4	33.33 %	

Aantal respondenten 12






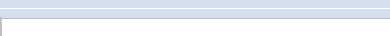
48. Capaciteit in uren

(Type vraag: Ja/nee keuze)

Antwoord	Aantal	Percentage	
Ja	3	25 %	
Nee	9	75 %	
Aantal respondenten	12		

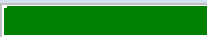

49. ggl_result1

(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	8	66.67 %	
1	0	0 %	
2	1	8.33 %	
3	2	16.67 %	
4	1	8.33 %	
5	0	0 %	
Aantal respondenten	12		

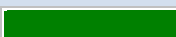
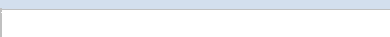
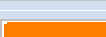

50. Capaciteit in mensen


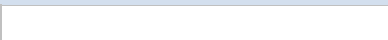
(Type vraag: Ja/nee keuze)

Antwoord	Aantal	Percentage	
Ja	6	50 %	
Nee	6	50 %	
Aantal respondenten	12		

51. msn_result1



(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	5	41.67 %	
1	0	0 %	
2	3	25 %	
3	2	16.67 %	

4	2	16.67 %	
5	0	0 %	
Aantal respondenten	12		


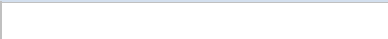

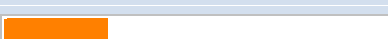
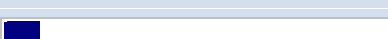
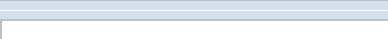
52. Financiële middelen

(Type vraag: Ja/nee keuze)

Antwoord	Aantal	Percentage	
Ja	4	33.33 %	
Nee	8	66.67 %	
Aantal respondenten	12		


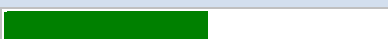
53. hbot_resul1

(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	7	58.33 %	
1	0	0 %	
2	1	8.33 %	
3	3	25 %	
4	1	8.33 %	
5	0	0 %	
Aantal respondenten	12		


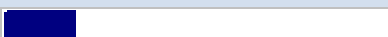
54. Bestuurlijke draagkracht

(Type vraag: Ja/nee keuze)

Antwoord	Aantal	Percentage	
Ja	6	50 %	
Nee	6	50 %	
Aantal respondenten	12		

55. yaho_resul1

(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	4	33.33 %	
1	2	16.67 %	

2	1	8.33 %	
3	2	16.67 %	
4	3	25 %	
5	0	0 %	
Aantal respondenten	12		

56. Lokale aansturing (gemeente)

(Type vraag: Ja/nee keuze)

Antwoord	Aantal	Percentage	
Ja	4	33.33 %	
Nee	8	66.67 %	
Aantal respondenten	12		

57. ask_result1

(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	6	50 %	
1	1	8.33 %	
2	1	8.33 %	
3	1	8.33 %	
4	1	8.33 %	
5	2	16.67 %	
Aantal respondenten	12		

58. Regionale aansturing (provincie)



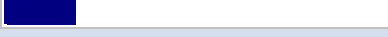


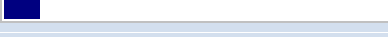
(Type vraag: Ja/nee keuze)

Antwoord	Aantal	Percentage	
Ja	7	58.33 %	
Nee	5	41.67 %	
Aantal respondenten	12		

59. Veld11

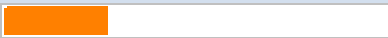

(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage
----------	--------	------------

<Maak keuze>	5	41.67 %	
1	2	16.67 %	
2	2	16.67 %	
3	2	16.67 %	
4	0	0 %	
5	1	8.33 %	
Aantal respondenten	12		






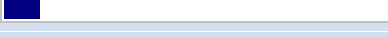
60. Landelijke aansturing (rijksoverheid)

(Type vraag: Ja/nee keuze)

Antwoord	Aantal	Percentage	
Ja	3	25 %	
Nee	9	75 %	
Aantal respondenten	12		



61. Veld12

(Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	8	66.67 %	
1	0	0 %	
2	1	8.33 %	
3	1	8.33 %	
4	1	8.33 %	
5	1	8.33 %	
Aantal respondenten	12		

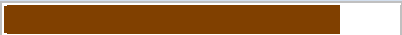

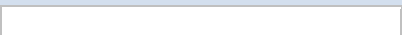
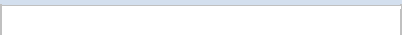
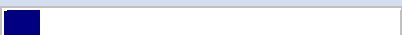

62. Anders namelijk;

(Type vraag: Ja/nee keuze)

Antwoord	Aantal	Percentage	
Ja	4	33.33 %	
Nee	8	66.67 %	
Aantal respondenten	12		

63. Veld13

☐ (Type vraag: Keuzelijst)

Antwoord	Aantal	Percentage	
<Maak keuze>	10	83.33 %	
1	0	0 %	
2	0	0 %	
3	0	0 %	
4	1	8.33 %	
5	1	8.33 %	
Aantal respondenten	12		



Bijlage 4: debat waterveiligheid

Deze bijlage is toegevoegd om een beeld te geven in welke context het debat plaats vond en om nogmaals de twee kampen aan te tonen.

Debat waterveiligheid: Adaptatie meerlaagse hoogwaterveiligheid versus Sterke dijken.

Inleiding

Hoogwaterbescherming is voor een duurzaam Nederland (een parafraze voor houdbaar laagland) cruciaal. De dynamiek van het watersysteem verandert voortdurend. Door klimaatverandering kunnen rivierafvoeren sterker gaan variëren, zal de zeespiegel versneld stijgen waardoor eveneens het rivierpeil omhoog zal gaan en zullen stormen heftiger worden zowel qua kracht als qua duur. Ook het grondwatersysteem in kustgebieden zal zich in verband hiermee wijzigen, bijvoorbeeld meer (zoute) kwel. Hoe kunnen deze fenomenen in het drukbevolkte Nederland opgevangen worden?

Verschillende visies

Is de klassieke wijze van hoogwaterbescherming door middel van waterkeringen (dijken, duinen, stormvloedkeringen) vol te houden? Of is een koerswijziging nodig, waarin ook wordt gekeken naar aanpassingen in ruimtelijke regelgeving en verzekeringen?

De 'Delftse ingenieurs' zijn van oordeel dat het continueren van de klassieke aanpak een duurzame, effectieve en efficiënte manier is om overstromingsrisico's te beheersen. De waterkeringen zijn door de eeuwen heen continu aan veranderende omstandigheden aangepast en dat kan ook in de toekomst. Een fundamentele koerswijziging is volgens de 'Delftse ingenieurs' onnodig en niet doelmatig.

Tegenover de visie van de 'Delftse ingenieurs' staat de visie van degenen die een risico benadering voorstaan: Een fundamentele koerswijziging is volgens hen wel degelijk nodig. We moeten over de dijk durven kijken en ons ervan bewust zijn dat er nieuwe innovatieve oplossingen zijn die risico's kunnen reduceren. Inschatten van risico gaat verder dan alleen de kans op een overstroming zo laag mogelijk houden. Dat gaat eveneens over schadebeperking door aanpassingen in de ruimtelijke ordening en het verzekeren van restrisico's.

Keynote inleiders:

- Prof.dr.s.ir. J.K. (Han) Vrijling, Lid ENW en Hoogleraar Waterbouwkunde TU Delft, TU Delft Civiele Techniek (voorzitter Bouw- en Waterbouwkunde)
- Prof.dr. J.C.H. (Jeroen) Aerts, Bijzonder Hoogleraar Risk insurance and water management VU Amsterdam (voorzitter Waterbeheer), Fac. der Aard- en Levenswetenschappen, VU Amsterdam

Sprekers:

- Dr.ir. S.N. (Bas) Jonkman, Universitair docent & adviseur, TU Delft en Royal Haskoning

- ir. B. (Bas) Kolen, Senior adviseur Calamiteitenmanagement & Informatiebeheer, HKV LIJN IN WATER
- Dr. W.J.W. (Wouter) Botzen, Assistent Hoogleraar / Onderzoeker, Fac. der Aard- en Levenswetenschappen, dep. environmental economics, VU Amsterdam
- Dr.ir. R. (Ruben) Jongejan, Managing consultant - risk analyst, Jongejan Risk Management Consulting
- ir. Timo Schweckendiek, Onderzoeker / adviseur waterkeringsystemen TU Delft & Deltares
- Dr. L.M. (Laurens) Bouwer, Onderzoeker, Instituut voor Milieuvraagstukken, VU Amsterdam

Voorzitter:

- Drs. G.H.F. (Ferdinand) Timmermans, Hoofd Movares Water, Movares Nederland BV.